

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU PAN

MACIEJ J. NOWAK

**NIESPRAWNOŚĆ
WŁADZ PUBLICZNYCH A SYSTEM
GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ**

*(Inefficiency of Public Municipality
and Spatial Economy System)*

STUDIA
TOM CLXXV



WARSZAWA 2017

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU PAN

Rada Redakcyjna

Tadeusz Markowski (Uniwersytet Łódzki) przewodniczący, Jacek Szlachta (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie) zastępca przewodniczącego, Sergiej Bortnyk – (Taras Shevchenko National University of Kyiv), Paweł Churski (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), Magdalena Górczyńska (Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER), Department Urban Development and Mobility), Jianxiang Huang (Faculty of Architecture, The University of Hong Kong), Andrzej Klasik (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach), Wioletta Kamińska (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach), Tadeusz Kudłacz (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie), Tadeusz Marszał (Uniwersytet Łódzki), Eduardo José Rocha Medeiros (Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa), Gabor Pirisi (Faculty of Sciences University of Pécs), Jan Sucháček (VŠB – Technical University of Ostrava), Kamila Tabaka Simon (Institut d’Urbanisme de Grenoble, Université de Grenoble Alpes), Janusz Zaleski (Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej)

Redakcja Wydawnictw

Tadeusz Markowski (redaktor naczelny),
Paulina Legutko-Kobus (zastępca redaktora naczelnego), Ewa Ryżlak (sekretarz redakcji)

Adres Redakcji

00-901 Warszawa, Pałac Kultury i Nauki,
piętro 23, pokój 2308, tel. (022) 182-68-75
e-mail: kpzk@pan.pl

Recenzenci: Wanda M. Gaczek, Tadeusz Kudłacz

Redaktor statystyczny: Dominika Rogalińska

© Copyright by Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Warszawa 2017

ISBN: 978-83-63563-30-1

Książka współfinansowana przez Ministerstwo Rozwoju

Zgłoszenie artykułu do czasopisma jest jednoznaczne z wyrażeniem zgody na opublikowanie w wersji papierowej i elektronicznej



Fundusze Europejskie
Pomoc Techniczna



MINISTERSTWO
ROZWOJU

Unia Europejska
Fundusz Spójności



Spis treści

Contents

ABSTRACT	6
-----------------------	---

WPROWADZENIE	7
---------------------------	---

Introduction

ROZDZIAŁ I

CHAPTER I

SYSTEM GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

A RYNEK NIERUCHOMOŚCI	11
------------------------------------	----

Spatial management system vs. real estate market

1. System gospodarki przestrzennej	12
---	----

Spatial management system

2. Przeznaczenie, zagospodarowanie terenu i aktywna polityka przestrzenna	17
--	----

Purpose, land development and active spatial policy

3. Rynek nieruchomości	25
-------------------------------------	----

Real estate market

4. Efekty zewnętrzne	38
-----------------------------------	----

External effects

5. Dobra publiczne	45
---------------------------------	----

Public goods

Podsumowanie	53
---------------------------	----

Summary

ROZDZIAŁ II

CHAPTER II

DETERMINANTY I NARZĘDZIA POLITYKI PRZESTRZENNEJ	55
--	----

Determinants and tools of spatial policy

1. Ład przestrzenny i zrównoważony rozwój jako podstawowe wartości systemu gospodarki przestrzennej	55
--	----

Spatial order and sustainable development as the basic values of spatial management system

2. Konflikty przestrzenne a rynek nieruchomości. Gra o przestrzeń	66
--	----

Spatial conflicts vs. real estate market. The Game of space

3. Konflikty przestrzenne a gra o przestrzeń	74
---	----

Spatial conflicts vs. the game of space

4. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a rynek nieruchomości	77
--	----

Study of conditions and directions of spatial development and local spatial development plan vs. real estate market

5. Pozostałe narzędzia polityki przestrzennej a rynek nieruchomości	83
<i>Other spatial policy tools vs. real estate market</i>	
6. Główne wady systemu gospodarki przestrzennej w Polsce	89
<i>Main disadvantages of spatial management system in Poland</i>	
7. Przegląd i ocena wybranych koncepcji naprawy systemu gospodarki przestrzennej	95
<i>Review and evaluation of selected concepts for repairing the spatial management system</i>	
8. Analiza propozycji zawartych w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego	101
<i>Analysis of the proposals contained in the draft of Urban and Civil Code</i>	
Podsumowanie	104
<i>Summary</i>	

ROZDZIAŁ III

CHAPTER III

WSPÓLZARZĄDZANIE PUBLICZNE A KIERUNKI ZMIAN SYSTEMU GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

<i>Public co-management vs. directions of changes in spatial management system</i>	106
1. niesprawność instytucjonalna i niesprawność władz publicznych	107
<i>Institutional inefficiency and inefficiency of public municipality</i>	
2. Prowadzenie polityki przestrzennej a współzarządzanie publiczne	120
<i>Conducting the spatial policy vs. public co-management</i>	
3. Problemy i ograniczenia władz publicznych w systemie gospodarki przestrzennej a współzarządzanie publiczne	132
<i>Problems and limitations of public municipality in spatial management system vs. public co-management</i>	
4. Współzarządzanie a dysfunkcyjność w planowaniu przestrzennym	141
<i>Co-management and dysfunctionality in spatial planning</i>	
5. Wskaźniki i uwarunkowania sprawności władz w planowaniu przestrzennym ..	144
<i>Indicators and determinants of the efficiency of the authorities in spatial planning</i>	
Podsumowanie	151
<i>Summary</i>	

ROZDZIAŁ IV

CHAPTER IV

NIESPRAWNOŚĆ WŁADZ PUBLICZNYCH W SYSTEMIE GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ NA SZCZEBLU GMINNYM – WYNIKI BADAŃ ..

<i>Inefficiency of public municipality in spatial management system at the municipality level – study results</i>	154
1. Charakterystyka badanych gmin. Charakterystyka sposobu realizacji celów pracy	155
<i>Characteristics of municipalities surveyed. Characteristics of the manners in achieving the goals of work</i>	

2. Kluczowe przesłanki stanowiące podstawę klasyfikacji typów polityk przestrzennych gmin	159
<i>Key premises forming the basis for the classification of spatial policy types in municipalities</i>	
3. Statystyczna klasyfikacja prowadzonych przez władze gmin polityk przestrzennych	169
<i>Statistical classification of spatial policies conducted by municipalities</i>	
4. niesprawność władz w polityce przestrzennej w badanych gminach	180
<i>Inefficiency of authorities in spatial policy in the surveyed municipalities</i>	
5. Skutki uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na rynku nieruchomości	195
<i>Effects of adopting the local spatial development plans on the real estate market</i>	
6. Relacje między władzami gminnymi a władzami powiatowymi w systemie gospodarki przestrzennej	200
<i>Relations between the municipality and the county authorities in the spatial management system</i>	
7. Wykładnia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na etapie wydawania pozwoleń na budowę	204
<i>Interpretation of local spatial development plans at the stage of issuing the construction permits</i>	
8. Wartości w procesie inwestycyjno-budowlanym	211
<i>Values in the investment-building process</i>	
Podsumowanie	
<i>Summary</i>	
PODSUMOWANIE	214
<i>Summary</i>	
BIBLIOGRAFIA	226
<i>Bibliography</i>	
SPIS RYCIN	242
<i>List of Figures</i>	
SPIS TABEL	244
<i>List of Tables</i>	
Załącznik 1 – ankieta	245
<i>Annex 1 – Questionnaire</i>	
Załącznik 2	247
<i>Annex 2</i>	
Informacja o Autorze	249
<i>Note on Author</i>	

ABSTRACT

The main aim of this paper is to determine the key manifestations of the inefficiency of public authorities in the spatial management system and its impact on the real estate market. The study distinguished the following specific objectives:

1. Determination of the manner and extent of the influence of spatial policy's tools on the real estate market.
2. Defining the role and consequences of spatial conflicts occurring in the spatial management system.
3. The presentation of the key manifestations of inefficiency of the national and municipal authorities in the spatial management system.
4. The adaptation of selected public co-management institutions to the spatial management system.
5. Defining the problems occurring in the spatial management system including those independent of the subsequent legislative changes.

The primary research material was the data obtained (both in the municipal offices as well as in the Local Data Bank GUS) concerning local spatial policies along with the information derived from surveys conducted in 299 municipalities. However, the above research results have been completed with:

- The results of direct interviews conducted among 61 previously surveyed municipalities (meaning municipalities from the group of 299 mentioned before, whose representatives agreed to grant broader statements about reasons for the adoption of local zoning plans).
- The results of additional research in other municipalities (responses have been obtained from 61 municipalities).
- The results of research conducted in a group of nearly 100 district Office.
- The analysis of 101 local zoning plans.

In this way, an attempt have been made to broadly, multilaterally verify all the research material and confront it with different points of view and references. Nevertheless, a concrete methodology have been proposed which could be used as a basis to verify the efficiency of the spatial policies in the individual municipalities. The statistical results have been confronted with the results of other studies: both surveys as well as deriving from direct interviews.

WPROWADZENIE

System gospodarki przestrzennej i stosowane w jego ramach narzędzia wywierają istotny wpływ na wiele sfer życia, w tym na procesy gospodarcze, społeczne, czy środowiskowe. W znacznym stopniu determinują również sytuację uczestników rynku nieruchomości. Przedmiotem analiz często były punkty styczne między systemem gospodarki przestrzennej a rynkiem nieruchomości. Niemniej jednak, kompleksowa analiza tych kwestii wymaga zarówno zweryfikowania oddziaływania wszystkich narzędzi gospodarki przestrzennej na rynek nieruchomości, jak również określenia głównych intencji uczestników rynku nieruchomości dążących (w różny sposób) do narzucenia podmiotom polityki przestrzennej stosowania określonych narzędzi.

Relacje między gospodarką przestrzenną a rynkiem nieruchomości pozwolą w szerszym zakresie zdefiniować realny zakres niesprawności władz publicznych w polityce przestrzennej. Trzeba bowiem wskazać, że większe zaangażowanie władz jest skutkiem niesprawności rynków (w kontekście polityki przestrzennej, przede wszystkim rynku nieruchomości). Jednak zbyt często to właśnie większa ingerencja władz jest jednoznaczna z wprowadzaniem systemu o charakterze nakazowo-zakazowym, w którym większość spraw rozstrzyga się w ramach bardzo arbitralnych decyzji administracyjnych. Potrzeba ingerencji władz może być podyktowana wolą ochrony wartości związanych z ładem przestrzennym przed ingerencją uczestników rynku nieruchomości. Jednak wtedy, gdy władze podejmujące te decyzje nie są sprawne, to skutki również nie mogą być pozytywne. Jak wskazuje m.in. Markowski [np. 2008, s. 234–235; 2010, s. 19], niesprawne rynki mogą więc zostać zastąpione przez niesprawne władze. Dlatego – w kontekście rozważań dotyczących systemu gospodarki przestrzennej, tak istotne wydaje się zweryfikowanie zarówno uwarunkowań wynikających z niesprawnego rynku nieruchomości, jak również niesprawności władz (zwłaszcza lokalnych). W sytuacji, gdy władze te również okazują się niesprawne, negatywne zauważalne wcześniej procesy są rozwijane. Dlatego tak istotne jest szczegółowe określenie niesprawności władz publicznych w systemie gospodarki przestrzennej. Konieczne przy tej okazji wydaje się również odwołanie do współzarządzania publicznego i zweryfikowanie aktualnego i potencjalnego uwzględniania jego założeń w systemie gospodarki przestrzennej. Umożliwi to zaproponowanie rozwiązań, dzięki którym niesprawność władz publicznych mogłaby zostać co najmniej ograniczona. Zarówno problematyka relacji między systemem gospodarki przestrzennej a rynkiem nieruchomości, a także niesprawności władz publicznych w systemie gospodarki przestrzennej w znacznym stopniu się ze sobą łączą. Kompleksową analizę tych zagadnień należy uznać za element poznawania naukowego, zmierzającego do wykrywania ukry-

tych i istotnych zjawisk danych cech i rzeczy [Stachak 2003, s. 36 – 40]. Za potrzebne uznano udzielenie odpowiedzi na pytania związane z zakresem wzajemnych oddziaływań systemu gospodarki przestrzennej i rynkiem nieruchomości, stopniem ochrony ładu przestrzennego i powodami problemów w tym zakresie, czy też roli niesprawnych władz publicznych, która może pogłębiać patologiczne procesy przestrzenne.

Uznano, że kontynuacją analiz dotyczących niesprawnych władz i niesprawnych rynków (w wymiarze odnoszącym się do gospodarki przestrzennej) powinno być zdefiniowanie systemu gospodarki przestrzennej w stopniu uwzględniającym zarówno negatywne oddziaływanie ze strony rynku nieruchomości (w szczególności jego uczestników), jak również ze strony niesprawnych władz publicznych. Jeżeli doda się założenie, że podstawową wartością w systemie gospodarki przestrzennej i jednocześnie celem polityk przestrzennych ma być ład przestrzenny, daje to już wstępnie podstawy do szerszego, kompleksowego zdiagnozowania problemów tego systemu. Doprecyzowania wymaga również samo pojęcie niesprawności władz w systemie gospodarki przestrzennej i zaproponowanie jej mierników. Jest to o tyle trudne zadanie, że nie zawsze każdy przejaw niesprawności (np. brak merytorycznego przygotowania) będzie w pełni weryfikowalny. Niemniej jednak, uwzględniając powyższe, podjęto próbę określenia podstaw niesprawności w badanych gminach. Ponadto wskazano, w jakim stopniu odpowiedzią na zdiagnozowane problemy byłoby szersze włączenie rozwiązań związanych ze współzarządzaniem publicznym, które mogłyby zarówno ograniczyć niesprawność władz, jak też negatywne skutki oddziaływania rynku nieruchomości.

Celem głównym prezentowanej pracy jest określenie przejawów niesprawności władz publicznych w systemie gospodarki przestrzennej. W pracy wyodrębniono następujące cele szczegółowe:

1. Ocena sposobu i zakresu oddziaływania narzędzi polityki przestrzennej na rynek nieruchomości.
2. Zdefiniowanie problemów występujących w systemie gospodarki przestrzennej, w tym także tych niezależnych od kolejnych zmian prawnych.
3. Wyodrębnienie typów polityki przestrzennej prowadzonych w gminach oraz ich ocena z perspektywy problematyki niesprawności władz publicznych.
4. Zaadaptowanie wybranych instytucji współzarządzania publicznego do systemu gospodarki przestrzennej.

W pracy zostały sformułowane następujące hipotezy badawcze:

1. System gospodarki przestrzennej oddziałuje na rynek nieruchomości, a władze gmin mogą wywierać istotny wpływ na zakres i kierunek tego oddziaływania przez stosowanie konkretnych narzędzi polityki przestrzennej.
2. Kluczowe przejawy niesprawności władz gminnych w systemie gospodarki przestrzennej wynikają z braku umiejętności wypracowania relacji z innymi podmiotami gospodarki przestrzennej oraz użytkownikami przestrzeni.

3. Władze gmin nie potrafią stosować narzędzi polityki przestrzennej i zamiast wykorzystywania ich w celu ochrony ładu przestrzennego dostosowują je do wybranych oczekiwań użytkowników przestrzeni.

Praca składa się z czterech rozdziałów. W pierwszym podjęta została próba odniesienia pojęć związanych z rynkiem nieruchomości (zwłaszcza tych przesądających o jego niesprawności, czyli efektów zewnętrznych oraz dóbr publicznych) do systemu gospodarki przestrzennej. W tym rozdziale przedmiotem rozważań jest zakres wzajemnych oddziaływań między rynkiem nieruchomości a systemem gospodarki przestrzennej. Zaproponowano definicję systemu gospodarki przestrzennej oraz określono rolę uczestników tego systemu – podmiotów polityki przestrzennej oraz użytkowników przestrzeni. Następnie podjęta została próba określenia sposobu oddziaływania systemu gospodarki przestrzennej na rynek nieruchomości. Uznano, że w przeważającym zakresie przejawia się to w określaniu przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania (co można skoordynować przez prowadzenie aktywnej polityki przestrzennej). Również z tej perspektywy – związanej z możliwościami określania przeznaczenia i zagospodarowania terenu – podjęto próbę zdiagnozowania wyzwań i problemów w systemie gospodarki przestrzennej. Następnie odwołano się do systemowego ujęcia rynku nieruchomości, jego uczestników i ich oddziaływania na system gospodarki przestrzennej. Uzupełnieniem jest określenie miejsca efektów zewnętrznych i dóbr publicznych w systemie gospodarki przestrzennej.

Drugi rozdział dotyczy ram i narzędzi systemu gospodarki przestrzennej. Dokonano analizy oddziaływania – zarówno na ochronę wartości w systemie gospodarki przestrzennej, jak też na narzędzia polityki przestrzennej ze strony uczestników rynku nieruchomości. Zakładając, że uwzględnienie większości oczekiwań uczestników rynku nieruchomości w zakresie zagospodarowania danego terenu w zdecydowanie większym stopniu narusza, aniżeli chroni ład przestrzenny, można bowiem przyjąć, że oddziaływanie to stanowi główne zagrożenie dla ładu przestrzennego. Z tej perspektywy przeanalizowano zagrożenia związane ze stosowaniem lokalnych (studia, plany miejscowe, decyzje o warunkach zabudowy), jak i ponadlokalnych narzędzi. Odniesiono się także do propozycji zawartych w projekcie kodeksu urbanistyczno-budowlanego. W rozdziale przeprowadzono rozważania na temat powodów obecnych problemów w systemie gospodarki przestrzennej. Wychodzi się z założenia, że krótkie udzielenie wyczerpującej odpowiedzi jest niemożliwe, albowiem ograniczenie się tylko do tez, które można sprowadzić do haseł „zwiększenie liczby planów miejscowych”, „wzmocnienie roli studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego”¹, „może tylko przynieść fragmentaryczne rozwiązanie problemów. Konieczne jest nie tylko uwzględnienie potencjalnych zmian prawnych, ale także szeroko rozumianych społecznych i ekonomicznych. Chodzić bowiem może m.in.

¹ Często tylko takie rozwiązanie wskazuje się jako pełną podstawę do rozwiązań obecnych problemów w systemie gospodarki przestrzennej.

o zapewnienie dbałości o ład przestrzenny – zarówno przez władze publiczne, jak też użytkowników przestrzeni, ograniczanie konfliktów przestrzennych, a także ram zrównoważonego rozwoju.

Aby te kierunki mogły być zdefiniowane, w rozdziale trzecim w bardziej szczegółowym stopniu odwołano się do instytucji i pojęć funkcjonujących w ramach współzarządzania publicznego. Podjęta została próba adaptacji części tych pojęć do systemu gospodarki przestrzennej i w ten sposób – szerszego ich zdefiniowania i doprecyzowania. Odpowiednia adaptacja części rozwiązań zawartych w ramach współzarządzania publicznego do systemu gospodarki przestrzennej może w znacznym stopniu przesądzić o poprawie tego systemu. Dodatkowo zdiagnozowane zostały kluczowe zależności (w systemie gospodarki przestrzennej) między władzami publicznymi różnego szczebla. To również w tym rozdziale – w kontekście podejmowanej problematyki – zdefiniowano samo pojęcie niesprawności władz publicznych w systemie gospodarki przestrzennej oraz wskazano na ich mierniki. Dzięki temu możliwe było również wskazanie tych elementów w gminnych politykach przestrzennych, dzięki weryfikacji których można bardziej precyzyjnie (np. w ramach prowadzonych badań) definiować sprawność władz lokalnych.

W rozdziale czwartym przedstawiono wyniki przeprowadzonych badań. Podstawowym materiałem badawczym były uzyskane (zarówno w samych urzędach gmin, jak i w Banku Danych Lokalnych GUS) dane dotyczące lokalnych polityk przestrzennych oraz informacje wynikające z przeprowadzonych ankiet z gmin. Jednak powyższe wyniki badań uzupełniono o:

- wyniki wywiadów bezpośrednich,
- wyniki badań dodatkowych w innych gminach,
- wyniki badań przeprowadzonych w starostwach powiatowych,
- analizę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W ten sposób podjęta została próba wielostronnego zweryfikowania całego materiału badawczego i skonfrontowania go z różnymi punktami widzenia i odniesienia. Niemniej jednak zaproponowano konkretną metodologię, na podstawie której można weryfikować sprawność polityk przestrzennych poszczególnych gmin.

Osobna część badań dotyczyła weryfikacji bezpośredniego oddziaływania na rynek nieruchomości przez podstawowe narzędzia polityki przestrzennej – czyli miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (warto zaznaczyć, że badania były prowadzone przede wszystkim z perspektywy systemu gospodarki przestrzennej a nie rynku nieruchomości). W tym przypadku zaproponowano badania oparte bardziej na kryteriach „obszarowych” jednego województwa.

Zastrzec trzeba, że wnioski sformułowane zarówno na podstawie analiz teoretycznych, jak też na podstawie badań powinny być dyskutowane i pogłębiane w kolejnych pracach. Pozostaje jednak wyrazić nadzieję, że staną się one, w jakimś zakresie, przydatnym punktem odniesienia.

ROZDZIAŁ I

SYSTEM GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ A RYNEK NIERUCHOMOŚCI

Przy określaniu roli systemu gospodarki przestrzennej i weryfikacji skuteczności jego narzędzi, jednym z kluczowych zagadnień jest zdefiniowanie tego powiązania z rynkiem nieruchomości (rozumianym systemowo). To rynek nieruchomości determinuje bowiem określone rozwiązania przestrzenne, a nawet – ujmując szerzej – możliwe działania poszczególnych użytkowników przestrzeni. Przykładowo, w odmiennych warunkach będzie np. przeprowadzana zmiana przeznaczenia nieruchomości, na którą jest znaczny popyt, a inaczej – gdy tego popytu względem przedmiotowej nieruchomości nie ma. Już na tym etapie rozważań można wskazać, że w zależności od przypadku, uczestnicy rynku nieruchomości mogą zarówno blokować zagospodarowanie określonej nieruchomości zgodnie z ładem przestrzennym (czyli kluczową wartością w zagospodarowaniu), a kiedy indziej – rozwiązania takie wspierać. Dodatkowym, kluczowym w tym kontekście czynnikiem, będzie ułomność rynku nieruchomości. Dlatego też pierwszy rozdział pracy dotyczy rynku nieruchomości i jego ułomności – rozpatrywanych przede wszystkim z perspektywy systemu gospodarki przestrzennej.

Problematyka związana z rynkiem nieruchomości wymaga analizy wielu zagadnień, również w ujęciu terminologicznym. Dopiero w takim przypadku możliwe będzie szczegółowe określenie ułomności rynku nieruchomości. W związku z powyższym, dokonano więc analizy zagadnień związanych z rynkiem (i jego ogólnym ujęciem w literaturze), efektami zewnętrznymi, teorią dóbr publicznych, a także rynkiem nieruchomości i realizowanymi przez ten rynek funkcjami. Powyższe rozważania prowadzić mają do:

- zaproponowania definicji systemu gospodarki przestrzennej i roli jego uczestników,
- określenia sposobu oddziaływania systemu gospodarki przestrzennej na rynek nieruchomości,
- określenia innych relacji rynku nieruchomości z systemem gospodarki przestrzennej,
- określenia ułomności związanych z rynkiem nieruchomości i wskazania, jak przejawiają się one w systemie gospodarki przestrzennej,

- określenia tego, jak zaangażowanie podmiotów publicznych w planowanie przestrzenne i stosowanie narzędzi polityki przestrzennej doprowadzić może (i powinno) do ograniczania ułomności rynku nieruchomości.

Przedmiotowa analiza wymaga na pierwszym etapie zdefiniowania pojęć dotyczących systemu gospodarki przestrzennej i rynku nieruchomości oraz ich wzajemnych oddziaływań. Z tego punktu widzenia szczególnie ważne wydaje się uwzględnienie i przeanalizowanie teorii efektów zewnętrznych oraz dóbr publicznych [Markowski 2011, s. 27]. Pozwolą one lepiej określić specyfikę tych zależności.

Rozdział rozpoczęto od kluczowego z perspektywy prezentowanej pracy pojęcia *systemu gospodarki przestrzennej*. Zwrócono uwagę zarówno na jego szeroki zakres, jak też na możliwość wyodrębniania podsystemów (co jeszcze lepiej może obrazować poszczególne zależności). Przeważająca większość tych zagadnień jest wykorzystana przy analizie wzajemnych oddziaływań między systemem gospodarki przestrzennej a rynkiem nieruchomości. W rozdziale w szerokim zakresie przedstawiono poniższe zagadnienia, jednak powrócono do nich również w kolejnych rozdziałach, z tym że z odmiennych perspektyw. Dla każdej z nich podstawowym punktem odniesienia wydają się przedstawione powyżej zależności. Jest tak zarówno przy okazji charakterystyki podstawowych wartości systemu gospodarki przestrzennej, narzędzi polityki przestrzennej, jak również niesprawności władz publicznych (gdyż szersza rola władz publicznych stanowi swoistą „odповідź” na niesprawne rynki).

1. System gospodarki przestrzennej

Przestrzeń bywa przedmiotem różnych klasyfikacji i analiz. Szczególną uwagę należy zwrócić na pojęcie *przestrzeni ekonomicznej*. Zgodnie z ujęciem Kucińskiego oznacza ona część przestrzeni geograficznej, na której człowiek żyje i prowadzi stale lub okresowo działalność produkcyjną, usługową, handlową, konsumpcyjną i społeczną. Inaczej to ujmując, jest to ten fragment przestrzeni, który człowiek użytkuje, zagospodarowuje i przekształca [Kuciński 2009, s. 37]. Otwartym zagadnieniem jest możliwy zakres takich przekształceń. Powinien on wynikać z rozwiązań zawartych w systemie gospodarki przestrzennej.

W ramach takiego systemu powinny zostać wskazane zarówno podmioty w nim uczestniczące, jak też wszelkie procesy z nim powiązane. Następnie musi to znaleźć przełożenie na konkretne narzędzia. Gospodarka przestrzenna stanowi ogół procesów oddziałujących na zagospodarowanie przestrzeni (podejmowanych zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne)², a polityka przestrzenna to celowe oddziaływanie

² W literaturze przedmiotu występują zróżnicowane definicje pojęcia *gospodarka przestrzenna*. Wiąże się z nią różne rodzaje działalności na rzecz lokalizacji poszczególnych jednostek w określonym systemie przestrzennym. [Janiszewska 2009, s. 14–18]. Wskazuje się również, że gospodarka przestrzenna to gałąź

na zagospodarowanie przestrzeni przez podmioty publiczne (podmioty gospodarki przestrzennej) z wykorzystaniem konkretnych narzędzi.

Wśród podmiotów polityki przestrzennej najważniejszą rolę w tym kontekście odgrywają władze (organy) gminy. Nie można jednak pominąć również szczebla centralnego – to władze na szczeblu centralnym tworzą bowiem większość ogólnych reguł związanych z systemem gospodarki przestrzennej. Podmioty polityki przestrzennej w skali krajowej określają ogólne ramy związane z prowadzeniem polityki przestrzennej, w tym podstawowe obowiązki i ograniczenia dla innych podmiotów. Ich rolą jest również określenie zakresu ochrony kluczowych, z perspektywy całej gospodarki przestrzennej, wartości (ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju). Natomiast podmioty polityki przestrzennej w skali gminnej odpowiadają – w ramach wskazanych przez władze krajowe – za określenie przeznaczenia i zagospodarowania poszczególnych terenów. Osobną rolę odgrywać będą podmioty polityki przestrzennej w skali wojewódzkiej i powiatowej – ich rolą będzie zarówno ograniczanie ram działania podmiotów gminnych, jak i stosowanie gminnych narzędzi polityki przestrzennej i łączenie ich ze skalą ponadlokalną (m.in. polityką regionalną). Z kolei użytkownicy przestrzeni to osoby (fizyczne, prawne) dysponujące prawami do nieruchomości i korzystające z poszczególnych walorów przestrzeni. Mogą to być walory istotne w skali indywidualnej (możliwość realizacji inwestycji na danym terenie), jak też w skali szerszej, właściwej dla danej społeczności.

System gospodarki przestrzennej można w związku z tym wiązać zarówno z ogółem prawnych, ekonomicznych, społecznych, geograficznych, środowiskowych i kulturowych reguł kształtujących wszystkie procesy oddziałujące na zagospodarowanie przestrzenne, jak również ogółem oddziałujących na zagospodarowanie przestrzenne procesów (które mogą być podejmowane zarówno przez podmioty polityki przestrzennej i użytkowników przestrzeni, jak też wynikać z niezależnych od działań człowieka czynników). To od wskazanych reguł zależy zarówno sprawność konkretnych polityk przestrzennych, jak również ochrona określonych wartości (np. ładu przestrzennego). Warto w tym miejscu powołać również ujęcie Kudłacza, zgodnie z którym *gospodarka przestrzenna* 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 [Kudłacz 2015, s. 33]. Gospodarka przestrzenna ma swój przedmiot (przestrzeń), podmioty i cele [Parysek 2007, s. 21].

Wydaje się, że stosowanie pojęcia *system gospodarki przestrzennej* jest najbardziej adekwatne – nie sprowadza bowiem powyższego wyłącznie do samego działania podmiotów polityki przestrzennej, ani też samej sfery realizacyjnej (ale zarazem je uwzględnia). Dopuszczalne wydaje się jednak stosowanie pojęcia *system polityki*

administracji państwowej, w ramach której realizuje się zarówno politykę w stosunkach przestrzennych, jak też programowe planistyczne funkcje państwa [Wenk 2012].

przestrzennej – wtedy w znacznie większym stopniu bierze się pod uwagę ramy wyznaczone przez podmioty władzy publicznej (zwłaszcza ramy współtworzące ten system). System należy bowiem rozumieć jako zespół powiązanych ze sobą elementów, tworzących pod pewnym określonym względem jedną całość i zarazem sprzężenia zwrotne [Bertalanffy 1984, s. 15–60, Laszlo 1979, s. 21–70]. Tak więc zakładając, że gospodarka przestrzenna obejmuje cały zakres kwestii związanych z działaniami przestrzennymi, a polityka przestrzenna – przede wszystkim działania konkretnych podmiotów, można przyjąć, że *system gospodarki przestrzennej* będzie pojęciem szerszym i będzie obejmował również elementy niezależne od działania władz publicznych. Tak więc system gospodarki przestrzennej obejmuje przede wszystkim sferę procesów realnych, a system polityki przestrzennej – sferę procesów regulacyjnych (szeroko rozumianych). Rozważenia wymaga wzajemna relacja obu systemów. Dylemat sprowadzać się będzie przede wszystkim do oceny tego, czy procesy regulacyjne mogą zostać włączone do sfery procesów realnych. Uzasadnienie dla powyższego wynika częściowo z przytoczonej definicji *gospodarki przestrzennej* autorstwa T. Kudłacza. Zwrócono tam uwagę na rolę samego rozmieszczenia (jako właściwości). Rozmieszczenie w przestrzeni następuje m.in. przez akty regulacyjne. W związku z tym można przyjąć, że system polityki przestrzennej to część systemu gospodarki przestrzennej. Ewentualnym kierunkiem, na podstawie którego możliwe byłoby zakwestionowanie powyższego punktu widzenia, byłoby uznanie, że działania o charakterze regulacyjnym nie mieszczą się w sferze procesów realnych. Przyjmując do wiadomości możliwość występowania takiego punktu widzenia, trzeba jednak stwierdzić, że mimo braku fizycznych konsekwencji takich działań (np. zabudowy), większość z nich od razu wywołuje inne bezpośrednie skutki dla nieruchomości, chociażby w zakresie zmiany ich wartości. W literaturze dotyczącej rynku i rynku nieruchomości (powołanej w dalszej części rozdziału) zauważalne jest zdecydowane odejście od rozumienia rynku wyłącznie jako miejsca. Uznać należy, że na analogicznej zasadzie trzeba odejść od rozumienia sfery procesów realnych sprowadzonego tylko do zauważalnych fizycznie skutków. Argumentem na rzecz takiego rozumienia systemu gospodarki przestrzennej jest również to, że – jak wskazano powyżej – system powinien tworzyć pewną zamkniętą całość. Działania wywołujące bezpośrednie skutki fizyczne nie mogą być samodzielnie (bez żadnych dodatkowych zastrzeżeń i modyfikacji) ujęte w ramy pełnego systemu. Możliwe będzie to dopiero po połączeniu z działaniami o charakterze regulacyjnym. Z kolei te ostatnie, w ramach swoich wewnętrznych kategorii, również spełniają wymogi systemu. Nie chodzi bowiem tylko o zbiór konkretnych regulacji (np. planów miejscowych), ale także o ich zróżnicowane (ekonomiczne, społeczne, itd.) skutki oraz wzajemne pozytywne i negatywne powiązania (na zasadzie takiej, że większa liczba planów miejscowych ogranicza liczbę wydawanych przez gminę decyzji o warunkach zabudowy, treść studium determinuje treść planów itd.). Z takiej perspektywy można mówić o sferze związanej z samą polityką przestrzenną jako podsystemie systemu gospodarki przestrzennej. Otwartym zagadnieniem będzie próba

wyodrębniania w systemie gospodarki przestrzennej innych podsystemów, wyróżnianych np. w sposób przedmiotowy. Zgodnie z takim ujęciem zaproponować można wyróżnienie podsystemów: walorów kompozycyjno-estetycznych, środowiskowego, kulturowego oraz społeczno-gospodarczego. Dobór tych podsystemów może opierać się na niektórych (w tym ustawowych) ujęciach ładu przestrzennego, nieodłącznie związanego z systemem gospodarki przestrzennej. Zastrzec trzeba, że podsystemy te będą ze sobą w znacznym zakresie powiązane (co zresztą potwierdza wzajemne powiązanie całego systemu gospodarki przestrzennej). Każdy z podsystemów wiązać się będzie z (szeroko rozumianym) zagospodarowaniem poszczególnych elementów przestrzeni. Na przykład podsystem środowiskowy – z zagospodarowaniem (w tym ochroną) walorów środowiskowych i przyrodniczych. Obejmowałby on zarówno działania wywołujące skutki fizyczne, jak też regulacje, a także częściowo procesy związane z obiektywnym polepszaniem lub pogarszaniem walorów środowiskowych (stanowiących co do zasady skutki części działań i jednocześnie determinanty innych, w tym większości regulacyjnych). Na analogicznej zasadzie można definiować kolejne podsystemy³. Natomiast *system gospodarki przestrzennej* należy rozumieć jako zespół wzajemnie powiązanych zasobów, działalności prowadzonej w sferze produkcji, usług, inwestycji, dystrybucji i konsumpcji, procesów niezależnych od człowieka, a także wdrożonych narzędzi gwarantujących w uporządkowanych – uwzględniających zasadę ładu przestrzennego – relacjach rozmieszczenie wskazanych zasobów i działalności. Jeżeli uzna się za dopuszczalne stosowanie sformułowania *wyniki w systemie gospodarki przestrzennej* (zgodnie z powołanym wyżej ujęciem w ramach systemu wyróżnia się także wyniki) – optymalnymi, oczekiwanymi w tym systemie wynikami będzie takie ukształtowanie różnych przestrzeni, które w możliwie największym stopniu pozwoli zachować ich walory funkcjonalne, kompozycyjno-estetyczne, środowiskowe, kulturowe i społeczno-gospodarcze. Warunkiem jednoczesnym jest zapewnienie użytkownikom przestrzeni w sposób optymalny możliwości ich wyko-

³ W ramach powyższej klasyfikacji przy podsystemie kompozycyjno-estetycznym brane byłyby pod uwagę walory architektoniczne terenu. O ile np. w podsystemie środowiskowym przede wszystkim trzeba byłoby brać pod uwagę działania i regulacje podejmowane wobec terenów wartościowych środowiskowo, o tyle wyodrębnienie terenów w ramach podsystemu kompozycyjno-estetycznego byłoby bardziej problematyczne. Nie da się wykluczyć, że w tym przypadku w najszerszym stopniu byłyby brane pod uwagę również tereny bezpośrednio powiązane z innymi podsystemami. Jednak takie pokrywanie się terenów poddanych działaniom i płynne granice między podsystemami nie wykluczają możliwości dokonania niniejszej klasyfikacji. Pewnym oparciem może być klasyfikacja rynku nieruchomości (rozumianego jako system) na podsystemy (przedstawiona w dalszej części rozdziału). Wyróżnione tam – i przyjęte w literaturze – podsystemy np. zarządzania nieruchomościami, obrotu nieruchomościami, czy finansowania nieruchomości również mają ze sobą wzajemne związki i niektóre elementy całego systemu trudno jest jednoznacznie przyporządkować. Nie zmienia to faktu, że klasyfikację podsystemów rynku nieruchomości znacznie ułatwiło zarówno definiowanie samego rynku nieruchomości, jak też prowadzenie badań. Na podobnej zasadzie klasyfikacja podsystemów w ramach systemu gospodarki przestrzennej może przyczynić się do ułatwienia zdefiniowania i analizy tego systemu.

rzystania. Czynnikiem blokującym może być interakcja niektórych elementów systemu, a także oddziaływanie z zewnątrz.

Już w tym miejscu – przy definiowaniu systemu gospodarki przestrzennej, trzeba wskazać, że podstawową jego wartością jest ład przestrzenny (zdefiniowany szerzej w drugim rozdziale). Dopiero próba jego uwzględniania w aktach regulacyjnych gwarantuje to, że system gospodarki będzie mógł w pełni realizować swoje funkcje (sprowadzające się do ochrony wartości kompozycyjno-estetycznych, funkcjonalnych, środowiskowych, kulturowych i społeczno-gospodarczych przestrzeni). Działania podmiotów polityki przestrzennej muszą wiązać się z uzyskaniem celów ładu przestrzennego [Schindegger 1998]. Celowo zaznaczono powyżej niniejszą kwestię. Można bowiem spotkać się również z podejściem, zgodnie z którym ze względu na brak konkretyzacji ładu przestrzennego i różne sposoby rozumienia, zarówno gospodarka przestrzenna, polityka przestrzenna, jak i planowanie przestrzenne nie mogą być bezpośrednio nastawione na uzyskanie celów ładu przestrzennego. Zgodzić należy się z twierdzeniem, że ład przestrzenny nie zawsze – w odniesieniu do każdej przestrzeni może zostać skonkretyzowany w sposób niebudzący żadnych wątpliwości. Jednak nie zmienia to faktu, że wskazany powyżej wymóg powinien być zrealizowany – przy podjęciu trudu doprecyzowania w każdym przypadku optymalnych celów ładu przestrzennego. Alternatywnym rozwiązaniem jest bowiem nastawienie polityki przestrzennej i planowania przestrzennego na realizację konkretnych inwestycji lub ochronę wartości w sposób bardzo subiektywny. W takiej sytuacji mogłoby nawet dojść do rozluźnienia ram całego systemu gospodarki przestrzennej. Część występujących w tym systemie powiązań mogłaby przestać być tak oczywista (problem pojawiłby się zwłaszcza przy doborze działań, które do systemu w sposób niebudzący wątpliwości można byłoby włączyć). Ład przestrzenny i cele ładu przestrzennego (przez co należy rozumieć pewną formę, a zarazem próbę konkretyzacji tego pojęcia) stanowią więc podstawę systemu gospodarki przestrzennej i powinny być uwzględniane przy okazji konstrukcji zróżnicowanych miar oceny konkretnych działań i narzędzi polityki przestrzennej.

Relacje pomiędzy systemem gospodarki przestrzennej a rynkiem nieruchomości zostały przeanalizowane w dalszej części pracy. W tym miejscu trzeba jednak zauważyć, że nieruchomości stanowią składową systemu gospodarki przestrzennej. Nie można bowiem rozpatrywać zarówno konkretnych działań związanych z zagospodarowaniem terenu, jak również aktów regulacyjnych, w oderwaniu od nieruchomości, których dotyczą. Trudno jednak w związku z tym przyjąć, że rynek nieruchomości to jedynie element systemu gospodarki przestrzennej. Obejmuje on bowiem zróżnicowane działania, które nie zawsze mają bezpośredni związek z ich przeznaczeniem i zagospodarowaniem⁴.

⁴ Przykładowo, podsystem obrotu nieruchomościami, czy podsystem finansowania nieruchomości w pewnych przypadkach może wywierać istotny wpływ na ich zagospodarowanie. Czasami jednak np.

2. Przeznaczenie, zagospodarowanie terenu i aktywna polityka przestrzenna

Kolejnym etapem analizy po zaproponowaniu definicji systemu gospodarki przestrzennej, jest przedstawienie jego oddziaływania na rynek nieruchomości. Uznać należy, że najważniejszym elementem tego oddziaływania jest określenie przeznaczenia i sposobu zagospodarowania nieruchomości (co wpływa istotnie na popyt i podaż na tym rynku). W podrozdziale zweryfikowano więc, na jakich zasadach przeznaczenie i zagospodarowanie terenu jest określane i jakie systemowe problemy w tym zakresie występują. Rozwinięciem powyższego zagadnienia jest prowadzenie aktywnej polityki przestrzennej, której głównym celem powinno być takie określanie przeznaczenia i zagospodarowania terenu, które byłoby w pełni zgodne z podstawowymi wartościami systemu gospodarki przestrzennej, ale też stanowiłoby jednocześnie wyraz sprawności władz publicznych (zwłaszcza lokalnych).

Podstawowym instrumentem polityki przestrzennej jest planowanie przestrzenne [Drzazga 2011, s. 222], podejmowane przez różne organy władzy publicznej, jednak w najszerszym stopniu przez władze gminne. Obejmuje ono nie tylko planowanie z wyprzedzeniem dopuszczalnego użytkowania gruntów (np. plan zagospodarowania przestrzennego), ale także kształtowanie rozwiązań wywierających dopiero wpływ na zagospodarowanie danej przestrzeni. Gospodarka przestrzenna obejmuje sferę związaną z polityką przestrzenną, a ta ostatnia – z planowaniem przestrzennym (czyli nie funkcjonują oddzielnie, obok siebie). Bardzo istotnym elementem jest tutaj określenie kluczowych działań, które w systemie gospodarki przestrzennej przez narzędzia polityki przestrzennej powinny być realizowane. W analizowanym kontekście należy doprecyzować także stosowane często błędnie zamiennie pojęcia *przeznaczenia terenu* i *zagospodarowania terenu*. To pierwsze łączy się z ogólnym celem, który jest (np. w jakims akcie planistycznym) przyporządkowany danemu terenowi. Może to odbywać się na pewnym poziomie ogólności. Przeznaczenie może być np. mieszkaniowe, a konkretne narzędzia polityki przestrzennej mogą doprecyzowywać, jaka konkretnie zabudowa będzie w danym miejscu dopuszczalna. Przeznaczenie terenu wynikać powinno z konkretnego aktu planistycznego. Natomiast zagospodarowanie terenu oznacza już konkretny stan faktyczny i konkretne działania podejmowane względem danego terenu przez użytkowników przestrzeni. Zagospodarowanie (jak wskazano poniżej) stanowi jeden z etapów związanych z polityką przestrzenną.

Otwartym zagadnieniem, zwłaszcza z perspektywy poszczególnych skutków, może być określenie tego, jakie rodzaje przeznaczenia terenu mogą zostać wyróżnione. Uznać należy, że jedną z istotnych podstaw może być klasyfikacja rynku nieruchomości według przeznaczenia. Kompleksowe ujęcie przedstawiła w tym kontekście Kucharska-Stasiak [2006, s. 43], wyróżniając rynek nieruchomości mieszkaniowych,

zmiana praw do nieruchomości nie ma bezpośredniego znaczenia z tej perspektywy.

nieruchomości komercyjnych, nieruchomości rolnych, nieruchomości specjalnego przeznaczenia (m.in. nieruchomości cmentarne, kościelne, zajęte przez parki, pola golfowe, itp.). Taki sposób określania przeznaczenia nieruchomości (a w konsekwencji – również terenu) należy uznać za bardziej odpowiedni od określonego w obowiązujących aktach prawnych. W *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* określono bowiem, że przeznaczenie terenu przede wszystkim⁵ określa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Jednak w *Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* jako rodzaje możliwych przeznaczeń wyodrębniono: mieszkaniowe, usługowe, rolnicze, techniczno-produkcyjne, zieleni i wody, komunikację i infrastrukturę techniczną. Każde wyodrębnione przeznaczenie zostało podzielone na kilka bardziej szczegółowych. Wydaje się jednak, że nawet same podstawowe grupy nie są wyodrębnione na tych samych, jednorodnych zasadach. Nie można bowiem traktować jako równoważnych terenów przeznaczanych na cele mieszkaniowe i np. na infrastrukturę techniczną⁶. W związku z powyższym klasyfikację Kucharskiej-Stasiak należałoby uznać za bardziej przydatną i adekwatną również w sferze gospodarki przestrzennej. W rozdziale drugim zwrócono uwagę, w jaki sposób przeznaczenie i zagospodarowanie terenu powinny zostać określone w konkretnych narzędziach polityki przestrzennej.

Przeznaczenie terenu i sposób jego zagospodarowania powinien wynikać z polityki przestrzennej. Jak słusznie wskazuje Borsa [2015, s. 42], stanowi ona jeden z elementów polityki publicznej. Hausner [2008, s. 46] zaznacza, że polityka publiczna to szczególnie rodzaj polityki prowadzony przez władze publiczne. Projektowaniem i wdrażaniem polityk publicznych zajmuje się zarządzanie publiczne. Z tego powodu zasadne wydaje się uwzględnienie, w ramach dalszej analizy, również kwestii związanych z zarządzaniem publicznym. Kudłacz [2015, s. 33] uznaje politykę przestrzenną także za część polityki rozwoju mającą na celu interwencję w gospodarowanie przestrzenią w określonej skali terytorialnej. Jako kluczowe zadania polityki przestrzennej wskazuje się m.in. na koordynację przestrzennej działalności publicznej, polegającą na łączeniu różnych zamierzeń pod względem czasu, miejsca, realizacji i uzyskiwanych zamierzeń [Korenik, Słodczyk 2005, s. 13]. Powyższy punkt widzenia potwierdza systemowy wymiar samego systemu polityki przestrzennej (o którym wspomniano

⁵ Użyto zwrotu *przede wszystkim*, gdyż zdaniem autora częściowo przeznaczenie terenu – w szerszym wymiarze – określa się w obecnym systemie prawnym także w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania terenu. Może kolejnym problemem jest również to, że kwestie te w przepisach nie zostały określone jednoznacznie.

⁶ Pojawia się bowiem wątpliwość, czy infrastruktura techniczna nie stanowi np. elementu przeznaczenia mieszkaniowego, zwłaszcza przy rozumieniu przeznaczenia terenu jako ogólnego celu, któremu teren ma służyć. Nawet, jeżeli przyjmujemy dopuszczalność dokonania takiej klasyfikacji, pojawić się może pytanie jak, z zachowaniem pełnej konsekwencji oznaczać wtedy tereny z urządzeniami przesyłowymi podziemnymi, pas technologiczny wokół urządzeń przesyłowych, czy też szerzej rozumianą ich strefę oddziaływania.

w poprzednim podrozdziale). W tym miejscu zastanowić się można nad tym, jak daleko idąca powinna być interwencja w gospodarowanie przestrzenią w skali terytorialnej. Jednym z wyznaczników będzie niewątpliwie możliwość połączenia określonych zamierzeń w czasie i miejscu. Jednak już na tym etapie warto zasygnalizować możliwe bariery związane z takim działaniem, spowodowane oporem użytkowników przestrzeni (lub nawet ich określonych grup). Problematykę związaną z przedmiotowymi zagadnieniami można w znacznym stopniu sprowadzić do *gry o przestrzeń* oraz do dyskusji na temat wzajemnych relacji między zakresem prawa własności a celami i dobrem publicznym. Zapewne w tym miejscu zauważalny jest jeden z kluczowych problemów związanych z prowadzeniem polityki przestrzennej. Jej cele, nawet wyznaczone w sposób optymalny, bardzo często natrafiają na opór ze strony użytkowników przestrzeni, a także liberalnie rozumianej doktryny ochrony prawa własności. Opór ten nie może zresztą być przełamany zbyt szybko i zbyt prosto (może to bowiem spowodować jeszcze dalej idące negatywne konsekwencje o charakterze społecznym). Tym bardziej więc potrzebne jest systemowe ujęcie całej tej problematyki, w ramach którego wzajemne powiązania między poszczególnymi elementami całego systemu wydają się szczególnie istotne.

Przy okazji charakterystyki zagospodarowania danego terenu dodać trzeba, że nie wystarczy tylko częściowe jego określenie. Pominięcie kwestii związanych z dostępem do drogi publicznej, czy też szerzej – względem infrastruktury technicznej ostatecznie może przynieść znacznie więcej problemów, aniżeli korzyści. Przejawem tego może być zbyt szerokie stwarzanie możliwości zabudowy mieszkaniowej różnych terenów, za którym idzie konieczność realizacji obiektów infrastruktury technicznej ze środków publicznych – z perspektywy systemowej, nie zawsze niezbędna, prowadząca do ograniczenia realizacji innych zadań publicznych⁷. Problemy związane z zapewnieniem poszczególnym terenom odpowiedniej infrastruktury technicznej można połączyć z zagadnieniem renty gruntowej. Już w ujęciu D. Ricardo, jeden ze składników renty różniczkowej obejmował kwestie związane z wysokością kosztów transportu.

Egzekwowania zadań związanych z przeznaczeniem terenu i określeniem ram jego zagospodarowania, można oczekiwać przede wszystkim od kluczowego podmiotu polityki przestrzennej, czyli gminy (i jej organów). Problemem w tym kontekście będzie zweryfikowanie, jakie organy gmin mają realne możliwości realizacji tych zadań i jak z tych możliwości korzystają (m.in. w tym kontekście uzasadniona jest –

⁷ Można dodać, że osobną, wymagającą analizy kwestią jest wpływ inwestycji związanych z infrastrukturą techniczną na system gospodarki przestrzennej. Posadowienie urządzeń przesyłowych lub nawet ustanowienie służebności przesyłu nie zawsze jest zgodne z narzędziami polityki przestrzennej. I w tym przypadku nie tyle chodzi o wymuszanie przez uczestników rynku nieruchomości określonej zabudowy, ale raczej zbyt mocno zróżnicowanych ujęć prawnych i technicznych kwestii związanych z infrastrukturą techniczną. Zbyt często ujęcie planistyczne miesza się z ujęciem cywilistycznym, narzucanym nie zawsze precyzyjnie przez orzekające w takich sprawach sądy. Z perspektywy ograniczeń możliwości zagospodarowania nieruchomości niejasną kwestią jest szczegółowe zdefiniowanie zakresu służebności przesyłu i związanych z nim pojęć, np. pasa technologicznego, czy pasa montażowego.

rozwinięta w dalszej części pracy – teza o niesprawności władz gminnych w polityce przestrzennej). Kolejnym etapem jest zagospodarowanie przestrzenne, które w ujęciu Cymermana [2010, s. 13] obejmuje całość czynności planowego rozmieszczenia na danym obszarze ludności, mieszkań, infrastruktury społecznej, technicznej i gospodarczej w celu racjonalnego zagospodarowania, funkcjonowania i użytkowania tego obszaru z uwzględnieniem ochrony środowiska i jakości życia. Zastanović się można nad tym, w jakim stopniu w obecnych ramach systemowych zagospodarowanie terenu bezpośrednio wynika z planowania przestrzennego. W wielu przypadkach pomiędzy planowaniem przestrzennym a rzeczywistym zagospodarowaniem terenu występuje istotna rozbieżność. Przede wszystkim w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego⁸, ale również częściowo w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (choć trzeba przyznać, że w doktrynie prawnej różnie to ostatnie będzie oceniane) jest określone przeznaczenie terenu. Podstawą do zagospodarowania terenu będą również fragmenty planów miejscowych, w przypadku ich braku – decyzje lokalizacyjne oraz w kolejnym etapie częściowo pozwolenia na budowę. Brak spójności między aktami (zarówno o charakterze strategicznym, jak i regulacyjnym) określającymi przeznaczenie a decyzjami określającymi zagospodarowanie terenu można uznać za jeden z głównych problemów systemowych. W wymiarze sprowadzonym do konkretnej kazuistyki może to oznaczać chociażby problem dotyczący braku konieczności analizy studium przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnej lub brak precyzji planów miejscowych (co wywiera wpływ na zróżnicowane możliwości wydawania pozwoleń na budowę). Relacje między pojęciami przeznaczenia i zagospodarowania terenu nie zawsze są dostatecznie doceniane. W tym również tkwi geneza części błędów popełnianych przez władze publiczne. Dlatego warto zastrzec, że w systemie gospodarki przestrzennej:

- określone przeznaczenie terenu musi wyznaczać ogólny cel związany z wykorzystaniem tego terenu,
- zagospodarowanie terenu musi zawsze być zgodne z wyznaczonym przeznaczeniem terenu.

Brak spełnienia powyższych wymogów przyczynia się do zjawisk zauważalnych obecnie. Przeznaczenie w planach miejscowych i częściowo w studiach (z uwzględnieniem zróżnicowanych konsekwencji postanowień tych aktów) terenów na cele mieszkaniowe w zbyt szerokim, w stosunku do potrzeb zakresie, powoduje nadpodaż gruntów, a także bańkę spekulacyjną na rynku nieruchomości. Trzeba dodać, że negatywne rozwiązania pogłębia jeszcze stwarzanie podstaw do szerszego zagospodarowania terenów na zabudowę mieszkaniową na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Negatywne konsekwencje powyższego będą odczuwalne również dla władz gminnych, które mogą mieć problemy z realizacją innych zadań publicznych.

⁸ Zastrzec trzeba, że poza przeznaczeniem terenu plany miejscowe określają też część podstaw dla zagospodarowania terenu.

Przy czym przeznaczenia terenu oznaczyć można na różne sposoby. Najlepsze byłoby jego określenie w dokumencie wiążącym dla całej gminy. Może również wynikać (jak proponuje się w koncepcji zintegrowanego systemu planowania rozwoju przygotowanej przez Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN) z przeprowadzonej uprzednio inwentaryzacji danego terenu. Wyznaczenie przeznaczenia terenu na podstawie takiej inwentaryzacji potwierdzałoby dotychczasowy stan faktyczny i stwarzałoby silną barierę przed jego zmianami. Ważne wydaje się to, aby określanie przeznaczenia danego terenu nie stanowiło podstawy do formułowania zbyt szczegółowych wytycznych odnoszących się do zagospodarowania terenu. Jak bowiem powyżej wskazano, oba pojęcia w systemie gospodarki przestrzennej również w wymiarze praktycznym trzeba od siebie oddzielać. Konkludując, można stwierdzić, że jednym z kluczowych zadań polityki przestrzennej i narzędzi polityki przestrzennej jest wyraźne odróżnienie przeznaczenia terenu i zagospodarowania terenu z jednoczesnym stworzeniem dla każdego z nich instytucjonalnych ram. Określenie przeznaczenia terenu musi wynikać częściowo z działań składających się na system gospodarki przestrzennej i zarazem przynajmniej w jakimś stopniu uwzględniać stan faktyczny występujący na danych nieruchomościach. Zmiana przeznaczenia terenu powinna mieć miejsce w wyjątkowych przypadkach. Natomiast rola uczestników rynku nieruchomości może polegać na próbie doprecyzowania sposobu zagospodarowania nieruchomości – przy co najmniej nadzorze władz publicznych i zgodnie z przeznaczeniem terenu.

Procesy te muszą być w jakiś sposób skoordynowane. Warto więc również zdiagnozować to, jakie czynniki mają na nie decydujący wpływ. Również w tym miejscu nie sposób nie odnieść się do, znów kluczowej w tym kontekście, roli organów gminy. Poniższa analiza dotyczy przede wszystkim terenów miejskich, ale w odpowiednim zakresie można ją również odnieść do innych terenów. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że organizacja i urządzenie przestrzeni wynikać będzie m.in. z następujących czynników: struktury własności ziemi, czyli czynnika prawnowłasnościowego, czynnika administracyjno-instytucjonalnego, którego wyrazem są administracyjne podziały przestrzeni, czy też organizacyjnych form życia społecznego [Liszewski 1997, s. 60]. Praktycznie na kształtowanie każdego z powyższych czynników istotny wpływ będą miały władze publiczne – zarówno władze państwowe, jak też władze gminne. Nie oznacza to jednak możliwości swobodnego, zupełnie uznaniowego kształtowania np. struktury własności ziemi lub form użytkowania terenu – również one muszą być oparte na pewnych ramach. Można rozważać to, w jakim stopniu ramy te mogą być podstawą do ograniczeń prywatnych praw użytkowników przestrzeni. Zapewne jednym z punktów odniesienia muszą być wartości związane z ładem przestrzennym. Nie można jednak ograniczyć się do założenia, że powołanie w jakimś akcie pojęcia *ład przestrzenny* i oddanie jego wykładni np. planistom rozwiąże wszystkie problemy. Wydaje się, że wręcz przeciwnie – może to pogłębić występującą niesprawność władz publicznych i subiektywizm rozstrzygnięć przestrzennych. Dlatego przy określaniu

zasad kształtowania struktury własności ziemi, czy też – pośrednio – morfologii danego obszaru – poza wytyczeniem ogólnych reguł, warto uwzględnić wiele rozwiązań szczegółowych. Nie będą to pełne, typowe narzędzia polityki przestrzennej, ale rozwiązania, przez które w znacznym zakresie można np. współkształtować rynek nieruchomości. Wymienić można chociażby:

- prawo pierwokupu nieruchomości,
- prawo pierwszeństwa przy nabyciu nieruchomości,
- tryb przetargowy i bezprzetargowy przy zbywaniu nieruchomości,
- bonifikata przy zbywaniu nieruchomości,
- podatki i opłaty lokalne związane z nieruchomościami.

Nie można wskazanych rozwiązań nadużywać, stosować w zbyt szerokim zakresie. Obwarowanie większości przypadków dotyczących zbywania nieruchomości np. ustawowym prawem pierwokupu byłoby zbyt daleko idące i zapewne zupełnie zablokowałoby rynek. Jednak w kilku indywidualnych przypadkach rozwiązanie to jest potrzebne. Przykładem będzie prawo pierwokupu, które może przysługiwać gminie wobec nieruchomości położonych w ramach obszaru rewitalizacji. Dysponowanie przez gminę takim uprawnieniem ułatwi w wielu przypadkach realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych, które bez podobnych zabezpieczeń mogą być niemożliwe do realizacji. Rozważać można to, czy odniesienie prawa pierwokupu do wszystkich (bez żadnych wyjątków) nieruchomości w obszarze rewitalizacji jest optymalne, jednak przy ewentualnym wyodrębnianiu poszczególnych kategorii nieruchomości mógłby powstać jeszcze większy problem. Wprowadzenie do systemu tego typu rozwiązań musi jednak zostać poprzedzone:

- dokonaną przez władze krajowe oceną ogólnej zasadności w zakresie możliwości ich stosowania w ogóle,
- dokonaną (przede wszystkim) przez władze gminne oceną możliwości i potrzeby ich zastosowania w konkretnych, szczegółowych przypadkach.

Na obu szczeblach kluczowym elementem tego rodzaju uzasadnienia powinny być przesłanki i wartości związane z systemem gospodarki przestrzennej – zapewne mocniej skonkretyzowane. Przykładowo, można w tym kontekście wymienić: realizację celów publicznych, realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych, ochronę środowiska i przyrody.

Na szczególne zaakcentowanie zasługuje również zagadnienie współkształtowania przez władzę publiczną organizacyjnych form życia społecznego. Jest to dopełnienie wcześniej analizowanych problemów. W tym ujęciu można powołać przedstawioną w dalszej części pracy koncepcję dóbr. Potwierdzić należy pozytywną ocenę tendencji, w ramach której przez oddziaływanie władz publicznych to właśnie konkretne wspólnoty stają się coraz bardziej istotnymi aktorami odpowiedzialnymi za kształtowanie przestrzeni. Jednocześnie, taka zmiana też wiąże się z potencjalnymi zagrożeniami, np. możliwością szerszego wykluczania poszczególnych użytkowników przestrzeni.

Wracając natomiast do determinantów planowania przestrzennego, wskazać można również, że o wytwarzaniu przestrzeni decydują przede wszystkim: środowisko naturalne, rozwój techniki i technologii, systemy wartości i kategorie kultury oraz świadomie działające jednostki [Jałowiecki 1988, s. 54–84; Gaczek 2003, s. 72]. To będzie istotne przy określaniu przeznaczenia terenu oraz tworzeniu pewnych ram związanych z jego zagospodarowaniem. Z kolei Dalton i Holscher [2006, s. 3] dostrzegli wzajemne oddziaływanie między przestrzenią a społeczeństwem. Można zastanawiać się nad tym, które z wymienionych czynników powinny mieć większy, a które mniejszy wpływ na przestrzeń. W analizowanym kontekście pewnym wyzwaniem jest zwłaszcza zapewnienie szerszego oddziaływania wartości (szczególnie tych związanych z ładem przestrzennym). Zbyt duże powierzchnie przeznaczane pod zabudowę świadczą natomiast o zbyt dużym wpływie jednostek i indywidualnych interesów na przestrzeń. W takich sytuacjach w sposób zauważalny proporcje dotyczące systemowych zależności między przeznaczeniem a zagospodarowaniem nie są poprawne. Dlatego należałoby w szerszym stopniu zadbać o to, aby „świadomość” jednostek nie występowała tylko przy ich determinacji w realizacji danej inwestycji, ale również w ramach troski o wspólną przestrzeń. Oczywiście tego rodzaju założenie należy również odnieść do barier i problemów blokujących wytwarzanie przestrzeni. Powyższe ujęcie uzasadnia również sformułowanie *system gospodarki przestrzennej*. Jak wskazano powyżej, na zagospodarowanie terenu istotny wpływ poza działaniami władz publicznych wywierają również zjawiska społeczne, czy typowo geograficzne, od których nie można abstrahować. W tym kontekście powołać można występujące w literaturze założenie, zgodnie z którym polityka przestrzenna musi być „oparta na dowodach” [Cartwright, Hardie 2012, s. 12]. Konieczne jest więc szczegółowe empiryczne uzasadnienie podejmowanych działań. Na pewno można podzielić ten punkt widzenia, jednak z pewnymi zastrzeżeniami. Rzeczywiście, działania władz publicznych w zakresie polityki przestrzennej nie mogą być arbitralne. Jednak zbyt szerokie „dowodzenie” określonych działań przestrzennych też wiązałoby się z nadmiernym ryzykiem proceduralnej blokady polityki przestrzennej (znaczną część użytkowników przestrzeni powoływałyby „swoje” dowody, które może w wymiarze formalnoprawnym miałyby różne skutki, ale w wymiarze społecznym – pogłębiałyby istotnie konflikty przestrzenne⁹). Dlatego wskazać należy konkretny kierunek realizujący w znacznym zakresie powyższy postulat – zintegrowane planowanie rozwoju. Dzięki niemu konkretne działania np. władz gminnych wynikają także z wcześniej-

⁹ Zwrócić należy uwagę także na to, że w niektórych przypadkach założenia te częściowo są realizowane. Dotyczy to sytuacji kierowania skarg na plany miejscowe przez właścicieli nieruchomości/użytkowników wieczystych. Jeżeli zarzuty dotyczą nadmiernego ograniczenia praw rzeczowych przez plan, sąd weryfikuje, na jakiej podstawie ograniczenia zostały do planu wprowadzone i jak dokładnie wygląda uzasadnienie powyższego. Jest to oczywiście ocena fragmentaryczna i subiektywna (bez udziału biegłych), ale można w takim kontekście stwierdzić elementy koncepcji oparcia polityki przestrzennej „na dowodach”.

szych bardziej szczegółowych analiz przygotowywanych w ramach perspektywy opracowywania dokumentów strategicznych.

Uwzględnienie powyższego nie zmienia jednak tego, że kluczowa rola w kształtowaniu przestrzeni odgrywana jest przez władze. To one bowiem mogą oddziaływać na zakres realnego w danym przypadku wytwarzania przestrzeni, a także związanych z tym ograniczeń. Feltynowski [2009, s. 19] wyróżnia w tym kontekście bierną i aktywną politykę przestrzenną. Aktywna polityka przestrzenna sprowadzać się będzie przede wszystkim do: określenia celów polityki przestrzennej, udziału władzy lokalnej w procesie zagospodarowania przestrzeni i implementacji w przestrzeń gminy inwestycji. Wbrew pozorom, spełnienie nawet niektórych z wymienionych kryteriów zauważalne jest w niewielkim zakresie. Określenie celów oraz łączności z innymi politykami ogranicza się tylko do zawarcia określonych (ogólnych) deklaracji w konkretnych dokumentach, a udział w lokalnym procesie zagospodarowania przestrzeni jest epizodyczny, uzależniony przede wszystkim od skali presji ze strony konkretnych użytkowników przestrzeni.

Gaczek [2003, s. 15] wśród cech aktywnego sposobu prowadzenia polityki przestrzennej (gminy miejskiej) wymienia m.in.: nacisk na wdrażanie ustalonych, konkretnych celów, poszukiwanie skutecznych i efektywnych instrumentów wdrożenia, analizę kosztów realizacji celów i zabezpieczenie środków finansowych, wykorzystanie podejścia strategicznego w realizacji przyjętych celów rozwoju przestrzennego i powiązanie z nimi programów działania, wykorzystanie rozbudowanego zestawu zróżnicowanych instrumentów (m.in. urbanistyczno-architektonicznych, prawnych, ekonomiczno-finansowych, czy też marketingowych), stosowanie rynkowych instrumentów gospodarki gruntami zapewniających środki na realizację celów gminy, podejmowanie działań prewencyjnych, niedopuszczających do ograniczeń rozwoju gminy oraz podejmowanie aktywnych działań na rzecz łączenia różnych zewnętrznych źródeł finansowania w realizacji programów rozwoju przestrzennego. Można tutaj wskazać, że aktywna polityka przestrzenna sprowadzać się będzie do określonego, opartego na szerszej refleksji i przeprowadzonych analizach stosowania narzędzi polityki przestrzennej. Chodzi jednak o to, żeby działania te nie były przypadkowe, zupełnie uznaniowe, ani oderwane od całej koncepcji zagospodarowania przestrzennego poszczególnych terenów (zarówno skali lokalnej, jak i krajowej). Tak jak wskazał to Feltynowski [2009], działalność opierać się musi na wyznaczonych realnie celach i połączeniu ich z innymi politykami. Oznacza to konieczność podejmowania następujących działań przez gminę:

- regularnej weryfikacji, wręcz monitoringu aktualnego zagospodarowania terenu (w tym stanu infrastruktury technicznej) i powiązania stanu faktycznego z koncepcjami wyrażanymi w gminnych dokumentach planistycznych¹⁰;

¹⁰ Potrzeby takich działań są zresztą coraz silniej akcentowane w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Bez analiz nie można ani uchwalić zmiany studium, ani nowego planu miejscowego.

- uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza dla terenów o potencjalnych konfliktach przestrzennych, łagodzenie tych konfliktów, z uwzględnieniem wytycznych związanych z ładem przestrzennym (przy czym już teraz zastrzec należy, że samo uchwalanie planów miejscowych nie będzie wystarczające i nie może być traktowane w kategoriach recepty na wszystkie problemy przestrzenne);
- łączenia narzędzi polityki przestrzennej z innymi instrumentami dostępnymi w gminach – np. kształtowaniem stawek podatków od nieruchomości lub gminną polityką w zakresie zbywania nieruchomości publicznych.

Zadania te są w praktyce realizowane na różne sposoby. Niemniej jednak od efektywności działań w tym zakresie uzależnione jest osiągnięcie kolejnych ważnych celów (zarówno z punktu widzenia planowania przestrzennego, jak też funkcjonowania rynku nieruchomości). Można wskazać, że rolą aktywnej polityki przestrzennej w gminie powinno być:

- zdiagnozowanie na podstawie celów krajowej i wojewódzkiej polityki przestrzennej, celów gminnej polityki przestrzennej;
- powiązanie tych celów z przewidywanymi skutkami ekonomicznymi, społecznymi i środowiskowymi;
- dbałość o wdrażanie tych celów do poszczególnych narzędzi polityki przestrzennej;
- dbałość o powiązanie między narzędziami polityki przestrzennej a innymi działaniami podejmowanymi przez gminę oraz – w miarę możliwości – przez użytkowników przestrzeni.

Działania i intencje użytkowników przestrzeni powinny być w tym procesie w miarę możliwości uwzględniane. Nie mogą one jednak naruszać wytycznych płynących z wyższych szczebli.

3. Rynek nieruchomości

Wilkin uznaje, że zasadniczą cechą ludzkiej egzystencji jest nieustanna konieczność dokonywania wyborów w warunkach różnych ograniczeń¹¹. Dokonywane wybory zazwyczaj więc nie będą wiązać się z pełną satysfakcją ze strony osoby ich dokonującej, ani uzyskaniem przez nią wszystkich celów. Niewątpliwie, w istotnym zakresie takie ograniczenia widoczne będą przy okazji analizy rynku. Zarówno sam rynek, jak też opisujące go modele, zakładają liczne ograniczenia dla jego uczestni-

¹¹ Stwierdzenie to zostało przytoczone przy okazji charakterystyki założenia *homo oeconomicus* [Wilkin 2012, s. 9].

ków¹². Rynek definiowany jest na różne sposoby. Na obecnym etapie, przede wszystkim należy odejść już od jego bardziej historycznego ujęcia obejmującego rozumienie rynku jako konkretnego miejsca, na którym dokonywane były transakcje sprzedaży (i inne o charakterze rynkowym). Z perspektywy poruszanej w pracy problematyki można zauważyć, że to pierwotne ujęcie rynku miałyby znacznie silniejszy związek z systemem gospodarki przestrzennej. Tak rozumiany rynek stanowiłby wręcz jeden z elementów tego systemu. Jednak, zachowanie tego ujęcia utrudniałoby analizę roli uczestników rynku nieruchomości w oddziaływaniu na system gospodarki przestrzennej, a także konsekwencji ekonomicznych narzędzi polityki przestrzennej. Niemniej jednak wyjście od tradycyjnego rozumienia pojęcia rynku pozwala wyodrębnić i bardziej przejrzysto zaprezentować także inne jego definicje. W tym kontekście wyróżnić można ujęcia, zgodnie z którymi rynek to: zespół określonych podmiotów [Foryś 2011, s. 22], całość dokonywanych transakcji sprzedaży oraz warunków, w jakich przebiegają [Milewski 1997, s. 31–32], ogół stosunków wymiennych [Mruk 2003, s. 11], siły tworzone przez sprzedających i kupujących – wpływających na popyt [Miller 1998, s. 14], proces [Begg *et al.* 1997, s. 41, Kopycińska 2001, s. 29], czy też w końcu system stanowiący zbiór elementów (podmiotów i przedmiotów rynkowych) powiązanych ze sobą za pomocą odpowiednich relacji, stosunków rynkowych [Młynarski 1993, s. 22; Główska 2008, s. 22].

Tak jak przy ogólnych definicjach rynku, możemy także znaleźć różne sposoby definiowania i postrzegania rynku nieruchomości. Wyróżnia je m.in. Kucharska–Stasiak, [2006, s. 40, podobnie Gawron 2009, s. 9] wskazując, że *rynek nieruchomości* określa się przeważnie jako: działania i interakcje ludzi, działalność gospodarczą, czy też zbiór mechanizmów i w końcu – ogół stosunków wymiany (obejmujących zamierzenie kupna, sprzedaży, najmu lub dzierżawy) i stosunków równoległych, zachodzących między uczestnikami rynku, tworzącymi popyt i podaż nieruchomości. Można wyróżnić też ujęcia strukturalne rynku nieruchomości [Kałkowski 2003, s. 15] oraz systemowe (czyli *rynek nieruchomości* jako system składający się z różnych podmiotów powiązanych odmiennymi relacjami i zasad jego funkcjonowania). M. Bryx [2006, s. 12–13] podzielił tak rozumiany rynek na cztery podsystemy, argumentując to niedostatecznym w innych ujęciach zaakcentowaniem w definicji rynku nieruchomości kluczowych kwestii rozwoju i finansowania. Rynek nieruchomości w takim układzie jest również spójny i jego spójność stanowi ważny element definicyjny. Przedstawienie takich podsystemów rzeczywiście pod wieloma względami będzie wygodniejsze z punktu widzenia formułowania definicji oraz prowadzenia badań. Warto bowiem zastrzec, że każdy z podsystemów będą cechować trochę odrębne właściwości, które czasem trudno byłoby sprowadzić do wspólnego mianownika.

¹² Czasem spowodowane ograniczeniami np. prawnymi, systemowymi, a kiedy indziej – samą konkurencją.

Prawidłowe funkcjonowanie rynku nieruchomości jest uzależnione od efektywnie funkcjonującej infrastruktury instytucjonalno-prawnej oraz przejrzystości i respektowania praw własności [Foryś 2011, s. 38–53]. W odniesieniu do ostatniego z punktów można zastanawiać się – w kontekście relacji z innymi systemami – co należy rozumieć przez prawidłowe funkcjonowanie rynku nieruchomości. Niewątpliwie, uwzględnić w tym kontekście należałoby zarówno ocenę potencjału rynku nieruchomości, jak też jego efektywność informacyjną. Niewątpliwie jednak wprowadzanie przez władzę publiczną poważnych ograniczeń będzie w obu wymienionych zakresach oddziaływać negatywnie. Przykładem może być tutaj sytuacja na rynku nieruchomości rolnych po wejściu w życie *Ustawy dotyczącej obrotu nieruchomościami rolnymi*.

Powyższy przegląd definicji potwierdza tezę, że rynek, w tym rynek nieruchomości może być rozumiany na różne sposoby¹³. Ogólnie, poza przywołaną na początku podrozdziału definicją terytorialną, można próbować definiować rynek podmiotowo, przedmiotowo, systemowo, procesowo lub instytucjonalnie (przy czym część tego rodzaju sposobu definiowania może się ze sobą łączyć). Foryś [2011, s. 31] wskazuje, że ujęcie systemowe wskazuje na uporządkowanie rynku, zidentyfikowanie wszystkich elementów systemu i ich wzajemnych powiązań. W tym kontekście ujęcie systemowe w najszerszym stopniu ujmuje różne, przedstawione powyżej, spojrzenia i możliwe ujęcia rynku. Cenne jest zwłaszcza to, że w kompleksowy sposób ujmuje ono zakres podmiotowy i przedmiotowy związany z rynkiem (ważny również w innych definicjach), spajając to ze stosunkami rynkowymi.

Rynek może być również rozpatrywany w różnych kategoriach: zarówno ekonomicznej, jak i przestrzennej [Nojszewska 1996, s. 33–49; Kucharska-Stasiak 2006, s. 38]. W kontekście kategorii przestrzennej można dodać kilka uwag. Przede wszystkim, w ramach jednego obszaru danej gminy (lub jej części), czy miasta, warunki związane z dokonywaniem transakcji dotyczących nieruchomości mogą być mocno wzajemnie zróżnicowane. Inaczej np. będzie wyglądać transakcja dotycząca zbycia lokali w nowoczesnym biurowcu, a inaczej – lokali w położonym obok starym bloku mieszkalnym. Tak więc w ramach takiej kategorii obszarowej należy stwierdzić bardzo istotne wzajemne zróżnicowanie poszczególnych nieruchomości (a ujmując to inaczej – poszczególnych elementów przestrzeni). Nawet przywołane powyżej przykłady obszarów podlegać jednak będą wspólnym tendencjom. Warunki związane z dokonywaniem transakcji w ramach danego obszaru rynkowego nie muszą być takie same, ale oparte na wspólnych podstawach. Właśnie zdefiniowanie, czy też kształtowanie tych podstaw będzie kluczowe przy określeniu sposobu oddziaływania między rynkiem nieruchomości a systemem gospodarki przestrzennej. Określone przeznaczenie i zagospodarowanie terenów wpływa istotnie na zakres dokonywanych transakcji na rynku. Z drugiej strony, uczestnicy rynku nieruchomości w celu optymalizacji przyszłych

¹³ W literaturze słusznie wskazuje się na konieczność akcentowania wzajemnej odrębności pojęć *rynku* i *gospodarki* [Hausner 2008, s. 62].

transakcji będą w znacznym zakresie wpływać na walory przestrzenne konkretnych nieruchomości. W licznych przypadkach ich cele nie będą jednak zbieżne z celami ładu przestrzennego, ale jedynie uzyskaniem możliwie największego zysku. W takich sytuacjach czasami może się to pokrywać z celami ładu przestrzennego (i taka sytuacja byłaby optymalna, czyli dążenie przez uczestników rynku nieruchomości do zachowania walorów kompozycyjno-estetycznych i środowiskowych terenów), ale nie jest to regułą, a w Polsce występuje w niewielkim zakresie (co wynika m.in. z niskiego kapitału społecznego).

W analizowanym kontekście ważne jest określenie roli rynku w gospodarce i szeroko rozumianych procesach społecznych. Jest to bardzo istotne dopełnienie każdej definicji. Obrazuje bowiem, co w szerszym wymiarze może z konkretnego terminologicznego ujęcia wynikać. Zagadnienie to podejmuje m.in. Forys [2011, s. 27, podobnie Chotkowski 2010, s. 103], która wskazuje, że rolą rynku jest dostarczanie informacji oraz kształtowanie indywidualnych preferencji, oczekiwań i działań wszystkich jego uczestników. Uznać to należy za istotne zwłaszcza w kontekście ujęcia rynku jako instytucji społecznej z określonym porządkiem i otoczeniem instytucjonalnym. Można więc przyjąć, że kształtowanie preferencji, działań i uczestników rynku musi być w znacznym stopniu z takim ładem instytucjonalnym powiązane. Otwartą pozostaje dyskusja, jak dalece i w jaki sposób rynek powinien odgrywać wskazaną rolę. Rozważyć należy również to, czy rola ta powinna być odgrywana samodzielnie, czy też przy wsparciu, w jakiejś formie współkreowania przez władze publiczne. Niewątpliwie czynnikiem brany tutaj pod uwagę powinny być możliwe rozwiązania o charakterze instytucjonalnym. Trzeba bowiem sobie każdorazowo odpowiedzieć na pytanie, jak konkretnie poszczególne role rynku powinna być w praktyce realizowana. Dlatego też w różnych sferach, możliwy zakres współdziałania władz publicznych jest dyskusyjny, niemniej jednak powinien być łączony od strony merytorycznej z kluczowymi wartościami i celami wyznaczonymi w danym systemie. W wielu przypadkach zakres takich związków może budzić wiele dodatkowych wątpliwości. Przy rynku nieruchomości, jedną z takich nadrzędnych wartości powinien być ład przestrzenny, który powinien istotnie determinować, powiązany również z tym rynkiem, system gospodarki przestrzennej.



Ryc. 1. Rola rynku w perspektywie krótkookresowej i długookresowej

Źródło: Opracowanie własne.

Można więc przyjąć (ryc. 1), że wskazane role rynku będą prowadzić do osiągnięcia określonych skutków. Skutki te mogą sprowadzać się zarówno do stworzenia określonych zmian w ramach danego stanu faktycznego, jak również pewnych szerszych modyfikacji instytucjonalnych. Na ryc. 1 przedstawiono to w takim ujęciu, że realizacja ról rynku musi prowadzić do konkretnego efektu i należałoby to nawet traktować w kontekście związku przyczynowo-skutkowego (który sam z siebie nie następuje, ale który należałoby jakoś systemowo egzekwować). Wiąże się to również z założeniem, że role rynku są z punktu widzenia założonych wartości w pełni pozytywne. Osobnym zagadnieniem jest to, jak tego rodzaju skutki w rzeczywistości powinny być egzekwowane. Czyli – ujmując to inaczej – w jak daleko idącym stopniu władze publiczne (i inni interesariusze) mogą wywierać wpływ na realizację określonych ról przez rynek i w konsekwencji – jak mocno mogą w ten rynek ingerować. Niewątpliwie, zagadnienie to musi być różnie oceniane w kontekście poszczególnych rodzajów rynku i różnych chronionych przy tej okazji wartości¹⁴. Odpowiedzi na postawione pytanie muszą być dostosowane do konkretnych sytuacji. W ramach prezentowanej pracy przedmiotem analizy są przede wszystkim ewentualne ograniczenia związane z funkcjonowaniem rynku nieruchomości w kontekście potrzeb stojących przed systemem gospodarki przestrzennej. Już na tym etapie analizy należałoby zastrzec, że wprowadzenie odgórnych ograniczeń nie zawsze będzie jednoznaczne z osiągnięciem założonych (i wyrażonych ogólnie na ryc. 1) celów. W ramach systemu gospodarki przestrzennej i jego relacji względem rynku nieruchomości, można mówić w analizowanym kontekście o:

- ograniczeniach natury prawnej,
- ograniczeniach pozaprawnych lub *quasi*-prawnych.

Ograniczenia natury prawnej mogą sprowadzać się zarówno do odbierania możliwości szerokiego obrotu nieruchomościami (przez prawo pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości lub prawo pierwokupu, a także częściowo przetargowy tryb zbywania nieruchomości). Trochę w innych kategoriach należy rozpatrywać regulacje pośrednio wpływające na rynek. Przykładowo, możliwość uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przewidującego dla danego gruntu zakaz zabudowy również pośrednio pochodzi od ustawodawcy. Jednak już samo wprowadzenie tego ograniczenia zdeterminowane jest również czynnikami o charakterze funkcjonalnym, kompozycyjno-estetycznym, czy społecznym (to może bowiem m.in. determinować uchwalenie planu miejscowego). Tak więc – zapożyczając terminologię *współzarządzania publicznego* – można wskazać, że najbardziej w tym kontekście będzie adekwatne określenie tych ograniczeń jako *quasi*-prawnych.

¹⁴ Tym bardziej, że wartości te mają zróżnicowany zakres szczegółowości i różnie można je konkretyzować. W dalszej części pracy kluczowym zagadnieniem będzie w tym kontekście określenie tego, w jaki sposób role rynku nieruchomości mogą przyczyniać się do kształtowania ładu przestrzennego, zrównoważonego rozwoju i szerzej – gospodarki przestrzennej.

Williamson zaznacza, że rynek może nie tylko sygnalizować pewne zjawiska, ale również ma znaczną zdolność wskazywania i utrzymywania bodźców silnego rodzaju [Williamson 1998, s. 10–57]. Rynek pozwala więc w pewien sposób zdefiniować wartość i jakość określonych bodźców – dlatego też ważna wydaje się wstrzeźliwość względem zakresu wprowadzanych jego ograniczeń. Stosowane w nadmiernym stopniu mogą ograniczać tę pozytywną cechę rynku. Pamiętać jednak trzeba o tym, że cechy pozytywne rynku nie usprawiedliwiają bezkrytycznego spojrzenia na rynek. Jednym z elementów świadczących o słabości rynku będzie zachowanie jego uczestników niezgodnie z przyjętymi zasadami (zachowania oportunistyczne)¹⁵. Już na tym etapie należy powołać Buchanana, uznającego, że rynek jest procesem instytucjonalnym, w ramach którego jednostki będą współdziałały, dążąc do odrębnych celów. Właśnie takie działanie może w pewien sposób osłabiać pozytywne cechy rynku. Tak więc, jak wskazano powyżej, rynek nie mógłby być efektywny – maksymalizować wartość, bez odpowiednich praw i instytucji [Buchanan 1994, s. 119; Zboroń 2009, s. 292], a więc również bez pewnych porządkujących go ograniczeń. Bez tych ograniczeń część funkcji rynku może ulegać co najmniej ograniczeniom. Instytucjoniści (powoływani szerzej również w dalszych rozważaniach) zakładają z tego powodu, że nie można ograniczać refleksji w zakresie praktyki gospodarczej tylko do obszaru rynku.

W ramach rozważań nad pojęciem i funkcjami rynku warto w tym miejscu zasygnalizować problematykę dotyczącą ryzyka i niepewności w procesach gospodarczych. Znajdzie ona przełożenie na system gospodarki przestrzennej Według ujęcia Knighta (które wciąż można uznać za inspirujące pod wieloma względami), za ryzyko uznaje się mierzalną niepewność, a sama niepewność pozbawiona jest elementu mierzalności [Knight, Schaffner 1921]. Gdy występuje, nie można podejmować racjonalnych (nawet w częściowym zakresie) decyzji na rynku. Jedną z form ograniczających ryzyko mogą być – stosowane w wyważonym zakresie – regulacje prawne [Surdej 2006, s. 150]. Jednak także regulacje prawne nie mogą stanowić wystarczającej przesłanki analizy – w najlepszym przypadku mogą bowiem co najwyżej ograniczać ryzyko, a czasem zastępować ryzykiem niepewność. W praktyce procesów sądowych, czy sądowno-administracyjnych – dotyczących konkretnych spraw związanych z obrotem gospodarczym – dobrym zwyczajem może być uprzednie wskazywanie szans na określone rozstrzygnięcie danego sporu (również w sposób mierzalny). Można to również przenieść na określone procesy przestrzenne¹⁶. Dążenie – podejmowane przez użytkowników przestrzeni – do zmiany przeznaczenia danego terenu (lub chociażby okre-

¹⁵ [Rembisz, Stańko 2007, s. 141–169]. Otwiera to zresztą dyskusję na temat racjonalności, równowagi i chciwości jako fundamentów gospodarki w wymiarze makroekonomicznym i mikroekonomicznym. [Colander 2005, s. 930].

¹⁶ W tym kontekście można powołać prace wykonywane w ramach seminarium KPZK PAN mające na celu oszacowanie kosztów bezładu przestrzennego, a więc m.in. licznych rozwiązań i zaangażowań podmiotów w ramach systemu gospodarki przestrzennej.

ślonego jego doprecyzowania, pewnej nieznacznej modyfikacji) stanowi jeden z dobrych przykładów ryzyka w szeroko rozumianych procesach gospodarczych. Ryzyko i niepewność procesów gospodarczych w znacznym zakresie wpisują się w ułomności rynkowe, podważając często sytuację uczestników poszczególnych rynków.

Już na tym etapie można mocno podkreślić, że tak rozumiane pojęcia ryzyka i niepewności mogą być w sposób odpowiedni zaadaptowane do systemu gospodarki przestrzennej. Niepewność w systemie gospodarki przestrzennej w obecnych realiach dotyczy:

- możliwości zagospodarowania konkretnych terenów przez poszczególnych właścicieli nieruchomości lub inwestorów,
- możliwości podważenia niekorzystnych dla danego interesariusza rozstrzygnięć przestrzennych.

Niepewność w tym zakresie sprowadzać się będzie w istocie do oceny:

- niejasnych przepisów prawnych rangi ustawowej;
- niejasnych przepisów zawartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego;
- faktycznego zaangażowania władz gmin w procesy rozwojowe gminy (a także przedstawicieli innych władz publicznych zaangażowanych w te procesy);
- zaangażowania społeczności w proces blokowania lub promowania konkretnych inwestycji.

Można rozważać, w jakim stopniu te kwestie sprowadzi się do przedstawionego powyżej pojęcia ryzyka, czyli do określenia przypadków, w których wskazane wyżej czynniki byłyby mierzalne. Wydaje się, że wskazane kryterium można szerzej odnieść przede wszystkim do przyszłego zachowania władz gminnych i (związanym z powyższym) wykładni przepisów. Nie zmienia to tego, że dwie ostatnie grupy czynników są bardzo istotne, czasami najważniejsze w kontekście konkretnych możliwości zagospodarowania. Zależy to jednak przede wszystkim od subiektywnego nastawienia – zarówno przedstawicieli konkretnych władz publicznych, jak również przedstawicieli społeczności, a ono, mimo podobnych sytuacji w skali kraju, bywa zróżnicowane. Otwartym zagadnieniem jest natomiast weryfikacja konkretnych przepisów. Odnosząc to do możliwości związanych ze skutkami dla rynku nieruchomości można wskazać, że:

- W przepisach rangi ustawowej można sklasyfikować prawdopodobieństwo konkretnego kierunku ich wykładni. Dotyczyć to może zarówno konkretnych możliwości inwestycyjnych, jak też – w bardziej pośrednim zakresie – możliwości zakwestionowania przed sądem administracyjnym konkretnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wynika to ze zróżnicowanego w praktyce orzecznictwa. Przykładowo, w praktyce wiele sądów podważa plan miejscowy ze względu na zawarcie w nich „zerowej” stawki renty planistycznej. Inne sądy natomiast tego nie robią. Jeżeli stawka renty planistycznej w danym planie będzie

wynosić 0% można wskazać, że prawdopodobieństwo podważenia takiego planu wynosić będzie ok. 20%¹⁷.

- Z powyższym zagadnieniem wiążą się niejasne regulacje zawarte w planach miejscowych. One również mogą stanowić podstawę do podważenia lub konkretnej interpretacji planów miejscowych – co wywiera odpowiedni wpływ na konkretne możliwości zagospodarowania danego terenu. Władze gmin mogą przykładowo w praktyce różnie określać w planach procedurę scaleń i podziałów nieruchomości lub też różnie uzasadniać plan na podstawie wcześniejszych uchwał. W takich przypadkach ryzyko jego podważenia można odpowiednio oszacować – w pierwszym przypadku na 50%, a w drugim – aż na 90%. Do oszacowania takiego ryzyka niezbędna jest jednak szczegółowa wiedza prawnicza z zakresu prawa zagospodarowania przestrzennego. Trudno to natomiast ująć w obiektywne ramy, dzięki którym ryzyko to mogłoby być określone przez każdego zainteresowanego. Pamiętać trzeba o tym, że analiza możliwych skutków prawnych – jak wskazano powyżej – stanowi tylko jeden z elementów składających się na konkretne skutki przestrzenne.

Przy okazji analizy relacji między rynkiem nieruchomości a systemem gospodarki przestrzennej warto odnieść się do problemów związanych z rentą gruntową¹⁸. W literaturze przedmiotu szeroko analizowano powody lokalizacji w określonym miejscu zarówno gospodarstw domowych, jak też podmiotów gospodarczych. Dla tych ostatnich kluczową rolę odgrywają korzyści o charakterze endogenicznym (wynikające z różnorodności struktury gospodarczej), o charakterze endogenicznym wynikające ze specjalizacji gospodarczej poszczególnych podmiotów oraz o charakterze egzogenicznym (brak efektów zewnętrznych, dostęp do określonych dóbr publicznych)¹⁹. Z perspektywy gospodarstw domowych, wśród kluczowych czynników lokalizacji można zaproponować wyodrębnienie:

- cech mieszkania/domu,
- cech określonego obszaru i występujące na nim udogodnienia,
- związków przestrzennych lokalizacji z otoczeniem.

Natomiast poza cechami danego miejsca wybór determinują również: dochód gospodarstwa domowego oraz jego wielkość i wiek [Sokołowicz, Zasina 2016, s. 50–51]. Pamiętać trzeba również o tym, że w większości przypadków gospodarstwa domowe poszukują nowej lokalizacji w ramach jednego miasta/miejscowości [Goodal 1972,

¹⁷ Na podstawie również dosyć subiektywnej analizy poszczególnych orzeczeń sądowych, stopnia ich zaadaptowania w praktyce i w doktrynie.

¹⁸ Można wskazać, że Smith wyróżniał renty z tytułu różnic urodzajności, położenia, dodatkowych nakładów, kapitału i rentę ogólną [Smith 1954]. Istnienie tych ostatnich negował Ricardo, wskazując na istnienie tylko rent różniczkowych, [Ricardo 1957].

¹⁹ [Mc Cann, Folta 2008, s. 534]. Warto wskazać zwłaszcza na korzyści aglomeracji sprowadzające się m.in. do obniżenia kosztów produkcji, czy możliwości funkcjonowania na lepiej rozwiniętym rynku pracy [Sokołowicz, Zasina 2016, s. 49].

s. 148]. Potwierdzają to założenia o lokalnym charakterze rynku nieruchomości mieszkaniowych. Nie budzi wątpliwości, że te zagadnienia istotnie determinują zależność między rynkiem nieruchomości a systemem gospodarki przestrzennej. Można to oprzeć na następujących założeniach:

- określone narzędzia systemu polityki przestrzennej determinują możliwości gospodarcze, warunki mieszkaniowe i infrastrukturalne danego terenu (przy czym do tej pory w ograniczonym stopniu zweryfikowano konkretne możliwości zawarte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w konkretnych gminach w tym zakresie);
- popyt na dane nieruchomości determinuje stosowanie w określony (przede wszystkim korzystny dla podmiotów wyrażających popyt) sposób poszczególnych narzędzi polityki przestrzennej.

Zagadnienia te zostaną rozszerzone poniżej. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden problem. Decyzje lokalizacyjne poszczególnych przedsiębiorców lub gospodarstw domowych nie muszą być zawsze racjonalne²⁰. W praktyce jednak decyzje lokalizacyjne mogą powodować wiele negatywnych konsekwencji. Z perspektywy ochrony ładu przestrzennego będzie to:

- niszczenie dotychczasowej funkcji terenu,
- obniżanie wartości walorów środowiskowych i kulturowych,
- ograniczanie przestrzeni publicznej,
- utrudnianie realizacji inwestycji innym użytkownikom przestrzeni.

Kwestie te stanowią podstawę do powstawania konfliktów przestrzennych. Coraz częściej zdarza się również, że gospodarstwa domowe po wyborze konkretnej lokalizacji dochodzą do wniosku, że wybór był jednak oparty na błędnych przesłankach oraz, że warunki zamieszkania są kształtowane przez inne podmioty (np. deweloperów) zainteresowane konkretnym zyskiem, a nie długofalowym pozytywnym efektem²¹. Z tych wszystkich powodów zupełne oparcie całego systemu gospodarki przestrzennej na rynku nieruchomości, bez stosownej ingerencji jest niedopuszczalne.

W przedmiotowej pracy analizowane są przede wszystkim wzajemne oddziaływania między rynkiem nieruchomości a gospodarką przestrzenną. Na podstawie powyżej przedstawionych definicji rynku nieruchomości i związanych z nim podstawowych praw, można stwierdzić, że związek ten jest bardzo silny. Z założeniem rozumienia rynku jako systemu z czterema podsystemami, zauważyć należy, że każdy z tych podsystemów będzie znacznie zdeterminowany pod względem przestrzennym.

²⁰ Chociaż w ekonomii występuje koncepcja, zgodnie z którą każda preferencja w zakresie lokalizacji danego gospodarstwa domowego musi zostać uznana za racjonalną [Klaasen 1988, s. 68].

²¹ Przykład sytuacji, w której użytkownicy przestrzeni są niezadowoleni z wybranej lokalizacji to znaczna część terenów otaczających duże miasta, np. Warszawę. Właściciele nieruchomości są zmuszeni do spłaty wysokich kredytów, wielogodzinnych dojazdów do pracy, rozwożenia dzieci do szkół, problemów z infrastrukturą techniczną, itd. Kończy się to koniecznością „powrotu do centrum”, czyli wynajmowania lub nabywania drugich mieszkań w centrach miast.

Przeznaczenie i zagospodarowanie terenu determinuje obrót prawami do tego terenu. Narzędzia polityki przestrzennej determinują organizację procesu inwestycyjnego i łączą się w kluczowym stopniu z zarządzaniem nieruchomościami. Wpływają również istotnie na zakres poinformowania poszczególnych uczestników rynków nieruchomości i w konsekwencji – na rozwój tych rynków (zwłaszcza studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego). Również przy innych ujęciach i definicjach rynku nieruchomości bardzo widoczny jest ich związek z gospodarką przestrzenną. Jak wskazano bowiem powyżej, rynek nieruchomości rozumiany bywa również jako: *działania i interakcje, zbiór warunków, wszystkie transakcje, forum do sprzedawania i kupowania*. W każdym z tych przypadków w pełni racjonalna będzie teza, że gospodarka przestrzenna, planowanie przestrzenne, konkretne narzędzia polityki przestrzennej:

- istotnie warunkują transakcje czy umowę (także tą, rozumianą jako jedna z możliwych definicji rynku, sprowadzona do ogółu stosunków między uczestnikami rynku nieruchomości) lub
- składają się na kluczowe warunki, działania i interakcje związane z wymianą praw do nieruchomości.

Polegać to w szczególności będzie na:

- podwyższaniu lub ograniczaniu popytu i podaży na nieruchomości przez dopuszczanie lub ograniczanie możliwości realizacji konkretnych inwestycji;
- przygotowywaniu, dostosowywaniu konkretnych nieruchomości (w tym gminnych) do zbycia lub obciążenia;
- „rezerwacji” terenu w perspektywie długookresowej na określone przeznaczenie (zarówno inwestycyjne, jak też związane z realizacją celów publicznych);
- włączania do systemu tworzącego rynek nieruchomości różnych pozarynkowych działań (wywłaszczenia prawnego, wywłaszczenia faktycznego, wywłaszczenia planistycznego, itd.);
- powiększania zasobu informacji na temat rynku nieruchomości;
- częściowym lub całościowym wykluczaniu konkretnych użytkowników przestrzeni z dostępu do przestrzeni.

Przedmiotowa analiza nie może jednak zakończyć się wyłącznie na stwierdzeniu samego oddziaływania systemu gospodarki przestrzennej na rynek nieruchomości. Można bowiem również stwierdzić oddziaływanie rynku nieruchomości na system gospodarki przestrzennej. Będzie się ono przejawiało przede wszystkim w:

tworzeniu presji urbanistycznej ze strony inwestorów na określone zagospodarowanie poszczególnych terenów (i w związku z tym zastosowanie określonych i w określony sposób instrumentów planowania przestrzennego);

- wpływaniu na kierunki dokonywanych zmian przeznaczenia poszczególnych terenów i umożliwianie dokonywania takich zmian;

- podwyższaniu wartości terenów sąsiednich przez realizację konkretnych inwestycji²²;
- wywoływaniu konfliktów przestrzennych;
- powiększaniu zasobu informacji na temat konkretnych nieruchomości i możliwości ich faktycznego wykorzystania.

Część elementów tego oddziaływania może być uznana za korzystną, porządkującą pewne problemy przestrzenne. Pamiętać należy jednak o tym, że przy oddziaływaniu rynku nieruchomości na planowanie przestrzenne kluczowe zagrożenie polega na ignorowaniu, a nawet pomijaniu wymogów związanych z ładem przestrzennym i zrównoważonym rozwojem. Rynek nieruchomości odzwierciedla bowiem przede wszystkim potrzeby i opłacalne ekonomicznie zamierzenia użytkowników przestrzeni. Dla dewelopera ważne, opłacalne i atrakcyjne jest optymalne zlokalizowanie konkretnej inwestycji (np. mieszkaniowej) w danym miejscu. W mniejszym zakresie będzie on zwracał uwagę na to, jak taka lokalizacja ma się do ładu przestrzennego, czy też ochrony środowiska. Dlatego też w wielu przypadkach obowiązkiem podmiotów prowadzących politykę przestrzenną będzie powstrzymanie negatywnych skutków oddziaływania rynku nieruchomości. Przede wszystkim możliwe to będzie przy wykorzystaniu, opracowanych odgórnie z taką koncepcją, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Wzajemne oddziaływanie obu systemów powiązane jest ze wspomnianymi powyżej ryzykiem i niepewnością. Przede wszystkim w analizowanym kontekście należy uwzględnić ich rozumienie związane z możliwością poniesienia straty [Klimczak 2008, s. 65]. Strata ta będzie związana z brakiem możliwości realizacji konkretnej inwestycji na konkretnej nieruchomości. Niepewność sprowadzać się będzie do braku precyzji konkretnych aktów planistycznych i braku możliwości pełnego przewidzenia ich możliwych skutków.

Można również zauważyć, że w literaturze przedmiotu używane jest też pojęcie *rynku usług zarządzania nieruchomościami*. W ujęciu Najbar, do wewnętrznych warunkowań jego rozwoju należą m.in.:

- restrukturyzacja zasobów nieruchomościowych,
- sytuacja lokalnego rynku,
- dostępność kapitału [Najbar 2013, s. 45].

Także kwestie związane z gospodarką przestrzenną również warunkują w pewnym stopniu rozwój tego rynku. Popyt na nieruchomości wiąże się z szerszym zakresem usług i zaangażowaniem profesjonalistów z zakresu zarządzania nieruchomościami. Także konkretne narzędzia planowania przestrzennego niewątpliwie będą miały pośredni wpływ na te kwestie.

²² Zgodnie z zasadą, że kluczowymi ekonomicznymi cechami ekonomicznymi nieruchomości są współzależność i lokalizacja.

W literaturze przedmiotu rynkowi nieruchomości przypisuje się konkretne funkcje. Najczęściej są to: funkcja wymiany, funkcja informacyjna oraz funkcja korygowania przestrzeni. Ta ostatnia oznacza szukanie dróg zwiększenia wartości nieruchomości i w konsekwencji zmiany dotychczasowej formy zabudowy, czy zagospodarowania. Znow można zauważyć pewną rozbieżność między celami rynku nieruchomości i systemu gospodarki przestrzennej. Dlatego tak ważne jest połączenie realizacji tych funkcji z wymogiem zachowania konkretnych wartości. Zwłaszcza funkcja korygowania przestrzeni realizowana przez rynek nieruchomości nie powinna sprowadzać się tylko do uzyskania najkorzystniejszych z punktu widzenia efektywności ekonomicznej walorów przestrzennych, ale także zachowania wymogów wynikających z koncepcji ładu przestrzennego, zrównoważonego rozwoju (a w szczególności wymogów funkcjonalnych, środowiskowych, czy kulturowych) na danym terenie. Aby było to możliwe, konieczne będą konkretne działania władzy publicznej – przede wszystkim w zakresie prowadzenia określonej polityki przestrzennej. Funkcja korygowania przestrzeni nie może bowiem być głównym czynnikiem kształtującym przeznaczenie poszczególnych nieruchomości.

Rynek nieruchomości może być poddawany różnym klasyfikacjom. Do najczęściej spotykanych kryteriów podziału rynku nieruchomości zalicza się kryterium przedmiotowe, kryterium funkcji pełnionych przez nieruchomość, kryterium zasięgu przestrzennego czy też kryterium jakościowe [Gawron 2009 s. 9–11], czy kryterium przeznaczenia [Kucharska-Stasiak 2006, s. 43]. Również w ramach poszczególnych kryteriów możliwe jest przeprowadzanie dalszych klasyfikacji i typologii. Przykładem może być przeprowadzona przez Belniaka i Głuszaka typologia lokalnych rynków mieszkaniowych w Polsce [Belniak, Głuszak 2011, s. 24–26]. Możliwe klasyfikacje rynków nieruchomości są pochodną klasyfikacji samych nieruchomości, których fizyczne i ekonomiczne cechy powodują wręcz nieograniczone możliwości analiz poszczególnych ich grup [Gawron 2010, s. 11]. Przy tej okazji znow można zauważyć istotne związki z systemem gospodarki przestrzennej. Dokonywane klasyfikacje rynku nieruchomości mogą bowiem w dużym stopniu pomóc przy dokonywaniu szerszej klasyfikacji systemu gospodarki przestrzennej. Omówiono już konsekwencje związane z klasyfikacją rynków nieruchomości według ich przeznaczenia. Uznać jednak należy, że każda z cech nieruchomości stanowiących podstawę do dokonania wiarygodnej klasyfikacji rynku nieruchomości stanowić będzie również podstawę do dokonania szerszej analizy systemu gospodarki przestrzennej (lub jego części).

Osobnym zagadnieniem jest również wyodrębnienie uczestników rynku nieruchomości. Według Bryxa należy wyróżnić: podmioty obsługujące rynek nieruchomości w sposób niekonkurencyjny, podmioty kreujące podaż praw własności do nieruchomości, podmioty zgłaszające popyt na nieruchomości oraz pozostali uczestnicy, nabywający prawa do nieruchomości na podstawie transakcji pozarynkowych [Bryx 2006, s. 78–82]. Warto w tym miejscu zauważyć, że zakres udziału większości tych podmiotów w rynku nieruchomości warunkuje system gospodarki przestrzennej. Do-

tyczy to przede wszystkim podmiotów kreujących popyt i podaż na nieruchomości. Niewątpliwie bowiem zakres tego popytu i podaży zdeterminowany jest postanowieniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak ukierunkowaniem na procedurę wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Jeszcze większy związek przyczynowo-skutkowy może wiązać się z udziałem w rynku nieruchomości uczestników nabywających prawo do nieruchomości na podstawie działań pozarynkowych (np. uzależnionego w większości od planów miejscowych lub decyzji lokalizacyjnych wyłączenia).

Z punktu widzenia zależności od zakresu oddziaływania systemu gospodarki przestrzennej uczestników rynku nieruchomości można podzielić na:

- uczestników, dla których zmiany przestrzenne będą odczuwalne w znacznym zakresie (właściciele nieruchomości, inwestorzy, deweloperzy);
- uczestników, dla których tego typu zmiany odczuwalne będą pośrednio (zarządcy nieruchomości, pośrednicy w obrocie nieruchomościami, rzeczoznawcy majątkowi);
- uczestników nieodczuwających wpływu zmian przestrzennych (np. nabywający prawa do nieruchomości na podstawie niektórych transakcji pozarynkowych, np. darowizny).

Uczestnictwo w każdej z tych grup podlegać będzie zróżnicowanym kryteriom. Często opierać się one będą na tym, jakie dany uczestnik rynku będzie miał zamiary w stosunku do nieruchomości – zwłaszcza w zakresie sprzedaży lub realizacji na niej konkretnych inwestycji. Niemniej jednak, przede wszystkim przedstawiciele pierwszej z wymienionych grup będą aktywnie oddziaływać na konkretne zmiany w zakresie możliwości zagospodarowania przestrzennego poszczególnych terenów. Aktywność ta może wyrażać się w:

- kierowaniu do władz gminnych określonych żądań i roszczeń;
- podważaniu (zarówno faktycznym, jak i prawnym) konkretnych narzędzi polityki przestrzennej;
- inicjowaniu szerszych protestów społecznych przeciwko konkretnym rozwiązaniom;
- szerokiej aktywności w konsultacjach społecznych (dotyczących przede wszystkim konkretnego narzędzia gospodarki przestrzennej).

Można więc przyjąć, że zdecydowana większość działań tworzących konflikty przestrzenne, podważających konkretne narzędzia polityki przestrzennej, czy też szerzej – blokujące powstanie konkretnych rozwiązań – jest zdeterminowana przez postawy zaangażowanych uczestników rynku nieruchomości (będących jednocześnie użytkownikami przestrzeni, a co najmniej interesariuszami w planowaniu przestrzennym). Zastrzec trzeba, że to, że dany podmiot jest uczestnikiem rynku nieruchomości nie będzie równoznaczne z tym, że zawsze będzie on oddziaływać na narzędzia polityki przestrzennej, a nawet, że oddziaływanie to zawsze będzie negatywne z perspektywy

ochrony ładu przestrzennego. Jednak właśnie w taki sposób kształtuje się najsilniejszy wpływ uczestników rynku nieruchomości na system gospodarki przestrzennej.

4. Efekty zewnętrzne

Stiglitz [2004, s. 99] koncentruje się m.in. na tym, jak ułomności rynkowe odnoszące się do złej alokacji zasobów, prowadzić mogą do kolejnych rynkowych komplikacji. Ważnymi, wymienianymi w tym kontekście przez autora kwestiami są: brak zainteresowania prywatnych przedsiębiorców wytwarzaniem dóbr publicznych oraz powstawanie dodatkowych negatywnych efektów zewnętrznych. W tym miejscu należy odnotować istotną rolę efektów zewnętrznych również w kontekście funkcjonowania systemu gospodarki przestrzennej. Przy okazji określania roli rynku ważne jest bowiem doprecyzowanie wyodrębnianych jego ułomności. Bez ich uwzględnienia, znacznie trudniej można zdiagnozować skutki związane z oddziaływaniem rynku. W podrozdziale w tym kontekście wyróżniono w szczególności efekty zewnętrzne. Wywierają one bardzo silny wpływ również na system gospodarki przestrzennej. Markowski definiuje je jako materialne i niematerialne produkty, jakie otrzymuje wyróżniony podmiot (odbiorca) ze swego otoczenia, bez rekompensowania z jego strony kosztów ich wytwarzania, zakładając że odbiorca nie jest w stanie kontrolować i oddziaływać na rozmiary działalności jednostek tworzących to otoczenie [Markowski 2010, s. 16–17]. W konsekwencji, w sytuacji gdy wystąpią, to cena przestaje być wówczas efektywnym parametrem kształtowania się równowagi rynkowej [Kamińska *Efekty...*; Samuelson, Nordhaus 1996, s. 236]. Jest to zjawisko, które występuje na różnych płaszczyznach. Efektem zewnętrznym może być popyt na określone dobro, warunkujący wzrost cen i obciążający tym samym negatywnie innego konsumenta lub dostawcę [Black *et al.* 2009, s. 160]. Przy czym należy podkreślić, że wystąpienie efektów zewnętrznych nie zawsze należy traktować w kategoriach negatywnych (mimo pejoratywnego sformułowania – ułomności rynku). Kluczowe wydaje się ich zdiagnozowanie i określenie ich roli w poszczególnych płaszczyznach. Dlatego też ważne wydaje się ich różnicowanie.

Efekty zewnętrzne podlegają różnym klasyfikacjom. Jedną z nich jest podział na efekty zewnętrzne pieniężne i efekty zewnętrzne technologiczne. W ramach technologicznych efektów zewnętrznych przyjmuje się, że działania danego przedsiębiorcy wpływają bezpośrednio (a nie przez zmiany cen) na warunki działania innych firm i osób. Pieniężne efekty zewnętrzne sprowadzają się natomiast do uzależnienia zysków jednych przedsiębiorstw od rozmiarów wytworzonej produkcji i nakładów poniesionych przez inne przedsiębiorstwa [Markowski 2010, s. 15]. W drugim przypadku występuje również związek z technologicznym wymiarem efektów zewnętrznych, niemniej jednak kluczową rolę odgrywają współzależności między podmiotami gospodarczymi. Inna klasyfikacja efektów zewnętrznych wiąże się z wyodrębnieniem

efektów pozytywnych i negatywnych. Polega ona na ocenie skutków wywołanych przez nie u określonych osób. W analizowanym kontekście trzeba zwrócić uwagę na kwestię internalizacji efektów zewnętrznych. Oznacza ona rozwiązywanie problemów z negatywnymi efektami zewnętrznymi przez tworzenie większych jednostek (zazwyczaj gospodarczych), w których większość skutków podejmowanych działań zamyka się w obrębie danej jednostki [Stiglitz 2004, s. 257]. Do internalizacji efektów zewnętrznych przyczynić się mogą strony, które uzyskają porozumienie i wypracują określony pakiet ustaleń. Gorynia wskazuje, że zgodnie z teorią praw własności (stanowiącą jeden z elementów nowej ekonomii instytucjonalnej) konieczne jest podejmowanie przez państwo takich przedsięwzięć prawno-instytucjonalnych, które powinny prowadzić do precyzyjnego podziału praw własności. Brak wykształconych praw własności prowadzić będzie do nieoptymalnej alokacji zasobów [Gorynia 1999, s. 783]. Powyższa możliwość wynika z twierdzeń Coase'a [1960, s. 1–44]. Pewną przeszkodą związaną z internalizacją efektów zewnętrznych będą koszty transakcyjne, czyli koszty związane z zawarciem określonego porozumienia. Można dodać, że już od lat 30. zauważalna jest teoria, zgodnie z którą przedsiębiorstwo i rynek są alternatywnym sposobem alokacji rzadkich zasobów [Horodecka 2001–2002, s. 131; Ząbkowicz 2003, s. 811; Lulewicz-Sas 2013, s. 66; Zbroińska 2013, s. 163, 172].

Wyróżnia się również efekty zewnętrzne polityczne wynikające z oddziaływania większej lub silniejszej grupy na podjęcie działań przynoszących niekorzystne skutki dla innych podmiotów. W analizowanym w tej pracy kontekście kluczowy jednak wydaje się jeszcze jeden podział – na efekty zewnętrzne publiczne oraz efekty zewnętrzne prywatne. Te ostatnie są określane jako ubywalne [Famielec 1999, s. 24]. Konkretna konsumpcja takich efektów przez jednostkę będzie jednoznaczna ze zmniejszeniem takiej możliwej konsumpcji dla innych jednostek. Przy publicznych efektach zewnętrznych konsumpcja danego efektu dotyczy wszystkich podmiotów na danym obszarze. Ponadto w tym przypadku, konsumpcja efektu przez jednostkę nie ma wpływu na zakres konsumpcji efektu przez inne jednostki [Lofgren 2000, s. 6]. W kontekście problematyki związanej z gospodarką przestrzenną takie nieubywalne efekty zewnętrzne mogą być związane przede wszystkim z:

- terenami wartościowymi pod względem środowiskowym i przyrodniczym,
- ochroną powietrza, ziemi, wód oraz ochroną przed hałasem.

Ogólnie bowiem jedną z fizycznych cech nieruchomości jest ich deficytowość. Dotyczy to więc również nieruchomości o określonych, specyficznych (środowiskowych, kulturowych, społecznych, itd.) cechach. Już w tym miejscu zastrzec jednak trzeba, że poczynione założenia i modele w praktycznych wymiarach występują przeważnie w mieszanej formie. O ile większość form korzystania z terenów wartościowych środowiskowo nie prowadzi do ograniczeń dostępnych dóbr, o tyle wyodrębnić można także wiele form korzystania z tych terenów, tego rodzaju skutki pośrednio lub bezpośrednio wywołujących. Odróżnić można np. ograniczone, zgodnie z limitami zawartymi w planach ochrony, zwiedzanie przyrodniczo cennych miejsc w parkach na-

rodowych i realizację określonych inwestycji istotnie oddziałujących na środowisko. W pierwszym przypadku ograniczenia – zwłaszcza w krótkookresowej perspektywie – raczej nie występują. Jednak już w drugim ograniczenie walorów środowiskowych, nawet łagodzone przez ocenę oddziaływania na środowisko, jest zauważalne i łatwe do stwierdzenia.

Efekty zewnętrzne powinny być zredukowane przez stronę, która może uczynić to mniejszym kosztem [Surdej 2006, s. 59; Górka 2007, s. 192–194]. Względem zróżnicowanych możliwych szkód i ograniczeń dotyczących środowiska możliwe jest w różnych krajach dochodzenie przed sądem odszkodowań od sprawców zniszczeń (ew. skażeń) środowiska. Przede wszystkim upoważnione do takich działań są rządy poszczególnych krajów, których zadaniem jest jednocześnie dążenie do odtworzenia wcześniejszego stanu środowiskowego i przyrodniczego [Stiglitz 2004, s. 260]. Z powyższego wywodzić można pewne wnioski. Zgodnie z takim punktem widzenia prawo do środowiska (inaczej – prawo do zachowania środowiskowych walorów poszczególnych terenów) stanowi osobną wartość społeczną. Niszczenie, ograniczanie zasobów środowiska należy więc w szerszym kontekście traktować także jako naruszanie praw podmiotowych, co stanowić może przedmiot roszczeń odszkodowawczych. Nie budzi wątpliwości też to, że w przeważającej liczbie przypadków, niszczenie środowiska jest skutkiem konkretnych efektów zewnętrznych. Podobną zasadę i podobne kryteria powinno się zastosować do postulowanego w licznych analizach i wystąpieniach prawa do powszechnego korzystania z przestrzeni (z założeniem kluczowej roli ładu przestrzennego i konieczności uporządkowania przestrzeni zgodnie z jego rygorami). Zresztą obie te kwestie bardzo mocno się ze sobą łączą, wręcz w wielu miejscach wzajemnie przeplatają. Zastrzec trzeba, że środowisko (obok walorów kompozycyjno-estetycznych, funkcjonalnych, kulturowych i społeczno-gospodarczych) jest jednym z kluczowych elementów przestrzeni. Niemniej jednak w świetle postępujących działań różnych uczestników procesu planowania przestrzennego, należałoby to prawo (jako pełniące szczególnie istotną funkcję) doprecyzować i zabezpieczyć – przede wszystkim przed niepożądanymi skutkami efektów zewnętrznych. W literaturze wyróżnia się również pośrednie (oparte na mechanizmach rynkowych: opłaty, subsydia) i bezpośrednie formy ograniczania kosztów efektów zewnętrznych [Osiecka-Brzeska 2011, s. 27]. Poza samym zabezpieczeniem przedmiotowego prawa od strony formalnoprawnej jeszcze bardziej istotne wydaje się zagwarantowanie określonych ram społecznych i kulturowych, dzięki którym znajdzie ono praktyczne zastosowanie.

Rozwiązań problemów związanych z efektami zewnętrznymi niektórzy autorzy upatrują w regulacjach prawnych. Nie można rozwiązań tych sprowadzać tylko do konkretnych regulacji, ale niewątpliwie regulacje te stanowiąc będą ważną ich część. Można powiązać to z grupą twierdzeń określaną jako ekonomiczna analiza prawa. Regulacje te powinny zawierać zgodnie z powyższym rozwiązania obniżające koszty transakcyjne oraz ułatwiające stronom rozwiązywanie potencjalnych konfliktów, a przynajmniej ich minimalizowanie. Chodzi więc o efektywność prawa,

ale w znaczeniu ekonomicznym, obejmującym zapewnienie takich rozwiązań, na podstawie których w możliwie najmniejszym stopniu byłyby marnotrawione zasoby [Metelska-Szaniawska 2015, s. 104–105]. Ujmując to inaczej, można przyjąć, że funkcja regulacji w perspektywie ekonomicznej będzie koordynacyjna (koordynacja, ukierunkowanie działań zbiorowych) i motywacyjna [Surdej 2006, s. 28]. Łączy się to chociażby z założeniem Coase, zakładającym rozwiązanie problemów z efektami wewnętrznymi przez prawo własności²³ oraz ekonomiczną teorią regulacji, zgodnie z którą konkretna regulacja jest nabywana przez daną gałąź przemysłu i na jej korzyść²⁴. W tym ostatnim przypadku odnotować należy, że w literaturze przedmiotu dostrzega się możliwość „przechwycenia” regulacji, czyli uzyskania wpływu na regulację przez podmioty, których ta regulacja będzie dotyczyć [Surdej 2006, s. 72]. Wtedy określona regulacja nie tyle zapewni realizację celów danej społeczności, ile konkretnych grup interesu, co z perspektywy systemowej może budzić wątpliwości i dalsze zastrzeżenia²⁵. W tym więc miejscu można zauważyć istotne – również w perspektywie oceny systemu gospodarki przestrzennej – zagadnienie dotyczące tego, jak użytkownicy przestrzeni, interesariusze w planowaniu przestrzennym, a nawet określone zjawiska społeczne, gospodarcze wywierają wpływ na powstanie konkretnych regulacji prawnych. W kontekście systemu gospodarki przestrzennej chodzić będzie przede wszystkim o prawo miejscowe. W związku z tym można wyróżnić następujące prawidłowości²⁶:

²³ [Metelska-Szaniawska 2015, s. 108]. W literaturze w znacznie większym stopniu w tym kontekście przedmiotem analizy jest wpływ ekonomii na rozwiązania prawne. Mniej natomiast docenia się wpływ regulacji prawnych na ekonomię. Zwłaszcza w ujęciu związanym z wzajemnym oddziaływaniem rynku nieruchomości i gospodarki przestrzennej odgrywa to kluczową rolę. Regulacje prawne mogą w mniej lub bardziej istotnym zakresie promować konkretne rozwiązania, powiązane np. z paradygmatem zarządzania publicznego, akcentujące w konkretnych procesach rolę hierarchii, rynku lub władzy. Jak zostanie wykazane w dalszej części pracy, również brak jasności i spójności regulacji prawnych, a także brak konkretnej wizji z nimi związanych (lub brak konsekwencji przy ich wdrażaniu) znacznie pogłębiać może konkretne zjawiska ekonomiczne – np. niepewność na rynku nieruchomości i większy zakres związanych z tym spekulacji.

²⁴ [Stigler 1971, s. 3–21; Surdej 2006, s. 68]. Zgodnie z tym ujęciem regulacje stanowią polityczno-administracyjną ingerencję w rynkowe procesy gospodarcze.

²⁵ Należy zasygnalizować również słabość regulacji w Polsce. Zauważalna jest ich bardzo duża liczba, co wprowadza ogromny chaos, ale też – ogromna sektorowość, czyli brak powiązania perspektywy, której dana regulacja dotyczy z innymi perspektywami, występującymi w innych, wcześniejszych przepisach. Jednocześnie, przedmiotowe regulacje bardzo często bywają mocno chaotyczne, niejasne, stwarzając dodatkowe problemy interpretacyjne. Wszystkie te okoliczności trzeba mieć zawsze na uwadze przy okazji wytyczania (zwłaszcza z perspektywy ekonomicznej) określonych celów poszczególnych regulacji.

²⁶ Można wskazać, że część tych wniosków oparta jest na prowadzonych wcześniej badaniach, a część na wywiadach bezpośrednich prowadzonych w gminach. Powody uchwalania planów miejscowych w gminach były częściowo przedmiotem analizy w monografii [Nowak 2012a, s. 132–133]. Z powyższego wynika, że wielu przedsiębiorców oczekuje od władz gmin uchwalania kolejnych planów miejscowych. Z tych samych badań wynika, że do głównych czynników ograniczających uchwalanie planów należą

- konkretni inwestorzy proponują władzom gminy nieformalne dofinansowanie, wpływając tym samym na uchwalenie określonego planu miejscowego²⁷;
- w znacznie szerszym zakresie mogą to robić inwestorzy publiczni;
- zainteresowanie potencjalnych nabywców konkretnymi nieruchomościami sprawia, że władze gminy z własnej inicjatywy decydują się na uchwalenie planów miejscowych;
- dana społeczność lokalna nie jest zainteresowana uchwaleniem planu miejscowego o określonej treści i blokuje – przede wszystkim przy wykorzystaniu lokalnych argumentów politycznych – uchwalenie planu miejscowego zawierającego konkretne rozwiązania²⁸.

Uwzględniając więc powyższe można wskazać, że dopuszczalna jest propozycja wyróżnienia następujących pozaprawnych presji ze strony podmiotów dla władz gminnych zewnętrznych tworzenia prawa miejscowego:

- presja ze strony innych organów lub przedstawicieli władz publicznych (najsilniejsza, chociaż nie zawsze w pełni skuteczna); chodzi o presję kierowaną w ramach współdziałania organów administracji publicznej²⁹;
- pozytywna presja konkretnych, ważnych z perspektywy lokalnej – użytkowników przestrzeni;
- negatywna presja ważnych z perspektywy lokalnej użytkowników przestrzeni;
- pozytywna presja społeczności lokalnych lub ich części;
- negatywna presja społeczności lokalnych lub ich części;
- presja wynikająca z mniej lub bardziej precyzyjnie zdefiniowanych przez władze gminy zmian na lokalnym rynku nieruchomości.

To zestawienie skłania do wniosku, że nie zawsze przytoczona powyżej możliwość „przechwycania” regulacji znajduje bezpośredni pozytywny wpływ na konkretne efekty zewnętrzne. Czasem może ona wręcz przeciwnie przyczynić się do pogłębienia występujących problemów. Osobna – przeanalizowana w dalszej części pracy kwestia to presja kierowana przez inne organy władzy publicznej, ale już na szczeblu formalnym – np. w zakresie regulacji ustawowej, rozstrzygnięcia nadzorczego, czy

konsekwencje finansowe i proceduralne. Część wskazanych tez została potwierdzona w: [Skotarczak, Nowak 2012, s. 24].

²⁷ Wymaga to jednoczesnej pozytywnej oceny władz gminnych w zakresie oczekiwanych skutków uchwalenia planów i lokalizacji oczekiwanej przez inwestora inwestycji.

²⁸ Osobno rozpatrywać należy inne przesłanki wpływające na bierną politykę przestrzenną gmin (przejawiającą się również w niechęci do uchwalania planów miejscowych). Kwestia ta została scharakteryzowana w dalszej części pracy.

²⁹ Przykładem powyższego mogą być negocjacje między władzami gminy a inwestorem publicznym (np. GDDKiA). Inwestor ten nie może zmusić w tym przypadku władz gmin do określonych działań – przynajmniej tych o charakterze regulacyjnym. Może co najwyżej do tego przekonywać.

zarządzenia zastępczego. Ona również występuje, ale jest podyktowana (przynajmniej w wymiarze bezpośrednim) innymi względami³⁰.

Pamiętać należy również o tym, że określone czynności podejmowane względem danego obiektu lub obszaru mogą prowadzić do powstania różnych efektów zewnętrznych, zarówno publicznych, jak też prywatnych. Dlatego przy określaniu skutków realizowanej polityki przestrzennej tak ważne wydaje się dokładne określenie prawdopodobieństwa realizacji poszczególnych wariantów zdarzeń. Podkreślenia zarazem wymaga to, że prowadzenie przez władze publiczne polityki przestrzennej z natury rzeczy może doprowadzić do powstawania zróżnicowanych efektów zewnętrznych (nawet prowadzenie biernej polityki przestrzennej nie umożliwi uwolnienia się od tych konsekwencji).

Znajduje to potwierdzenie w literaturze przedmiotu. Markowski [2008, s. 17] wskazuje, że efekty zewnętrzne stanowią wynik m.in.: celowego działania władz i instytucji publicznych w przypadku dostarczania dóbr publicznych oraz świadomego zastępowania działania mechanizmu rynkowego metodami administracyjnego ustalania cen dóbr i czynników produkcji oraz warunków dystrybucji celem stworzenia określonym podmiotom mniej lub bardziej sprzyjających warunków działania. Spostrzeżenia te mogą okazać się bardzo istotne przy okazji rozważań nad rolą władz publicznych przy kształtowaniu rynku i związku tych zagadnień z gospodarką przestrzenną. Otwartymi zagadnieniami będzie bowiem to:

- jak daleko idące działania (w sensie – jak mocno ograniczające rynek nieruchomości) powinny podjąć władze publiczne w przypadku stwarzania zróżnicowanych rozwiązań w zakresie zagospodarowania konkretnych terenów, w tym dążeniu do ochrony ładu przestrzennego; w jak dużym stopniu może to doprowadzić do powstania niepożądanych efektów zewnętrznych;
- jakie kluczowe błędy przy tej okazji władze publiczne mogą podjąć (i jakie podejmują), czyli jakie negatywne efekty zewnętrzne przy takiej okazji powstają i jak temu przeciwdziałać.

Podkreślić należy, że określone działanie, ale również nawet sama bierność władz publicznych w tym zakresie doprowadzić może do negatywnych efektów zewnętrznych, sprowadzających się m.in. do utrudnień w zabudowie działki lub generowaniu negatywnego oddziaływania jakiejś inwestycji na inne tereny. Z przeprowadzonej powyżej analizy wynika, że kluczowymi negatywnymi efektami zewnętrznymi wynikającymi z prowadzonych przez władze publiczne polityk przestrzennych mogą być sytuacje powiązane z pogarszaniem walorów kompozycyjno-estetycznych i funkcjonalnych przestrzeni (np. zabudowa sprzeczna z funkcją otoczenia, nieuzasadniona względami ładu przestrzennego), pogarszaniem walorów środowiskowych przestrzeni (np. negatywne oddziaływanie określonej inwestycji na przyrodę), ograniczeniami

³⁰ Osobnym zagadnieniem jest analiza prawdziwych przesłanek konkretnych zmian ustawowych lub kierowanych na drodze formalnej rozstrzygnięć i nakazów wobec władz gminy.

w zakresie zabudowy poszczególnych terenów (np. wprowadzonymi przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego), a także obniżaniem wartości konkretnych nieruchomości. Zastrzec jednak trzeba, że ocena poszczególnych przypadków w tym zakresie może być zróżnicowana, chociażby na podstawie oceny konkretnych narzędzi polityki przestrzennej (w tym celów przyświecających władzom publicznym przy ich wdrażaniu).

Na obecnym etapie nie przeprowadzono jeszcze szczegółowego wartościowania tych efektów z punktu widzenia ładu przestrzennego. Uwzględniana jest natomiast perspektywa indywidualnego właściciela nieruchomości oraz członka danej społeczności lokalnej. Warto zauważyć, że w pewnych przypadkach pojawienie się jednego efektu zewnętrznego może wykluczać pojawienie się innego (zwłaszcza przy okazji rozpatrywania poszczególnych wariantów możliwości zabudowy terenu). Pozytywne efekty zewnętrzne mogą natomiast polegać na:

- zwiększeniu użyteczności poszczególnych terenów, w tym możliwości ich szerszego zagospodarowania;
- rozwoju atrakcyjnych funkcji poszczególnych terenów, w tym funkcji mieszkaniowej, przemysłowej, czy też usługowej;
- podwyższeniu wartości określonych nieruchomości (też wskutek realizacji inwestycji publicznych, w tym obiektów infrastruktury technicznej).

Efektami zewnętrznymi w systemie gospodarki przestrzennej są więc zmiany walorów funkcjonalnych, kompozycyjno-estetycznych, środowiskowych i kulturowych przestrzeni, jakie wynikają dla konkretnego odbiorcy z działań podejmowanych przez podmioty polityki przestrzennej, co do zasady bez uprzedniego rekompensowania ze strony odbiorcy kosztów zmian, zakładając że odbiorca nie jest w stanie w pełni kontrolować i oddziaływać na rozmiary polityki przestrzennej. Względem podstawowej definicji efektów zewnętrznych wypada zaakcentować różnice dotyczące:

- Częściowej możliwości rekompensowania i odpłatności dokonywanych zmian (chodzi o roszczenia odszkodowawcze i tzw. rentę planistyczną). Niemniej jednak taka potencjalna możliwość odnosi się jedynie do niektórych zmian przestrzennych i nie obejmuje najważniejszych ww. przypadków (związanych chociażby z obniżaniem walorów kompozycyjno-estetycznych przestrzeni). Poza tym wspomniane instrumenty finansowe są bardzo często uznaniowe i uzależnione od dodatkowych okoliczności (np. zbycia w określonym terminie danej nieruchomości).
- Czasami możliwe są próby częściowego oddziaływania konkretnych interesariuszy na politykę przestrzenną. Po pierwsze jednak, konkretne zmiany wynikające z tych efektów obejmują znacznie szerszy zakres odbiorców niż podmioty wnioskujące i bezpośrednio zainteresowane daną zmianą. Po drugie, wpływ konkretnych wnioskodawców zazwyczaj mimo wszystko bywa – w najlepszym, najbardziej z tego punktu widzenia rozwiniętym wariantcie – pośredni.

Może się zdarzyć, że pozytywne w skali właściciela nieruchomości efekty zewnętrzne będą połączone z negatywnymi z punktu widzenia całej społeczności

lokalnej efektami zewnętrznymi. Przykładowo, rozwój funkcji usługowych lub mieszkaniowych konkretnego terenu skutkować może obniżeniem jego walorów kompozycyjno-estetycznych lub środowiskowych. Podkreślić też należy, że część negatywnych efektów zewnętrznych w tym zakresie, w perspektywie długookresowej może być trudne do odwrócenia. Również dlatego rolą władz publicznych jest dbałość o blokowanie powstawania niektórych negatywnych efektów zewnętrznych w systemie gospodarki przestrzennej. Dopuszczalny zakres działań podejmowanych w ramach realizacji polityki przestrzennej przeanalizowany zostanie w kolejnym rozdziale.

5. Dobra publiczne

Teoria dóbr publicznych w szerszym zakresie uwzględniania jest w nurcie nowej ekonomii instytucjonalnej łączącej ekonomię neoklasyczną i instytucjonalizm. W analizowanym kontekście wyróżnić można dobra publiczne i dobra prywatne [Samuelson 1954, s. 387–388]. Wśród cech dóbr publicznych wymienia się: niewykluczalność (kogokolwiek z konsumpcji lub osiągnięcia korzyści z raz dostarczonego dobra), niepodzielność oraz brak rywalizacji (czyli jednoczesne korzystanie z danego dobra przez wszystkich uczestników rynku)³¹. Już na tym etapie rozważań zasygnalizować można to, że pojęcia niewykluczalności i braku rywalizacji mogą być w różny sposób rozumiane. Inaczej bowiem mogą wyglądać założenia danego systemu (w ramach których np. nie należy nikogo wykluczać z prawa dostępu do konkretnej przestrzeni), a inaczej – praktyczny wymiar (w którym w podanym przykładzie przez działanie jakichś użytkowników przestrzeni, np. deweloperów, inne podmioty zostaną w tym zakresie ograniczone). Przy weryfikacji tego ostatniego pamiętać można o tym, że często nawet w skali lokalnej będą występowały poważne różnice w tym zakresie. Naturalnymi cechami pewnych dóbr jest to, że mogą być zaspokajane w sposób zbiorowy. Przykładem może być obrona narodowa, bezpieczeństwo publiczne, ochrona sanitarna, oświetlenie ulic, czy też korzystanie z dróg publicznych. Ich odbiorcą jest całe społeczeństwo [Fiedor 2002, s. 40-42; Kargol–Wasiluk 2008, s. 92], a właściwie określona – lokalna, regionalna, czy krajowa społeczność.

W ujęciu przedstawionym przez Picciotto (które w kontekście poruszanej problematyki wymaga szczególnego zaakcentowania) dobra zostały podzielone na:

- rządowe wytwarzane przez sektor publiczny na swoje potrzeby (np. aparat pomocniczy);
- publiczne wytwarzane przez sektor publiczny na potrzeby obywateli;
- ryczałtowe, wytwarzane przez różne sektory, udostępniane za ryczałtową opłatą;
- rynkowe – wytwarzane przez sektor prywatny w celach komercyjnych;

³¹ Samuelson jest uważany za twórcę teorii dóbr publicznych, następnie udoskonalanej i rozwijanej. Por. [Samuelson 1954, s. 387–389; Samuelson 1958, s. 332].

- wspólnotowe wyrażane przez różnego rodzaju zbiorowości na potrzeby swoich członków;
- obywatelskie – wytwarzane przez różnego rodzaju sektory, tylko dla upoważnionych do korzystania z nich obywateli [Picciotto 1999, s. 199–203; Hausner 2008, s. 382–383].

W klasyfikacji tej zwrócono uwagę na kilka cech specyficznych związanych z dokonywaniem klasyfikacji różnych dóbr. Można zauważyć zwłaszcza, że:

- Sektor publiczny zajmuje się nie tylko wytwarzaniem dóbr publicznych, ale również innych dóbr – czasem może pojawić się problem przy rozróżnianiu dóbr rządowych i dóbr publicznych, zwłaszcza gdy podmioty publiczne mają szerszy zakres różnych zadań publicznych; można również zasygnalizować tendencję, w ramach której władza publiczna próbuje traktować dobra rządowe jako dobra publiczne.
- Szerszego wykorzystania wymaga koncepcja dóbr wspólnotowych, która może być również szerzej włączona do procesu partycypacji publicznej. Wytwarzanie tych dóbr i w konsekwencji realizacja ważnych dla danej społeczności zadań może w pewnych przypadkach stanowić jeden ze środków rozwiązujących problemy dotyczące ułomności rynku oraz niesprawności władz publicznych. W obecnej sytuacji przykładem dóbr wspólnotowych może być wybudowanie drogi wewnętrznej, z której korzystać będzie kilku/kilkunastu/kilkudziesięciu mieszkańców danego osiedla mieszkaniowego. Od razu należy zaakcentować, że tego typu dobra mogą mieć wykluczający charakter (czego przykładem może być ogradzanie przez wspólnoty mieszkaniowe określonych dróg wewnętrznych i w konsekwencji utrudnianie korzystania z niej użytkownikom przestrzeni). Czasem więc zagrożeniem przy dobrach wspólnotowych będzie nabieranie przez nie – w zbyt szerokim stopniu – cech dóbr obywatelskich. W związku z tym uznać należy, że pewne podstawowe ramy dla tworzenia/eksploatacji dóbr wspólnotowych powinny zostać określone – w omawianych przypadkach – w instytucjonalnych rozwiązaniach dotyczących systemu gospodarki przestrzennej. Może polegać to na szerszym, bardziej wiążącym niż obecnie doprecyzowaniu możliwości zagospodarowania danego terenu. Jak wskaże się w dalszej części pracy, jedną z wartości systemu gospodarki przestrzennej będzie jego elastyczność. Jednak przy jej zapewnianiu trzeba również zadbać o to, aby nie wykluczyć zbyt wielu użytkowników, pozbawiając ich prawa do danej przestrzeni. Niewątpliwie rozwiązaniem tylko częściowo powiązanim z tworzeniem dóbr wspólnotowych (a częściowo z wyróżnionych według kategoryzacji Picciotto dóbr publicznych) będzie koncepcja tzw. umowy urbanistycznej. W ramach powyższego inwestor „w zamian” za możliwość realizacji konkretnej inwestycji zobowiązuje się do realizacji we własnym zakresie inwestycji korzystnej dla danej społeczności (np. infrastruktury technicznej). Konkludując, tworzenie dóbr wspólnotowych nie może zupełnie zastępować dóbr publicznych, niemniej jednak można je traktować jako istotne ich uzupełnienie,

określone przez konkretne ramy (zwłaszcza w kontekście potencjalnego wykluczenia użytkowników przestrzeni).

Surdej wyróżnia dobra rywalizacyjne w konsumpcji (dobra prywatne i dobra wspólnego użytkowania) oraz dobra nierywalizacyjne w konsumpcji (dobra klubowe i czyste dobra publiczne). Osobnym elementem będzie wykluczalność z konsumpcji (wykluczalne będą dobra prywatne i dobra klubowe). Autor wskazuje, że kryteria nierywalizacyjności konsumpcji i niewykluczalności z konsumpcji będą spełniane przez niewielką liczbę dóbr – czyste dobra publiczne [Surdej 2006 s. 53]. Teza ta potwierdza wcześniej wyrażane uwagi. W związku z tym słuszne wydaje się zastrzeżenie, że w prawdziwym modelowym ujęciu występuje niewiele dóbr publicznych. Wymienione powyżej kryteria dla „czystych dóbr publicznych” właściwie rzadko są w pełni spełnione. W praktyce można przede wszystkim spotkać dobra mieszane: posiadające cechy dóbr prywatnych i publicznych, w tym np. dobra o znacznie większej liczbie cech dóbr publicznych niż prywatnych. Zauważyć również można to, że różne cechy konkretnych dóbr na różnych rynkach i w różnych sytuacjach mogą wyglądać odmiennie. Jednym z kluczowych elementów powinno być zweryfikowanie faktycznego stopnia ich wykluczalności.

Otwartym problemem jest zakres produkowanych dóbr publicznych. Wątpliwość bowiem może dotyczyć tego, skąd dobra publiczne powinny być wytwarzane, a konkretnie, z wykorzystaniem jakich środków finansowane (zakładając, że konkretne dobra publiczne są potrzebne, co czasem może być dyskusyjne). Zakres finansowania dóbr publicznych warunkuje bowiem zakres zróżnicowanych danin publicznych i w konsekwencji rezygnacji z części dóbr prywatnych. Rozwiązaniem proponowanym w tym kontekście przez Samuelsona, jest szersze weryfikowanie oczekiwań uczestników rynku w zakresie tego, ile dóbr publicznych i na jakich warunkach zamówiliby, gdyby musieli płacić za nie we własnym zakresie. Można więc przyjąć, że w różnych społeczeństwach w tym zakresie byłyby zawierane swoiste „umowy społeczne”. Problemem pozostaje jednak ochrona wartości, które wprost nie będą się mogły sprowadzać do zweryfikowanych bieżących oczekiwań uczestników rynku.

Stiglitz zwraca uwagę na problematykę opłat za dobra publiczne. Są one możliwe zwłaszcza w przypadku konsumpcji o charakterze nierywalizacyjnym³² (i w związku z tym nierywalizacyjny charakter to jedna z najważniejszych cech dóbr publicznych). Tak więc niewątpliwie występować będzie inna zasada przyporządkowania opłat za dobra publiczne niż opłat za inne dobra. Opłaty są pobierane od wszystkich, którzy czerpią korzyści z dóbr lub usług dostarczanych ze źródeł publicznych. Jako przykład można podać opłaty za drogi lub podatek zawarty w opłacie za bilet lotniczy [Stiglitz 2004, s. 152]. W literaturze poszukuje się zróżnicowanych sposobów rozwiązania barier związanych z dobrami publicznymi. Jednym z proponowanych rozwiązań jest

³² Chociaż, jak wskazano powyżej, zagadnienia związane z klasyfikacją dóbr opłacanych są w literaturze przedmiotu ujmowane na różne sposoby.

stworzenie praw własności z możliwością wykluczenia. Takim prawem byłoby prawo do powietrza w pokoju. Osoba posiadająca to prawo mogłaby palić – szkodząc innym osobom przebywającym w pokoju, za odpowiednią opłatą. Tego rodzaju wariant pomija jednak występujący w teorii efektów zewnętrznych problem „gapowicza”, czyli trudno byłoby zawsze oszacować wartość uszczuplonych praw innych podmiotów [*ibidem*, s. 158]. Na tle podanego przykładu można spróbować odnieść go do prawa podmiotów lub szerszych społeczności do przestrzeni. Zgodnie z takim ujęciem, osoba ingerująca (przez wprowadzanie określonej zabudowy) w przestrzeń powinna w jakiejś formie „zapłacić” za ingerencję innym użytkownikom przestrzeni. „Zapłata” ta może przede wszystkim przybierać formę opłat lub podatków. Dyskusyjny jest ich zakres, a także forma. Na przykład powstaje pytanie, czy wystarczające są daniny publiczne uiszczane przez inwestora w związku z realizacją jakiegoś przedsięwzięcia budowlanego. O ile przy opłatach środowiskowych pewną adekwatność można zauważyć, o tyle z punktu widzenia „odbierania” ukształtowanej prawidłowo pod względem kompozycyjno-estetycznym przestrzeni – nie jest to wystarczające. Niektórzy jako racjonalne rozwiązanie wskazują podatek katastralny. Jednak trudne byłoby w rzeczywistości, w obecnej sytuacji jego włączenie do systemu gospodarki przestrzennej (pomijając już inne problemy, które mogłyby się z nim wiązać³³). Otwarte pozostaje jednak pytanie o opłaty przy zmianie przeznaczenia określonego terenu. Przy tego rodzaju sytuacjach jednocześnie mniejszym problemem byłby „efekt gapowicza”.

Według innego ujęcia wyodrębnić można cztery typy dóbr: prywatne, odpłatne, wspólne oraz zespołowe³⁴. Według Gaczek wszystkie dobra poza prywatnymi można w przybliżeniu traktować jako dobra publiczne. To władze (centralne, regionalne, lokalne) określają, ile środków publicznych zostanie przeznaczonych na dobra publiczne [Gaczek 2003, s. 71]. Tak więc władze współkształtują te dobra. Można się z tym ujęciem w znacznym zakresie zgodzić, zwłaszcza w kontekście specjalnego traktowania samych dóbr publicznych. Przede wszystkim ze względu na to, że w praktyce nie ma dóbr publicznych w pełni spełniających wszystkie podręcznikowe, przypisywane im cechy³⁵.

W kontekście dalszych rozważań warto też odnotować tezy Olsona, zgodnie z którymi nie każda grupa będzie w stanie zorganizować się w celu uzyskania korzystnego dla niej dobra publicznego. Dotyczyć to będzie zwłaszcza grup dużych. Bardziej zdeteterminowane w tym zakresie i skuteczne mogą być natomiast grupy małe [Olson 1965,

³³ Niektórzy postulują w związku z powyższym powolne wprowadzanie tego rozwiązania, mocno rozłożonego w czasie.

³⁴ [Savas 1992, s. 44–46]. Wyróżnia się również dobra klubowe [Jakubowski 2012, s. 63].

³⁵ W ramach problematyki dóbr publicznych warto zwrócić uwagę na „dylemat więźnia”. Jakubowski odwołuje się do przykładu, w ramach którego, dla dwóch mieszkańców określonego terenu ważne byłoby wybudowanie drogi. Każdy z nich stoi przed wyborem, czy samodzielnie budować drogę, czy też czekać aż zrobi to gmina. Zgodnie z tym, optymalna i najbardziej korzystna byłaby sytuacja, gdyby mieszkańcy sobie zaufali i wspólnie zaczęli budować drogę [Jakubowski 2012, s. 45].

s. 10–21]. Można zastanawiać się również nad tym, czy uzyskiwanie przez określone społeczności dóbr publicznych w zaprezentowany powyżej sposób, nie będzie wiązać się z wykluczeniem poszczególnych jednostek lub jakichś części społeczności. Jednak podobny dylemat może występować przy okazji weryfikacji działań władz publicznych w podobnym zakresie.

Już w tym miejscu – mimo różnych zastrzeżeń związanych z metodologią, powyższe założenia można próbować przenieść do gospodarki przestrzennej. W tym ujęciu, jako swoistą formę dobra publicznego należy uznać cenne walory środowiskowe, przyrodnicze, funkcjonalne i kompozycyjno-estetyczne danej przestrzeni. Przestrzeń zawiera więc w znacznym zakresie dobra publiczne i jednym z celów polityki przestrzennej powinna być ochrona, a także prawidłowe rozdysponowanie dóbr publicznych. Tego rodzaju spojrzenie znajduje odzwierciedlenie w prowadzonych już analizach badawczych, zgodnie z którymi tzw. czystymi dobrami publicznymi są m.in. krajobraz, bioróżnorodność oraz środowisko przyrodnicze, natomiast lokalnymi dobrami publicznymi (wyłączonymi tylko dla społeczności spoza danego obszaru) są m.in.: efektywne władze samorządowe, ochrona środowiska naturalnego i efektywne władze samorządowe [Patrick 2006; Maciejczak 2009, s. 9]. Powyższe tezy (odnoszące się przede wszystkim do zagadnień ekonomiki rolnictwa) pokrywają się z przedstawionymi założeniami. Dodać należy, że za ciekawe i warte pogłębienia należy uznać określenie jako dobra publicznego efektywnych władz publicznych. Przy czym zastrzec trzeba, że efektywność ta musi się odnosić przede wszystkim do realizacji określonych zadań publicznych i nie zawsze będzie kategorią obiektywną, odnoszącą się do wszystkich interesariuszy. Tym bardziej, że pojęcie *efektywnych władz publicznych* może okazać się bardzo subiektywne i uznaniowe (problem ten rozwinięto w dalszej części pracy). Dlatego w różnych kontekstach stosowane, powinno być doprecyzowywane. Adaptując to do systemu gospodarki przestrzennej można wskazać, że również – zgodnie z powyższą zasadą – w tym kontekście należy założyć, że też w tej sferze efektywne władze publiczne mogą stanowić lokalny efekt zewnętrzny. Aby było to zrealizowane, władze te powinny prowadzić aktywną, opartą na szczegółowych analizach politykę przestrzenną (której szczegółowy zakres zostanie przeanalizowany w kolejnym rozdziale). Już na tym etapie rozważań wskazać należy, że efektywność polityki przestrzennej nie może być sprowadzana do szybkiego umożliwienia realizacji poszczególnych inwestycji (oczekiwanych przez użytkowników przestrzeni), ale przede wszystkim do ochrony dóbr publicznych zawartych w ramach zasady ochrony ładu przestrzennego (zakres pojęcia ładu przestrzennego i związane z tym szczegółowe problemy omówiono w dalszej części pracy). Przy czym nie może oznaczać to zupełnej stagnacji i np. zupełnego blokowania jakiegokolwiek inwestycji. Odwołując się do rozwiniętej w dalszych rozdziałach terminologii można wskazać, że władze powinny te cele realizować w ramach aktywnej, a nie biernej polityki przestrzennej. Zagadnieniem badawczym może być określenie tego:

- w jak daleko idącym stopniu dobra publiczne powiązane z ładem przestrzennym należy uznać za czynnik potrzebny z punktu widzenia użytkowników przestrzeni³⁶;
 - jakie efekty zewnętrzne mogą wynikać z wdrażania tego rodzaju dóbr publicznych.
- Zauważyć również należy, że zdaniem Ostrom, przy każdym rozwiązaniu instytucjonalnym mającym na celu regulację dostępu do dóbr będących wspólną własnością w sposób umożliwiający osiągnięcie wielorakich celów, wymaga uprzedniej odpowiedzi m.in. na następujące pytania:
- kto będzie upoważniony do eksploatacji jakiego rodzaju zasobu?
 - kto będzie nadzorował eksploatację zasobów?
 - jakie sankcje grożą za nieprzestrzeganie przyjętych reguł?
 - jak będą rozwiązywane potencjalne konflikty?
 - jak ma być rozwiązana kwestia wielowymiarowych powiązań między różnymi poziomami działania?
 - w jaki sposób ma zostać rozwiązana kwestia nieprzewidywanych wypadków?
 - jak w miarę upływu czasu będą zmieniać się wyżej ustanowione reguły w odpowiedzi na postępujące zmiany wewnętrzne i zewnętrzne [Ostrom 2012, s. 95]?

Pytania te powinny być odpowiednio uwzględnione przy określaniu zasad systemu gospodarki przestrzennej. Wiązać się to będzie z określeniem roli konfliktów przestrzennych oraz praw – zarówno użytkowników przestrzeni, jak też podmiotów polityki przestrzennej do podejmowania działań związanych ze zmianą przeznaczenia i zagospodarowaniem nieruchomości. Niemniej jednak zdefiniowanie w taki sposób roli wartości związanych z ładem przestrzennym – jako jednego z elementów rynkowych – pozwoli w szerszym stopniu zdefiniować cały problem w kontekście relacji między ułomnością rynku a niesprawnością władz publicznych. Jakkolwiek, odnosząc się do postawionych przez Ostrom pytań, i adaptując je do systemu gospodarki przestrzennej, można wskazać, że:

- Zasadą odpowiadającą „prawu do eksploatacji zasobu” powinno być prawo do powszechnego korzystania z przestrzeni³⁷.
- Pewnym problemem może być zdefiniowanie prawidłowego nadzoru. Nie można go ograniczać wyłącznie do rozwiązań o charakterze nakazowo-zakazowym (administracyjnym); poza organami władzy publicznej i konkretnymi narzędziami polityki przestrzennej aktywną rolę powinny odgrywać same społeczności, przeświadczone o korzyściach wynikających z eksploatacji zasobu. Tego stanu nie da

³⁶ Przyjęcie założenia, że dobra publiczne powiązane z ładem przestrzennym muszą być przedmiotem szczególnej ochrony w polityce przestrzennej, wciąż pozostaje założeniem dosyć ogólnym. Nawet jeżeli przyjmiemy, że np. walory estetyczne przestrzeni muszą być przedmiotem ochrony, powstają kolejne pytania – w jak daleko idącym stopniu, kosztem jakich wartości, a także – co również jest ważne – w jakiej proceduralnej formule. Również z tego powodu – konieczności doprecyzowania roli dóbr publicznych i rozwiązań rynkowych – w kolejnych rozdziałach brane są pod uwagę kwestie związane z kształtowaniem narzędzi planowania przestrzennego i ich powiązań ze współzarządzaniem publicznym.

³⁷ Wielokrotnie wskazywane w publikacjach m.in. T. Markowskiego.

się jednak uzyskać przez rozwiązania prawne, ale przez nieformalne rozbudowywanie procesów partycypacji społecznej. W tym samym kontekście trzeba patrzeć na rozwiązywanie konfliktów przestrzennych

- Ważnym elementem wydaje się zagadnienie związane z rozwiązywaniem nieprzewidzianych wypadków i zmianą ustanowionych reguł. Z tymi zagadnieniami w obecnej chwili występują najszerze problemy w systemie gospodarki przestrzennej³⁸. Problemem jest bowiem m.in. to, że nieprzewidziane przypadki – zwłaszcza w skali lokalnej – są w różnych miejscach rozwiązywane zupełnie na odmienne sposoby, bardzo subiektywnie. Natomiast historia planowania przestrzennego w Polsce to historia regularnie powtarzających się zmian przepisów, z których to zmian większość wciąż jest oceniana negatywnie (i tworzy potrzebę dokonywania kolejnych zmian). W samym systemie gospodarki przestrzennej zwłaszcza zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym (nie zmiany instytucjonalne) są zauważane i traktowane jako pewien podstawowy element tego systemu³⁹.

Można jeszcze raz odwołać się do efektów zewnętrznych oraz wskazać, że dobra publiczne są ich skrajnym przypadkiem. Warto bowiem w pełni mówić o odnoszonych korzyściach społecznych, braku rekompensaty ich kosztów przez podmioty, które je uzyskują i braku istotnego (ograniczającego się właściwie do płatności danin publicznych, systemu finansów publicznych i wpływu wywieranego przez konsumentów na władze) wpływu konsumentów na tworzenie dóbr publicznych. Wszystkie te elementy powinny być brane pod uwagę przy okazji analizy miejsca na rynku ww. przestrzenno-środowiskowych dóbr publicznych. Otwarte też pozostaje zagadnienie, jak w jednostkowych przypadkach dochodzić może do wyważenia korzyści społecznych wynikających z tych dóbr publicznych oraz ewentualnych kosztów społecznych (związanych w tym przypadku przede wszystkim z ograniczeniami znacznej części realizowanych inwestycji). W tym miejscu można ograniczyć się do konstatacji, że wyważanie tych relacji nie może być oparte tylko na rozwiązaniach rynkowych. W takiej sytuacji realizacja wskazanych dóbr publicznych byłaby znacznie zablokowana.

Stiglitz zaznacza, że jednym z najważniejszych dóbr publicznych jest jakość zarządzania państwem. Modelowo zarządzane państwo ma w tym ujęciu cechy dóbr publicznych. Polegają one na tym, że wykluczenie kogokolwiek z korzyści zapewniających lepsze państwo jest trudne i niepożądane. Przejawem powyższego jest

³⁸ Na ten temat m.in. [Kolipiński 2015, s. 11–27].

³⁹ Można odwołać się do orzecznictwa sądowego, w którym wskazuje się, że żaden (również prywatny) właściciel nieruchomości planując jej wykorzystanie, czy określoną zabudowę nie ma zagwarantowanego przepisami prawa określonego *status quo*, czy też gwarancji niezmienności otoczenia [Wyrok WSA w Olsztynie 2011] – jeżeli więc właściciel protestuje przeciwko zmianom w zagospodarowaniu przestrzennym tylko przez argumentację typu, że „do tej pory było tutaj inaczej” nie jest to racjonalny argument do podważenia uchwalanego planu. Ponadto zasada uwzględniania w postępowaniu planistycznym dotychczasowego przeznaczenia i zagospodarowania terenu nie ma na celu sprowadzenia postępowania planistycznego do odwzorowania stanu zabudowy istniejącego na danym terenie przed objęciem go planem [Wyrok WSA w Gdańsku 2008].

zwiększanie przez państwo efektywności swojego działania i obniżenie podatków bez ograniczania zakresu dostarczanych usług publicznych [Stiglitz 2004, s. 176–177]. Można tę zasadę odnieść także do kwestii związanych z planowaniem przestrzennym. Wstępnym założeniem byłoby to, że efektem zewnętrznym jest jakość zarządzania przestrzenią i samo:

- zagwarantowanie takich rozwiązań, które będą dostatecznie chronić ład przestrzenny i związane z nimi uwarunkowania środowiskowe i przyrodnicze;
- zagwarantowanie sprawności i przejrzystości na szczeblu lokalnym, polegające na stworzeniu jasnych, obiektywnych i przejrzystych kryteriów zagospodarowania przestrzennego⁴⁰.

Uzyskanie tych efektów nie może być uzależnione tylko od wdrożenia prostych (przynajmniej teoretycznie to wdrożenia) rozwiązań. Przykładowo, nawet samo zwiększenie roli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, czy też wdrożenie określonych przepisów rangi ustawowej nie rozwiąże problemu. Kompleksowa zmiana systemu gospodarki przestrzennej – nastawiona na wskazane efekty zewnętrzne – oznacza kompleksowe działania również o charakterze społecznym, czy organizacyjnym (czego wyrazem może być dążenie do realnej integracji zasad polityki rozwoju, czego nie przesądzą same przepisy prawne).

kategorią dóbr publicznych wiąże się więc w stopniu kluczowym nierozzerwalnie interesy publiczne dotyczące gospodarowania przestrzenią. Są one rozumiane jako wszystkie wytwory ludzkiej działalności leżące w polu zainteresowania każdego obywatela, do których dostęp na równych zasadach gwarantują władze publiczne wszystkich poziomów zgodnie z ich realnymi kompetencjami i możliwościami gospodarki [Markowski, Drzazga 2015, s. 12]. Ujmując to inaczej, stwierdzić można, że dobrami publicznymi będą:

- przestrzeń kształtowana zgodnie z ładem przestrzennym,
- dostęp do środowiskowych i przyrodniczych walorów przestrzeni,
- jasność w zakresie przysługujących poszczególnym podmiotom praw związanych z zagospodarowaniem przestrzennym,
- związana z powyższym możliwość realizacji ważnych z perspektywy poszczególnych inwestorów przedsięwzięć.

Przy takim założeniu nie sposób uznać za dobro publiczne prawa do jakiegokolwiek zabudowy na jakimkolwiek terenie. O ile w perspektywie krótkookresowej mogłoby to przynieść korzyści niektórym użytkownikom przestrzeni, o tyle jednak doprowadziłoby do rażącego naruszenia i zaburzenia ww. dóbr publicznych związanych z planowaniem przestrzennym.

Od teorii dóbr publicznych należy odróżnić teorię wyboru publicznego. Często w literaturze wskazuje się, że teoria dóbr publicznych stanowi jeden z elementów teorii

⁴⁰ Jak wskazano powyżej, w szerszym stopniu znaczenie wskazanych pojęć będzie rozwinięte w dalszych rozdziałach.

wyboru publicznego⁴¹. Oznacza ona wykorzystanie narzędzi i założeń metodologicznych standardowej ekonomii do analizy zachowań w dziedzinach sfery publicznej [Przesławska 2007, s. 26; Wilkin 2012 s. 11]. Teoria ta akceptuje konieczność dostarczania nierywalizacyjnych dóbr publicznych przez sektor publiczny [Buchanan 1987, s. 93; Kotlińska 2016, s. 34]. Ponadto teoria wyboru publicznego akcentuje, że jednostki działają przede wszystkim w celu maksymalizacji własnych interesów [Radzka 2009, s. 70]. Wątek instytucjonalny wydaje się kluczowym w kontekście analizowanych problemów. Dopiero jego rozwinięcie umożliwi szerszą analizę przedmiotowych, poczynionych powyżej założeń dotyczących dóbr publicznych i ich ochrony. Dlatego kwestie te będą kontynuowane w dalszej części pracy.

W związku z analizowaną problematyką należy pamiętać również o roli geografii ekonomicznej [Bartkowiak 2010, s. 23]. Zwraca ona uwagę na widziane w perspektywie przestrzennej uwarunkowania gospodarki, rozmieszczenie czynników produkcji, wzrostu gospodarczego, lokalizacji działalności gospodarczej i związanych z nią powiązań i przepływów [Kuciński 2009, s. 10]. Zwraca ona uwagę m.in. na kierunki rozwoju gospodarczego, kapitał społeczny i ludzki, czy koncepcję skali geograficznej. W ramach prowadzonych w prezentowanej pracy analiz kwestie te nie są głównym tematem, ale w wielu przypadkach ich uwzględnianie, czy częściowe odwoływanie się do nich będzie konieczne.

Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy wynika, że zagadnienia związane z ułomnością rynku, w tym rynku nieruchomości, bardzo mocno łączą się z systemem gospodarki przestrzennej. Zarówno teoria efektów zewnętrznych, jak też teoria dóbr publicznych znajduje bezpośrednie przełożenie na planowanie przestrzenne. Zwłaszcza wartości, które powinny być chronione przez system gospodarki przestrzennej, stanowią dobra publiczne. W tym kontekście warto podkreślić zwłaszcza to, że do dóbr publicznych zaliczyć można zarówno samą jakość prowadzenia przez władze polityki przestrzennej, jak również przestrzeń uporządkowaną z punktu widzenia walorów kompozycyjno-estetycznych, funkcjonalnych i środowiskowych. Jednak można też wyróżnić powiązane z tym negatywne efekty zewnętrzne. Dlatego władza publiczna powinna w tym przypadku ingerować w rynek nieruchomości, a jej głównym celem w tym kontekście powinno być zachowanie ładu przestrzennego. To realizacja tej zasady gwarantuje zachowanie ww. wartości. Niemniej jednak ingerencja władz powinna być wyważona, aby nie doprowadzić do ograniczeń w zakresie wytwarzania ww. dóbr

⁴¹ Teorię wyboru publicznego można zaliczyć do omawianej w dalszej części pracy nowej ekonomii instytucjonalnej.

publicznych. Dopuszczalne rozwiązania w tym zakresie, zostaną przeanalizowane w rozdziale trzecim.

Już w tym miejscu trzeba jednak zasygnalizować to, że ewentualna ingerencja nie może osłabiać rynku nieruchomości. Będzie w tym kontekście chodzić o dostęp do dotyczących rynku informacji, ale też – o płynność, sprawność w dokonywaniu konkretnych transakcji. W ramach tej perspektywy można ewentualne dylematy sprowadzić do następującego założenia. Transakcje mogłyby być przeprowadzane najszybciej, gdyby przy szerokiej dostępności do obiektywnych danych na temat nieruchomości, użytkownicy przestrzeni i uczestnicy rynku mogli je w możliwie najszerszym stopniu swobodnie zagospodarowywać. Jednak skrajny, związany z tym wariant, doprowadziłby do szybkiego niszczenia związanych z ładem przestrzennym dóbr publicznych. Groźba tego rodzaju skutków, ich nieodwracalność powodują, że ten optymalny dla konkretnych w danym momencie uczestników rynku wariant, nie może być zrealizowany i że system planowania przestrzennego powinien w pewien sposób wpływać na ograniczanie zakresu możliwych transakcji. Otwartym zagadnieniem pozostaje to, jak – przy zdiagnozowanych wzajemnych oddziaływaniach obu systemów – powinno to zostać przez władzę publiczną zrealizowane.

Ważnym zagadnieniem związanym z analizą systemów rynkowych będzie możliwy zakres urynkowania dóbr. W literaturze można spotkać się z koncepcją, że o granicy urynkowania dóbr rozstrzyga ich funkcjonalność, która jest wyznaczana przez jednostkę działającą w szerszym społecznym kontekście. Ten kontekst społeczny powinien stanowić swoiste zabezpieczenie przed nadmiernymi szkodami dla innych uczestników rynku. Jednak rynek ze swojej natury eliminuje niektórych uczestników, ograniczając innym ich dotychczasowe możliwości. W takim ujęciu sprowadzanie większości dóbr do kryterium funkcjonalności może być dyskusyjne. Można bowiem próbować przyjąć optykę, zgodnie z którą ochrona przestrzeni, jej walorów kompozycyjno-estetycznych, czy środowiskowych jest opłacalna. Problem może polegać na tym, że powyższe znajduje zastosowanie zwłaszcza w szerokiej perspektywie danego kraju, czy też np. perspektywie działań podejmowanych przez władze gminne. Inaczej natomiast może to być zinterpretowane w wymiarze indywidualnym, dotyczącym zagospodarowania konkretnej działki. W tym jednostkowym wymiarze trudno będzie zawsze wykazać użytkownikom przestrzeni, że zablokowanie (w imię ładu przestrzennego) konkretnej inwestycji długofalowo inwestorowi, sąsiadom, danej społeczności przyniesie korzyści. Między innymi z tego powodu zasadne, a nawet konieczne będzie przyjęcie również roli ochrony ładu przestrzennego w wymiarze pozaekonomicznym i niekoniecznie funkcjonalnym. Aby powyższe założenie nie sprowadzało się do zbyt ogólnikowych wniosków, zasadne jest przeanalizowanie kryteriów, na podstawie których można definiować ład przestrzenny, a także problemów – w tym również tych z perspektywy władz publicznych – utrudniających wdrożenie proponowanego powyżej założenia.

ROZDZIAŁ II

DETERMINANTY I NARZĘDZIA POLITYKI PRZESTRZENNEJ

Jednym z kluczowych zadań organów administracji publicznej jest podejmowanie zróżnicowanych działań związanych bezpośrednio lub pośrednio z gospodarką przestrzenną. Ustawy przyznają poszczególnym organom administracji publicznej prawo do wykorzystania narzędzi, na podstawie których możliwe staje się kształtowanie lub współkształtowanie przestrzeni. Organy administracji publicznej korzystając z tych narzędzi, wpływają na rynek nieruchomości. Wpływ ten można sprowadzić do:

- ograniczeń możliwości zabudowy nieruchomości (np. obniżenia popytu na nieruchomości);
- dopuszczenia zabudowy nieruchomości (i podwyższenia popytu na nieruchomości);
- podwyższenia lub obniżenia wartości nieruchomości;
- tworzenia dodatkowych konsekwencji finansowych związanych ze zbyciem poszczególnych nieruchomości;
- przy złym scenariuszu – tworzenia „bańki spekulacyjnej” na rynku nieruchomości.

Dzieje się to w różny sposób i na różnych płaszczyznach. W klasycznym, modelowym ujęciu, powinno się opierać na uchwałach (aktach prawa miejscowego) dotyczących większego powierzchniowo, terenu. W wielu przypadkach wszystko sprowadza się jednak do wydania decyzji administracyjnej. Decyzji, przy której wydawaniu zauważyć można pewną, swoistą „próżnię decyzyjną” i która w związku z tym zawiera często subiektywne, niejasne merytorycznie rozstrzygnięcia.

W rozdziale przeanalizowane zostały kluczowe zasady i narzędzia gospodarki przestrzennej. Szczególną uwagę zwrócono przede wszystkim na skutki, jakie mogą one wywoływać dla rynku nieruchomości. Podkreślić należy, że zarówno rynki, regulacje sfery gospodarki przestrzennej, jak również plan miejscowy nie są instytucjami sprawnymi z natury rzeczy [Markowski 2010, s. 20]. O tym założeniu należy pamiętać analizując i krytykując konkretne rozwiązania.

1. Ład przestrzenny i zrównoważony rozwój jako podstawowe wartości systemu gospodarki przestrzennej

Diagnostując działania związane z przestrzenią, próbując zdefiniować ramy systemu gospodarki przestrzennej i kluczowe cele polityki przestrzennej, trzeba odnieść się

do ogólnych wytycznych i związanych z nimi wartości. Z perspektywy formalnoprawnej mówi się w tym kontekście o klauzulach generalnych. W systemie gospodarki przestrzennej nie budzi wątpliwości, że podstawą tych wartości będzie ład przestrzenny. Zgodnie z *Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oznacza on takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość, z uwzględnieniem uwarunkowań funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych, kompozycyjno-estetycznych, środowiskowych i kulturowych.

W projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego ład przestrzenny został natomiast określony jako harmonijne ukształtowanie przestrzeni, które dodatkowo: zapewnia funkcjonowanie gospodarki i społeczności w sposób racjonalny, efektywny i zgodny z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz minimalizuje liczbę, skalę i zakres potencjalnych konfliktów przestrzennych. Tak więc wcześniejsza definicja została uzupełniona o „racjonalność” i „efektywność”, a także bezpośrednio powiązana z minimalizacją konfliktów przestrzennych. Tak rozumiany ład przestrzenny obejmowałby nie tylko zagadnienia bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu, ale także w pewnym zakresie działania podmiotów polityki przestrzennej (które muszą być racjonalne i efektywne) oraz konsekwencje w postaci działań użytkowników przestrzeni, zwłaszcza w kontekście konfliktów przestrzennych. Zgodzić się należy z założeniem, że zagadnienia te istotnie wpływają na ład przestrzenny i taka forma definicji jest szersza i bardziej adekwatna. Rozważać można jednak to, jak szczegółowo należałoby w tym przypadku rozumieć znaczenie pojęć *racjonalność* i *efektywność*. Znaczenie może być bardzo subiektywne, ale należy przyjąć, że chodzi o efektywne uzyskiwanie (zachowywanie) np. kompozycyjno-estetycznych walorów danego terenu i racjonalne dostosowywanie do takiego celu środków, a także ograniczeń prawa własności. Przy ocenie, czy kryteria te w danym przypadku są spełniane konieczne byłoby odwołanie do urbanistycznych, architektonicznych lub też ekonomicznych analiz eksperckich. Elementem *racjonalnego* działania przez władze publiczne byłoby też ograniczanie konfliktów przestrzennych.

Do pojęcia *ładu przestrzennego* odnieść można przedstawione w literaturze przedmiotu uwagi odnoszące się do ładów społecznych. Jak wskazuje Hausner, łady społeczne nie są zasadniczo projektowane i ustanawiane, lecz stanowią wypadkową interakcji wielu podmiotów. Podmioty te mają nierówne zasoby i możliwości oddziaływania. Przy kształtowaniu określonego ładów społecznych kluczowe wydaje się wyważenie tych wszystkich interesów, gdyż jednostronne narzucanie określonych ram systemowych jest możliwe, ale i tak będzie się ono wymykać spod kontroli [Hausner 2014, s. 10]. Uwagi te znajdują odpowiednie zastosowanie do ładów przestrzennych, który powinien być jedną z ważnych części składowych ładów społecznych. Oznacza on bowiem model docelowy, do którego należy dążyć przy okazji kształtowania przestrzeni [np. Schindegger 1988; Pankau 2001, s. 283; Śleszyński 2013, s. 178]. Najprawdopodobniej związanej z nim „idealnej” wizji nigdy się nie uzyska. Już na tym etapie pojawić się mogą dylematy natury terminologicznej. Skoro ład przestrzenny stanowi

wizję idealną – wątpliwość dotyczy tego, czy można mówić o jego ochronie – ochronie czegoś, czego nie ma. Zastrzec więc dodatkowo trzeba, że zapewne szerszym ujęciem byłaby *ochrona istniejących w przestrzeni elementów ładu przestrzennego*. Chodzi o te elementy realnego ukształtowania przestrzennego, które możliwie w najszerszym stopniu będą zbliżone do ładu przestrzennego. Może również chodzić o zapobieganie każdorazowym zmianom w zagospodarowaniu przestrzeni, które w jakikolwiek sposób mogłyby oddalać rzeczywisty (ale także formalny) stan zagospodarowania przestrzeni od ładu przestrzennego. Niemniej jednak w praktyce najczęściej mówi się o *zachowaniu ładu przestrzennego* lub *ochronie ładu przestrzennego*. Zastrzegając, że najbardziej adekwatne w tym kontekście byłoby sformułowanie *dążenie do ładu przestrzennego*⁴², przyjąć trzeba, że powołane wyrażenia mają podobne znaczenie.

Problemem może być również to, w jakim stopniu władza publiczna może ład przestrzenny kształtować. Jak wskazano powyżej, uwzględnić trzeba interakcje wielu podmiotów, w tym przypadku użytkowników przestrzeni. Niemniej jednak zadaniem – zwłaszcza organów administracji publicznej – jest dążenie do wyrażonego w ten sposób ideału, przy okazji podejmowania konkretnych działań związanych z kształtowaniem przestrzeni. Ważną częścią składową systemu gospodarki przestrzennej są normy prawne, dlatego też istotnym punktem odniesienia jest ujęcie poszczególnych wartości i zasad w ramach ustawowych. Nie może to być wyłączna podstawa do ich definiowania i rozumienia, ale nie może być ona również pomijana. Sierecka–Nowakowska [2011, s. 62] słusznie zaznacza, że definicja ustawowa ładu przestrzennego stanowi nadrzędny miernik sposobu organizacji przestrzeni. Brakuje jednak danych, jak ten miernik w praktyce weryfikować. Można dodać, że jest tak zwłaszcza w części przypadków. Powodować to będzie problemy również w sytuacji, gdy wydawana jest jakaś decyzja administracyjna, lub uchwalany akt dotyczący gospodarowania przestrzenią. Jeżeli – w zakresie formalnoprawnym – pojawiają się wówczas zarzuty o sprzeczność z ładem przestrzennym (czy też celami ładu przestrzennego), to trudno, w sposób niebudzący wątpliwości od strony prawnej, jednoznacznie to uzasadnić. Uznać należy, że żadna definicja ustawowa ładu przestrzennego sama w sobie tego problemu nie rozwiąże. Niezbędne jest inne działanie. Po zdefiniowaniu samego pojęcia *ładu przestrzennego* z perspektywy urbanistyczno-architektonicznej, należałoby rozważyć, dzięki jakim rozwiązaniom ład ten w największym stopniu może zostać zachowany i do wyników tej analizy dostosować konkretne rozwiązania prawne. Obecnie można odnieść wrażenie, że rozwiązania chroniące ład przestrzenny były stworzone prawie jednocześnie z narzędziami polityki przestrzennej. Skutkiem tego jest brak ich „efektywności” (odwołując się do zwrotu zawartego w powołanej wyżej definicji).

⁴² *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* [2012, s. 161–162] wskazuje na przykład, że ład przestrzenny to główny cel zagospodarowania przestrzennego na wszystkich poziomach planowania.

Próby weryfikacji ładu przestrzennego, przynajmniej w jakimś zakresie, są podejmowane w literaturze. Bezład przestrzenny powoduje negatywne skutki nie tylko o charakterze przestrzennym, ale też środowiskowym lub ekonomicznym⁴³. Dlatego w pełni wskazane jest możliwie najszersze doprecyzowywanie tego pojęcia – zarówno w ogólnym zakresie, jak też w szczegółach. Czasem jako wyraz egzekwowania ładu przestrzennego traktuje się realizację jakiegoś zestawu wytycznych o charakterze urbanistyczno-architektonicznym, czasem – nieco subiektywne odczucia projektantów. Zastrzec trzeba, że głównym czynnikiem blokującym wdrażanie ładu przestrzennego (nawet w tak ograniczonym wymiarze) są konflikty przestrzenne – spory pomiędzy uczestnikami procesów związanych z gospodarką przestrzenną. Parysek [2007, s. 66, podobnie Rouba 2001, s. 222; Kuciński 2009, s. 55], wskazuje, że *ład przestrzenny* jest stanem uporządkowania obiektów materialnych w przestrzeni, czyli na konkretnym obszarze, który poddaje się działaniu ludzkiemu i który jest wynikiem tych działań. Spośród działań determinujących ład przestrzenny, przede wszystkim wskazać należy na działania organów administracji publicznej, zwłaszcza tych odpowiedzialnych za kształtowanie ładu przestrzennego. To administracja publiczna powinna porządkować przestrzeń. Niemniej jednak inną rolę odgrywają również działania poszczególnych użytkowników przestrzeni. Należy również w tym miejscu podkreślić tezę Gaczek [2004, s. 8], zgodnie z którą *ład przestrzenny* stanowi efekt współzależnych i wzajemnie skoordynowanych działań wielu podmiotów. Ujęcie to wydaje się szczególnie istotne z perspektywy (rozwinętej w rozdziale trzecim) problematyki współzarządzania publicznego. Zbliżanie danej przestrzeni do wymogów ładu przestrzennego uzyskać można nie przez arbitralne decyzje władz, ani promowanie poszczególnych użytkowników przestrzeni, ale szerszą (zapewnioną instytucjonalnie) współpracę. Według innego ujęcia przestrzeń w ramach *ładu przestrzennego* charakteryzuje się równowagą poszczególnych składników [Bańkowska *et al.* 1980, s. 25–30]. Z kolei Budner [2004, s. 38] zauważa, że *ład przestrzenny* w sensie dynamicznym stanowi proces ciągłego, wzajemnego, optymalnego dostosowywania się elementów przestrzeni względem siebie. Z obu tych stwierdzeń wynika wniosek, że ład przestrzenny co prawda jest współkształtowany przez władze gminne, ale jego zachowanie nie zależy tylko od tych władz. Często przesądzający może okazać się wpływ innych organów administracji publicznej lub innych użytkowników przestrzeni⁴⁴. Już w tym miejscu można zauważyć związki między ładem przestrzennym a prowadzoną *grą o przestrzeń*. Chojnicki [1992, s. 9–19] wskazał nawet, że elementem ładu przestrzennego jest ład ukryty, stanowiący mechanizmy przyrodnicze i społeczne, których nie można zobaczyć. W kontekście tematów poruszanych w prezentowanej pracy warto zwrócić

⁴³ Co potwierdzają wyniki przygotowanego w ramach KPZK PAN raportu o bezładzie przestrzennym.

⁴⁴ Przykładem może być chociażby sytuacja aktów prawa miejscowego przewidzianych dla form ochrony przyrody, przejmowanych następnie przez akty planistyczne. Często pojawiające się w tych pierwotnych aktach nieprecyzyjne ujęcia i założenia w sposób nieodwracalny komplikują dalsze działania na szczeblu gminnym.

uwagę zwłaszcza na mechanizmy społeczne. Rozważenia wymaga bowiem to, czy procesy zachodzące na rynku nieruchomości nie determinują uczestników tego rynku do kształtowania przestrzeni zgodnie (lub w sposób niezgodny) z ładem przestrzennym. Popyt na nieruchomości sąsiednie wobec np. niedawno zabudowanej nieruchomości na cele usługowe, często w różnych gminach pojawi się, zgodnie z zasadą współzależności na rynku nieruchomości. Wciąż w zbyt szerokim zakresie wskutek takich działań uczestnicy rynku dążą do realizacji indywidualnego – w swoim przekonaniu korzystnego – celu (czyli np. zabudowy). Ład ukryty, o którym pisał Chojnicki, oznaczałby występowanie w szerszym zakresie takich postaw społecznych, w których również uczestnicy rynku dbaliby o to, aby dany teren był zagospodarowany z zachowaniem jego walorów kompozycyjno-estetycznych, czy środowiskowych. Brak spełnienia tych kryteriów oznaczałby wówczas niższy popyt na konkretne tereny⁴⁵. Obecnie w polskich realiach te kierunki od strony praktyk inwestorów, zauważalne są w niewielkim stopniu. Odnoszą się jedynie do wybranych terenów lub indywidualnych praktyk deweloperów. Można więc uznać, że w tym społeczno-ekonomicznym zakresie trudno w Polsce zauważyć istotne przejawy ładu przestrzennego, przynajmniej w stopniu, który można by uznać za wystarczający (a nawet zwiastujący szerszą ochronę ładu przestrzennego w przyszłości). Obejmuje to perspektywę zarówno deweloperów, jak też pojedynczych inwestorów.

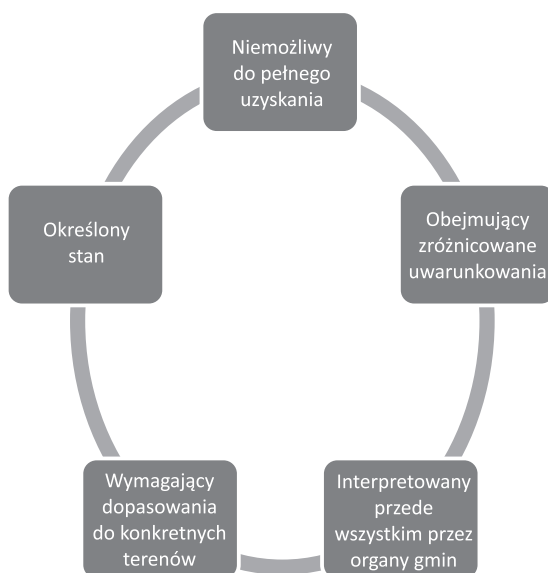
W nawiązaniu do przedmiotowego problemu wskazać można, że zdaniem Śleszyńskiego [2013, s. 178] ład przestrzenny przyczynia się do podnoszenia jakości życia oraz przy jego precyzowaniu kierować się trzeba wymogami racjonalności i efektywności działalności ludzkiej. Z ujęciem tym można się zgodzić z zastrzeżeniem, że przy rozumieniu *podnoszenia jakości życia* czy *wymogów racjonalności i efektywności działalności ludzkiej* rozumie się także uwzględnienie wymiarów środowiskowego i kulturalnego ładu przestrzennego (a nie np. koncentrację na samym wymiarze społeczno-gospodarczym w zakresie obejmującym tylko podwyższanie wartości nieruchomości lub możliwie najszersze zagospodarowanie w konkretnych celach). Warto zresztą odwołać się do koncepcji związanych z rentą gruntową, zgodnie z którą o wartości terenów przesądzą m.in. ich walory przyrodnicze oraz dostępność w infrastrukturę techniczną. W pełni tak jest, jednak przez poszczególnych użytkowników przestrzeni jest to odkrywane zbyt późno, po realizacji inwestycji. Wtedy możliwości

⁴⁵ Można to ująć jako występowanie kultury społecznej i estetycznej [Kopec, Zawadzka, 2005, s. 57]. Nie chodzi o odgórne narzucenie obowiązującego jednolitego wzorca estetyki. Można to sprowadzić m.in. do aspektów socjologicznych. Społeczeństwu – w tym uczestnikom rynku nieruchomości – powinny w większym stopniu niż obecnie przeszkadzać obiekty budowlane niedopasowane do otoczenia lub też posadowione w miejscach o ważnych walorach środowiskowych (i zarazem ograniczających te walory). Nie jest tak, co potwierdzać może masowa wycinka drzew na prywatnych działkach po zliberalizowaniu w tym zakresie przepisów *Ustawy o ochronie przyrody*. Podwyższenie kultury społecznej i estetycznej nie będzie zadaniem łatwym. Na pewno nie wpłyną na to pozytywnie same regulacje ustawowe, ani np. szersza edukacja. Jedną z szans można upatrywać w szerszym zastosowaniu niektórych mechanizmów współzarządzania publicznego przedstawionych w rozdz. 3.

ochrony wartości ładu przestrzennego są znacznie ograniczone. W takim ujęciu ważne wydaje się zwrócenie uwagi na cele związane z efektami w postaci efektywności działalności ludzkiej. Dlatego też uzasadnione byłoby osobne (inaczej niż w definicji ustawowej) traktowanie wymiarów społecznego i gospodarczego. Mając to na uwadze, za *ład przestrzenny* można uznać pożądany, niemożliwy do pełnego uzyskania, stan zagospodarowania przestrzennego, w sposób harmonijny i uporządkowany godzący wymiary funkcjonalne, społeczne, gospodarcze, kulturowe i środowiskowe. Nie budzi wątpliwości, że w praktyce można poddać szczegółowej analizie stopień realizacji każdego z ww. elementów. Niektóre wymagają dodatkowych zastrzeżeń (choćby mała liczba planów miejscowych), inne – uszczegółowienia (np. problemy prawne). Warto też dodać, że część ze wskazanych problemów w praktyce będzie bardzo trudna do rozwiązania. Niemniej jednak przedmiotowy zestaw może stanowić ważny punkt odniesienia przy diagnozie słabości systemu gospodarki przestrzennej.

Dotychczasowe rozważania na temat ładu przestrzennego odbywały się na pewnym poziomie ogólności. Rzeczywiście zgodzić się należy z tezą, że bardzo trudne będzie jednoznaczne przyporządkowanie określonych założeń urbanistycznych do tych wytycznych [Tabernaacka 2010, s. 404]. Nie da się tego odgórnie, szczegółowo określić, ale można opierać się na pewnych wskaźnikach. Śleszyński wyróżnia zróżnicowane wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego. Warto w tym miejscu zauważyć klasyfikację wskaźników społeczno-ekonomicznych, wśród których występują m.in.: przeciętna powierzchnia mieszkaniowa na osobę, dostępność potencjałowa, dostępność czasowa ośrodków osadniczych wyższego szczebla hierarchicznego, czy też powierzchnia budowlana brutto i netto całkowita i dostępna. Z kolei wskaźnikami funkcjonalnymi i prawno-planistycznymi są np. udział terenów o danej funkcji w powierzchni ogólnej, czy też różnorodność funkcji użytkowania i ich potencjalna kolizyjność [Tabernaacka 2010, s. 180–182]. Zgadając się z tymi klasyfikacjami można wyróżnić kilka części składowych pojęcia *ładu przestrzennego*. Przede wszystkim w ramach tego pojęcia kluczowa będzie ochrona wartości kompozycyjno-estetycznych, środowiskowych, czy kulturowych danego terenu. To będzie kluczowy, niepodważalny element ładu przestrzennego, co jest w pełni wyrażone chociażby w obecnie obowiązującej definicji ustawowej. Po drugie jednak, na ład przestrzenny – w związku z koniecznością konsekwentnej ochrony ww. walorów terenu – składają się również elementy ukryte (z głównej perspektywy, z której jest rozpatrywany), czyli kultura społeczna i estetyczna danej społeczności. To dopiero jej zaistnienie (obok regulacji prawnych) może gwarantować pełną ochronę wskazanych wartości. W końcu, zgodnie z powołanymi powyżej analizami, na ład przestrzenny składa się również (rozpatrywany w perspektywie długookresowej) komfort zagospodarowania danego terenu. Nie chodzi o komfort rozumiany doraźnie, jako możliwość szybkiej i łatwej realizacji zabudowy. Obejmuje to natomiast pewien zestaw warunków, związanych z odpowiednim wyposażeniem terenu w infrastrukturę techniczną, możliwość szybkiego przemieszczania się i realizacji swoich potrzeb przez użytkowni-

ków przestrzeni. Może to mieć miejsce jedynie w takim zakresie, w jakim nie narusza walorów kompozycyjno-estetycznych, środowiskowych i kulturowych terenu. Można więc powyższe traktować jako konsekwencję ochrony tych wartości (ale jednocześnie wciąż część składową pojęcia ładu przestrzennego).



Ryc. 2. Cechy ładu przestrzennego

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 2–7).

Pojęcie *ładu przestrzennego* ma więc szeroki zakres przedmiotowy (ryc. 2). Jego pełne doprecyzowanie wymaga ujęcia zróżnicowanych uwarunkowań (w tym środowiskowych, kulturowych, społecznych, czy też gospodarczych). Osobnym zagadnieniem jest określanie kluczowych wytycznych dotyczących ładu przestrzennego, względem poszczególnych, zróżnicowanych wzajemnie terenów. W praktyce dokonują tego przede wszystkim organy gmin. W obecnym stanie faktycznym będą one miały pewien problem: ład przestrzenny – zwłaszcza w ujęciu prawnym – definiowany jest na pewnym poziomie ogólności i dopiero na szczeblu lokalnym, przy sporządzaniu studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, doprecyzowuje się, co znaczy w konkretnym otoczeniu połączenie „w uporządkowanych relacjach” zróżnicowanych uwarunkowań. Aby wykładnia taka była w pełni poprawna, potrzebna jest wiedza interdyscyplinarna. W pierwszej kolejności powinny zostać zweryfikowane uwarunkowania funkcjonalne i społeczno-gospodarcze, ale – jak wskazano powyżej – nie można przeoczyć innych wymienionych (zwłaszcza środowiskowych, społecznych i gospodarczych). W tym miejscu zastanowić się można nad jeszcze jednym. Ze względu na dosyć ogólne uję-

cie (zwłaszcza z perspektywy prawnej) ładu przestrzennego, wobec poszczególnych terenów jest on dookreślany w narzędziach polityki przestrzennej przez władze gminy. Czy można więc przyjąć, że władze gminy wobec poszczególnych terenów współkreują pojęcie *ładu przestrzennego*? W jakimś zakresie niewątpliwie tak, przez dostosowywanie konkretnych obszarów do różnych wytycznych i ograniczeń (oraz nawet poprzez sposób uzasadnienia tych działań). Sposób rozumienia ładu przestrzennego w różnych planach miejscowych w różnych gminach może być mocno zróżnicowany. Mimo akceptacji postulatu elastyczności planowania przestrzennego, opisane praktyki, z perspektywy całego systemu gospodarki przestrzennej, należy uznać za szkodliwe, dezintegrujące znaczenie podstawowej wartości tego systemu.

Warto dodać, że w opracowaniach naukowych różnie wygląda klasyfikacja czynników wpływających na kształtowanie ładu przestrzennego dla poszczególnych terenów⁴⁶. Na tej podstawie, można wskazać, że za wskaźniki ładu przestrzennego najczęściej uznaje się te wynikające z przepisów – przede wszystkim rozporządzeń, związanych z wytycznymi w zakresie zabudowy oraz dane o realizacji celu związanego z zabudową i funkcją określonego terenu⁴⁷. Jednak właśnie szerzej wymienione dane powinny zostać wzięte pod uwagę chociażby przy doprecyzowywaniu standardów urbanistycznych. Jednym z wymiarów ładu przestrzennego jest wymiar społeczno-gospodarczy. Wiąże się m.in. z zasygnalizowanym już problemem relacji między systemem gospodarki przestrzennej a rynkiem nieruchomości. Na temat tych relacji wypowiedział się m.in. Markowski [2008, s. 234–235] wskazując, że planowanie przestrzenne w gospodarce rynkowej nie może zastępować rynku, natomiast do jego kluczowych zadań należy zaliczyć usprawnianie rynku nieruchomości, czyli ograniczanie ujemnych skutków jego funkcjonowania oraz zmniejszanie ułomności instytucjonalnych władz publicznych.

Władze publiczne powinny wręcz wyprzedzająco stymulować rynek procesami zabudowy. Nie zawsze jednak jest to w pełni możliwe, gdyż opisywana w literaturze

⁴⁶ Przykładowo:

- dla terenów zagrodowych zwrócono m.in. uwagę na: funkcjonalność siedliska (liczba parceli, wielkość parceli, powiązania budynku mieszkalnego z innymi zabudowaniami), poziom budynków gospodarczych (technologia budowy, stan techniczny), czy też obecność zieleni na działce [Podciborski, Dąb 2013, s. 66];
- dla terenów wiejskich zwrócono uwagę m.in. na występowanie lamp oświetleniowych, rodzaj nawierzchni dróg i ulic, sąsiedztwo funkcji, występowanie chodników, rodzaj budynku mieszkalnego, zachowanie linii zabudowy, usytuowanie domu względem drogi, pokrycie dachu, kąt nachylenia dachu, rodzaj ogrodzenia, występowanie fundamentu kamiennego, czy też wieżę kościoła jako dominantę panoramy wsi i ukształtowanie terenu na działce [Podciborski, Jędrzejewska 2011, s. 66];
- dla cmentarzy komunalnych zwrócono uwagę m.in. na parkingi przycementarne, poziom układu ciągów komunikacyjnych, zachowanie linii zabudowy pomnikami wzdłuż ciągów komunikacyjnych, segregację odpadów, zagęszczenie pojemników na odpady i ukształtowanie terenu [Osiekowicz, Podciborski 2013, s. 70–71].

⁴⁷ Osobna klasyfikacja i wyznaczanie cech i mierników przestrzennych ma miejsce względem przestrzeni publicznej. Por. np. [Matusiak 2010, s. 61].

ułomność władz rządowych (centralnych) przenosi się również na sferę np. władz gminnych. Powstaje w ten sposób pytanie, czy i jak ułomne rynki mogą być korygowane przez ułomne władze [Markowski 2010, s. 19]. Władze korygując ułomne rynki mogą doprowadzać do jeszcze większych problemów i dysfunkcji. Inaczej ujmując, można wskazać, że w analizowanym przypadku będą występować dwa problemy:

- ułomne rynki i korygowanie ich przez planowanie przestrzenne,
- ułomne władze i ocena tego, czy ich ułomność nie ogranicza możliwości korygowania ułomnych rynków.

Ocena ta musi być wyrażana przez pryzmat celów i wartości powiązanych z ła-dem przestrzennym. Wiązać się więc będzie z udzielaniem odpowiedzi na pytania, jak skutecznie planowanie przestrzenne może korygować ułomne rynki i w jaki sposób może to robić (czyli jaka forma oddziaływania będzie dopuszczalna z punktu widzenia zachowania wymogów ładu przestrzennego). Ład przestrzenny i wyrażane przez niego wartości będą więc jednym z kluczowych mierników ułomności rynków i władz publicznych. Osobnym (ale związanym z powyższą kwestią) zagadnieniem będzie określenie roli władz publicznych w tym zakresie i powodów, dla których nie wszystkie przypisywane im w analizowanym kontekście cele i zadania są realizowane.

Przedstawione powyżej wskaźniki rzeczywiście mogą istotnie odzwierciedlać zagospodarowanie poszczególnych terenów. Zastrzec jednak trzeba, że przy określaniu samego ładu przestrzennego kluczowe jest zróżnicowanie poszczególnych terenów i dopiero do tak zróżnicowanych terenów dopasowanie poszczególnych wskaźników.

Można wskazać, że tereny podlegają różnym klasyfikacjom. Jedną z ciekawszych przedstawił Fogel [2012, s. 148–150]⁴⁸. W klasyfikacji tej uproszczono zakres wskazany w *Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. W *Rozporządzeniu* tym zauważalne było zbyt swobodne i nieostre traktowanie pojęć urbanistycznych. Na przykład nie wynika z jego treści to, czy określane są tam wprost rodzaje przeznaczenia danego terenu. Przedstawione klasyfikacje służą bezpośrednio celom planistycznym. Ta dokonana powyżej wiąże się z trochę inną perspektywą, obejmującą przede wszystkim problematykę związaną z rynkiem nieruchomości i rolą organów administracji publicznej w tym kontekście. Przy takim założeniu oczywiste jest, że uzupełnieniem zabudowy mieszkaniowej będzie zabudowa usługowa, a w obu tych przypadkach koniecznym elementem dopełniającym będą obiekty infrastruktury technicznej.

Wskaźniki społeczno-gospodarcze ładu przestrzennego kluczowe są przede wszystkim dla terenów o przeznaczeniu mieszkaniowym, usługowym i produkcyjnym. Natomiast wskaźniki funkcjonalne i prawno-planistyczne mogą być odnoszone

⁴⁸ Wyodrębniając: tereny zabudowy mieszkaniowej i towarzyszącej usługowej, tereny zabudowy techniczno-produkcyjnej, tereny rolnicze, tereny wód powierzchniowych, tereny lasów, tereny zieleni, tereny komunikacji oraz tereny infrastruktury technicznej.

do wszystkich wymienionych terenów. Chociaż zastrzec można, że wystąpią pewne różnicowania. Na przykład pokrycie planistyczne jest ważne, ale przede wszystkim przy terenach do tej pory niezagospodarowanych, bez ustabilizowanej funkcji. W sytuacji, gdy na danym terenie funkcja jest określona, a związana z nią zabudowa zrealizowana, to sam fakt pokrycia planistycznego nie będzie odgrywał już tak istotnej, jak przy pierwszym wariantcie, roli. W takim przypadku plan miejscowy bardziej może chronić przed realizacją potencjalnych inwestycji, zupełnie oderwanych od okolicznego sposobu zagospodarowania terenu.

Zrównoważony rozwój łączy się natomiast ze zróżnicowanymi, często sprzecznymi definicjami i ujęciami. W tym miejscu zostaną one scharakteryzowane jedynie w zakresie związanym z głównym tematem pracy. Odnosząc to pojęcie do gospodarki przestrzennej, należy podjąć próbę dopasowania obejmujących go kryteriów do sposobów działania administracji publicznej. *Zrównoważony rozwój* w polskim prawie rozumie się jako taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym w celu równoważenia szans dostępu do środowiska poszczególnych społeczeństw lub ich obywateli następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych. W ten sposób wyodrębniony został cel oraz sposób działania [Bukowski 2009, s. 450–451; Mierzejewska 2015, s. 107]. Zrównoważony rozwój w analizowanym kontekście należy bowiem postrzegać raczej jako proces, niż wynik [Kaczmarek 2005, s. 181–182; Rogall 2008, s. 130–133; Mierzejewska 2010, s. 20–35; Jaźwiński 2010, s. 209–210]. Strzelecki [2012, s. 126] wskazywał, że sposobem realizacji zrównoważonego rozwoju jest kształtowanie właściwych proporcji między kapitałem ekonomicznym, naturalnym i ludzkim.

Można to potraktować jako swoiste wytyczne również w ramach gospodarki przestrzennej. Sasinowski [2009, s. 75] wskazuje, że koncepcja zrównoważonego rozwoju w praktycznym wymiarze będzie dzielić się na kilka zasad. Wśród nich wyodrębnia zasadę uwzględniania wymogów środowiska w działalności planistycznej. W praktycznym wymiarze związanym z gospodarką przestrzenną zachowanie zrównoważonego rozwoju oznaczać będzie: zachowanie ograniczeń związanych z ochroną środowiska (w tym ochroną przed hałasem, ochroną powietrza, ochroną wód, ochroną ziemi), ochroną form ochrony przyrody – zwłaszcza przed negatywnie oddziałującą na przyrodę zabudową, ochronę lasów i terenów zieleni, przeprowadzanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko oraz oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Również te wytyczne warto uwzględnić w gospodarce przestrzennej – przy tworzeniu studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub planów miejscowych. Parysek [2007, s. 94] zaznacza, że w odniesieniu do zagospodarowania przestrzennego zrównoważony rozwój stanowić będzie model, paradygmat, koncepcję, strategię, proces i sposób. Tak szeroka charakterystyka jest w pełni adekwatna również względem ładu przestrzennego. Ten sam autor zaznacza, że koncepcja

zrównoważonego rozwoju uwzględniająca aktywną politykę środowiskową włączoną w kompleksowy model rozwoju społeczno-gospodarczego może zostać sprowadzona m.in. do uwzględniania modeli rozwoju, które nie będą w konflikcie z czynnikami tego rozwoju [Parysek 2007, s. 95–96].

Organy administracji publicznej powinny zwracać uwagę na te sprawy nie tylko w ramach konkretnych postępowań administracyjnych, ale także przy uchwalaniu zarówno aktów prawa miejscowego, jak też dokumentów koncepcyjnych. Towarzyszyć temu powinno założenie, że każdorazowe naruszenie zasobów środowiskowych i przyrodniczych może mieć miejsce jedynie w przypadku, gdy jest to niezbędne ze względu na ważny interes państwa albo ważny interes danej społeczności samorządowej.

Jak wskazano powyżej, realizacja zrównoważonego rozwoju nie oznacza tylko koncentrowania się na ochronie środowiska. Jest to nieodzowny element całości, ale z pola widzenia nie mogą zniknąć również inne cele, jak chociażby taki rozwój gospodarczy, który maksymalizuje jakość życia ludności przy minimalizowaniu niekorzystnych oddziaływań zewnętrznych [Mierzejewska 2015, s. 107]. Zadaniem przede wszystkim organów administracji publicznej jest precyzyjne określenie tego, kiedy taka sytuacja może mieć miejsce. Ważne jest także weryfikowanie wartości terenów cennych przyrodniczo i związanych z nimi dóbr publicznych i efektów zewnętrznych.

W tym miejscu rozważyć należy to, czy władze gmin rzeczywiście zostały wyposażone przez władze centralne w konkretne możliwości związane z osiągnięciem tych celów. Niewątpliwie, przede wszystkim kluczowa może tutaj być sama determinacja władz gminnych przy realizacji tych działań. Pewnym wsparciem mogą być natomiast narzędzia zrównoważonego rozwoju, do których należy zaliczyć:

- strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko,
- ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko,
- obowiązki związane z przygotowywaniem opracowań ekofizjograficznych,
- wymogi i ograniczenia przestrzenne związane z formami ochrony przyrody.

Z punktu widzenia skutecznej realizacji celów zrównoważonego rozwoju problematyczne mogą być dwa ostatnie z wymienionych elementów. Wątpliwości mogą dotyczyć zwłaszcza zróżnicowanego zakresu opracowań ekofizjograficznych w różnych gminach oraz braku wzajemnego skorelowania ustawowej terminologii związanej z formami ochrony przyrody i planowaniem przestrzennym. Można również zauważyć, że wśród uwarunkowań ładu przestrzennego znajdują się również uwarunkowania środowiskowe. W tym kontekście warto stwierdzić, że zrównoważony rozwój może stanowić jedną z podstaw dla szerszej wykładni znaczenia ładu przestrzennego. Można rozważyć też rozwiązanie zawarte w projekcie kodeksu urbanistyczno-budowlanego, zgodnie z którym ład przestrzenny to pożądaný skutek realnego wdrożenia zrównoważonego rozwoju. Ma to oparcie, nawet w przepisach Konstytucji, zgodnie z którymi zrównoważony rozwój stanowi podstawę działań władz publicznych. Niemniej jednak jest to ujęcie zbyt daleko idące. Zwłaszcza z perspektywy systemu gospodarki prze-

strzennej ładu przestrzennego to coś znacznie więcej niż część składowa zrównoważonego rozwoju (tym bardziej, że ten ostatni w regulacjach prawnych występuje przede wszystkim w wymiarze środowiskowym). Jak wskazano wcześniej, obie wartości są ze sobą wzajemnie mocno powiązane i w szerokim zakresie nawet tożsame. Jednak w obu przypadkach akcentuje się trochę odmienne kwestie i w odmienny sposób wyodrębnia przyczyny i skutki. Ład przestrzenny nastawia się przede wszystkim na ochronę walorów kompozycyjno-estetycznych, środowiskowych i kulturowych danego terenu. Można oczywiście próbować przyjąć, że mieści się to np. w wymiarze społecznym zrównoważonego rozwoju, ale zgodnie z powyższym założeniem każde działanie i każdą wartość można byłoby dopasować na analogicznej zasadzie. Dlatego lepszym rozwiązaniem wydaje się pozostawienie dwóch kluczowych, w pewien sposób równoważnych zasad systemu gospodarki przestrzennej. Relacje między nimi sprowadzałyby się wówczas do:

- działań związanych z ochroną środowiska na danym terenie (jest to jedna z ram zrównoważonego rozwoju, ale także jedna z wartości chronionych przez ład przestrzenny)
- oceny efektywności i racjonalności władz publicznych w polityce przestrzennej.

W pozostałym zakresie trzeba przyjąć, że każda z zasad obejmuje właściwą, specyficzną sobie materię. Zrównoważony rozwój – szczegółowe zagadnienia ochrony środowiska i przyrody (nie tylko w zakresie terytorialnym), a ład przestrzenny – zagadnienia dotyczące walorów kompozycyjno-estetycznych terenu. Znow między nimi będzie występował pewien związek, ale zróżnicowanie problematyki będzie już bardziej zauważalne.

2. Konflikty przestrzenne a rynek nieruchomości.

Gra o przestrzeń

Markowski [2015, s. 19–20] zaznacza, że planowanie publiczne ma dwa ściśle ze sobą powiązane, ale nie tożsame wymiary:

- proces prakseologicznego działania władzy publicznej (proces opcjonalny),
- instrument publicznej interwencji w procesy rynkowej alokacji (obowiązek narzucony przepisami prawa).

Rezultatem planowania prakseologicznego jest lepszy sposób realizacji kompetencji i alokacji środków budżetowych, a rezultatem publicznej interwencji ma być realizacja określonych celów (czy też może zadań) publicznych. W obu przypadkach należy podkreślić główną barierą realizacji wskazanych działań będą konflikty przestrzenne. Można nawet założyć, że konflikty przestrzenne – ujmując to obrazowo – stanowiąc będą (obok bezładu przestrzennego) rewers wartości i wytycznych związanych z wdrażaniem ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Są jednym z głównych czynników blokujących realizację określonych zadań publicznych. W związku z ich

obecną częstotliwością, nie bez powodu uznaje się, że system gospodarki przestrzennej nie sprawdza się i jest uznawany za najsłabszy element transformacji ustrojowej [Kolipiński 2011, s. 83]. Wskazać należy bowiem, że system gospodarki przestrzennej nie potrafi poradzić sobie z konfliktami przestrzennymi. Nie chodzi nawet o ich wyeliminowanie (gdyż to raczej nie jest możliwe), ale tylko o ograniczenie ich zasięgu. W szerszym ujęciu trzeba też wskazać, że z systemu gospodarki przestrzennej nie da się ich trwale usunąć; można je tylko ograniczać i minimalizować [Foryś 2015, s. 198]. Przy okazji diagnozy ich skutków i zakresu, przede wszystkim należy je zdefiniować. Przyjąć można, że są to konflikty występujące pomiędzy poszczególnymi użytkownikami przestrzeni, powiązane ze zróżnicowanymi z ich strony wizjami (i związanymi z tym interesami) zagospodarowania terenu. Wywierają one szeroki wpływ również na inne procesy. Mogą bowiem doprowadzić do obniżenia popytu na konkretne nieruchomości oraz pogłębiania niesprawności lokalnych władz publicznych, zniechęconych skalą konfliktów przestrzennych i decydujących się na bierną politykę przestrzenną. Jako konflikty przestrzenne należy rozumieć te polegające na forsowaniu przez poszczególnych obecnych lub potencjalnych użytkowników przestrzeni zróżnicowanych koncepcji przeznaczenia i zagospodarowania tej przestrzeni. Skala takich konfliktów może być zróżnicowana i uzależniona od właściwości terenu i liczby zaangażowanych w nie uczestników.

Konflikty przestrzenne mogą być różnie klasyfikowane. W literaturze przedmiotu częściowo takie próby były podejmowane, przede wszystkim z perspektywy konkretnej szczegółowej problematyki [Kistowski 1985, s. 143–152; Kuciński 2009, s. 56; Szczepańska 2009, s. 44]. Po analizie różnych podejść w tym zakresie, można je podzielić na konflikty podmiotowe i przedmiotowe. Te pierwsze mogą występować między właścicielami nieruchomości i właścicielami nieruchomości sąsiednich, między właścicielami nieruchomości a podmiotami publicznymi, między różnymi podmiotami publicznymi, między właścicielami nieruchomości lub podmiotami publicznymi a organizacjami społecznymi reprezentującymi określony interes. Z kolei konflikty przestrzenne przedmiotowe mogą być klasyfikowane inaczej. Dotyczą bowiem: koncepcji zabudowy danego terenu, realizacji celów publicznych na danym terenie, ochrony środowiska na danym terenie, a także ochrony obiektów kulturowych na danym terenie.

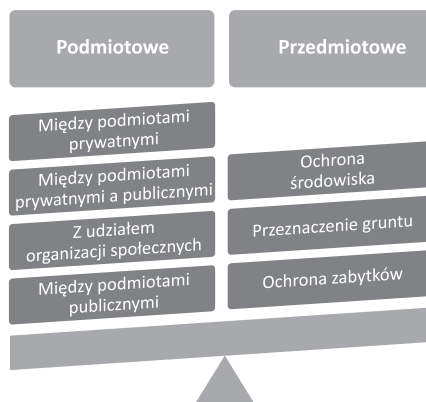
Oczywiście, w pewnych przypadkach różny zakres konfliktów przedmiotowych będzie ze sobą powiązany. Formalną podstawą rozwiązywania tych konfliktów w obecnym systemie gospodarki przestrzennej są: decyzje lokalizacyjne (lub decyzje odmowne), miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, rozstrzygnięcia sądów administracyjnych oraz konkretne przepisy szczególne (zawarte w ustawach i rozporządzeniach) zabraniające określonych rozwiązań, lub – wręcz przeciwnie – konkretne rozwiązania promujące. Zbyt często jednak niniejsze narzędzia zamiast być podstawą rozwiązania konfliktów przyczyniają się do ich pogłębiania. Zdetermi-

nowani uczestnicy rynku nieruchomości są bowiem w stanie wykorzystywać wszystkie luki i niespójności instytucjonalne.

W literaturze podkreśla się znaczenie zarówno władz gminnych, jak i mieszkańców gminy [Fogel 2010, s. 211]. Poza władzami centralnymi, określającymi ogólne ramy, w których te konflikty mogą być rozpatrywane, to właśnie władze gminne determinują ich zakres możliwy na danym obszarze. Wiele zależy też od społeczności lokalnej – w jak dużym stopniu jej przedstawiciele są roszczeniowi i w jaki sposób zaadaptowana jest w danym miejscu wspomniana wcześniej „kultura estetyczna i społeczna”. Jednak warto również wskazać, że liczba i zakres konfliktów przestrzennych zależy od popytu na położone na danym terenie nieruchomości (a taki mają np. nieruchomości położone w strefach podmiejskich, czy też nieruchomości atrakcyjne turystycznie). Nie można traktować tego jako warunku *sine qua non* zaistnienia konfliktów. Nie można bowiem wykluczyć możliwości wystąpienia przypadków konfliktów przestrzennych dotyczących zagospodarowania terenów o nieznaczej wartości (w sytuacji, gdy poszczególni użytkownicy przestrzeni kierują się raczej względami emocjonalnymi). Ponadto nawet w przypadku terenów o wysokiej wartości występowanie konfliktów przestrzennych nie jest regułą. Jeżeli teren jest uporządkowany pod względem funkcji i przeznaczenia (np. w uchwalonym już miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego), prawdopodobieństwo zaistnienia konfliktów jest niewielkie. Jednak w sytuacji, kiedy takie zróżnicowanie funkcjonalne występuje (czyli inaczej ujmując, przynajmniej w jakimś zakresie na terenie można stwierdzić bezład przestrzenny) znaczny popyt na nieruchomości może stanowić istotną podstawę do konfliktów przestrzennych. Konflikty dotyczyłyby wówczas przede wszystkim zróżnicowanych koncepcji zagospodarowania danego terenu (koncepcji wyrażanych nie tylko przez tych użytkowników, którzy ten teren chcą zagospodarować, ale również tych narażonych na negatywne skutki takiego potencjalnego zagospodarowania terenu). Przy tej okazji można jednak wyodrębnić pozorne konflikty przestrzenne. Sprowadzają się one do tego, że dwóch lub więcej użytkowników przestrzeni chce zagospodarować dany teren w taki sam lub bardzo podobny sposób. Aby wzajemnie sobie uniemożliwić realizację tego celu, zachęcają innych użytkowników przestrzeni do negocjowania konkretnych koncepcji zabudowy. W poprzednim podrozdziale wskazano, że ograniczanie konfliktów przestrzennych należy do zadań związanych z ochroną ładu przestrzennego. Można dodać, że pozorne konflikty przestrzenne, ta swoista spekulacja przeznaczeniem i zagospodarowaniem terenu (i jej typowo rynkowy charakter) w jeszcze większym stopniu powinny przy tej okazji być brane pod uwagę. Ich duża liczba w jeszcze większym stopniu niż podstawowe konflikty przestrzenne jest symptomem bezładu przestrzennego.

Zauważyć można, że konflikty przestrzenne może również prowokować znaczna podaż nieruchomości (i dotyczyć wówczas nieruchomości cennych pod względem środowiskowym i przyrodniczym). Właściciele nieruchomości w celu wyróżnienia się spośród konkurencji, mogą w jeszcze większym stopniu podejmować działania

związane z zapewnieniem określonego zagospodarowania terenu. We wszystkich tych przypadkach kumulacja konfliktów przestrzennych wystąpi przy uchwalaniu konkretnych aktów przestrzennych lub wydawania decyzji powołujących skutki przestrzenne. Wtedy konflikt przestrzenny może znaleźć praktyczny wyraz w sporze dotyczącym interpretacji konkretnych przepisów. W mniejszym stopniu w ramach obecnych rozwiązań systemowych, podstawę rozwiązywania konfliktów przestrzennych – podmiotowych i przedmiotowych – stanowi partycypacja społeczna, czy też proces włączania obywateli do współdecydowania. Elementy tej ostatniej zauważalne mogą być jedynie w procedurze uchwalania planu miejscowego. Zależy to jednak od woli w tym zakresie wyrażanej przez organy administracji publicznej. Podkreślić należy, że w wybranych przypadkach to właśnie administracja publiczna może – ale w nieznacznym zakresie – w większym stopniu wdrażać rozwiązania z większym udziałem obywateli. Jednak nie mogą one doprowadzić do anarchii i blokowania w ten sposób wszystkich możliwych działań przestrzennych (konflikt przestrzenny zakłada bowiem, że strony tego konfliktu są mocno zdeterminowane, żeby zablokować zamierzenia adwersarzy).



Ryc. 3. Konflikty przestrzenne

Zdecydowanie szerszy jest zakres ewentualnych konfliktów wyodrębnianych podmiotowo (ryc. 3). Tutaj wystąpi znacznie więcej możliwych wariantów. Konflikty przestrzenne występują przede wszystkim między różnymi podmiotami, w tym organizacjami, organami administracji publicznej realizującymi swoje zadania. Zwłaszcza przy obecnych narzędziach gospodarki przestrzennej, nastawionych na analizę rozwiązań o charakterze proceduralnym, zakres podmiotowy konfliktów przestrzennych wydaje się ważniejszy od zakresu przedmiotowego. Taki stan faktyczny nie jest dobry, często w ten sposób przy okazji rozstrzygania konfliktów zanika analiza kwestii merytorycznych, kosztem zagadnień typowo proceduralnych. Przy tej okazji czasem zanika widoczność celu, do którego dążą określone podmioty – uczestnicy konfliktów przestrzennych. Wiąże się to jednak z przyjętym założeniem odnośnie do jego stopnia

ogólności. Przykładowo, analizując konflikty w których uczestniczą podmioty publiczne można dodatkowo wyodrębnić:

- konflikty, w których podmioty publiczne są jednocześnie organami administracji publicznej,
- konflikty, w których podmioty publiczne odgrywają rolę inwestorów,
- konflikty z udziałem podmiotów publicznych wyodrębnianych ze względu na ich pozycję w hierarchii (podmioty państwowe, podmioty samorządowe).

Przede wszystkim w pierwszym z wymienionych przypadków kluczowym powodem wystąpienia konfliktów może być znaczna wartość nieruchomości, czy też duży popyt na określone nieruchomości. W drugim przypadku również może to stanowić jedną z podstaw konfliktu, jednak głównym powodem będzie zazwyczaj zamiar przyszłego wywłaszczenia lub ograniczenia nieruchomości na cel publiczny. Ostatni z wymienionych przypadków w najmniejszym stopniu powiązany będzie z wartością konkretnych nieruchomości. Tutaj bowiem podstawą konfliktu jest zróżnicowana koncepcja ochrony poszczególnych walorów przestrzeni.

Konflikty przestrzenne w tym kontekście mogą występować przede wszystkim między funkcją ochrony środowiska a funkcjami: mieszkaniową, komunikacyjną i turystyczną oraz między funkcją komunikacyjną a mieszkaniową [Bednarek–Szczepańska *et al.* 2010, s. 91]. Dodać można coraz częstsze konflikty między funkcją mieszkaniową a usługową i produkcyjną. W takich sytuacjach celem uczestników konfliktów będzie podwyższenie wartości nieruchomości i zachowanie określonych walorów terenu. Przedstawiony zakres terytorialny nie wyklucza możliwości występowania konfliktów także na innych obszarach. Dzieje się to jednak w bardziej ograniczonym zakresie. Powołani autorzy podają bardziej szczegółowe przykłady konfliktów przestrzennych. W kontekście konfliktów między funkcją osadniczą a ochroną środowiska i przyrody, dotyczyć one mogą m.in.: odległości planowanej zabudowy od linii brzegowej zbiorników i cieków wodnych, zabudową planowaną na terenach zalewowych, zabudową planowaną na gruntach prywatnych parków narodowych, zabudową planowaną na terenach lasów, przeznaczaniem gruntów rolnych na cele mieszkaniowe, zabudową psującą estetykę krajobrazu, zabudową kolidującą z zielenią wysoką, czy też zabudową w wyższych partiach gór [*ibidem*, s. 97]. Tak jak wskazywano powyżej, konflikty te mogą być zróżnicowane. Przykładem konfliktów pomiędzy podmiotami publicznymi może być konflikt w zakresie realizacji konkretnego narzędzia planowania przestrzennego na obszarze cennym przyrodniczo. W projekcie planu miejscowego lub decyzji lokalizacyjnej jest określona jakaś inwestycja, a np. uzgadniający ją dyrektor parku narodowego lub regionalny dyrektor ochrony środowiska odmawia wyrażenia na to zgody. W takim przypadku padają często wzajemne zarzuty o brak precyzji, nieznanomość przepisów, czy też nieprawidłową ich wykładnię. Warto na tym etapie ponownie zauważyć, że w ten sposób bardzo często przy konfliktach przestrzennych główną osią sporu staje się wykładnia konkretnych przepisów proceduralnych, określenie sposobu ich rozumienia. To jest głównym przedmiotem dyskusji i analiz,

a nie przyszłe zagospodarowanie danego terenu. Przy rozwiązywaniu konfliktów przestrzennych zazwyczaj wprost nie udziela się odpowiedzi na pytanie *czy dany teren powinien być w określony sposób zagospodarowany*, ale raczej *czy określone postanowienie planu miejscowego powinno być rozumiane tak, czy inaczej?* lub *czy organ uzgadniający projekt aktu planistycznego ma prawo odmówienia uzgodnienia z takiego, a to takiego powodu*. Z punktu widzenia systemu gospodarki przestrzennej stanowiąc to będzie pewien problem.

Ten temat w szerokim stopniu rozwinęła Pałowska [2010, s. 35] wyróżniając graczy o przestrzeń przyporządkowała im najważniejsze, w jej przekonaniu, cele. Dla mieszkańców będzie to wysoka jakość życia, władzy publicznej – dobro publiczne, właścicieli nieruchomości – swobodne dysponowanie nieruchomością i korzyści finansowe, inwestorów – zysk lub realizacja niekomercyjnych zamierzeń, a dla projektantów – realizacja dzieła, zarobek i uznanie.

Ogólnie można z tymi tezami się zgodzić, zastrzegając jednak, że wymagałyby one pewnych dodatkowych uwag i doprecyzowania. Dotyczy to zwłaszcza dobra publicznego, jako celu władz publicznych. Powinno ono podlegać bardziej szczegółowym kategoryzacji, związanym przede wszystkim z poszczególnymi grupami celów publicznych oraz zadań publicznych. Zastrzec też trzeba, że często grupa mieszkańców będzie tożsamą z właścicielami nieruchomości. Z punktu widzenia analizowanej pracy ważne wydają się także cele inwestorów. Rozwijając powyższe uwagi, można zastrzec:

- Wysoka jakość życia mieszkańców może być na różne sposoby rozumiana. Na pewno pozytywnym elementem konfliktu przestrzennego jest pewna integracja mieszkańców i bardziej precyzyjne wyartykułowanie ich potrzeb. Niemniej jednak potrzeby te zazwyczaj nie są związane bezpośrednio z ładem przestrzennym, ale spokojem miejsca zamieszkania, czy dostępności infrastruktury technicznej.
- Można zastanawiać się, czy projektanci będą bezpośrednio uczestnikami konfliktów przestrzennych, czy też może ich rola nie powinna być sprowadzana do roli aparatu pomocniczo-technicznego (podobnie zresztą, jak rola uczestniczących w konfliktach przestrzennych zawodowych prawników).

Przy okazji konfliktów przestrzennych (określanych w tym kontekście jako społeczne) wskazano najważniejsze ich przyczyny oraz powody utrudniające ich rozwiązanie. Są to: brak umiejętności organów administracji publicznej w zakresie zarządzania konfliktami oraz brak profesjonalistów z tego zakresu, brak komunikacji między stronami konfliktów, zbyt późne podejmowanie prób rozwiązania konfliktów, rozwiązywania konfliktów tylko na płaszczyźnie prawnej, a nie merytorycznej, traktowanie przekonywania protestujących do swoich racji jako jedynej dopuszczalnej formy kontaktu ze społeczeństwem oraz traktowanie komunikacji ze społeczeństwem jako wymuszonej reakcji na zaistniały konflikt [Pałowska 2010, s. 49-55].

Z powyższymi założeniami (powoływanymi także w innej literaturze [Fogel 2012, s. 90–91] zgodzić się można tylko częściowo. Trudno bowiem nie sprowadzać rozwiązywania konfliktów ostatecznie do działań prawnych (w przeciwnym razie żadna

zmiana przestrzenna nie zostałaby zrealizowana). Ponadto w wielu przypadkach konkretny cel – np. realizacja inwestycji publicznej w danym miejscu – musi zostać osiągnięty. Dlatego też zbyt szerokie otwarcie na negocjacje w gospodarce przestrzennej i przy konfliktach przestrzennych też nie zawsze jest dobrym rozwiązaniem. Wydaje się, że organy administracji publicznej rozwiązując (a gdy się nie da – to tylko łagodząc) dany konflikt przestrzenny, powinny spełnić następujące kryteria:

- dokładnie i szczegółowo poinformować potencjalne strony takich konfliktów o swoich zamierzeniach;
- dokładnie poinformować o podstawie prawnej swoich działań;
- dokonać szczegółowej, profesjonalnej, niebudzącej wątpliwości, wykładni przepisów prawa w zakresie dotyczącym spraw związanych z konfliktem;
- przeprowadzić profesjonalną analizę urbanistyczną.

Tak więc cechami dobrej administracji publicznej w analizowanym kontekście są:

- otwartość, dążenie do pogłębiania zaufania do organów administracji publicznej,
- profesjonalizm,
- konsekwencja w działaniu.

Te założenia mogą budzić pewne wątpliwości. Problemem jest zwłaszcza dokonanie jasnej wykładni przepisów. W obecnym systemie w wielu przypadkach jest ono niestety niemożliwe (ale można założyć, że podobna sytuacja miałyby miejsce, gdyby w życie wszedł również kodeks urbanistyczno-budowlany). Tak więc potwierdzić można, że problemu nie rozwiążą same zmiany prawne. Jak wskazano we wcześniejszych rozważaniach, zapewne pozytywnym kierunkiem działań może być próba merytorycznego wykazywania zasadności rozwiązań przestrzennych, niemniej jednak trzeba też zastrzec, że prowadzenie polityki przestrzennej nie może zupełnie zmienić się w samo wykazywanie zasadności konkretnych rozwiązań przez specjalistów. Pewnym kierunkiem działań może być wprowadzanie szerszego zakresu analiz (zresztą ustawodawca takie wstępne próby podjął już w 2015 r. w ramach *Ustawy o rewitalizacji*) do poszczególnych etapów proceduralnych prac nad niektórymi narzędziami polityki przestrzennej. Nie będzie to jednak wystarczające bez realnej integracji całego systemu planowania rozwoju. Kolejna kwestia to konieczność podwyższenia kapitału społecznego, zaangażowania lokalnych społeczności do większych aktywności (zagadnienie to będzie przedmiotem badań).

Powyższe warto połączyć z jeszcze jedną perspektywą. Uczestnikami konfliktów przestrzennych są przede wszystkim poszczególni interesariusze, którym zależy na określonym zagospodarowaniu danego terenu. Interesariuszami mogą być:

- użytkownicy przestrzeni – czyli podmioty posiadające jakieś uprawnienie względem danego terenu,
- władze publiczne,
- członkowie społeczności (lokalnej, ponadlokalnej, krajowej), którym zależy na zachowaniu określonych walorów danego terenu,
- organizacje społeczne.

Konflikty przestrzenne pomiędzy poszczególnymi interesariuszami nie zawsze muszą się kończyć typowo prawnymi sporami. Zróżnicowany może być też ich zakres. Poza tym różni interesariusze mają zróżnicowany zakres możliwości prowadzenia tego rodzaju konfliktów. W postępowaniach administracyjnych może on być sprowadzony do posiadania interesu prawnego (zgodnie z art. 28 kodeksu postępowania administracyjnego)⁴⁹. Podmiot dysponujący interesem prawnym może zgłaszać w postępowaniu swoje stanowiska oraz kierować środki odwoławcze od rozstrzygnięć (co może daną procedurę znacznie przedłużyć). Szerszy zakres dopuszczonych interesariuszy (a nawet innych podmiotów) wystąpi np. w procedurach sporządzania niektórych aktów przestrzennych (studiów, planów miejscowych) – muszą zostać wysłuchani, ale ich uwagi nie będą dla władz wiążące. Tutaj, jak wskazuje ustawodawca, każdy będzie mógł przedstawić swoje stanowisko. W analizowanym kontekście warte rozważenia jest to, czy ten zakres jest wystarczający i czy w większym stopniu nie powinny znaleźć zastosowania wytyczne związane z procesem partycypacji społecznej.

Osobna sprawa, to ramy prawne, na podstawie których ewentualne konflikty przestrzenne będą rozwiązywane. Wystąpi tutaj kolejny problem. Bardzo często (w tym – w wielu miejscach, w ramach obecnie obowiązujących regulacji) – zauważyć można przepisy zaostrzające i rozwijające potencjalne konflikty. Ich przykładem mogą być:

- niejasne kryteria przy ustalaniu warunków zabudowy (i brak powiązania systemowego w planowaniu przestrzennym, co jest też podnoszone w literaturze [Fogel 2010, s. 90–91];
- brak obowiązku udostępniania wszystkim zainteresowanym pełnych informacji o realizowanych działaniach przestrzennych;
- brak stworzonego kompleksowego systemu gospodarki przestrzennej (lub polityki przestrzennej) z konkretną, doprecyzowaną rolą poszczególnych instrumentów.

Konflikty przestrzenne mogą w szerokim stopniu oddziaływać na rynek nieruchomości. Oddziaływanie to może polegać na:

- utrudnionym dostępie do szczegółowych informacji o nieruchomościach;
- związanym z powyższym podważaniem wcześniejszych informacji o nieruchomościach;
- pogłębianiu niepewności odnośnie do przyszłych możliwości zagospodarowania nieruchomości;
- obniżeniu liczby transakcji realizowanych na rynku nieruchomości;
- przedłużaniu sfinalizowania poszczególnych transakcji;
- spekulacji gruntami – w pewnych przypadkach.

Można więc przyjąć, że ważne z perspektywy rynkowej cechy nieruchomości, mogą istotnie determinować zakres występowania konfliktów przestrzennych na da-

⁴⁹ Interes prawny należy odróżnić od interesu faktycznego. Ten pierwszy polega na wykazaniu konkretnej normy prawnej. Na przykład właściciel konkretnej nieruchomości sąsiedniej (względem tej, na której ma być realizowana inwestycja) może upatrywać swojego interesu prawnego w przepisach chroniących właścicieli nieruchomości.

nym obszarze. Jakkolwiek, jak wskazano powyżej, zwłaszcza w obecnych proceduralnych ramach systemu gospodarki przestrzennej, konflikty przestrzenne mogą zdecydowanie negatywnie wpływać na transakcje podejmowane na rynku nieruchomości.

3. Konflikty przestrzenne a gra o przestrzeń

Czasem konflikty przestrzenne sprowadzane są do pojęcia *gry o przestrzeń* [Nowak 2016]. Uczestnikami tej gry są interesariusze związani z planowaniem przestrzennym. Kluczowym zaś etapem – moment powstania i prowadzenia konfliktu przestrzennego. Problem polega na tym, że reguły *gry o przestrzeń* – jak wskazano powyżej – nie są jasne. Dlatego interesariusze często nie mają pewności, według jakich zasad mogą działać i jaki skutek to przyniesie. Konsekwencją tego jest nadużywanie na różne sposoby regulacji o charakterze typowo proceduralnym. Można więc przyjąć, że *gra o przestrzeń*, to proces odbywający się między interesariuszami przestrzeni, w którym na podstawie prawnych i społecznych reguł zabiegają o określony sposób zagospodarowania danego terenu. *Gra o przestrzeń* rozstrzygana jest w ramach konfliktów przestrzennych przez organy gminy, samorządowe kolegia odwoławcze i sądy administracyjne. Warto wskazać, że organy działające w imieniu gminy często muszą łączyć funkcję rozjemcy i interesariusza. Dodać również trzeba, że *gra o przestrzeń* nie jest nieodłącznie powiązana z konfliktami przestrzennymi. Ma bowiem znacznie szerszy zakres. O ile konflikty przestrzenne są rzeczywiście jej kumulacyjnym etapem, o tyle jednak wiąże się ona przede wszystkim z dążeniem użytkowników przestrzeni do konkretnego (w ich przekonaniu – korzystnego dla nich) zagospodarowania poszczególnych nieruchomości. Dążenie to (w optymalnej z perspektywy użytkowników przestrzeni sytuacji) może zakończyć się powodzeniem, bez prowadzenia uprzednio jakichkolwiek konfliktów przestrzennych. W tym miejscu można rozważyć jeszcze jedną kwestię. Powyżej wskazano, że konflikty przestrzenne w ważnym zakresie stanowią jeden z przejawów bezładu przestrzennego. Jednak z perspektywy realiów *gry o przestrzeń*, zwłaszcza przy niesprawnych władzach lokalnych, niewielka liczba konfliktów przestrzennych na danym terenie może również stanowić wyraz braku jakiegokolwiek ochrony ładu przestrzennego. Aby to twierdzenie było w pełni poprawne, należy jednak obwarować je dodatkowymi uściśleniami. Jak wskazano powyżej, konflikty przestrzenne występują w sytuacji, gdy można zdecydować o konkretnym zagospodarowaniu terenu (przed wydaniem decyzji, uchwaleniem planu miejscowego, itd.). Jeżeli na tym etapie konfliktów przestrzennych nie ma, a wybuchają one dopiero na etapie realizacji danej inwestycji (można ten przypadek określić jako spóźnione konflikty przestrzenne), to ta sytuacja może znamionować jeszcze większe problemy przy ochronie ładu przestrzennego dla danego terenu. Czasami również w literaturze naukowej wspomina się o trudnych do zweryfikowania w sferze badawczej problemach systemu gospodarki przestrzennej. Jednym z nich jest korupcjogenność decyzji

o warunkach zabudowy. Wystąpi ona wówczas, gdy zdeterminowani interesariusze *gry o przestrzeń* dążą do określonego zagospodarowania terenu, a władza publiczna (gminna) jest w takim stopniu z perspektywy systemowej niesprawna, że próbuje bezkrytycznie, przy naginaniu obowiązujących procedur takie dążenia pozytywnie zrealizować. Wówczas zaistnienie spóźnionych konfliktów przestrzennych nie będzie miało w większości przypadków istotnej mocy sprawczej.

W literaturze przedmiotu odnoszącej się do rynku nieruchomości, wskazuje się natomiast, że głównym czynnikiem sprawczym konfliktów przestrzennych są efekty zewnętrzne. Drzazga [2011, s. 210] dokonał szczegółowej analizy przypadków, w których tego rodzaju efekty zewnętrzne mogą występować i generować konflikty przestrzenne. Analizę przeprowadzono przez pryzmat tego, jakie podmioty są nadawcami, a jakie adresatami efektów zewnętrznych. Gdy nadawcą efektu zewnętrznego są podmioty publiczne, a odbiorcą podmioty prywatne, wystąpią konflikty przestrzenne dotyczące realizacji inwestycji publicznych kosztem dotychczasowego przeznaczenia terenów. Inny przypadek, to „przepełniona” przestrzeń publiczna i konflikt o jej wykorzystanie między podmiotami prywatnymi. Niewątpliwie, założenie wpływu efektów zewnętrznych na generowanie konfliktów przestrzennych jest zasadne. Dodać jednak można, że przy konfliktach przestrzennych znacznie silniejszą rolę odgrywają: założenia poszczególnych użytkowników przestrzeni odnoszące się do wykorzystania ich nieruchomości, obowiązki – zwłaszcza ustawowe podmiotów publicznych oraz przekonania przedstawicieli organizacji społecznych w zakresie kryteriów zagospodarowania i związanych z nimi barier.

Odnosząc to do narzędzi polityki przestrzennej, należy wskazać, że efekty zewnętrzne o znacznie większym zakresie wynikać będą z uchwalenia planów miejscowych. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu mają charakter bardziej jednostkowy. Ich potencjalne uzyskanie nie jest pewne. Nawet jeżeli dana decyzja zostanie wydana – informacja na ten temat nie jest tak powszechnie znana, jak w przypadku planu miejscowego, a informacja na temat możliwości realizacji określonych inwestycji odgrywa kluczową rolę na rynku nieruchomości. Niewątpliwie rozwój inwestycji ogranicza co do zasady nawet potencjalne walory środowiskowe i przyrodnicze danego terenu, pozbawiając okolicznych mieszkańców możliwości korzystania z nich. Przy planach miejscowych przeznaczenie dopuszczające określoną zabudowę w znacznym stopniu rozwija popyt na grunty objęte planem, co otwiera możliwości prowadzenia zróżnicowanych operacji na rynku nieruchomości związanych z wymianą różnorodnych praw do gruntów. Zauważyć jednocześnie należy, że mimo większej liczby potencjalnych efektów zewnętrznych wynikających z uchwalenia planów miejscowych, efekty te – zwłaszcza negatywne, będą znacznie bardziej intensywne przy decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wynika to przede wszystkim z niejasności kryteriów dotyczących wydawania tych decyzji oraz braku szczegółowych informacji na ich temat na rynku nieruchomości. Tak więc nawet faktycznie mniejsze powierzchniowo ograniczenia lub zmiany przestrzenne mogą

okazać się w znacznie większym stopniu obarczone ryzykiem negatywnych skutków. Przyczynia się to do intensyfikacji działań przez interesariuszy gry o przestrzeń.

Wszystkich konfliktów przestrzennych wyeliminować się nie da. Można jednak wpływać na ich liczbę i skalę (przede wszystkim na podstawie wskazanych powyżej działań). Im większy bowiem jest zakres tych konfliktów, tym więcej można wyodrębnić niekorzystnych zjawisk związanych z rynkiem nieruchomości, pogłębiających jego ułomności. Drzazga odnosząc się również do tego zagadnienia wskazuje, że planowanie przestrzenne powinno być narzędziem służącym do zapobiegania konfliktom przestrzennym przez taką alokację w przestrzeni wykluczających się i kolizyjnych funkcji gospodarczych oraz aktywności społecznych, żeby ograniczać skalę powstających negatywnych, technologicznych efektów zewnętrznych. Podobnie, planowanie jest narzędziem służącym zarządzaniu już istniejącymi konfliktami społecznymi o charakterze przestrzennym, co może polegać na łagodzeniu lub eliminowaniu konfliktów przestrzennych. Cele te, zdaniem autora, można realizować m.in. przez: likwidację konfliktogennych elementów zagospodarowania przestrzennego lub też przenoszenie określonych form użytkowania terenów w inne miejsce (np. wyznaczenie nowej obwodnicy) [Drzazga 2011, s. 211]. Niewątpliwie można w pełni zgodzić się z powyższymi twierdzeniami. Celem polityki przestrzennej powinno być – w miarę możliwości, z każdej płaszczyzny – ograniczanie konfliktów przestrzennych, czy też generujących je efektów zewnętrznych. Jednak podkreślić należy, że działanie to jest bardzo trudne w praktyce. Na bardziej szczegółowym poziomie polegać będzie na:

- ochronie terenów cennych środowiskowo i przyrodniczo przed nieuzasadnionymi pod względem publicznym inwestycjami;
- zapobieganiu niepotrzebnemu mieszanemu się funkcji na danych terenach;
- realizacji kluczowych zadań (również inwestycyjnych) ważnych z perspektywy krajowej, regionalnej oraz lokalnej;
- eliminacji uciążliwości dla użytkowników przestrzeni (przez co należy rozumieć zarówno likwidację niekorzystnych z tego punktu widzenia zjawisk, jak też realizację służących ogółowi inwestycji publicznych)⁵⁰.

Wszystko to powinno być zgodne z podstawowymi wytycznymi związanymi z zachowaniem ładu przestrzennego. Mogą to gwarantować jedynie konkretne narzędzia planowania przestrzennego. Aby było to jednak możliwe – muszą być one efektywne i sprawnie realizować założenia postawione przy ich tworzeniu.

⁵⁰ Nie budzi wątpliwości to, że podane kryteria również są ocenne. Na przykład w różnych sytuacjach można różnie kwalifikować to, kiedy dane działania będą korzystne z punktu widzenia publicznego lub – z punktu widzenia większej grupy użytkowników przestrzeni. Niewątpliwie na etapach rozstrzygania tych kwestii nie da się już w ogóle wyeliminować poszczególnych konfliktów przestrzennych. Będą one miały już mniejszy związek przyczynowo-skutkowy z efektami zewnętrznymi i istnieje szansa, że po ich podjęciu efekty zewnętrzne w ogóle zostaną wyeliminowane.

4. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a rynek nieruchomości

Występujące na szczeblu gminnym bezpośrednie narzędzia planowania przestrzennego mają zróżnicowany zakres oddziaływania i zróżnicowane potencjalne skutki. Podkreślić jednak trzeba, że powinny one z zasady mieć perspektywę szerszą niż konkretna nieruchomość, czy nawet konkretna miejscowość⁵¹. W tym kontekście warto zasygnalizować ich przekrojowy charakter [Wolf 1988]. Pojęcie *narzędzi* (lub instrumentów) *planowania przestrzennego* (różnie rozumiane w literaturze) w prezentowanej pracy oznacza konkretne rozwiązania organizacyjne, w tym sformalizowane akty planistyczne, które w zamierzeniu ustawowym realizują w praktycznym wymiarze politykę przestrzenną (w tym zamierzenia podmiotów polityki przestrzennej i użytkowników przestrzeni). Skoro polityka przestrzenna to celowe oddziaływanie na przestrzeń, realizowane przez planowanie przestrzenne, to założyć można, że narzędzia polityki przestrzennej stanowią *de facto* wyraz tego planowania przestrzennego dla poszczególnych obszarów (można więc je również określać jako narzędzia polityki przestrzennej⁵²). Niemniej jednak, zachowując związek z celami polityki przestrzennej i jej zaplanowanym charakterem działania uznano, że bardziej adekwatne pod względem terminologicznym będzie powiązanie narzędzi właśnie z polityką przestrzenną. Jest to tym bardziej adekwatne z punktu widzenia celów pracy, dotyczących również w dużym zakresie problemu ułomności władz – odpowiedzialnych za prowadzenie określonej polityki przestrzennej. Narzędzia polityki przestrzennej podzielono w prezentowanej pracy na:

- bezpośrednie – których głównym zadaniem jest kształtowanie polityki przestrzennej;
- pośrednie – które kształtują politykę przestrzenną przy okazji realizacji innych celów⁵³ (ustalenie stawek podatku od nieruchomości, zbywanie nieruchomości publicznych, ewidencyjne podziały nieruchomości, scalenia i podziały nieruchomości, strategie rozwoju itd.).

W tym podrozdziale analizie poddano bezpośrednie narzędzia polityki przestrzennej. Wyróżnić można: studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzen-

⁵¹ [https://tu-dresden.de/gsw/jura/jfitur2/ressourcen/dateien/veranstaltungen/folder-2014-07-07-4490238812/Skript_Planungsrecht.pdf?lang=en].

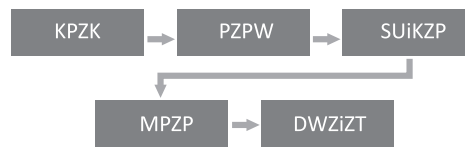
⁵² Trzeba opowiedzieć się za jednoznacznością wskazanych pojęć. W analizowanym kontekście polityka przestrzenna bardziej wiąże się z perspektywą konkretnych podmiotów, a planowanie przestrzenne – ze sferą realizacyjną związaną z systemem gospodarki przestrzennej. Niemniej jednak można wskazać, że skutki związane z tymi działaniami są zwłaszcza w skali gminnej bardzo zbliżone (m.in. ze względu na niedookreśloną rolę niektórych narzędzi, np. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego).

⁵³ Można nawet wskazać, że czasem „przy okazji”.

nego, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (czyli decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzje o warunkach zabudowy). Podkreślić należy, że w systemie gospodarki przestrzennej występuje zasada samodzielności planistycznej gminy. Oznacza ona, że gmina w całym systemie jest podstawowym podmiotem gospodarki i polityki przestrzennej. Wskazuje się również, że działanie gminy w tym zakresie znajduje wyraz przede wszystkim w ramach uchwalanych przez nią miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego [Gaczek 2003, s. 82]. To dzięki nim powinien być wywierany – według założeń systemowych – kluczowy wpływ na przestrzeń oraz jej zagospodarowanie.

Nie oznacza to oczywiście, że nie ma innych podmiotów gospodarki i polityki przestrzennej, które również – w bardziej już pośredniej formie wpływają na przestrzeń. Samorząd województwa oraz organy państwowe czynią to przez pewne instrumenty. Na szczeblu ponadlokalnym instrumentami planowania przestrzennego (powiązanymi już z rozwojem regionalnym) są:

- plany zagospodarowania przestrzennego województw,
- koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju.



Ryc. 4. Hierarchia narzędzi planowania przestrzennego

Układ poszczególnych narzędzi polityki przestrzennej nie na każdym szczeblu jest w pełni hierarchiczny (ryc. 4). Dotyczy to zwłaszcza relacji między decyzją lokalizacyjną a innymi narzędziami polityki przestrzennej – nie występują tutaj ściśle powiązania, a nawet zauważyć można pewne sprzeczności i konkurencję między poszczególnymi rozwiązaniami (co odbywa się z negatywnymi konsekwencjami dla całego systemu gospodarki przestrzennej). Ze względu na to, że to gmina jest podstawowym podmiotem i przedmiotem gospodarki i polityki przestrzennej, najbardziej istotne wydają się narzędzia, które występują na jej szczeblu gminnym. Budner określa politykę przestrzenną na szczeblu gminy m.in. jako celową działalność władz lokalnych określaną przez poszczególne akty planistyczne [Budner 2004 s. 37]. W definicji tej należy zwłaszcza zwrócić uwagę na celowość działań władz gminnych (czyli konkretne akty planistyczne władze gminne muszą uchylać świadomie, mając na uwadze konkretne cele), a także uwzględnienie znaczenia ładu przestrzennego.

Założenie tworzenia obecnego systemu gospodarki przestrzennej było takie, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego stanowić ma podstawowy dokument przestrzenny w gminie. Miało ono bowiem określać lokalne zagospodarowania w gminie oraz politykę przestrzenną gminy [Cymerman 2011,

s. 164]. Chmielewski podkreśla, że studium za pomocą określonych zasad może określać przyszłą pożądaną strukturę przestrzenną, nie wchodząc w nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania miejscowego [Chmielewski 2010, s. 12]. Można uznać, że studium stanowi przede wszystkim kompleksowy zbiór informacji na temat:

- dotychczasowych uwarunkowań przestrzennych (inaczej to ujmując, związanych z kształtowaniem ładu przestrzennego) gminy,
- planowanych kierunków w zakresie podejmowanych działań.

Powyższy zestaw danych powinien być możliwie szeroki, reprezentatywny i wiarygodny. To, czy w praktyce kryteria te są spełnione, zależy w przeważającym stopniu od samych organów administracji publicznej. Formalnie bowiem występuje obowiązek sporządzenia studium w każdej gminie, ale trudno wymagać i egzekwować od strony formalnoprawnej, aby dokument ten był dobry pod względem merytorycznym. W jakimś, niepełnym zakresie mogą to – bardziej sektorowo – weryfikować organy uzgadniające i opiniujące projekt studium. Nie jest to jednak dostateczną gwarancją wysokiej jakości studium.

W praktyce więc dosyć często zdarzać się mogą studia:

- niedopracowane,
- przygotowane według jednego, powielanego dla wielu różnych gmin schematu,
- zawierające ogólniki i wewnętrzne sprzeczności.

Jest to tym bardziej istotne, że zwłaszcza przy braku planów miejscowych studium może oddziaływać na rynek nieruchomości. Nie jest to może oddziaływanie tak istotne, jak w przypadku planów miejscowych, niemniej jednak trzeba je zauważyć. Sprowadzać się ono może do:

- determinowania w znacznym stopniu przyszłych postanowień planu miejscowego (jeżeli plan taki zostanie uchwalony);
- przybliżania potencjalnym inwestorom i nabywcom nieruchomości informacji o poszczególnych terenach położonych w gminie;
- weryfikacji jako źródła informacji przy wycenie nieruchomości.

Z tych wszystkich względów jako ważne zadanie organów gminy należy określić przygotowanie dobrego studium oraz regularne jego uaktualnianie. Pozytywnie może to bowiem wpływać na rynek nieruchomości oraz sprawność i przejrzystość podejmowanych na nim transakcji. Kolipiński wskazuje, że sporządzanie studiów i ich treść muszą być w istotny sposób powiązane ze stosowaniem poprawnej metodologii, obejmującej m.in. określenie potrzeb rozwojowych, celów polityki przestrzennej, bilansowania terenów przewidzianych do rozwoju, etapowania rozwoju, wariantowania rozwiązań oraz ekonomicznego uzasadniania ustaleń studium [Kolipiński 2015, s. 25]. Osobna kwestia, to brak zintegrowanego z innymi aktami polityki rozwoju, charakteru studium. Również z tego względu akt ten zbyt często pozostaje jedynie deklaracyjny.

Zgodnie z założeniami, które legły u podstaw systemu gospodarki przestrzennej w Polsce, kluczowym dokumentem na szczeblu lokalnym powinny być jednak miej-

scowe plany zagospodarowania przestrzennego [Nowak 2015, s. 131]. To przez tego rodzaju akty prawa miejscowego określają na swoim obszarze bardziej już konkretne warunki zagospodarowania [Cymerman 2010, s. 39]. Feltynowski wskazuje nawet, że uchwalanie planów miejscowych istotnie determinuje skuteczność polityki przestrzennej w gminie [Feltynowski 2009, s. 42–43]. Ich najważniejsza rola może sprowadzać się do:

- określania przeznaczenia terenów,
- rozgraniczenia terenów o różnym przeznaczeniu,
- ustalania zakazu zabudowy dla określonych działek,
- określania zasad związanych z ochroną środowiska i ochroną przyrody.

W konsekwencji, te podstawowe zadania determinować będą kolejne ważne dla rynku nieruchomości skutki. Sprowadzać się one mogą do: zmiany wartości nieruchomości, umożliwiania lub, odpowiednio, blokowania możliwości realizacji poszczególnych inwestycji, określania ograniczeń dla inwestorów.

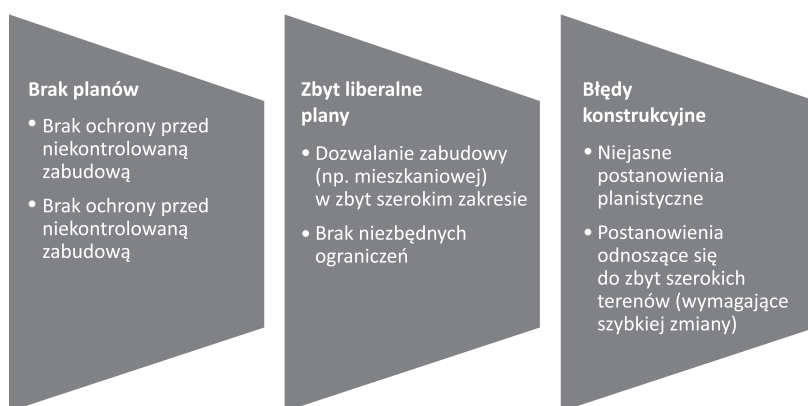
Feltynowski [2009, s. 73]. analizując skutki związane z oddziaływaniem planu wyodrębnia: pojawienie się kosztów realizacji inwestycji zawartych w planach z zakresu infrastruktury technicznej i inwestycji celu publicznego, pojawienie się kosztów wykupu nieruchomości, pojawienie się kosztów odszkodowań związanych z utratą wartości poszczególnych nieruchomości, możliwe opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, pojawienie się możliwych do uzyskania opłat adiacenckich, pojawienie się korzyści ekonomicznych związanych z obranym kierunkiem zagospodarowania danego terenu, stymulowanie lokalizacji inwestycji – co prowadzi do ożywienia budowlanego, a w konsekwencji gospodarczego, zmiany w korzyściach finansowych gminy związanych z uzyskiwanymi podatkami.

W tym miejscu można się znów powołać na rolę studium. Sam plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego, może powodować wiele wskazanych powyżej zmian i przy bardziej radykalnych przypadkach poważnie zmieniać uwarunkowania związane (zwłaszcza z lokalnym) rynkiem nieruchomości. Jednak czasem ograniczeniem szybkiej zmiany mogą być postanowienia studium. Organy gminy chcą dokonać zmiany planu i zezwolić właścicielowi określonej nieruchomości na realizację jakiejś inwestycji, ale zanim to zrobią – muszą uprzednio zmienić studium. Nowy plan bowiem nie może być sprzeczny z treścią studium. Kudłacz w relacjach między studium a planem zauważa jednak daleko idące niespójności [Kudłacz 2015, s. 39].

Niemniej jednak realizacja wszystkich wskazanych celów i zadań przez plan miejscowy może napotkać na pewne trudności. Dla większości powierzchni Polski w gminach planów nie uchwalono. Jest to możliwe ze względu na fakultatywność planów. Organy gminy mają więc do wyboru:

- uchwalanie planów i przy tej okazji realizację celów ważnych z punktu widzenia ładu przestrzennego, czy też rynku nieruchomości;
- nieuchwalanie planów, czyli bierna polityka przestrzenna (za którą nikt od strony prawnej i często też od strony politycznej organów gmin nie rozlicza).

Markowski [2008, s. 231] zaznacza, że bardzo często – tak jak ułomne rynki, w praktyce spotkać można ułomne plany, nakładające się z powstającą w tym zakresie ułomnością instytucjonalną. Wiąże się to z populistycznym założeniem, że zliberalizowanie całego systemu planowania przestrzennego będzie mniej groźne od interwencji nieracjonalnych władz publicznych. W konsekwencji może przejawiać się to zbyt szerokim określaniem możliwości zabudowy. W krańcowym przypadku może to być gmina wiejska, która w planach miejscowych przeznaczonych praktycznie dla jej całej powierzchni dopuszcza zabudowę mieszkaniową. W konsekwencji takie działanie nie tyle pozytywnie wpływa na rynek nieruchomości, ile raczej doprowadza do rozpraszania zabudowy i rażącego naruszania uwarunkowań związanych z ładem przestrzennym.



Ryc. 5. Kluczowe błędy organów gmin związane z planami miejscowymi

Problemy z planami miejscowymi mogą być bardzo mocno zróżnicowane (ryc. 5). Plany miejscowe obejmować mogą różnej wielkości tereny. Zastrzec jednak trzeba, że tereny te nie mogą być zbyt duże. Jeżeli tak jest – występuje ryzyko, że przynajmniej część regulacji będzie nieprecyzyjna i albo negatywnie wpłynie na ład przestrzenny albo będzie blokować rynek nieruchomości. Przykładowo, brak określenia możliwości zabudowy na danej działce – w sytuacji, gdy nic nie stoi na przeszkodzie, aby taka możliwość istniała, jest możliwy do poprawy. Jednak wymagać to będzie zmiany planu i w związku z tym zazwyczaj dłuższej procedury planistycznej, wymagającej zaangażowania administracji publicznej i znacznych kosztów. Nie zawsze będzie więc zbyt duża szansa na to, że organy administracji publicznej zainteresowane będą dokonaniem takiej czasochłonnej zmiany dla jednostkowych przypadków (tym bardziej, że w niektórych sytuacjach zmiana taka wymagać będzie również osobnej procedury w zakresie zmiany studium). Jednak mimo wskazanych problemów z samymi planami miejscowymi, ich brak prowadzić może do jeszcze większych komplikacji. Zdaniem Karwińskiej brak planów skutkuje przypadkowym rozwojem przestrzennym różnych terenów oraz fragmentaryzacją przestrzeni publicznej [2008, s. 231–232]. W tym

kontekście należy podkreślić, że brak planów niewątpliwie utrudnia realizację jednej z podstawowych ról rynku nieruchomości – czyli dostarczanie jego uczestnikom kompleksowych informacji na temat cen i ofert – w kontekście możliwego zagospodarowania poszczególnych gruntów.

Studia i plany miejscowe odgrywają również ważną rolę z perspektywy rynku nieruchomości. Jeśli chodzi o inwestorów chcących zagospodarować określoną nieruchomość, to stanowią one wręcz nieodłączny, konieczny element w miarę bezkolizyjnej realizacji inwestycji. Dlatego też uczestnicy rynku nieruchomości tak często chcą istotnie wpływać na treść studiów i planów miejscowych. Może to umożliwić im zarówno realizację konkretnych inwestycji, jak również zablokować zamiary konkurencji. Uznać trzeba, że w najbliższej perspektywie czasowej wciąż wielu użytkowników przestrzeni będzie preferować i koncentrować się wyłącznie na tej roli niniejszych narzędzi (z takim założeniem nie byłyby to zresztą narzędzia polityki przestrzennej, ale narzędzia kształtowania rynku nieruchomości). Uchwalanie i zmiana tych aktów nie może również wynikać wyłącznie z potrzeb rynkowych, które znajdują wyraz w konkretnych wnioskach właścicieli nieruchomości (np. o uchwalenie planu miejscowego, zmianę planu itd.). Opieranie się przez władze gminne tylko na tego rodzaju wnioskach należy ocenić jako działanie zdecydowanie błędne. Z perspektywy relacji z rynkiem nieruchomości, naturalnym kierunkiem jest (przynajmniej częściowo) ograniczanie możliwości zagospodarowania terenu przez wspomniane narzędzia polityki przestrzennej, które powiązać należy z realizacją celów ładu przestrzennego. Oba narzędzia, po pewnych modyfikacjach systemowych, mogą odgrywać tę rolę.

Istotnym, związanym z rynkiem nieruchomości problemem są konsekwencje finansowe uchwalenia tych aktów (przede wszystkim planów miejscowych), zwłaszcza możliwości kierowania roszczeń odszkodowawczych przez właścicieli nieruchomości, których wartość została przez plan obniżona. Możliwość kierowania takich roszczeń stanowi jeden z głównych powodów zniechęcających władze gminne do uchwalania planów miejscowych. Na tym etapie ustawodawca narzuca odgórnie dodatkowe konsekwencje zmian wartości nieruchomości (czego dalszą konsekwencją może być również zmiana w zakresie popytu na daną nieruchomość). Przy świadomości konieczności zachowania części praw przez właścicieli nieruchomości, rozwiązanie to należy uznać za dezintegrujące – zwłaszcza w dłuższej perspektywie czasowej. Również przyczynia się ono do pogłębiania bezładu przestrzennego i niesprawności władz gminnych przy prowadzeniu polityki przestrzennej. Analizując powyższe z perspektywy rynku nieruchomości można uznać rozwiązanie to także jako formę dbałości o uczestników rynku nieruchomości. Jeżeli któryś z uczestników tego rynku (zwłaszcza właściciel nieruchomości), przez działania pozarynkowe władz ponosiłby stratę przez obniżenie wartości nieruchomości – uzyskuje prawo odszkodowania, czyli prawo do „wyrównania” poniesionej straty. Jednak pełna realizacja tej zasady na różnych płaszczyznach dezintegruje system gospodarki przestrzennej. Tym samym uzasadnia to przynajmniej częściowe jej ograniczenie – w imię szerszej ochrony ładu

przestrzennego i zapewnienia sprawności władz publicznych. Wymagałoby to zapewne doprecyzowania podstaw ograniczenia własności w takim przypadku i zwłaszcza odstąpienia od możliwości uiszczania odszkodowań za część przypadków, w których plan miejscowy powoduje zmianę tylko potencjalnych możliwości w zagospodarowaniu działki. W pozostałym zakresie adresatami części roszczeń odszkodowawczych powinny być inne podmioty publiczne, które są zainteresowane powstaniem konkretnych postanowień planu miejscowego.

Z takiej samej perspektywy niespójne wydaje się ujęcie przypadków, kiedy plan doprowadza do podwyższenia wartości nieruchomości. Obowiązek zapłaty renty planistycznej w niewielkim stopniu rozwiązuje problemy związane z, będącym często skutkiem znacznego popytu na nieruchomości, dążeniem do szerokiego zagospodarowania tych nieruchomości. Rozwiązaniem nie jest również wymóg zapłaty całej kwoty, równoważności wzrostu nieruchomości, ale pomysły opisane w dalszej części pracy (umowa urbanistyczna, wykorzystanie elementów współzarządzania publicznego itd.).

5. Pozostałe narzędzia polityki przestrzennej a rynek nieruchomości

Studia i plany miejscowe w najszerszym bezpośrednim stopniu powinny kształtować zagospodarowanie i przeznaczenie terenów. Jednak poza nimi w systemie gospodarki przestrzennej występują również inne. Trzecim narzędziem polityki przestrzennej na szczeblu gminnym jest decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wydaje się, że jest to najbardziej problematyczne i w dłuższej perspektywie, szkodliwe narzędzie (według niektórych punktów widzenia w ogóle nie można przypisać mu cech narzędzi polityki przestrzennej⁵⁴). Po pierwsze zastrzec trzeba, że decyzja ta występuje w dwóch postaciach: decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy.

⁵⁴ W tym przypadku bowiem konkretny sposób zagospodarowania terenu zależy przede wszystkim od treści złożonego wniosku, czyli od wyrażenia inicjatywy przez użytkowników przestrzeni, a nie przez władze gminy. Te ostatnie mogą jedynie – na podstawie konkretnie ustalonych ustawowo warunków – oceniać zgłoszone propozycje. Pamiętać jednak trzeba o tym, że władze gmin – znając realia planistyczne i prawne – nie uchwalając planów miejscowych godzą się na dominację tych decyzji. Ponadto w związku z niejasnymi regulacjami prawnymi, przy ich wydawaniu występuje pewien subiektywizm (a więc wzrasta rola władz gminnych). Między innymi z tych powodów można zaproponować dalsze uznawanie tej decyzji jako narzędzia polityki przestrzennej (które zarazem może być oceniane bardzo krytycznie). Szczepańska [2009, s. 47] analizując procesy decyzyjne w gospodarce przestrzennej zaznacza, że sytuacja decyzyjna następuje przy spełnieniu następujących warunków: istnieje podmiot decyzji (planista, zarządca przestrzeni, decydent), można określić wynik pożądaną przez ten podmiot, istnieją co najmniej dwa różne sposoby działania prowadzące do uzyskania wyniku, zachodzi wątpliwość co do wyboru działania oraz istnieje kontekst, czyli określone okoliczności i ograniczenia, na które decydent nie ma pełnego wpływu. Na tej podstawie można uznać, że przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy mamy do czynienia z procesem decyzyjnym w gospodarce przestrzennej.

Oba rodzaje decyzji wydawane są na podstawie odmiennych kryteriów [Nowak 2015, s. 46]. Przy pierwszej z wymienionych decyzji ważne jest przede wszystkim to, żeby dotyczyła inwestycji celu publicznego. Przesłanki wydania drugiej są znacznie bardziej dyskusyjne. Problemy mogą dotyczyć zwłaszcza oceny, czy występuje kontynuacja funkcji oraz wyznaczenia obszaru analizowanego. Ogólnym problemem systemowym przy wydawaniu tego typu decyzji jest to, że dotyczą one kształtowania przestrzeni w ramach konkretnej inwestycji, na wniosek konkretnego, zainteresowanego tym inwestora. W związku z tym trudno jest w taki sposób jednolicie i konsekwentnie kształtować przestrzeń. Zgłaszane przez inwestorów wnioski nie zawsze są w zgodzie z zagospodarowaniem otoczenia. Ponadto bardzo często niektóre wizje zagospodarowania terenu są wymuszane. Uderza to w inne narzędzia, zwłaszcza studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które nie są w żaden sposób dokumentem wiążącym przy wydawaniu decyzji. Decyzje jako rozwiązanie prostsze, wypierają postrzegane jako rozwiązanie konkurencyjne, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Inna wada decyzji to brak precyzji przesłanek, na podstawie których są ustanawiane. Doprowadza to zarówno do sytuacji, kiedy decyzja pozytywna wydawana jest w przypadku, gdy nie ma do tego przesłanek, jak również do sytuacji, kiedy organy administracji publicznej bezzasadnie odmawiają wydania pozytywnych decyzji⁵⁵. Oba przypadki istotnie wpływają na rynek nieruchomości, utrudniając transakcje oraz blokując wiele potencjalnie możliwych informacji na temat rynku nieruchomości. Skoro bowiem jedną z funkcji rynku nieruchomości jest dostarczanie uczestnikom rynku informacji – to przyjąć trzeba, że decyzje o warunkach zabudowy realizację takiego celu znacznie utrudniają. Dotyczy to nie tylko skutków związanych z wydaniem decyzji, ale również samej niejasnej procedury ich wydawania. To m.in. na tym etapie konkretny uczestnik rynku nieruchomości ma „niepewność” w zakresie możliwości zagospodarowania terenu. Czym innym jest zbyt szerokie prawo zabudowy, a czym innym dostęp uczestników rynku nieruchomości do informacji. W obecnych realiach systemowych możliwości zabudowy terenu są bardzo szerokie, ale w większości przypadków – dostęp do informacji o konkretnych możliwościach – bardzo dyskusyjny. Prowokuje to część inwestorów do prób forsowania na siłę (również metodami niezgodnymi z prawem) konkretnego wniosku o ustalenie warunków zabudowy. Wówczas możemy mieć do czynienia ze zdefiniowanymi powyżej spóźnionymi konfliktami przestrzennymi.

⁵⁵ Osobny problem to kwalifikacja „lokalnego” lub „ponadlokalnego” znaczenia poszczególnych inwestycji celu publicznego. Obecnie jest to bardzo niejasne, wyróżniane w sposób bardzo subiektywny i uznaniowy przez sądy. Problemem jest zarówno określenie tego, czy może istnieć cel publiczny bez znaczenia co najmniej „lokalnego” i jak dokładnie (z perspektywy samorządu województwa) wyróżniać wojewódzkie i krajowe znaczenie inwestycji celu publicznego. Mimo różnych koncepcji w tym zakresie, podstawą powinno być ich oparcie w dokumentach rządowych lub wojewódzkich.

W kontekście relacji z rynkiem nieruchomości warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną cechę decyzji o warunkach zabudowy. Wnioskodawca chcący wydania takiej decyzji nie musi mieć żadnego prawa względem nieruchomości, której wniosek dotyczy. Umożliwia to szersze działania na rynku, np. zawarcie umowy przedwstępnej i uzyskiwanie decyzji przez przyszłego nabywcę danej nieruchomości. Rozwiązanie to samo w sobie nie jest złe, ułatwia różnicowanie wzajemnych relacji między uczestnikami rynku nieruchomości. Niemniej nie zmienia to oceny, że sama decyzja o warunkach zabudowy, przesłanki jej wydania, związana z nią procedura mają negatywny wpływ na rynek nieruchomości, natomiast uczestnicy rynku nieruchomości korzystający z tego narzędzia polityki przestrzennej przeforsowując zróżnicowane koncepcje zabudowy wpływają negatywnie na ład przestrzenny. W trochę mniejszej skali podobne problemy pojawiają się przy wydawaniu pozwoleń na budowę. Przedstawione sytuacje skłaniają do jeszcze jednego wniosku. Poprawianie systemu gospodarki przestrzennej nie jest wystarczające tylko od strony prawnej. Część wskazanych problemów to efekt wypaczenia pierwotnych intencji ustawodawcy i przepisów prawnych. Osobne zagadnienie to kapitał społeczny w poszczególnych gminach. Przy tej okazji trudno wskazać na jednoznaczne, a zwłaszcza szybkie rozwiązanie problemu. Można odwołać się do szerszego propagowania konkretnych postaw przestrzennych w danej społeczności, ale też do wykorzystywania wybranych rozwiązań współzarządzania publicznego (temat ten rozwinięto w kolejnym rozdziale). Niemniej o braku efektywności wszystkich rozwiązań prawnych powinien pamiętać również sam ustawodawca. To również w ramach jego analiz skutków poszczególnych regulacji przestrzennych, powinna znaleźć się diagnoza poziomu kapitału społecznego i częściowego uzależnienia od niej rygoryzmu pewnych rozwiązań. Nie może to polegać na prostym modelu „im większe braki w kapitale społecznym, tym więcej zakazów.” Sprowadzenie systemu gospodarki przestrzennej do administracyjnych zakazów również nie rozwiąże jego problemów. Obok ograniczeń pojawiać się powinny różnorakie próby np. zaangażowania społeczności lokalnych, również w sferze pozaprawnej. Jednak poziom kapitału społecznego w różnych gminach będzie zróżnicowany. Tak samo zróżnicowane mogą być skutki powyższego, związane z błędnym stosowaniem narzędzi polityki przestrzennej. Niewątpliwie, dla szerszych działań pomocna byłaby klasyfikacja typów polityk przestrzennych gmin, ze szczególnym uwzględnieniem gmin w największym stopniu dysfunkcyjnych.

Oдноśnie do samych narzędzi polityki przestrzennej na szczeblu lokalnym można dokonać następującej klasyfikacji. Studium oraz plan miejscowy to narzędzia jedynie potencjalnie dysfunkcyjne. Mogą powodować istotne problemy, ale nie zawsze musi tak być. Do tej grupy można również zaliczyć decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Natomiast decyzja o warunkach zabudowy to narzędzie zawsze dysfunkcyjne. Sama jego formuła bowiem powoduje poważne zagrożenie dla ładu przestrzennego i niszczy hierarchiczność systemu gospodarki przestrzennej w Polsce.

Narzędzia polityki przestrzennej na szczeblu ponadlokalnym odgrywają już bardziej ograniczoną rolę – zwłaszcza w kontekście wpływu na rynek nieruchomości. Plany zagospodarowania przestrzennego województw nie stanowią aktów prawa miejscowego. Ich rola sprowadza się przede wszystkim do:

- uporządkowania najważniejszych danych związanych z zagospodarowaniem przestrzennym w skali województwa: w zakresie powiązań komunikacyjnych, ochrony środowiska i przyrody;
- określenia obszarów problemowych o zakresie ponadlokalnym;
- określenia inwestycji celu publicznego o zakresie ponadlokalnym;
- powiązania planowania przestrzennego z rozwojem regionalnym.

Zadania te w praktyce są realizowane na różne sposoby. Pamiętać trzeba bowiem, że nawet próby realizacji wskazanych celów nie zawsze będą efektywne. Przykładem może być realizacja inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Nie budzi wątpliwości to, że określenie takich inwestycji będzie miało istotne znaczenie dla rynku nieruchomości, zwłaszcza w kontekście jego roli informacyjnej. Niemniej jednak o ostatecznej lokalizacji takich inwestycji (poza planem miejscowym, który należy rozpatrywać osobno) nie przesądzają ogólne w swojej formule zapisy planu wojewódzkiego, ale decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Tego rodzaju nieskuteczność planowania przestrzennego na poziomie ponadlokalnym skłania do określenia jego znaczenia jako znikomego dla rynku nieruchomości.

Podobnie ocenić należy koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju. Na obecnym etapie jest to dokument wykorzystywany na szczeblu krajowym i wojewódzkim (zwłaszcza przy okazji opracowywania na tych szczeblach innych dokumentów), ale z punktu widzenia bezpośredniego wpływu na rynek nieruchomości – wywierający znikomy wpływ. Odmiennie należy natomiast ocenić jego diagnostyczny charakter, stanowiący podstawę do szerszych analiz aktualnych problemów związanych z planowaniem przestrzennym. Nieporównywalnie większy wpływ na szczeblu krajowym na planowanie przestrzenne wywierają natomiast będą konkretne regulacje ustawowe. System prawny związany z planowaniem przestrzennym jest bardzo szeroki, niejednorodny i ciągle zmieniany. Powoduje to wyraźne skutki na rynku nieruchomości. W tym miejscu rozważyć również należy to, co dokładnie oznacza postulat „hierarchiczności” w planowaniu przestrzennym. Wydaje się, że nie może chodzić tylko o hierarchiczność konkretnych władz, ale również ogólnych planistycznych ustaleń, w różnym zakresie włączanych i realizowanych na poziomie poszczególnych narzędzi. Dlatego też należy wnioskować, że ustalenia zawarte np. w aktach wojewódzkich i krajowych nie mogą być sformułowane w sposób tak ogólny, jak obecnie.

W ramach wprowadzonej we wrześniu 2015 r. tzw. *Ustawy krajobrazowej* do systemu planowania przestrzennego dodano:

- audyt krajobrazowy na szczeblu wojewódzkim,
- tzw. uchwałę krajobrazową na szczeblu gminnym.

Zwłaszcza ta ostatnia uchwała w dużym stopniu modyfikuje dotychczasowy system gospodarki przestrzennej. Dotyczy ona szyldów, tablic reklamowych, urządzeń reklamowych i ogrodzeń. *Uchwała* (fakultatywna, ale podjęta, obowiązująca w całej gminie) dotyczy zasad ich sytuowania. Na niektórych obszarach może wręcz nakazać usunięcie konkretnych obiektów, co następnie może być egzekwowane przez kary pieniężne. Wątpliwości budzi to, że jedno z zagadnień składających się na proces kształtowania ładu przestrzennego zostało w ten sposób specjalnie wyodrębnione i potraktowane trochę inaczej. Można więc rozważać, czy w ten sposób nie doprowadzi się do niespójności między poszczególnymi narzędziami planowania przestrzennego. Trochę inną rolę odgrywać ma audyt krajobrazowy, akt wojewódzki, w przeważającym zakresie o charakterze programowym, wpływający jednak bezpośrednio na inne narzędzia polityki przestrzennej.

Warto jednak zwrócić uwagę na to, w jaki sposób problemy natury proceduralnej wpływają na bierność gmin w zakresie prowadzonej polityki przestrzennej. Gminna uchwała reklamowa zmienia wcześniejsze postanowienia dotyczące tablic i urządzeń reklamowych zawarte w planach miejscowych (jeżeli takie zostały uchwalone). Obecnie część gmin prowadzących aktywną politykę przestrzenną staje przed dylematem. Jeżeli wprowadzą w życie uchwałę reklamową – będą musiały wyłączyć część norm zawartych w planach miejscowych. Problem polega na tym, że normy te nie są w jednym miejscu w planach, tylko zostały umieszczone w różnych ich częściach, często w sposób powiązany również z innymi, niż krajobrazowe, zagadnieniami. Wprowadzenie uchwały reklamowej może więc spowodować jeszcze większy bałagan przy wykładni planów miejscowych, zwłaszcza przy wydawaniu z nich wypisów i wrysów. Właśnie z tych – czysto proceduralnych i formalnych – powodów część gmin rezygnuje z prowadzenia aktywnej polityki ochrony krajobrazu.

W analizowanym kontekście warto również powołać narzędzia wprowadzone w październiku 2015 r. przez *Ustawę o rewitalizacji*. Samą możliwość wyznaczania na nowych zasadach obszarów rewitalizacji można potraktować jako specjalistyczną formę planowania przestrzennego. Jednak uwagę należałoby zwrócić na miejscowy plan rewitalizacji – szczególną formę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Plan ten:

- może być uchwalany tylko dla obszaru rewitalizacji;
- może wprost zakazywać prowadzenia na danym obszarze działalności handlowej lub usługowej;
- może wprowadzać podstawy do tzw. *Umowy urbanistycznej*, na podstawie której inwestor będzie mógł zrealizować na danym obszarze niezabudowanym inwestycję komercyjną, pod warunkiem zrealizowania inwestycji korzystnej z perspektywy publicznej (budynków mieszkalnych, infrastruktury technicznej, społecznej, itd.).

Zwłaszcza ostatnie z rozwiązań jest bardzo ciekawe – również z perspektywy problematyki omawianej w prezentowanej pracy. Jest to bowiem próba włączenia konkretnych użytkowników przestrzeni (a nawet ich interesariuszy) do procesów

związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Możliwość uzyskania konkretnej zabudowy, zrealizowania konkretnej inwestycji uzależniono od innych działań.



Ryc. 6. Ocena nowych narzędzi planowania przestrzennego

Dodane do wcześniej funkcjonującego systemu gospodarki przestrzennej nowych narzędzi polityki przestrzennej można oceniać w sposób zróżnicowany (ryc. 6). Trochę wątpliwości budzi fakt, że wiąże się to bezpośrednio z perspektywą typowo sektorową. Pojawia się pytanie, czy mnożenie tego typu rozwiązań nie wprowadzi zbyt wielkiego chaosu w interpretacji poszczególnych regulacji – zwłaszcza z perspektywy organów gmin i części użytkowników przestrzeni (uniemożliwiając tym samym płynną realizację założonych przez ustawodawcę celów). Pomijając te wątpliwości, wskazać jednak można, że powołane powyżej narzędzia mogą zrealizować – przynajmniej w jakimś stopniu – przypisywane im przez ustawodawcę cele. Szczególną uwagę należy w tym kontekście zwrócić na miejskowy plan rewitalizacji. Można wskazać, że część zawartych w nim rozwiązań, to swoisty eksperyment dotyczący:

- zakresu wprowadzania nowych rozwiązań związanych z partycypacją publiczną,
- szerszych ograniczeń związanych z zagospodarowaniem terenu.

Możliwe skutki dotyczą dosyć specyficznej pod różnymi względami części obszarów. Nie można jednoznacznie przenosić związanych z nimi skutków na inne obszary. Niemniej jednak, kluczowe z perspektywy wprowadzonych rozwiązań wydaje się monitorowanie ich skutków oraz tego, w jaki sposób się sprawdzają w praktyce⁵⁶. Jak-

⁵⁶ Osobnym, koniecznym do zasygnalizowania zagadnieniem jest konstrukcja systemów gospodarki przestrzennej w innych krajach. Nie jest to główny temat tej pracy, jednak trzeba na to zwrócić uwagę. Stanowiąc to powinno bowiem istotny punkt odniesienia do formułowanych diagnoz. W Niemczech np. wyróżnia się „prawo ładu przestrzennego i planowania krajowego” oraz prawo budowlane. To ostatnie określa zasady użytkowania poszczególnych terenów – również w formie Kodeksu budowlanego. Na poziomie gminy uchwalane są plany użytkowania terenów. Są tam określane m.in. sposób i parametry budowlanego zagospodarowania, sposób zabudowy, maksymalna liczba mieszkań w budynkach mieszkalnych, powierzchnie niepodlegające zabudowie, czy granice obowiązywania tego planu. Oba te akty muszą znaleźć oparcie w aktach rangi regionalnej i krajowej (ogólne, określające ich przeznaczenie)

kolwiek już na tym etapie można zastrzec, że uchwała reklamowa może wywierać negatywny wpływ na rynek nieruchomości, ingerując nawet w zawarte wcześniej między uczestnikami tego rynku transakcje (co w praktyce budzi bardzo poważne wątpliwości). Między innymi z tych względów władze większości gmin nie są przekonane do jej stosowania. Daleko idącą ingerencję w rynek nieruchomości przewidują rozwiązania zawarte w *Ustawie o rewitalizacji*. Będą to ograniczenia (prawo pierwokupu na rzecz gminy, możliwość zakazywania wydawania decyzji o warunkach zabudowy), ale też (co dotyczy umowy urbanistycznej) – będzie to próba włączenia uczestników rynku nieruchomości do szerszej odpowiedzialności za konkretne rozwiązania przestrzenne. Zwłaszcza ta ostatnia próba zasługuje na pozytywną ocenę.

Konkludując, narzędzia polityki przestrzennej powinny stanowić pewną barierę dla rynku nieruchomości przed dążeniami do zbyt szerokiej zabudowy (z perspektywy systemu gospodarki przestrzennej oznacza to ochronę wartości związanych z ładem przestrzennym). Nie może to być jednak bariera odbierająca uczestnikom rynku informacje związane z możliwościami zagospodarowania nieruchomości. Co do zasady obecna konstrukcja systemu gospodarki przestrzennej sprawia, że oba powyższe założenia nie są realizowane.

6. Główne wady systemu gospodarki przestrzennej w Polsce

Wady dotyczące systemu gospodarki przestrzennej w Polsce powinny być analizowane w powiązaniu z ogólnymi słabościami w całym państwie. Mając to na uwadze wskazać należy, że w raporcie *Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej* wśród kluczowych problemów wyodrębniono m.in. instrumentalne wykorzystywanie konkretnych regulacji, ich niespójność i niestabilność, a także narastające dysfunkcje w samorządzie terytorialnym [Hausner, Mazur 2015, s. 121–130]. Każdy z tych problemów pojawi się w różnym zakresie przy okazji diagnozowania wad systemu gospodarki przestrzennej.

oraz planach zabudowy określających szczegółowe możliwości budowlane [Hernik, Olejniczak 2006, s. 29–49]. W Wielkiej Brytanii wyróżnia się na poziomie lokalnym lokalne ramy zagospodarowania przestrzennego. Wydaje się dla zabudowy terenu oraz zmiany sposobu jego użytkowania specjalne pozwolenia planistyczne (na najniższym szczeblu samorządu). Przy czym nawet niezgodność z planem nie zawsze musi być bezpośrednio przesłanką wydania odmownej decyzji w tym zakresie. Jednak nad pozwoleniami specjalną merytoryczną kontrolę sprawuje inspekcja planistyczna [Topczewska 2010, s. 14–16]. Z kolei we Francji planowanie przestrzenne jest czteroszczeblowe. Stanowiący podstawowy akt kodeks urbanistyczny zawiera w sobie część legislacyjną i wykonawczą, w tym przepisy techniczne i porządkowe dotyczące konstrukcji budowlanych i procesu budowlanego. Podstawowym aktem na poziomie lokalnym są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Mają charakter fakultatywny, jednak w przeważającym zakresie realizacja inwestycji poza nimi nie będzie możliwa. Na podstawie planów wydawane są pozwolenia na budowę [Wysocka 2011, s. 183–186].

Istotną bowiem część poważniejszych instytucjonalnych problemów w planowaniu przestrzennym należy oceniać przez pryzmat tego, że wynikają one z braków stosownych uregulowań prawnych lub oparte są na zdecydowanie złych uregulowaniach. Co ważne, problemy czasem tkwią w nadmiernej komplikacji proceduralnej. Jednak na tym nie koniec. Problemy w systemie gospodarki przestrzennej nie mogą być sprowadzone tylko do perspektywy prawnej. To tylko jedna (i zapewne nie główna) z wielu innych podstaw. Trzeba też bowiem wyróżnić określone kierunki działań władz gminnych, które mogą wystąpić nawet przy poprawionych regulacjach. Markowski [2011, s. 26, 37–39] do głównych problemów zalicza m.in.: wprowadzenie fakultatywności planowania miejscowego, oparcie wydawania decyzji lokalizacyjnych na patologicznych i korupcyjnych zasadach, łatwość zaskarżania decyzji planistycznych, orientację samorządów tylko na wewnętrzne sprawy i nadmierna konkurencja międzysamorządowa, a także bariery informacyjne. W związku z dalej rozważanymi zagadnieniami warto zaakcentować zwłaszcza orientację władz samorządowych na wewnętrzne sprawy. Również ta okoliczność przesądza w znacznym stopniu o tym, że proponowanie przez ustawodawcę ciekawych teoretycznie rozwiązań nie będzie jednoznaczne z tym, że władze gminne prawidłowo te rozwiązania zaadaptują.

Podobna diagnoza wyrażona została w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*. Wśród kluczowych problemów związanych z gospodarką przestrzenną w Polsce dokument ten [*Koncepcja...* 2012, s. 165–170] wyróżnia m.in. niekontrolowaną urbanizację wywołującą koszty budowania dodatkowej infrastruktury nieuzasadnionej rachunkiem ekonomicznym i niedostosowanie sposobów użytkowania do wartości przyrodniczych, kulturowych i krajobrazowych oraz fragmentaryzację systemów przyrodniczych połączoną z degradacją krajobrazów kulturowych.

Już na tym etapie można wskazać, że – w oderwaniu od samej analizy regulacji prawnych w Polsce – problemami w systemie gospodarki przestrzennej są:

- zbyt szerokie dążenie to zabudowy przypadkowych z tej perspektywy działek, w sposób oderwany od wytycznych związanych z ładem przestrzennym;
- problemy przy uzyskaniu porozumienia między inwestorami publicznymi a władzami gminnymi;
- zróżnicowana i chwiejna postawa władz gminnych przy prowadzeniu polityki przestrzennej;
- słaby kapitał społeczny.

Szczegółowym opracowaniem kompleksowo diagnozującym również problemy w planowaniu przestrzennym jest *Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Autorzy dokonali szczegółowej analizy różnych sfer działalności samorządu terytorialnego, wskazując jego potencjał i ograniczenia. W zakresie problematyki dotyczącej gospodarki przestrzennej również postawili kilka ważnych tez. Sprowadzają się one m.in. do uznania, że procesy urbanizacyjne w Polsce odbiegają od standardów procesów urbanizacyjnych w innych państwach europejskich. Wynika to przede wszystkim ze złych regulacji ustawowych (niedostosowanych do gospodarki rynko-

wej) oraz znacznej niespójności systemowej administracyjnego prawa materialnego (w tym planowania przestrzennego) z przepisami regulującymi planowanie finansowe jednostek samorządu terytorialnego [Bober *et al.* 2013, s. 59–60, podobnie Kolipiński 2010, s. 24–25; Ziobrowski 2010, s. 38; Kowalewski 2015, s. 36; Trojanek 2015, s. 44–45]. Do niedawna wskazywano też jako problem brak obowiązku uzasadniania planów miejscowych. Zarzut ten można zapewne nieco złagodzić po zmianach ustawowych z 2015 r. Obecnie w uzasadnieniu do planu miejscowego trzeba m.in. powołać się na przeprowadzane w gminach analizy związane z zagospodarowaniem przestrzennym oraz uchwałę rady gminy w tym zakresie. Brak takiej uchwały (tym bardziej takich analiz) może spowodować nieważność uchwalanego później planu miejscowego. Widać w tym próbę ustawodawcy w zakresie szerszej dbałości o silne podstawy merytoryczne dla narzędzi polityki przestrzennej. Jednak znów warto zauważyć, że brak zintegrowania narzędzi polityki przestrzennej z innymi aktami polityki rozwoju może jedynie wskazany cel zrealizować w ograniczonym stopniu. W rozdziale pierwszym wskazywano, że tworzenie narzędzi polityki przestrzennej powinno opierać się na „dowodach”. Potwierdzają to również analizy zagadnień związanych z ładem przestrzennym i potrzebą ich konkretyzacji w przypadku konkretnych działań podmiotów polityki przestrzennej. W związku z tym można zastanowić się nad tym, czy przed każdą czynnością władz publicznych, związaną z gospodarką przestrzenną, powinny być przeprowadzane szczegółowe analizy. Zapewne tak, ale z takim zastrzeżeniem, że część z nich to analizy przeprowadzane wcześniej, które można dostosowywać do różnych kolejnych działań. Dobrym przykładem takich układów jest obecna relacja między bilansem terenów pod zabudowę (który musi być niezależny od studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) a dokonywanymi na jego podstawie zmianami studium. Podobnie, rozszerzenie obowiązku prowadzenia analiz przez władze gminy, a nawet wywodzenie z powyższego działania lub zaniechania konkretnych skutków prawnych stanowi krok w dobrym kierunku. Pamiętać trzeba jednak też o tym, że niebezpieczeństwem w takich przypadkach może być nadmierna biurokratyzacja kolejnych działań.

Wszystkie przedstawione powyżej uwagi można powiązać ze słabością obecnych rozwiązań instytucjonalnych (zależnych przede wszystkim od władz państwowych). Rozwiązania te wymagają zarówno korekty szczegółowej (konkretnych przepisów), jak również szerszej wizji zmian. Nie budzi więc wątpliwości, że problemy związane z planowaniem przestrzennym wynikają z ułomności władz. Nie dotyczy to jednak tylko ułomności władz centralnych, ale również tych na niższych szczeblach – zwłaszcza lokalnych. Można więc przyjąć, że wśród kluczowych przyczyn występowania problemów w planowaniu przestrzennym, wyróżnia się w szczególności:

- błędne działania władz centralnych, skutkujące przyjęciem niekonsekwentnych rozwiązań prawnych dotyczących planowania przestrzennego;

- błędne działania organów administracji publicznej na szczeblu lokalnym, polegające na złym stosowaniu i tak ułomnych rozwiązań w zakresie instrumentów planistycznych.

Rozwinięciem powyższego jest treść *Raportu o ekonomicznych stratach i społecznych skutkach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*. W *Raporcie* tym wskazuje się, że obecnie w zbyt dużym stopniu tereny przeznaczane są pod zabudowę mieszkaniową. Plany miejscowe wyznaczają na określone tereny przeznaczenie w sposób przekraczający potrzeby gmin i sektora prywatnego. Powodują także „zaplanowane” rozpraszanie się zabudowy na olbrzymich obszarach, nie zawsze przygotowanych do realizacji inwestycji. Przykładowo, według stanu na 2012 r., obowiązujące plany miejscowe umożliwiają zasiedlenie 62 mln osób, a z treści studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wynika, że szacunek chłonności demograficznej waha się w granicach 167–229 mln osób, czyli 4–6-krotnie więcej niż obecna liczba mieszkańców Polski [Kowalewski *et al.* 2014, s. 6–7]. Kolejne plany miejscowe i studia pogłębiają ten problem. Ponadto gminy nie prowadzą działań związanych z planowaniem przestrzennym i skutkami – zarówno prawnymi, jak i faktycznymi związanymi ze stosowaniem (i – odpowiednio – brakiem zastosowania) odpowiednich instrumentów polityki przestrzennej. Osobny problem pogłębiający te tendencje, to duża liczba wydawanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wśród strat gospodarczych, które generuje obecny system gospodarki przestrzennej, autorzy raportu wymienili m.in.: koszty związane z wyznaczeniem zbyt dużych terenów pod budownictwo mieszkaniowe – i w konsekwencji koszty wykupu gruntów pod drogi, koszty budowy infrastruktury technicznej (na terenach, które nigdy nie zostaną zabudowane), utratę renty planistycznej, ryzyko „bańki spekulacyjnej” na rynku nieruchomości oraz zawyżonych kosztów wykupu gruntów pod inwestycje publiczne⁵⁷ [Kowalewski *et al.* 2014, s. 15–19]. Wyniki powołanych badań były szeroko analizowane i komentowane (można wręcz przyjąć, że jest to wiedza powszechnie znana z zakresu gospodarki przestrzennej w Polsce). Podjętą przez ustawodawcę próbą rozwiązania przynajmniej części tych problemów jest sporządzanie bilansów terenów pod zabudowę. Polegać mają one na tym, że najpierw szacuje się zapotrzebowanie w gminie na nową zabudowę, a następnie chłonność niektórych obszarów w gminie. Następnie przyjmuje się konstatację, że na cele związane z zabudową nie można przeznaczyć większej części obszarów, niżby wynikało to z zapotrzebowania na nową zabudowę. Niemniej jednak praktyka ta w licznych miejscach jest wadliwa. Kwestie z nią związane sprowadzają się do:

- komplikacji proceduralnych – większość przedstawicieli gmin zupełnie gubi się przy sporządzaniu takich bilansów, co potem ułatwia użytkownikom przestrzeni możliwość podważenia studium uchwalanego na podstawie bilansu;

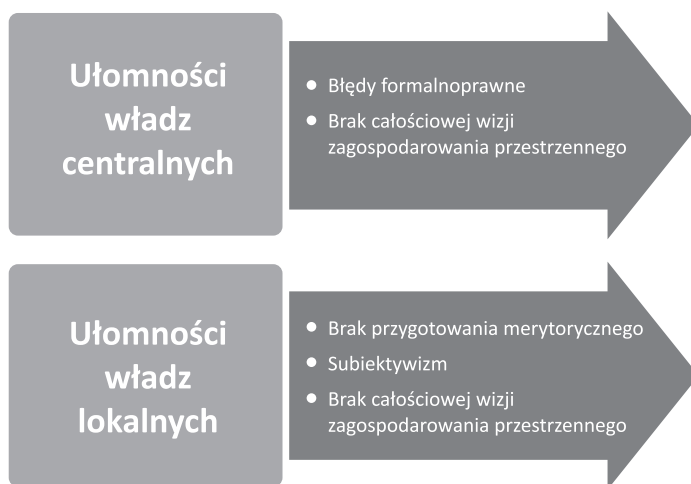
⁵⁷ Co wymaga szczególnego podkreślenia w kontekście oceny relacji między rynkiem nieruchomości a gospodarką przestrzenną.

- niejasnych kryteriów związanych z określaniem zapotrzebowania na nową zabudowę, a także możliwością subiektywnego „rozszerzania” uzyskanych wyników;
- dylematu dotyczącego tego, czy system gospodarki przestrzennej może być oparty tylko na dokonanych wyliczeniach.
- prób wypaczania pierwotnych funkcji bilansu terenów pod zabudowę, przez ograniczanie go tylko do części gminy lub uznawanie go (nawet przez sądy) jedynie jako dokumentu uzasadniającego jakiegokolwiek zmiany w studium.

Rozwiązanie to może być wykorzystywane w praktyce, ale nie można go traktować jako ‘złotego środka’ naprawiającego wszystkie problemy związane z niekontrolowaną zabudową. Znow w tym miejscu warto wskazać, że podstawowym rozwiązaniem powinna być integracja systemu planowania rozwoju. Najwięcej obaw budzą wskazane powyżej próby wypaczania pierwotnych założeń bilansu terenów pod zabudowę. Dzieje się to nie tylko w gminach, ale również w sądach i przypomina pod wieloma względami wcześniejsze wypaczanie przesłanek ustalania warunków zabudowy. Można więc już mówić w kategoriach szerszej prawidłowości, że rozwiązania prawne w intencji ograniczające zabudowę, są przez uczestników rynku nieruchomości i organy władzy publicznej celowo oddolnie (w różny sposób) modyfikowane i ostatecznie stają się narzędziami dysfunkcyjnymi.

W analizowanym kontekście warto wskazać zwłaszcza na ryzyko powstania „bańki spekulacyjnej” na rynku nieruchomości. Zdaniem autorów powołanego *Raportu* nadmierne rozmiary terenów zaplanowanych pod zabudowę tworzą „wirtualny” rynek nieruchomości. Ponadto wśród uczestników rynku nieruchomości pojawia się przekonanie, że praktycznie każdy teren rolny jest możliwy do przekształcenia na budowlany⁵⁸. Pogłębia to chaos na rynku nieruchomości i zbyt wysokie stawki cen za grunty wykupywane przez podmioty publiczne na cele publiczne. Warto zwrócić uwagę na ten aspekt. Do tej pory bowiem podkreślano błędy wynikające z biernej polityki przestrzennej gmin. Do negatywnych skutków doprowadzić może jednak również aktywna (ale częściowo – bez analizy faktycznych uwarunkowań planistycznych) polityka przestrzenna.

⁵⁸ Przekonanie to zostało w pewnym stopniu ograniczone z chwilą wejścia w życie w maju 2016 r. *Ustawy ograniczającej obrót nieruchomościami rolnymi*.



Ryc. 7. Ułomności władz w systemie planowania przestrzennego w Polsce

Ułomności obu rodzajów wymienionych władz (ryc. 7) istotnie wpływają na opisywane powyżej wady instytucjonalne całego systemu planowania przestrzennego. W kontekście ułomności władz, skoncentrować się można zwłaszcza na drugim z wymienionych aspektów, dotyczącym ułomności władz gminnych. Sprowadza się on przede wszystkim do:

- zbyt często niskiego poziomu kapitału społecznego;
- braku kompleksowej wizji w zakresie zagospodarowania terenów gminnych;
- braku kompetencji w zakresie właściwej oceny skutków prawnych poszczególnych narzędzi planowania przestrzennego (co pogłębiają niejasne przepisy i sprzeczne orzecznictwo);
- braku analizy stanu faktycznego dotyczącego głównych uwarunkowań planistycznych w gminie (do których odnosić się muszą konkretne instrumenty polityki przestrzennej) i w konsekwencji tworzenia „bańki spekulacyjnej” na rynku nieruchomości przez przypadkowe, nieprzemyślane działania;
- braku wizji w zakresie tego, w jaki konkretny sposób uwarunkowania dotyczące ładu przestrzennego powinny wpływać na rynek nieruchomości – często brak w ogóle zauważenia tego problemu;
- wprowadzaniu – przy próbach naprawy systemu gospodarki przestrzennej – rozwiązań częściowych i chaotycznych;
- wypaczaniu wprowadzanych instytucji i rozwiązań.

Można też odnieść wrażenie, że w najmniejszym stopniu ułomność władz można stwierdzić w analizowanym zakresie na szczeblu władz regionalnych. Co prawda, władze te w najmniejszym stopniu zaangażowane są w planowanie przestrzenne. Ich rola sprowadza się bowiem do:

- uzgadniania wybranych gminnych aktów polityki przestrzennej,

- prowadzenia analiz zagospodarowania przestrzennego województwa,
- opracowywania planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Niemniej jednak, w wielu sytuacjach właśnie na tym szczeblu występują najbardziej profesjonalne kadry z zakresu planowania przestrzennego, co skutkuje nawet różnymi formami kształcenia przedstawicieli władz lokalnych.

Argumenty krytyczne wobec obecnych narzędzi polityki przestrzennej są zróżnicowane. Zgłaszane są z różnych perspektyw: niektóre z nich wynikają z kompleksowej analizy całego systemu gospodarki przestrzennej, inne zaś zgłaszane są z konkretnej perspektywy (urbanisty, ekonomisty, chroniącego prawo własności prawnika, itd.). System gospodarki przestrzennej może być ponadto przedmiotem analizy z perspektywy zróżnicowanych, związanych z nim skutków. Trochę inaczej wyglądają głosy krytyczne zgłoszone z perspektywy związanej z ochroną ładu przestrzennego, inaczej z perspektywy skutecznych relacji z rynkiem nieruchomości, a jeszcze inaczej z perspektywy potrzeb realizacji inwestycji celu publicznego. Podejmując próbę ujednoczenia (lub przynajmniej częściowego zbliżenia) zróżnicowanych perspektyw i punktów widzenia kluczowe wydaje się każdorazowe odniesienie do dwóch grup tematycznych: relacji systemu gospodarki przestrzennej z rynkiem nieruchomości i pojęcia niesprawności władz publicznych. W tym ostatnim przypadku ważne będzie założenie, że sprawne władze publiczne są w stanie chronić kluczowe wartości w danym systemie (jak to przedstawiono w rozdziale pierwszym). Brak odniesienia się do któregoś z tych tematów powoduje, że dana analiza wymagałaby pewnego uzupełnienia. Brak odniesienia się do relacji z rynkiem nieruchomości może spowodować, że przy diagnozie wad systemu gospodarki przestrzennej zbyt łatwo pominie się interesy użytkowników przestrzeni, i jak to ujęto w projekcie kodeksu urbanistyczno-budowlanego – „racjonalność i efektywność” rozwiązań. Jednocześnie wyłączne skoncentrowanie się na relacjach z rynkiem może prowadzić do pomniejszenia znaczenia ładu przestrzennego.

7. Przegląd i ocena wybranych koncepcji naprawy systemu gospodarki przestrzennej

Kolejnym etapem analizy, po diagnozie kluczowych problemów związanych z systemem gospodarki przestrzennej w Polsce będzie określenie możliwych, proponowanych rozwiązań. Wiązać to się będzie także z oceną tych rozwiązań z punktu widzenia roli rynku, efektów zewnętrznych i dóbr publicznych. Zastrzec trzeba, że propozycji zmian w zakresie systemu gospodarki przestrzennej jest już bardzo dużo. Większość z nich powiela mniej więcej te same kierunki. Wydaje się więc, że szczególną uwagę należałoby przede wszystkim zwrócić na ww. zagadnienia, ale również – co zasygnalizowano kilkakrotnie w ramach wcześniejszych rozważań – tworzenie zintegrowanego modelu planowania rozwoju. Poza tym zbyt fragmentaryczne są postulaty, zgodnie z którymi problemy w systemie gospodarki przestrzennej rozwiąże

np. zwiększenie liczby planów miejscowych lub szersze akcentowanie w ustawach konieczności ochrony ładu przestrzennego. Obie kwestie są potrzebne, jednak muszą stanowić element szerszych kompleksowych zmian. Dodatkowym zagadnieniem, do którego należy się również odnieść, są propozycje zmian zawarte w projekcie kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Jest to również szeroka, kompleksowa wizja systemu gospodarki przestrzennej.

Przede wszystkim warto wskazać, że problemy dotyczące formuły systemu gospodarki przestrzennej zauważalne są w skali międzynarodowej. Można odwołać się do postulatów zawartych w ramach Paktu Amsterdamskiego (Agendy Miejskiej Unii Europejskiej). Bursa, w odniesieniu do tematów ważnych z perspektywy polskiego systemu gospodarki przestrzennej, szczególną uwagę zwrócił na: dobre zarządzanie (w tym pogłębioną partycypację społeczną), zarządzanie ponad granicami administracyjnymi (w tym metropolitalne i międzygminne) i konieczność tworzenia podejścia zintegrowanego [Bursa 2016]. Każde z tych zagadnień jest poddane osobnej analizie w tej pracy. Warto jednak już na wstępie tego podrozdziału zauważyć, że postulaty te są zauważalne i artykułowane obecnie w skali ponadkrajowej i traktowane jako pewien zestaw koniecznych do uwzględnienia zmian i aktualnych tendencji.

Autorzy *Raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce* wśród ogólnych – odnoszących się do całego samorządu rozwiązań, postulują m.in.: w zakresie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego – wyeliminowanie niejednoznaczności przepisów prawnych i stworzenie możliwości wspierania samorządu przez podmioty zewnętrzne w zakresie realizacji zadań publicznych (wśród których może się znaleźć kształtowanie ładu przestrzennego), a w zakresie funkcji rozwojowej samorządu – pobudzanie i ukierunkowanie rozwoju społeczno-gospodarczego, tak aby polityka publiczna była skuteczna w tym zakresie [Bober *et al.* 2013 s. 97–102]. Warto zwrócić szczególną uwagę na możliwości związane ze wspieraniem samorządów przez podmioty zewnętrzne. Jednym z kluczowych w tym kontekście środków powinna być partycypacja społeczna. Otwartym zagadnieniem mogą być również wszelkie inne formy współdziałania. Musi oczywiście odbywać się to w określonych ramach. Szczególnym występującym przy tej okazji zagrożeniem będzie możliwość wykluczenia w taki sposób innych użytkowników przestrzeni. Już na tym etapie rozważań do tego postulatu można dodać pewne założenia:

- jeżeli podmiotem zewnętrznym jest podmiot prywatny, oczywiste będzie, że głównym celem jego działań będzie zaspokojenie własnego interesu;
- władza publiczna dopuszczając taki podmiot do współdziałania musi przede wszystkim stać na straży dobra publicznego i ochrony innych użytkowników przestrzeni; jedynie powyższa postawa umożliwi powodzenie przeprowadzonych rozwiązań;
- w związku z powyższym w takich sytuacjach w znacznie mniejszym niż gdzie indziej stopniu możliwe będzie pozostawienie swobody na etapie realizacji okre-

ślonego zadania; zadanie to powinno zostać sprecyzowane już na etapie jego rozpoczynania.

W związku z tym można zastanawiać się nad realnym zakresem elastyczności w systemie gospodarki przestrzennej. W pełni należy się zgodzić z tym, że powinna ona być szeroko wprowadzana i że np. odgórne przesądzenie konkretnej (szczegółowej) możliwości zagospodarowania każdej działki jest błędne. Zamiast tego wskazana jest raczej potrzeba określenia pewnych zasad dotyczących zagospodarowania terenu (zapewne zarówno w perspektywie krajowej, jak i gminnej). Jednak granicą elastyczności w polityce przestrzennej powinny być sytuacje, w których prywatny podmiot przejmuje chociażby nieznaczną część szeroko rozumianych zadań publicznych, a także inne przypadki, gdy powstaje możliwość wykluczenia innych użytkowników przestrzeni.

O ile pierwsza z przesłanek może zostać w miarę jasno stwierdzona w każdym przypadku, o tyle zapewne bardziej problematyczne może być wyszukiwanie zaistnienia którejś z drugiej grupy. Zapewne w ich weryfikacji mogłyby pomóc bardziej rozwinięte służby zajmujące się stanem zagospodarowania przestrzennego⁵⁹.

W *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* wyodrębniono w tym kontekście trzy główne grupy działań mających na celu utrwalenie ładu przestrzennego w Polsce. W tym miejscu szczególną uwagę należy zwrócić na konieczność wprowadzenia zintegrowanego (spójnego i hierarchicznego) planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego zdolnego do efektywnej koordynacji działań podmiotów i polityk publicznych mających największe znaczenie dla zagospodarowania przestrzennego na różnych poziomach zarządzania. Przejawiać to się ma m.in. we wzmocnieniu roli planu zagospodarowania przestrzennego województwa i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także wprowadzeniu dla planowania obszarów funkcjonalnych (zwłaszcza dla inwestycji wykraczających poza konkretne jednostki samorządu terytorialnego). Osobny element to zapewnienie koordynacji na poszczególnych poziomach planistycznych [*Koncepcja...* 2012, s. 172–180]. Z perspektywy rozważań prowadzonych w ramach tej pracy można wskazać, że zintegrowanie systemu planowania rozwoju powinno uwzględniać interesy uczestników rynku nieruchomości. Nie można bowiem doprowadzić do przypadku, kiedy to ze szczebla ponadlokalnego narzuca się – m.in. tym podmiotom – nadmiernie dużo zróżnicowanych obowiązków i ograniczeń. Niemniej jednak postulowane działania są potrzebne, m.in. z perspektywy zachowania sprawności władz publicznych. W rozdziale trzecim ta kwestia zostanie szerzej przeanalizowana, jednak już w tym miejscu można wskazać na znaczną niesprawność władz gminnych w planowaniu przestrzennym. Dodatkowo, trudno uznać, aby niesprawność ta mogła zostać szybko

⁵⁹ Można rozważać wprowadzenie urzędu odpowiednika rzecznika praw obywatelskich – rzecznika ochrony praw użytkowników przestrzeni. Rozwiązanie takie grozi dalszą biurokratyzacją, ale po pewnych niezbędnych zmianach obecnego systemu można celowo przewidzieć miejsce dla takiego organu w systemie gospodarki przestrzennej.

i łatwo wyeliminowana. Dlatego też potrzebne wydaje się wzmocnienie roli planu zagospodarowania przestrzennego województwa w zakresie tworzenia pewnych ograniczeń dla polityki przestrzennej na szczeblu lokalnym. Może przejawiać się to np. w tworzeniu limitów dla odrolnień, czy lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Warto podkreślić, że te kwestie obejmują wiele działań ekonomicznych, prawnych, czy też społecznych. W podobnym kierunku wypowiada się Kowalewski [2015, s. 39–40], częściowo konkretyzując powyższe postulaty i zaznaczając, że zmiany w planowaniu przestrzennym wymagają: zdefiniowania odpowiedzialności za stan polskiej przestrzeni ze strony poszczególnych władz, wzmocnienia aktywności władz centralnych i wojewódzkich oraz zreformowania planowania przestrzennego na szczeblu gminnym – z uwzględnieniem realiów społecznych i ekonomicznych – zwłaszcza w zakresie ekonomicznych skutków konkretnych działań przestrzennych. Tak jak wskazano, podjęcie działań w tym kierunku może spotkać się z niechęcią części uczestników rynku nieruchomości. Powoduje również zagrożenia w postaci nadmiernej komplikacji procesów inwestycyjnych. Wizja wyważenia działań w tym zakresie została zawarta w koncepcji zmian w całym systemie gospodarki przestrzennej autorstwa Markowskiego i Drzazgi [2015, s. 21]. Można dodać, że koncepcja ta została wypracowana w ramach specjalnego, interdyscyplinarnego seminarium KPZK PAN, poświęconego systemowi zintegrowanego rozwoju⁶⁰. W szczególności polegałoby to na wprowadzeniu następujących rozwiązań instytucjonalnych na szczeblu gminnym:

- zintegrowana strategia rozwoju, określająca kierunki i cele rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego, w tym pożądaną strukturę zagospodarowania przestrzennego gminy⁶¹;

⁶⁰ Zmiany miałyby przede wszystkim obejmować:

- integrację planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym i stworzenie spójnego systemu planowania rozwoju lokalnego i ponadlokalnego;
- wprowadzenie wiążących ustaleń dla podmiotów planowania publicznego powstających w subsydiarnym procesie planistycznym na poziomie ponadlokalnym i warunków ich egzekwowania;
- uwzględnienie w systemie planowania zmiennych w czasie powiązań funkcjonalno-przestrzennych w prowadzonej działalności gospodarczej i społecznej przekraczającej granice administracyjne podziałów przez wprowadzenie instrumentów realizujących cele wynikające z ponadgminnego podejścia funkcjonalnego;
- wprowadzenie na obszarach gmin powszechnie obowiązujących zasad urbanistycznych (przepisów prawa miejscowego) wynikających z aktualnej ewidencji sposobów zagospodarowania i użytkowania terenów oraz uchwalonych planów miejscowych regulujących sposoby zabudowy i zagospodarowania terenu.

⁶¹ Wobec przedmiotowej koncepcji rezerwę wyraża część przedstawicieli urzędów marszałkowskich. Wynika ona jednak w przeważającym zakresie z uwarunkowań natury organizacyjnej, a nie typowo merytorycznej. Zintegrowanie procesu planowania mogłoby bowiem doprowadzić do znacznej reorganizacji urzędów i podporządkowania planowania przestrzennego planowaniu rozwoju (w znaczeniu takim, że raczej związane z planowaniem przestrzennym mogłyby się przebiegać znacznie słabiej, niż obecnie). Wyrażając świadomość tego problemu i jego wagi warto wskazać, że takie zagrożenie nie jest wystarczające, aby zupełnie zablokować ten kierunek zmian.

- lokalne zasady użytkowania gruntów – zbiór regulacji wiążących wszystkie podmioty; kataster gruntów wraz z mapą użytkowania terenów przygotowane po inwentaryzacji aktualnego stanu zagospodarowania gruntów;
- akty wykonawcze zintegrowanej strategii rozwoju gminy, czyli programy operacyjne (w tym plany miejscowe, obszarowe przepisy urbanistyczne i projekty urbanistyczne) oraz zmiany lokalnych zasad użytkowania gruntów.

Zmiana lokalnych zasad użytkowania gruntów mogłaby być podejmowana przez uchwalenie obszarowych przepisów urbanistycznych w sytuacji konieczności wskazania szczegółowych technicznych parametrów zabudowy, bez zmian w istniejącej strukturze funkcjonalno-przestrzennej lub też uchwalenie planu miejscowego zmiany przeznaczenia i użytkowania terenów – przy konieczności zmiany struktury funkcjonalno-przestrzennej danego terenu [Markowski, Drzazga 2015, s. 24–27]. Przedmiotowa propozycja należy obecnie do jednej z najbardziej uzasadnionych – i zarazem w najszerszym stopniu uwzględniających najważniejsze problemy w systemie gospodarki przestrzennej. Warto jednak zastrzec, że osobnym problemem byłoby nadanie jej osobnych ram formalnoprawnych. Zapewne na tym etapie pojawiłyby się nowe dylematy. Dotyczyłyby one przede wszystkim wzajemnej relacji między różnymi narzędziami polityki przestrzennej, stopnia elastyczności systemu gospodarki przestrzennej i związanych z tym zagrożeń obejmujących ograniczanie praw użytkowników przestrzeni oraz koncepcji ostatecznej, sprawdzalnej formuły obszarów funkcjonalnych.

Również szeroka i kompleksowa wizja zmian – tylko w ramach obowiązującego systemu planowania przestrzennego – została zaproponowana przez Zachariasza [2015, s. 118–132]. Najważniejsze elementy zmian to: wprowadzenie zasady wagi interesów w planowaniu przestrzennym – zwłaszcza w kontekście określania wzajemnych relacji między podmiotami prywatnymi a publicznymi i realizowanymi przez nie inwestycjami i sanacja terenów zabudowanych przed ekspansją zabudowy na tereny otwarte i w związku z powyższym przeznaczenie nowych otwartych terenów pod zabudowę tylko w przypadkach ekonomicznie i ekologicznie uzasadnionych. Podsumowując i zestawiając wszystkie powyższe uwagi, można wskazać, że obecnie w wymiarze praktycznym system gospodarki przestrzennej nie spełnia swoich zadań. Nie gwarantuje bezpośredniego zabezpieczenia przed chaosem przestrzennym, niekontrolowaną zabudową i ograniczaniem walorów środowiskowych terenów. Głównymi czynnikami dezintegrującymi system gospodarki przestrzennej są: brak zintegrowanego planowania rozwoju, słabość władz publicznych, niski poziom kapitału społecznego, a także nadmiar nieprecyzyjnych od strony formalnoprawnej rozwiązań uzależniających zagospodarowanie terenów od poszczególnych decyzji administracyjnych – nadmiernie niejasnych i subiektywnych w tego typu postępowaniach. Paradoksalnie, ten nadmiar rozwiązań administracyjnych, przez wprowadzenie niejasności i chaotyczności – także w ramach wykładni przepisów prawa – w wielu przypadkach doprowadza do ostatecznych rozwiązań typowo rynkowych, do subiektywnego wymuszania przez poszczególnych użytkowników przestrzeni określonych

rozwiązań; w ten sposób problem niesprawności władz publicznych wiąże się z problemem niesprawności rynku. Nawet naginanie regulacji ustawowych przez władze gminne – wbrew intencjom poszczególnych inwestorów, doprowadzić może do efektów niekoniecznie zgodnych z podstawowymi wartościami w systemie gospodarki przestrzennej; przynajmniej występujące obecnie rozwiązania powyższego skutku nie gwarantują. Znacznym problemem jest brak wzajemnej koordynacji poszczególnych narzędzi w planowaniu przestrzennym i zróżnicowane perspektywy przygotowywania różnych rozwiązań prawnych w pośredni lub bezpośredni sposób związanych z tymi zagadnieniami. W konsekwencji doprowadza to do pogłębiania niekorzystnych zjawisk przestrzennych, a także negatywnie oddziałuje również na rynek nieruchomości.

W związku z powyższym, zasadne jest opracowanie głębokich zmian w systemie planowania przestrzennego. Ich główne kierunki powinny wyglądać następująco:

- integracja planowania rozwoju;
- ujednoczenie perspektywy planowania przestrzennego i procesu inwestycyjno-budowlanego, a także realizacji inwestycji wyjątkowo ważnych z punktu widzenia publicznego;
- eliminacja, a przynajmniej ograniczenie występujących w tych procesach decyzji administracyjnych, w szczególności o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- przeprowadzenie kompleksowej inwentaryzacji terenów i określenie obecnych możliwości ich przeznaczenia – na tej podstawie uszczegółowienie zbioru danych o gruntach (w szczególności ewidencji gruntów i budynków);
- wprowadzenie zasady, zgodnie z którą każda zmiana dotychczasowego przeznaczenia terenu wymagać będzie uchwalenia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- wprowadzenie instrumentów finansowych związanych z podejmowaniem inwestycji na terenach cennych środowiskowo (nie tylko obejmujących formy ochrony przyrody);
- uwzględnienie w ramach zmian perspektyw sektorowych (dotyczących np. ochrony krajobrazu, rewitalizacji, nieruchomości rolnych, elektrowni wiatrowych, itd.); w miarę możliwości to w podstawowych narzędziach dotyczących planowania przestrzennego zagospodarowanie tych specyficznych terenów i realizacji specyficznych inwestycji powinno zostać uwzględnione.

Powyżej przedstawiono kluczowe kierunki zmian⁶². Osobnym zagadnieniem jest skoordynowanie tych zmian z koncepcjami w zakresie zarządzania publicznego.

⁶² Warto podkreślić również, że zmiany systemu gospodarki przestrzennej muszą być skorelowane z innymi zmianami. Przykładem tego mogą być potrzeby dokonywania zmian związane z polityką surowcową Polski. W opracowaniach eksperckich dotyczących tej kwestii podnosi się m.in., że Polska nie ma opracowanej strategii w zakresie gospodarowania surowcami mineralnymi. System planowania przestrzennego w obecnym zakresie wyklucza możliwość wydobywania przyszłych surowców [Bromowicz *et al.* 2015, s. 9]. Ta konkluzja również wiąże się z założeniem konieczności przemodelowania systemu

Dopiero w sytuacji, kiedy będzie to możliwe, można będzie stwierdzić prawdziwą zmianę, także roli samych władz publicznych w systemie gospodarki przestrzennej.

8. Analiza propozycji zawartych w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego

Na obecnym etapie przeanalizować można projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego (przedłożony do konsultacji 30 września 2016 r.), z perspektywy postulowanych zmian i rozwiązań⁶³. Poniżej zweryfikowano, jak zaproponowane w projekcie Kodeksu rozwiązania odpowiadają na ww. postulaty zmian systemu gospodarki przestrzennej. Odniesiono się do najważniejszych propozycji zmian. Na

gospodarki przestrzennej w taki sposób, aby jego priorytetem była ochrona ładu przestrzennego (którego jednym z elementów będzie niewątpliwie również ochrona surowców naturalnych).

⁶³ Sprowadzają się one m.in. do:

- likwidacji decyzji o warunkach zabudowy, a jej niektórych (znacznie bardziej rygorystycznych niż obecnie) przesłanek przeniesieniu do nowej decyzji administracyjnej – zgody budowlanej; odpowiednika pozwolenia na budowę
- rozszerzeniu roli gminnego studium – mocniejszego powiązania go z dokumentami rozwoju gminy, a także określenia zasad monitorowania jego zaplanowanych wcześniej skutków (w tym finansowych);
- dodania nowych narzędzi – sporządzanych na szczeblu gminnym i wojewódzkim programów dotyczących zagospodarowania przestrzennego (na początku każdej kadencji władzy samorządowej), na podstawie przeprowadzonej wcześniej prognozy z bilansem terenów pod zabudowę;
- znacznego rozszerzenia roli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; ograniczenia możliwości realizacji inwestycji na obszarach nieobjętych planami; wyłączone w tym kontekście m.in. obszary nowej urbanizacji, obszary przestrzeni publicznej, czy też wybrane obszary wiejskie;
- znacznemu uszczegółowieniu wskazanych aktów;
- poszerzeniu ich zakresu – wprowadzeniu np. możliwości ograniczania przez plany miejscowe działalności handlowej i usługowej;
- większej dbałości o jakość aktów planistycznych – zapewnienie udziału prawnika w pracach nad nimi;
- wzmocnieniu roli planów wojewódzkich – również w zakresie wiążącego wpływania na politykę przestrzenną gminy w stopniu obejmującym lokalizację wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, czy dokonywanie odrolnień gruntów;
- ograniczaniu zabudowy; dopuszczanie nowej zabudowy na podstawie bilansu zabudowy terenu, wprowadzeniu wymogów formalnych przy dopuszczaniu nowej zabudowy, na obszarach nieobjętych planem – dopuszczenie zabudowy w wyjątkowych sytuacjach;
- uproszczeniu od strony formalnej procedur związanych z planowaniem przestrzennym, wprowadzenie uproszczonego planu miejscowego oraz uproszczonych trybów uchwalania aktów planistycznych;
- wprowadzeniu decyzji środowiskowo-lokalizacyjnej;
- połączeniu materii objętej obecnie we wzajemnie zróżnicowanych specustawach;
- akcentowaniu partycypacji społecznej;
- akcentowaniu konieczności monitorowania stanu zagospodarowania przestrzennego i wprowadzeniu służących temu mechanizmów;
- wprowadzeniu umowy urbanistycznej jako jednego z możliwych wariantów uchwalania planów miejscowych.

etapie przygotowywania prezentowanej monografii projekt kodeksu wciąż stanowi przedmiot dyskusji i trudno jednoznacznie określić czy i kiedy zostanie uchwalony. Tak więc przedstawione poniżej propozycje można potraktować jako kolejną podstawę do dyskusji na temat problemów związanych z systemem gospodarki przestrzennej i ich optymalnych rozwiązań.

A. Ujednolicenie perspektywy planowania przestrzennego i procesu inwestycyjno-budowlanego, a także realizacji wyjątkowo ważnych z punktu widzenia publicznego inwestycji.

Widoczne jest to, że w projekcie kodeksu wyraźnie dostrzeżono tę perspektywę. Przejawia się to chociażby w merytorycznym zakresie tego aktu, obejmującym nie tylko problematykę związaną bezpośrednio z planowaniem przestrzennym, ale również prawem budowlanym, a także realizacją inwestycji celu publicznego (które obecnie realizowane są na zróżnicowanych zasadach). Także w ramach zgody inwestycyjnej mocniej niż dotychczas połączono elementy o charakterze typowo „inwestycyjnym” z problematyką przestrzenną. Kierunek ten należy ocenić pozytywnie. Z perspektywy sprawności władz publicznych, niewątpliwie ułatwia funkcjonowanie. Również przyczynić się może do szerszej koncentracji informacji związanych z rynkiem nieruchomości.

B. Eliminacja, a przynajmniej ograniczenie występujących w tych procesach decyzji administracyjnych, w szczególności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Cel ten również został uwzględniony w ramach projektu kodeksu. Decyzja o warunkach zabudowy jako taka, zostałaaby z systemu gospodarki przestrzennej usunięta. Niejako w szacunkowym zakresie pozostałyby niektóre jej elementy w znacznie silniejszym niż obecnie stopniu dostosowane do ładu przestrzennego oraz treści gminnego studium. Poza tym zmiana ma jeszcze jeden pozytywny skutek – ogranicza liczbę postępowań administracyjnych związanych z procesem inwestycyjnym. Jak wskazano wcześniej, decyzja o warunkach zabudowy to jedno z najsłabszych narzędzi polityki przestrzennej, niejako „demoralizujące” władze gminne i dezintegrujące rynek nieruchomości. Rozwiązanie to należy więc uznać za uzasadnione.

C. Przeprowadzenie kompleksowej inwentaryzacji terenów i określenie aktualnych możliwości ich przeznaczenia – na tej podstawie uszczegółowienie zbioru danych o gruntach (w szczególności ewidencji gruntów i budynków).

Przesłanka ta jest realizowana tylko częściowo. Szczegółowej „inwentaryzacji” terenu odeks nie zakłada. Pewnym jego odpowiednikiem są gminne i wojewódzkie programy związane z zagospodarowaniem przestrzennym, oparte m.in. na bilansie terenów pod zabudowę. W przedmiotowym ujęciu ryzykowne może być to, że kodeks mnoży narzędzia polityki przestrzennej, przez co – wciąż nie do końca sprawne

w większości przypadków pod tym względem władze gminne mogą mieć duże problemy z realizacją pierwotnych intencji ustawodawcy. Jednak realizacja tej propozycji bardzo pozytywnie wpłynęłaby zarówno na sprawność władz lokalnych, jak też rynek nieruchomości. Jest to więc cel wart szczegółowej analizy i określenia, jak najlepiej to przeprowadzić.

D. Wprowadzenie zasady, zgodnie z którą każda zmiana dotychczasowego przeznaczenia terenu wymagać będzie uchwalenia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W przeważającym zakresie wymóg ten został spełniony. Plany miejscowe mają być obowiązkowe dla znacznie szerszego niż obecnie katalogu inwestycji i obszarów. Szczególną uwagę należy zwrócić na obszary nowej urbanizacji, które nie mogą być skutecznie zagospodarowywane właśnie bez planów miejscowych. Niewątpliwie nie wszyscy uczestnicy rynku nieruchomości byłiby zadowoleni z takiej zmiany. Byłoby to jednak kluczowe, z perspektywy systemu gospodarki przestrzennej, dążenie do ochrony wartościowych walorów przestrzeni. Powstrzymałoby to również władze gmin przed negatywnym działaniem z perspektywy ładu przestrzennego.

E. Wprowadzenie instrumentów finansowych związanych z podejmowaniem inwestycji na terenach cennych środowiskowo (nie tylko obejmujących formy ochrony przyrody).

Problematyka związana z ochroną środowiska została ujęta w projekcie kodeksu w ograniczonym zakresie tylko częściowo, w wymiarze odnoszącym się do:

- decyzji środowiskowo-lokalizacyjnej;
- procedury sporządzania planów miejscowych w połączeniu z procedurą ocenową;
- zagospodarowania niektórych form ochrony przyrody w planach miejscowych.

Jest to jednak z szerszej perspektywy rozwiązanie niewystarczające, wymagające uzupełnień. Pojawić się może również wątpliwość, czy takie decyzje nie będą prowadziły mimo wszystko do dezintegracji systemu gospodarki przestrzennej (na takiej samej zasadzie, jak obecnie specustawy). Jego walorem jest jednak prawdopodobne usprawnienie realizacji inwestycji publicznych.

F. Uwzględnienie w ramach zmian perspektyw sektorowych (dotyczących np. ochrony krajobrazu, rewitalizacji, nieruchomości rolnych, elektrowni wiatrowych itd.).

Częściowo wymóg ten został spełniony. W projekcie uwzględniono dzisiejsze elementy regulacji krajobrazowych oraz niektórych kwestii związanych z energetyką. Nie jest to jednak całościowe. Zdając sobie sprawę z tego, że ujęcie każdej perspektywy w takim układzie wymagałoby już zmiany systemowej w całym systemie krajowym, nie sposób nie zauważyć, że w projekcie kodeksu brakuje zwłaszcza szerszego uwzględnienia perspektywy związanej z ochroną środowiska i przyrody.

Osobne zagadnienie to potencjalne problemy, które mogłyby się pojawić w związku z wejściem diskutowanego kodeksu w życie. O ile bowiem – jak wskazano powyżej – w projekcie kodeksu zaproponowano rozwiązania większości diagnozowanych problemów (osobna kwestia to ustalenie skuteczności tych rozwiązań), o tyle wystąpić może możliwość pojawienia się kolejnych. Markowski zwrócił w tym kontekście m.in. uwagę na:

- przyjęcie błędnego założenia, że część podstawowych narzędzi polityki przestrzennej (plany miejscowe, studia) będą blokowały realizację inwestycji publicznych;
- poszerzenie dopuszczalności lokalizacji inwestycji w trybie specjalnym, z pominięciem podstawowych narzędzi polityki przestrzennej;
- podporządkowanie planowania przestrzennego wobec rządowego programu mieszkaniowego;
- zbyt długie procedury sporządzania planów miejscowych i studiów;
- brak dbałości o wprowadzenie elastyczności w planowaniu przestrzennym;
- upozorowanie jedynie integracji horyzontalnej ustaleń przestrzennych z procesami gospodarczymi i społecznymi [Markowski 2016, s. 1–3].

Można więc przyjąć, że do kluczowych problemów związanych z systemem gospodarki przestrzennej wciąż należy zaliczać:

- optymalny sposób określenia elastyczności w planowaniu przestrzennym, która nie byłaby jednak jednoznaczna z subiektywizmem władz gminnych przy ustalaniu przeznaczenia terenu i konkretnych sposobów jego zagospodarowania;
- roli inwestycji publicznych oraz ogólnego statusu inwestycji w różny sposób promowanych przez ustawodawcę (pojawia się pytanie – do jakiego stopnia tego rodzaju inwestycje mogą być wprowadzane do systemu gospodarki przestrzennej);
- przejrzystości systemu gospodarki przestrzennej i realizacji przez poszczególne narzędzia polityki przestrzennej przypisanej im roli przez ustawodawcę.

Projekt kodeksu przez zbyt szerokie mnożenie zróżnicowanych narzędzi polityki przestrzennej może doprowadzić do negatywnego zrównoważenia – w zakresie sprawności władz publicznych – pozytywnych zmian. Tak jak wskazano powyżej, trzeba również liczyć się z tym, że jego wdrożenie w analizowanej wersji spotka się ze znacznym oporem (czasem uzasadnionym, czasem nie) wśród uczestników rynku nieruchomości.

Podsumowanie

W polskim porządku instytucjonalnym wciąż otwarte pozostaje pytanie, jak system gospodarki przestrzennej ma zostać ukształtowany. Nie budzi natomiast wątpliwości to, że w każdym przypadku narzędzia polityki przestrzennej będą istotnie oddziaływały na rynek nieruchomości, a procesy zachodzące na rynku nieruchomości determinować będą system gospodarki przestrzennej.

Dla pełnego zrozumienia tego rodzaju wzajemnych oddziaływań, z perspektywy planowania przestrzennego kluczowe wydaje się zrozumienie kilku kwestii. W pierwszej kolejności dotyczy to szeroko rozumianego celu planowania przestrzennego, czyli dążenia do wprowadzenia (czasem zachowania) ładu przestrzennego (a także bardziej szczegółowego zdefiniowania pojęcia ładu przestrzennego). W drugiej – potencjalnych konfliktów przestrzennych, które są wyrazem aktywności i oczekiwań użytkowników przestrzeni. W trzeciej – możliwe ramy instytucjonalne i możliwe działania, które można podjąć w celu dbałości o ład przestrzenny i ograniczania konfliktów przestrzennych. Właśnie ta trzecia płaszczyzna wydaje się najbardziej dyskusyjna. Niemniej jednak wskazać można na główne warianty związane z opracowaniem możliwie najlepszej formuły rozwiązań instytucjonalnych. Przy tej okazji należy mieć także na uwadze zachowanie dwóch pierwszych elementów, a właściwie zapewnienie możliwości ich najszybszej realizacji. Przy określaniu ładu przestrzennego należy mieć na względzie także rozwiązania rynkowe i ich potencjalny wpływ na planowanie przestrzenne. Z kolei zagadnienie związane z konfliktami przestrzennymi otwiera temat zakresu włączenia użytkowników przestrzeni do procesu planowania przestrzennego. W ramach obecnych rozwiązań zamiast rozwiązywania tych konfliktów w wielu przypadkach wręcz się je prowokuje. Dlatego też zasadne wydaje się przeanalizowanie koncepcji współzarządzania publicznego i zastosowania związanych z nią teorii do systemu gospodarki przestrzennej.

Przy okazji analizy przedmiotowych problemów warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię. W poprzednim rozdziale wskazano, że sprowadzanie oceny dóbr wyłącznie do kryteriów funkcjonalnych, w kontekście systemu gospodarki przestrzennej nie jest wystarczające. Ochrona ładu przestrzennego wymaga oparcia całego systemu na szerszych wartościach. Obecnie wartości te nie są chronione z dwóch głównych powodów:

- kluczowa rola decyzji administracyjnych w systemie gospodarki przestrzennej nie może być traktowana jako optymalne rozwiązanie; w związku z tym o słuszności wielu procesów, zasadności konkretnego zagospodarowania terenu arbitralnie decyduje władza gminna;
- dodatkowo kryteria wskazane w ramach tych decyzji są niejasne i nieprecyzyjne. Pogłębia to w jeszcze większym stopniu zagrożenia zasygnalizowane powyżej.

W sytuacji obecnego „przeregulowania” całego systemu nie chodzi więc o ochronę ładu przestrzennego, ale o możliwie najłatwiejsze, najszybsze zażegnanie powstających problemów (związanych z powstaniem konfliktów przestrzennych). Proponowane zmiany sprowadzające się m.in. do oparcia systemu gospodarki przestrzennej na aktualnym przeznaczeniu terenu (i zmiany tego przeznaczenia jako wyjątku od zasady, szeroko umotywowanego) znajduje potwierdzenie nie tylko w przedstawionych powyżej uwarunkowaniach planistycznych kraju, ale także szerszej systemowej potrzebie ochrony ładu przestrzennego.

ROZDZIAŁ III

WSPÓŁZARZĄDZANIE PUBLICZNE A KIERUNKI ZMIAN SYSTEMU GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

Rola władz publicznych w systemie gospodarki przestrzennej, stojące przed nimi wyzwania i ich funkcje, to tematy stanowiące podstawę do osobnej analizy i sformułowania osobnych wniosków. W poprzednich rozdziałach jednoznacznie już wskazano, że działania władz publicznych (zarówno na szczeblu lokalnym i regionalnym, jak też krajowym) determinują jakość planowania przestrzennego, a także zakres realizacji ról i funkcji przez rynek nieruchomości. Nie budzi więc wątpliwości to, że to od władz publicznych w znacznym stopniu będzie zależeć kształtowanie ładu przestrzennego, rozwiązywanie konfliktów przestrzennych, jak również determinowanie ostatecznego kształtu dopuszczalnego w praktyce danego rynku obrotu nieruchomościami. Zagadnieniem wciąż otwartym pozostaje określenie, jak te efekty uzyskać.

W poprzednich rozdziałach wskazano, że obecny system gospodarki przestrzennej nie sprawdza się. W dużym zakresie występowanie kluczowych problemów zależy od działań i zaniechań ze strony władz publicznych, a także ich kompetencji. Można więc przyjąć, że opisywane wcześniej problemy obciążają właśnie władze publiczne. W związku z tym zasadne jest wyjaśnienie, na czym dokładnie polega niesprawność władz publicznych w odniesieniu do planowania przestrzennego. Ponadto skonfrontowano te zagadnienia z najnowszymi teoriami odnoszącymi się do zarządzania publicznego, w szczególności współzarządzania. Pozwoliło to przede wszystkim na:

- zweryfikowanie problemów występujących w obecnym systemie gospodarki przestrzennej;
- ocenę poprawności i skutków proponowanych zmian w systemie gospodarki przestrzennej;
- zaadaptowanie teorii i tez związanych ze współzarządzaniem publicznym do systemu gospodarki przestrzennej;
- doprecyzowanie koniecznych kierunków zmian w systemie gospodarki przestrzennej w Polsce;
- skonfrontowanie tych kierunków z wprowadzanymi aktualnie przez ustawodawcę zmianami regulacji.

Celem rozdziału jest analiza roli władz publicznych – rzeczywistej i potencjalnej – w procesach dotyczących planowania przestrzennego i kształtowania rynku nieruchomości.

1. Niesprawność instytucjonalna i niesprawność władz publicznych

Aby w szerszym stopniu umożliwić kompleksowe określenie problemów związanych z działaniami i zaniechaniami władz publicznych w systemie gospodarki przestrzennej, warto odwołać się do ekonomii instytucjonalnej. Zajmuje się ona problematyką instytucji, ich wpływu na otoczenie, m.in. wpływu na rynki. Instytucje definiowane są na różne sposoby⁶⁴. Warto zaakcentować pierwotne ujęcie Veblena, zgodnie z którym *instytucje* to wykształcone i uznane przez społeczeństwo tradycje w myśleniu, normy i zwyczaje określające sposób zachowania i działania grup społecznych [Veblen 1919, s. 24]. Jest to więc dosyć szerokie ich ujęcie, zgodnie z którym instytucje stanowią szerokie ramy większości działań społecznych. Wyróżniono normy (nie tylko prawne), ale i tradycje. Oczywiście, pojawiać się może wątpliwość, czy każda tradycja w taki sposób może być kwalifikowana, a jeżeli tak – czy można różnie traktować poszczególne jej elementy (czasem zróżnicowane). W ramach nurtu nowego instytucjonalizmu⁶⁵, instytucje są traktowane jako wynik wzajemnie oddziałujących na siebie jednostek, które – co warto podkreślić – bezpośrednio przez instytucje nie są kształtowane. Wyróżniane przy tej okazji organizacje są rozumiane jako „zewewnętrzne szkielety” instytucji, które ustanawiają ich pole działania. Odwołać się w tym kontekście można również do ujęcia autorstwa Northa, zgodnie z którym *instytucje* stanowią reguły gry, a przybierają postać aktów normatywnych tworzonych przede wszystkim przez państwo [North 1990; Załączna 2010, s. 23–24; Zbroińska 2013, s. 164]. Już w tym miejscu można odwołać się do poprzedniego rozdziału i *gry o przestrzeń*. Zgodnie z tym ujęciem do *instytucji* związanych z powyższym tematem, zaliczałyby się zarówno przepisy z ustaw, rozporządzeń, czy np. uchwał rad gmin, ale również zwyczaje związane z wykorzystywaniem poszczególnych terenów, czy nawet nieformalne sposoby konkretnych interesariuszy przestrzeni wymuszających lub blokujących określone zagospodarowanie terenu. North rozumie je jako wszelkie formy ograniczeń, jakie stworzył człowiek w celu kształtowania określonych zachowań (można zauważyć, że skoro wszelkie formy – to również te niepożądane z perspektywy danego systemu). Są one wynikiem świadomej działalności ludzi⁶⁶.

W systemie gospodarki przestrzennej, w warunkach *gry o przestrzeń* tak rozumiane instytucje byłyby tworzone:

⁶⁴ Można wskazać, że w projekcie *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju* instytucje publiczne są utożsamiane z organami władzy publicznej. Akcent jest położony na ich rolę; zamiast reaktywnej (do tej pory) powinna być ona proaktywna [Strategia... 2016, s. 66].

⁶⁵ Nowy instytucjonalizm uwzględnia zagadnienia niesprawności rynku i interwencjonizmu ekonomicznego państwa m.in. przez badania asymetrii informacji, ekonomicznych skutków różnorodności kontraktów, struktury praw własności, czy bodźców uruchomianych przez normy i reguły funkcjonowania stron transakcji – czyli mocodawców i pełnomocników [Woźniak 2006, s. 252].

⁶⁶ [Miłaszewicz 2011, s. 7]. Przedstawiciele starej ekonomii instytucjonalnej wskazują, że instytucje to tradycje, zwyczaje oraz normy kształtujące i zarazem ograniczające działania jednostek [Hodgson 2006, s. 5].

- przez władze państwowe – na szczeblu rozwiązań ustawowych, rozporządzeń, ale także strategii rozwoju, strategii związanych z zagospodarowaniem przestrzennym i częściowo kluczowych koncepcji inwestycyjnych;
- przez władze wojewódzkie – przede wszystkim w zakresie regionalnych narzędzi polityki przestrzennej (z zastrzeżeniem, że wywierają one realny wpływ na zagospodarowanie przestrzenne);
- przez władze gminne, przez wykorzystanie narzędzi polityki przestrzennej.

Osobno można w tym kontekście wskazać na ograniczenia tworzone oddolnie przez określoną społeczność, organizację społeczną lub grupę interesów. Zakres tych ograniczeń często jest uzależniony od poziomu kapitału społecznego. Konieczne więc będzie stworzenie ram prawnych, ale nie jest to wystarczające. Przykładowo stworzenie możliwości dla danej organizacji ekologicznej blokowania realizacji ważnej inwestycji nie oznacza, że w każdym przypadku takie blokowanie wystąpi. Uwarunkowane jest to determinacją, oceną faktyczną dokonywaną przez taką organizację, ale także względami, których nie da się w sposób obiektywny, czy mierzalny sklasyfikować. Potwierdza to koncepcję Northa o organizacjach (rozumianych trochę inaczej niż organizacje ekologiczne) stanowiących zewnętrzne szkielety dla działania konkretnych instytucji.

Można dodać, że w literaturze przedmiotu mocno zróżnicowane były koncepcje w zakresie wzajemnej relacji między instytucjami a organizacjami. Stiglitz (inaczej niż np. North) uznał, że to organizacje stanowią formę instytucji [Stiglitz 2000; Kuder 2011, s. 85–86]. Instytucje w tym ujęciu tworzone są przez czynniki o charakterze formalnym (szeroko rozumiane przepisy prawne⁶⁷) i nieformalnym (tradycja, zwyczaje, normy moralne). Tak więc zgodnie z powyższą propozycją terminologiczną, instytucje według propozycji Veblena, stanowią jedynie czynniki instytucje tworzące. W ujęciu Bieńkowskiego, do czynników kształtujących instytucje formalne zaliczyć należy m.in. administrację państwową wszystkich szczebli, sądy, przedsiębiorców, a nawet instytucje finansowe [Bieńkowski 2006, s. 29, Chotkowski 2010, s. 108]. Dokonując systematyki kluczowych w tym zakresie poglądów można wskazać, że:

- Veblen akcentował szczególną rolę władz, wyrażał sceptycyzm wobec istniejących instytucji, odrzucał indywidualizm poznawczy i akcentował nadrzędność instytucji wobec jednostki;
- przedstawiciele nowej ekonomii instytucjonalnej (Williamson, Ostrom), w mniejszym stopniu akcentują rolę władzy, w znacznie większym koncentrują się na analizie zróżnicowanych mechanizmów tworzenia instytucji przez ludzi [Ratajczak 2015, s. 120–123].

Do obecnego systemu gospodarki przestrzennej w znacznie większym stopniu pasuje ostatnie z wymienionych ujęć. Pozwala ono bowiem szerzej ująć zarówno problemy związane z kapitałem społecznym, jak też wzajemne zróżnicowania pew-

⁶⁷ Której rolę akcentuje również [Parto 2005, s. 39].

nych mechanizmów w różnych gminach. Można też przyjąć, że w systemie gospodarki przestrzennej do instytucji formalnych zaliczyć należy przepisy prawne i akty planistyczne, decyzje administracyjne, podmioty polityki przestrzennej, sądy i organy administracji publicznej orzekające w drugiej instancji (samorządowe kolegia odwoławcze, wojewodów).

Natomiast do instytucji nieformalnych należą przede wszystkim:

- wycucie części społeczeństwa w zakresie ochrony ładu przestrzennego⁶⁸,
- determinacja poszczególnych grup społecznych do działania (kapitał społeczny),
- podejście do prawa własności i jego roli społecznej,
- ochrona środowiska i zabytków.

W tym kontekście warto podkreślić, że na ekonomię instytucjonalną składa się również teoria praw własności. Zgodnie z nią formy własności i prawa, które z nich wynikają odgrywają podstawową rolę w zachowaniu podmiotów gospodarczych i stanowią istotny element wyzwania inicjatywy indywidualnej. Natomiast zmiany praw własności są wyzwane przez interakcję między ich pierwotną strukturą i poszukiwaniem przez człowieka sposobów podwyższenia użyteczności⁶⁹.

W systemie gospodarki przestrzennej podwyższanie użyteczności konkretnego prawa własności może być różnie rozumiane – zależy to od perspektywy konkretnego użytkownika przestrzeni. Nie można wykluczyć, że w pewnych przypadkach podwyższanie użyteczności prawa własności danego gruntu sprowadzać się będzie do dbałości o zlokalizowane na nim walory środowiskowe. Jednak znacznie częściej – zwłaszcza z perspektywy uczestników rynku nieruchomości – można sprowadzić do:

- możliwości realizacji konkretnych, oczekiwanych przez dane podmioty celów na danej nieruchomości (w tym jej zabudowy);
- podwyższania wartości nieruchomości.

Istotną w tym kontekście praktyką może być podwyższanie wartości nieruchomości przez możliwie najszersze zbliżanie jej warunków zagospodarowania do stanu zgodnego z wytycznymi ładu przestrzennego. Niestety, nie jest to w pełni przekonujące dla większości uczestników rynku nieruchomości.

W ramach nowej ekonomii instytucjonalnej⁷⁰ wskazuje się bardzo silny wpływ zarówno instytucji formalnych, jak również instytucji nieformalnych na działalność

⁶⁸ Zdaniem autora *wycucie* to ujęcie najbardziej adekwatne. Trudno bowiem mówić w tym zakresie o jakiejś szerszej tradycji związanej z ochroną ładu przestrzennego. Członkowie społeczeństwa co do zasady określając i oceniając możliwość pewnego zagospodarowania danego terenu, jeżeli nie biorą pod uwagę innych okoliczności (np. związanych z ograniczeniem prawa własności) – polegają właśnie na swoim wycuciu.

⁶⁹ [Furubotn, Pejovich 1974]. Również na tym etapie widoczna będzie ważna rola norm prawnych w procesach ekonomicznych. Zakres praw własności (i w konsekwencji zakres realizowanych powyżej funkcji) jest zdeterminowany przez konkretne normy prawne.

⁷⁰ Pojęcie *nowej ekonomii instytucjonalnej* wprowadził Williamson [1998]. Rola NEI sprowadzana jest do uzupełniania istniejących teorii ekonomicznych [Ratajczak 2011, s. 36].

gospodarczą⁷¹. W przeciwieństwie do teorii instytucjonalno-ewolucyjnej, w ujęciu nowej ekonomii instytucjonalnej zmiany instytucji na ogół są zewnętrzne wobec konkretnego systemu gospodarczego [Lissowska 2008, s. 21]. Potwierdza to m.in. teoria Williamsona [2000], zgodnie z którą w ramach klasyfikacji zjawisk społeczno-ekonomicznych należy uwzględniać otoczenie społeczne, otoczenie instytucjonalne, zarządzanie i reguły działań gospodarczych, alokację zasobów, ceny i bodźce.

Williamson [1991, s. 36] wskazuje ponadto, że rynki i hierarchie stanowią alternatywne i niemożliwe do zastępowania sposoby koordynacji działań zbiorowych. Jak wskazano jednak we wcześniejszych rozdziałach – przez niesprawność rynków lub niesprawność władz, realne skutki dotyczące rynków i hierarchii mogą być wzajemnie ze sobą pomieszane. W ramach przedmiotowego ujęcia warto zwrócić uwagę na jedną sprawę. Rynki i hierarchie – jak wskazano powyżej – zostały potraktowane jako formy koordynacji działań zbiorowych. Z powyższego wynika więc konkluzja, że odpowiednie stymulowanie związanych z rynkami i hierarchiami rozwiązań może wywierać istotny wpływ na poszczególne działania użytkowników przestrzeni i – odpowiednio – uczestników rynku nieruchomości. Jeżeli więc zostaniemy przy ujęciu rynku nieruchomości jako systemu, to można z przedmiotowej perspektywy doprecyzować jego rolę. Konieczność dokonywania koordynacji działań jest trudna do pogodzenia wyłącznie z koniecznością dążenia do maksymalizacji zysku. Tak więc ujęcie Williamsona powinno być wykorzystywane również przy definicjach rynków nieruchomości oraz wyodrębniania ich funkcji. Może to stanowić podstawę do poszukiwania nowych, innych niż obecnie sposobów związanych z koordynacją tych działań. Warto to odnotować w kontekście dalszych rozważań związanych ze współzarządzaniem publicznym. W ramach ekonomii instytucjonalnej (NEI – wywierającej również ważny wpływ na zarządzanie publiczne⁷²) w prezentowanej pracy można wyróżnić niesprawność rynku⁷³ oraz niesprawność władz.

Bardzo ciekawe spojrzenie na problematykę związaną z nową ekonomią instytucjonalną zaprezentował Legiędź [2013, s. 82–84]. Zaznaczył on, że w ramach zmian instytucji formalnych, władze zawsze będą faworyzowały jakąś konkretną grupę⁷⁴ (a więc, można dodać – tworzyły w większości przypadków nowe podstawy do swo-

⁷¹ [Małysz 2003, s. 318; Przesławska 2007, s. 20]. Bank Światowy w analizowanym kontekście wyróżnił funkcje minimalne, pośrednie i aktywne państwa. W grupie tych pierwszych znajduje się dostarczanie „czystych dóbr publicznych” oraz ochrona praw własności. Do funkcji pośrednich należy m.in. ograniczanie efektów zewnętrznych, a do funkcji aktywnych – strategię rozwoju przemysłowego oraz redystrybucja dóbr [Bank Światowy 1997].

⁷² Zwłaszcza w zakresie uwzględniania zagadnień ograniczonej racjonalności, niepewności, asymetrii informacji i oportunistów [Szpilt, *Nowa ekonomia...*, s. 37].

⁷³ Niektórzy badacze w odniesieniu do rynku nieruchomości za bardziej adekwatne uznają sformułowanie *odrębność rynku* nieruchomości.

⁷⁴ Przy faworyzowaniu konkretnej grupy znów można odwołać się do systemu gospodarki przestrzennej. Zwłaszcza wobec władz lokalnych często można zauważyć tego rodzaju zarzuty (oparte na przekonaniu, że władze faworyzują jakąś grupę – zarówno bardziej sformalizowaną podmiotowo, jak np. deweloperów,

jej niesprawności). Odwołał się również do częściowo opartego na NEI konsensusu waszyngtońskiego, w ramach którego założono, że działania związane ze zmianami konkretnych instytucji muszą być uzależniane od kontekstu kulturowego danego kraju. Potwierdza to wcześniejsze założenia, zgodnie z którymi przepisy dotyczące systemu gospodarki przestrzennej muszą być adekwatne do poziomu kapitału społecznego. Zdaniem Iwanka i Wilkina [1998, s. 58–71] zmiany instytucjonalne wynikają przede wszystkim z przemian technicznych w poszczególnych państwach. Niemniej jednak, przy okazji wyodrębniania czynników instytucjonalnych wpływających na rozwój wyodrębnia się m.in. konieczność zachowania „twardych reguł gry”, czy też wyraźne zdefiniowanie praw własności [Horodecka 2001–2002, s. 138; Czernowalów 2010, s. 35]. Również przy okazji analizy tego zagadnienia odwołać się można do *gry o przestrzeń*. Związane z nią realia skłaniają do wniosku, że zdefiniowanie praw własności – przynajmniej z perspektywy praw samych właścicieli – w sferze dotyczącej systemu gospodarki przestrzennej nie jest wystarczające. „Twarde reguły gry” to przede wszystkim reguły określające przesłanki ograniczeń praw własności. Przy takiej analizie należałoby szczególnie zaakcentować uprawnienia społeczności lokalnych związane z ochroną ładu przestrzennego. Uprawnienia te powinny stanowić jednocześnie podstawę do ograniczeń własności i związanych z nią możliwości zabudowy nieruchomości.

Jako rozwiązanie dla problemu niesprawności rynku wymienia się również konkretne uregulowania prawne [Metelska–Szaniawska 2015, s. 106]. Tak więc nie można zakładać, że zróżnicowanie instytucji dopuszcza nadmierny ich subiektywizm w ramach systemu danego państwa⁷⁵. Rozbieżności te nie są zwłaszcza dopuszczalne w skali kraju. W części badawczej zweryfikowano m.in. to, jak wskazane rozbieżności wyglądają w kontekście kształtowania instytucji związanych z systemem gospodarki przestrzennej (co jest przedmiotem dalszej analizy). Na tym etapie można natomiast wskazać, że zadaniem władz publicznych (różnych szczebli) musi być zapewnienie w miarę jednorodnych warunków do *gry o przestrzeń*. Rzeczywiście, jedno z kluczowych problematycznych zagadnień sprowadza się do zweryfikowania tego, czy władze publiczne (krajowe, wojewódzkie, gminne) nie faworyzują określonej grupy, np. deweloperów, przedsiębiorców, czy może odwrotnie – np. właścicieli nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkaniowe. O ile w przypadku władz centralnych faworyzowanie danych grup przejawiać się będzie przede wszystkim w konkretnych rozwiązaniach ustawowych, o tyle już w przypadku władz lokalnych może to polegać na:

- określonym sposobie stosowania poszczególnych narzędzi polityki przestrzennej;

jak też mniej sformalizowaną – np. część mieszkańców danej ulicy). Oskarżenia tego rodzaju spotykają też władze centralne, w tym ustawodawcę.

⁷⁵ Jednak, z zachowaniem obiektywnych reguł gry, trzeba pamiętać o możliwości zróżnicowania podstawowych instytucji, np. samego prawa własności na różnorakie formy [Kłosinski, *Ku ekonomii...*, s. 14].

- braku w danym przypadku stosowania tych narzędzi (lub nadmiernie uznaniowym ich stosowaniu);
- tworzeniu innych możliwości realizacji interesów przez określoną grupę.

Można przywołać zdarzające się bardzo często przykłady gmin wiejskich prowadzących bierną politykę przestrzenną, które nagle uchwalają plan miejscowy dla konkretnego inwestora (licząc na większe wpływy do budżetu, czy zwiększenie miejsc pracy). Pewnych kwestii w związku z tym nie da się jednoznacznie sklasyfikować. Polega to bowiem na wyważeniu stopnia faworyzowania danej grupy określonego podmiotu oraz możliwych korzyści i prawdopodobieństwa uzyskania tych korzyści. Pewna możliwość manewru powinna być pozostawiona władzom lokalnym (również w imię zagwarantowania elastyczności procesu planowania przestrzennego). Natomiast wyeliminować należałoby te przypadki, kiedy władza lokalna ma możliwość bardzo subiektywnego faworyzowania konkretnych podmiotów. Przejawiać się to może praktycznie w:

- uchwalaniu planu miejscowego dla jednej działki, bez żadnych oczekiwanych konsekwencji społeczno-gospodarczych;
- uchwalaniu planów miejscowych ograniczających możliwości zabudowy bez żadnych obiektywnych uzasadnień;
- różnicowania przesłanek wydania decyzji o warunkach zabudowy (jak wskazano wcześniej – są one bardzo subiektywne i obecnie taką możliwość stwarzają).

Pojęcia *niesprawności rynku* i *niesprawności władz* są definiowane na różne sposoby i obejmują swoim zakresem terminologicznym zróżnicowane sytuacje i systemy (w tym system gospodarki przestrzennej). Zgodnie z kluczowym z punktu widzenia tematu pracy ujęciem, niesprawność rynku to sytuacja, gdy alokacja produktów na rynku i regulacja przez rynek gospodarki nie doprowadza do tego, że funkcjonuje ona optymalnie [na ten temat: Williamson 1971, s. 117; Gordon 1982, s. 1602–1604]. Jak wskazał Bator, to niepowodzenie mniej lub bardziej wyidealizowanego systemu instytucji cenowo-rynkowych w podtrzymywaniu pożądaných działań lub powstrzymywaniu działań niepożądanych [Bator 1958, s. 351–379; podobnie: Surdej 2006, s. 49]. Według m.in. Markowskiego niesprawność (ułomność) rynku wiąże się z występowaniem efektów zewnętrznych, dóbr publicznych oraz sytuacji monopolistycznej lub monopsonicznej [The State...1997]. Tak zwany *market failures* może się przejawiać również w posiadaniu silnej pozycji rynkowej przez wybrane przedsiębiorstwa oraz asymetrii informacji [Zboroń 2009, s. 283; Metelska-Szaniawska, Olender-Skorek 2012, s. 243]. Na zagadnienia te zwracano uwagę w rozdziale pierwszym. W analizowanym obecnie kontekście należy podkreślić, że niesprawność rynku uzasadnia częściową ingerencję władz publicznych w ten rynek⁷⁶. Nie można jednak przyjąć,

⁷⁶ Można również wyodrębnić głosy, że sprowadzanie analiz do relacji rynek – państwo jest zbyt proste, ze względu na dużą liczbę zróżnicowanych rynków. Niektórzy autorzy sugerują w związku z tym uwzględnienie teorii pełnomocnik – mocodawca. [Cowen 1988, s. 1; Przeworski 1997, s. 414–415; Hausner 2008, s. 62].

że ingerencja władz na każdy problem z rynkiem będzie uzasadniona i przyniesie pozytywne efekty. W pewnym zakresie ramy tej ingerencji wyznacza jednak teoria niesprawności władz. Jest ona bowiem rozumiana jako niesprawność władzy publicznej do optymalnej alokacji i regulacji konsumpcji towarów i usług. Inaczej to ujmując – niesprawne władze nie realizują w ogóle lub w istotnym zakresie swoich zadań. Szczegółowym problemem (dotyczącym różnych sfer) jest doprecyzowanie tych „idealnych” zadań, przez pryzmat których można definiować sprawność władz lub brak takiej sprawności. W różnych sferach działalności władz publicznych może to wyglądać trochę inaczej. Warto jednak jednoznacznie podkreślić, że działalność władz nie zawsze stanowi odpowiednie uzasadnienie i rozwiązanie problemów rynku.

Zdaniem Markowskiego – z którym należy w pełni się zgodzić – niesprawność władz wynika z: niedoskonałości w przepływie informacji, negatywnej selekcji kadry urzędniczej, pułapek społecznych i politycznych związanych z mechanizmami wyborczymi, skłonności do biurokratycznej patologii, monopolistycznej i monopsonicznej pozycji władz w dystrybucji, produkcji i zakupie dóbr i usług oraz nierealności formalnych kompetencji. Krueger zaznacza, że wśród kluczowych przyczyn niesprawności władz można wymienić m.in. ograniczenia w dostępie do informacji, ograniczoną kontrolę państwa nad funkcjonowaniem rynków, a także brak mechanizmów weryfikujących sprawność sektora publicznego [Krueger 1991, s. 4]. W konsekwencji, interwencja władz powoduje gorsze skutki od tych, które miałyby miejsce w przypadku braku takiej interwencji⁷⁷. Już na tym etapie analizy można wskazać, że w przypadku systemu gospodarki przestrzennej osobnym zagadnieniem będzie niesprawność władz centralnych i niesprawność władz lokalnych. Propozycje definicji i szerszego ujęcia znajdują się w dalszej części pracy. Natomiast na tym etapie należy zastrzec, że:

- Problemy z przepływem informacji realnie występują w systemie gospodarki przestrzennej i dotyczą braku konkretnych danych zarówno o właściwościach przestrzennych poszczególnych obszarów, jak też i sposobie prowadzenia polityki przestrzennej przez poszczególne władze – powoduje to brak w systemowym

⁷⁷ Na temat niesprawności rynku por. również: [Acocella 2002, s. 111;]. W ujęciu Wolfa wymienić należy m.in. efekty wewnętrzne (sprowadzające się do autonomizacji celów organizacji publicznej i ich interesów), pochodne efekty zewnętrzne powołane przez złą regulację oraz nierówny podział władz i przywilejów [Wolf 1988; Hausner 2008, s. 60]. Wolf wskazuje, że przez niesprawność władz publicznych trudno zapewnić równowagę między popytem a podażą. Przyczynami niesprawności władz z perspektywy popytowej jest przede wszystkim krótkowzroczność oczekiwań wyrażanych przez aktorów prywatnych i brak brania odpowiedzialności za te postulaty. Z perspektywy podażowej – brak weryfikacji efektywności działania, czy biurokratyczną patologię. Zdaniem Wolfa wybór między rynkiem a państwem nie oznacza wyboru między doskonałością a niedoskonałością. Powołaną krótkowzroczność oczekiwań aktorów prywatnych znów można zaadaptować do systemu gospodarki przestrzennej. Rozważenia wymaga jednoznaczna odpowiedź na pytanie, jaka jest realna skala tej krótkowzroczności. Przejawiać się ona może chociażby w usilnym dążeniu do zabudowy terenów podmiejskich, bez zwracania uwagi na negatywne konsekwencje związane z długą drogą dojazdów do pracy, brakiem infrastruktury technicznej i postępującą w czasie chaotyczną zabudową otoczenia (i negatywnymi konsekwencjami powyższego).

ujęciu punktu odniesienia oraz możliwości (na każdym szczeblu) racjonalnego wskazania niezbędnych działań⁷⁸.

- Brak przygotowania części kadry urzędniczej sprawia dodatkowo, że nawet gdyby dostęp do informacji był lepszy, nie ma gwarancji tego, że władze lokalne poprawnie zdefiniują konkretne problemy.
- Niejasność przesłanek dotyczących wydawanych decyzji administracyjnych pogłębiać może skłonność wielu władz lokalnych do tworzenia biurokratycznej patologii (np. przy mnożeniu przesłanek wydania decyzji o warunkach zabudowy lub dodatkowych warunków zawartych w planach miejscowych). Często tego typu działania ostatecznie blokują jakiegokolwiek rozwiązania przestrzenne w gminie, a władze gminne z różnych powodów (choćby finansowych) niezdolne są do realnych działań.

Pewnym problemem może być sposób weryfikowania zakresu sprawności instytucjonalnej. Raczkowski [2015, s. 78], dokonując syntezy rodzaju ekonomicznej efektywności instytucjonalnej, wyróżnił: efektywność ekonomiczną rozumianą jako maksymalizację dobrobytu społecznego, efektywność ekonomiczną według kryterium optymalności Pareto (trudną do zastosowania, gdyż zakłada się, że nie może ona pogorszyć sytuacji żadnej z jednostek), efektywność ekonomiczną w ujęciu Hicksa (jeżeli w wyniku danego rozwiązania zyski jednej strony są większe niż straty drugiej, przy istnieniu teoretycznych warunków do rekompensaty strat), efektywność ekonomiczną w sensie analizy marginalnej, której założeniem jest utrzymanie wyjściowych kosztów krańcowych danego celu na poziomie niższym od osiągniętych efektów maksymalnych oraz efektywność ekonomiczną w ujęciu Hodgsona – przez podporządkowanie się świadomej interpretacji aktów normatywnych i decyzji – i uświadomienie jej na poziomie kolektywnej intencjonalności. Zwłaszcza ostatnia z odmian efektywności ekonomicznej może być brana pod uwagę w kontekście rozważania zagadnień dotyczących systemu gospodarki przestrzennej. Zaakcentować należy zwłaszcza wymienioną kolektywną intencjonalność, do której sprowadzić można wymogi związane z zachowaniem wartości ujętych w ramach ładu przestrzennego. Problem polega na tym, że często władze publiczne nie potrafią we właściwy sposób zdefiniować kolektywnej intencjonalności. Problemem będzie w wielu przypadkach przekonanie władz do takiego działania. Można więc przyjąć, że wśród kluczowych przyczyn niesprawności władz wyróżnia się:

- problemy związane z kwalifikacjami i zwyczajami przedstawicieli władz,
- problemy związane z wpływem wywieranym przez te władze na rynek.

⁷⁸ Brakuje więc mechanizmów weryfikujących sprawność władz publicznych w tym zakresie. Obecnie można bowiem wskazać jedynie szczątkowe mechanizmy – np. możliwość wydania przez wojewodę zarządzenia zastępczego (będącego specyficzną formą planu miejscowego) w przypadku, gdy władze gminy nie uchwalają lub nie aktualizują o niezbędne inwestycje celu publicznego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

W ujęciu Dollery i Wallisa dotyczącym niesprawności rządu⁷⁹ szczególną uwagę należy zwrócić na niewydajność alokacyjną oraz brak wdrożenia założeń administracji ze względu na niedostateczną motywację. W przypadku tej pierwszej, przy okazji rozważania roli dóbr publicznych w związku z planowaniem przestrzennym, warto zauważyć pewien zróżnicowany wzajemnie sposób postrzegania konkretnych dóbr publicznych. W rozdziale pierwszym wskazano, że za dobra publiczne należy uznać walory danej przestrzeni (wyrażone m.in. w ramach zasady ładu przestrzennego). Niesprawność rządu w analizowanym kontekście oznaczać więc będzie niewłaściwe wykorzystanie tych walorów, ich ograniczanie, a nawet niszczenie. Dodatkowo niesprawność rządu znajdzie również wyraz w komplikowaniu proceduralnym rozstrzygnięć przestrzennych i przyczynianiu się w ten sposób do rozwoju niepewności w systemie gospodarki przestrzennej. Wszystko to łączy się w pełni z brakiem realizacji odgórnych założeń przyjętych przez władze centralne, związanych z ochroną ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Tak więc diagnozowane w rozdziale drugim problemy związane z systemem gospodarki przestrzennej wiążą się w znacznym zakresie z brakiem koordynacji między władzami różnych szczebli (czego wyrazem jest również brak determinacji niektórych władz przy realizacji konkretnych zadań). Jest to więc wyraźnym przejawem niesprawności władz⁸⁰. Trzeba też podkreślić, że przedmiotowy problem nie może być pojmowany wyłącznie w kontekście oceny konkretnego – obowiązującego lub zaproponowanego aktu prawnego. To jest niewystarczające. Kluczowe bowiem wydaje się zwrócenie uwagi na ugruntowane zarówno na

⁷⁹ [Dollery, Wallis 2009, s. 83–87]. W tym ujęciu niesprawność rządu przybiera trzy podstawowe formy: niewydajność alokacyjną (niewłaściwe wykorzystanie dóbr publicznych), brak wdrożenia założeń administracji ze względu na brak dostatecznej motywacji (mimo to, że nie budzą one w danym przypadku wątpliwości i są korzystne społecznie) oraz czerpanie korzyści bez ponoszenia nakładów na wytwarzanie dóbr publicznych (ze względu na to, że interwencja rządu prawie zawsze przyczynia się do transferu bogactwa między jednostkami i grupami społecznymi). W sytuacji, gdy niesprawność rynku tworzy powód dla interwencji rządu, zjawisko niesprawności rządu może dostarczać więc argumentów przeciwko tej interwencji (na zasadzie – interwencja rządu jeszcze bardziej pogłębi występujące problemy; można odnieść wrażenie, że stanowi to również często uzasadnienie dla zaniechań zarówno władz centralnych, jak i gminnych w polityce przestrzennej). Przed podjęciem interwencji rządu w związku z tym należy skonfrontować oczekiwane korzyści interwencji z możliwymi, powodowanymi przez niesprawność rządu kosztami. Należy kłaść nacisk na niebezpośrednie środki zwiększenia wydajności rynku, jak podatki i subsydia, a nie na bezpośrednie, takie jak cena i kontrola jakości. Można dodać, że autorzy wśród przykładów niesprawności rynków zwracają uwagę m.in. na to, że rynki prywatne nie są w stanie wytwarzać dóbr publicznych, tam gdzie występują dodatkowe czynniki zewnętrzne skutkujące rozbieżnościami między kosztami a korzyściami społecznymi i korzyściami prywatnymi – rynki nie będą w stanie wytwarzać efektywnych rozwiązań (ceny rynkowe nie będą odzwierciedlać prawdziwych kosztów i korzyści społecznych). Ponadto autorzy zwracają uwagę, że tam, gdzie sprzedający lub kupujący dysponują niepełnymi informacjami rynki mogą się załamać, a rynki niepełne mogą powodować niesprawności – nie są w stanie zapewnić potrzebnych dóbr i usług (ze względu na mniejsze zapotrzebowanie na te dobra od kosztów ich wytworzenia).

⁸⁰ Można wyodrębnić stanowiska akcentujące niesprawność władz i minimalizujące szkody wynikłe z niesprawności rynku [Wojtyna 1995, s. 4].

szczeblu władz, jak i w ramach poszczególnych społeczności zwyczajnie i sposoby działania. Obecnie mogą być one zauważalne np. przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, ale równie dobrze w podobnej formie mogą się powtórzyć w przyszłości np. przy wydawaniu (zapropionowanej w projekcie kodeksu urbanistyczno-budowlanego) zgody budowlanej lub uchwalaniu uproszczonego planu miejscowego.

Przedmiotowe zagadnienie musi być powiązane ze wskazaniem dotyczącym eliminowania niesprawności rynku. Dollery i Wallis wskazują w tym kontekście m.in. na niepełne działanie aktorów prywatnych we własnym interesie (nieuwzględniające wszelkich okoliczności oraz konieczności zapewnienia równych szans ekonomicznych [Dollery, Wallis 2009, s. 84]). Rozważyć z tego punktu widzenia należy zwłaszcza możliwość działania jednostek we własnym interesie. Można ująć to trochę inaczej. W systemie gospodarki przestrzennej użytkownicy przestrzeni działają we własnym interesie w sferze bieżących korzyści dla konkretnej działki i jej zagospodarowania. Oderwane jest to natomiast bardzo często od interesów zbiorowości (na którą użytkownicy przestrzeni również się składają). Postępują więc w związku z tym bardzo często racjonalnie z punktu widzenia korzyści finansowych, czy np. oczekiwanych przez siebie warunków przyszłego zamieszkania, ale nieracjonalnie z punktu widzenia całych społeczności (do których też przynależą). Oczywiście, jeżeli dana przestrzeń zostanie zagospodarowana zgodnie z ładem przestrzennym – będzie miała wyższą wartość i będzie przedmiotem większego popytu. Jednak nawet jeżeli władze gminne zdają sobie z tego sprawę (a nie zawsze tak jest), to ze względu na inne poglądy użytkowników przestrzeni trudno będzie jej doprowadzić do tego stanu. Ograniczeniem są tutaj możliwości finansowe – zarówno gmin, jak i samych inwestorów. Surdej [2006, s. 123] porównując regulacje i rozwiązania rynkowe, zwraca uwagę, że w przypadku rynku istnieje mechanizm automatycznej korekty oraz konkurencja stwarzająca możliwość porównania efektywności działań, a przy regulacjach nie ma automatycznej korekty błędów, a błędy mogą w związku z tym utrzymywać się i kumulować. Gdyby możliwości finansowe gmin i inwestorów były większe niż obecnie, a władze gmin dysponowały bardziej racjonalnymi narzędziami polityki przestrzennej, możliwe byłoby – na tej podstawie, w pełni słusznego założenia – skupić się w znacznie większym stopniu na rozwiązaniach rynkowych w gospodarce przestrzennej. Możliwa byłaby do przyjęcia praktyka, że ład przestrzenny danego terenu zwiększa popyt na nieruchomości i tym samym bezład przestrzenny jest eliminowany przez rozwiązania rynkowe. W obecnych realiach sprawdza się to jednak w ograniczonym zakresie. Problemem jest to, że determinacja użytkowników przestrzeni nastawiona jest na to, aby szybko doprowadzić do konkretnej zabudowy możliwie najszybciej. Brak szerszych ram systemowych tylko takie stanowiska pogłębia. Może to wina obecnych regulacji (z czym można się zgodzić), ale także braku zintegrowania planowania rozwoju (które również powinno mieć jakieś ramy prawne). Przy dokonywaniu diagnozy zawsze można zastrzec, że tego typu przypuszczenia mogą być wysuwane przed dyskusją w zakresie każdej zmiany przepisów. Niezależnie od dobrych intencji – taka zmiana

i tak doprowadzi do kolejnych błędów (co zresztą potwierdzają kolejne projekty zmian systemu gospodarki przestrzennej). Jednak wydaje się, że m.in. analizy prowadzone przez Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN (w ramach powołanego wcześniej seminarium dotyczącego zintegrowanego systemu planowania rozwoju) potwierdzają, że wciąż głównym problemem pozostaje brak kilku podstawowych zmian – nawet nie tyle o charakterze formalnoprawnym (co jednak musi również mieć swoje określone ramy), ile bardziej instytucjonalnym. Poza tworzeniem systemu zintegrowanego ważne wydaje się tutaj również zaadaptowanie teorii współzarządzania publicznego jako czegoś pośredniego między rozwiązaniami typowo rynkowymi a „twardymi” rozwiązaniami prawnymi.

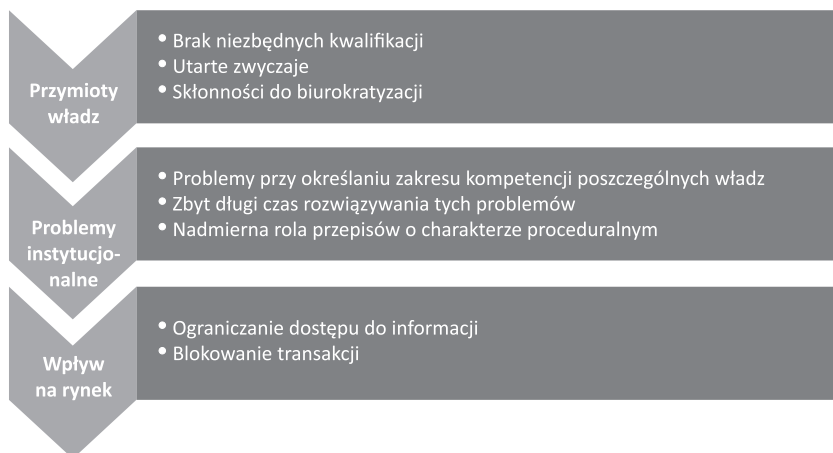
Mając na uwadze powyższe kwestie, należy rozwinąć ww. skłonności władz do biurokratycznej patologii oraz nierealność formalnych kompetencji. Jest to szczególnie zauważalne w systemie gospodarki przestrzennej. Sprowadza się do braku realnego decydowania na szczeblu gminy o przeznaczeniu poszczególnych terenów, ale też – blokowania (zarówno celowego, jak też niecelowego) podejmowania określonych decyzji przestrzennych. Przykładowo, rozpoczęcie konkretnej inwestycji może zablokować w ten sposób błahy problem proceduralny. Jednak presja wywierana względem zagospodarowania poszczególnych terenów przez np. niektórych deweloperów podważa w wielu przypadkach realną władzę i kompetencje organów gmin. Osobny problem to dopuszczalny zakres dokonywania ograniczeń samodzielności planistycznej gminy przez inne podmioty (np. władzę państwową). Niewątpliwie ograniczenia takie są niezbędne, ale nie mogą być zbyt szerokie. Rozwiązaniem problemu niesprawności władz gminnych nie może być bowiem przeniesienie większości kompetencji do władz innego szczebla (w domyśle – bardziej sprawnych). Czym innym byłoby jednak szersze włączenie innych władz do podejmowania decyzji przestrzennych. Oczywiście brak możliwości przenoszenia dużej części kompetencji nie jest jednoznaczny z tym, że obecna formuła samodzielności gminy w planowaniu przestrzennym pozostaje optymalna. W ramach obecnego systemu nie przesądono precyzyjnie i jednoznacznie, kiedy ograniczenia roli władz gminnych rzeczywiście wystąpią, a kiedy nie⁸¹. W konsekwencji rozwiązanie wielu problemów przestrzennych ważnych np. z perspektywy krajowej, podlega na pewien czas zawieszeniu⁸². W skali władz centralnych nierealność formalnych kompetencji łączy się z problemami w zakresie efektywności dokonywania zmian. Mimo szerokiego diagnozowania problemów związanych z pla-

⁸¹ Również w przyszytych rozwiązaniach jest to problematyczne. Przykładowo, w projekcie kodeksu urbanistyczno-budowlanego wzmocniono pozornie rolę planu wojewódzkiego, ale zaraz dodano przepis, zgodnie z którym na każdą wiążącą dla gmin poważną zmianę musi wyrazić zgodę każda gmina z województwa. W ten sposób wszystkie wcześniejsze założenia ustawowe dotyczące regionalnego planowania przestrzennego stają się fikcją.

⁸² Przykładem może być tutaj chociażby „rezerwacja” terenów pod drogi publiczne, która poza gminą nie jest możliwa.

nowaniem przestrzennym, obecny system gospodarki przestrzennej ulega modyfikacjom, poprawie tylko w ograniczonym zakresie. Wiąże się to z:

- brakiem umiejętności wyegzekwowania szerszych zmian przez podmioty, organizacje zainteresowane ochroną ładu przestrzennego;
- brakiem koordynacji zmian zróżnicowanych kwestii, w tym tych powiązanych z prawem samorządu terytorialnego;
- brakiem woli wdrażania rozwiązań systemowych kontrowersyjnych dla niektórych aktorów publicznych i niepublicznych.



Ryc. 8. niesprawność władz w systemie gospodarki przestrzennej

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 8-11).

Główne powody niesprawności władz w systemie gospodarki przestrzennej (ryc. 8) są ze sobą mocno powiązane. Często jedno ograniczenie wynika bezpośrednio z innego. Na przykład jedną z przyczyn problemów instytucjonalnych może być brak niezbędnych kompetencji i ograniczenia w kulturze organizacyjnej konkretnych władz publicznych. Niemniej jednak wydaje się, że z szerszej perspektywy w ten właśnie sposób można wyróżnić kluczowe ograniczenia władz publicznych w całym systemie gospodarki przestrzennej. To one determinują kolejne problemy.

Warto podkreślić jednoznacznie, że wskazane cechy dotyczące niesprawności władz publicznych nie zostaną szybko wyeliminowane wraz ze zmianą regulacji prawnych. Diagnoza niesprawności władz publicznych wydaje się kluczowa na każdym etapie; wciąż może (a nawet musi) stanowić istotny punkt odniesienia przy weryfikacji kolejnych narzędzi planowania przestrzennego. Kwestie te bowiem nie znikną tylko wraz z wprowadzeniem nowych regulacji. Wśród rozwiązań tych problemów Markowski [2010, s. 28] wskazuje m.in. na: menedżeryzację zarządzania, komercjalizację usług publicznych, wzmocnienie funkcji kontrolnej w miejsce wykonawczej oraz usprawnienie ułomnych rynków nieruchomości i usług konsumowanych zbioro-

wo. W tym zakresie należy zaakcentować zwłaszcza zapewnienie szerszego dostępu do informacji o stanie zagospodarowania przestrzennego danej gminy. Taka szersza wiedza pozwoliłaby bowiem wyważać potrzebę i możliwości dokonywania zmiany przeznaczenia poszczególnych terenów. Już na obecnym etapie w systemie gospodarki przestrzennej zauważalne są tendencje, z których wynika potrzeba szerszych analiz na każdym szczeblu (na szczeblu gminy np. przed sporządzeniem zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego). Kierunek ten należy potraktować nie tylko jako służący podwyższaniu poziomu narzędzia polityki przestrzennej, ale też ograniczający niesprawność władz publicznych. Na podkreślenie zasługuje także potrzeba usprawnienia ułomnych rynków nieruchomości. Warunkuje to przede wszystkim dostęp do informacji na temat uwarunkowań przestrzennych poszczególnych terenów oraz możliwych zmian w tym zakresie. Dopiero w takim przypadku możliwe będzie zrealizowanie wszystkich funkcji przez rynek nieruchomości. Postulat wzmocnienia funkcji kontrolnej kosztem wykonawczej również wiązałby się w znacznym stopniu z eliminacją lub ograniczaniem roli decyzji administracyjnych w planowaniu przestrzennym. Przy takim układzie zasadą bowiem byłaby dbałość o zachowanie określonego przeznaczenia danego terenu, a – poddany właśnie szczegółowej kontroli – wyjątkiem, dokonywanie zmian w tym zakresie. Z rozważań wynika, że ograniczanie niesprawności może być jednoznaczne z podwyższaniem kapitału społecznego w gminach (i urzędach gmin).

Zasygnalizowane problemy związane z rolą władz publicznych w systemie gospodarki przestrzennej być może nigdy w pełni nie zostaną rozwiązane. Niesprawności władz w każdej gminie wyeliminować w pełni się nie da. Aby jednak podjąć próbę ich ograniczania, właściwym rozwiązaniem wydaje się próba zmian instytucjonalnych. Nie można jednak zmian odrywać od kontekstu społecznego – ważnego zarówno w skali krajowej, jak też w skali konkretnych gmin. Niesprawność władz można łączyć z teoriami asymetrii (zgodnie z którą relatywnie małe grupy społeczne mają możliwość wywierania większego wpływu na konkretne działania władz) i politycznego cyklu koniunkturalnego (zgodnie z którą celem władz jest nie rozwiązywanie problemów, ale uzyskanie poparcia przed kolejnymi wyborami) [Milewski 2002, s. 45, 379]. W ramach teorii asymetrii w obecnym systemie gospodarki przestrzennej można wyróżniać przypadki, w których na zagospodarowanie określonego terenu decydujący wpływ wywierają:

- deweloperzy i inni przedsiębiorcy zaangażowani w konkretną lokalizację danego przedsięwzięcia;
- organizacje ekologiczne;
- właściciele nieruchomości sąsiednich względem nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja.

Przy czym bardzo często wpływ ten wynika z bardzo subiektywnych i przypadkowych okoliczności (które właśnie ze względu na ich subiektywizm i zróżnicowanie można ująć w ramy *gry o przestrzeń*). Nie ma odgórnych zasad, na podstawie których

można byłoby stwierdzić kompleksową weryfikację możliwych zmian przeznaczenia terenu. Wydaje się, że okoliczność ta w znacznym stopniu pogłębia zakres występujących konfliktów przestrzennych.

Słusznie wskazuje Drzazga [2011, s. 218], że ułomność mechanizmów instytucjonalnych w odniesieniu do gospodarowania przestrzenią sprowadza się przede wszystkim do tego, że przedstawiciele władz nie są skłonni (ze względów opisanych powyżej) do podejmowania działań związanych z usuwaniem ułomności mechanizmów rynkowych. Można dodać, że dotyczy to zwłaszcza:

- Braku kompleksowej analizy uwarunkowań przestrzennych danego terenu.
- Braku informacji na temat potencjalnych możliwości zagospodarowania poszczególnych terenów.
- Braku wypracowanych obiektywnych reguł, na podstawie których można szerzej włączać zwłaszcza aktorów niepublicznych do procesów planowania przestrzennego.
- Ucieczki władz publicznych przed braniem odpowiedzialności za, nawet tylko częściowo kontrowersyjne, działania przestrzenne.
- Braku szerszego włączania całych społeczności w konkretne działania związane z określaniem przeznaczenia poszczególnych terenów i ich zagospodarowaniem. Na obecnym etapie wpływ społeczny sprowadza się przede wszystkim do blokowania realizacji konkretnych inwestycji lub też wymuszania ich realizacji. Nie ma natomiast szerszego procesu skłaniającego do prowadzenia dyskursu na temat możliwych zmian i ich ekonomicznych, środowiskowych, czy też kulturowych konsekwencji.

Na podstawie tej analizy wskazać można również w szerszym kontekście, że powyższe tendencje wyrażane przez władze publiczne mają charakter bardziej uniwersalny. W różnych systemach gospodarki przestrzennej niewątpliwie dążeniem władz publicznych będzie powtarzanie (w różnych formach) powyższych działań. W konsekwencji zawsze będzie można wyróżnić działania pogłębiające w tym zakresie niesprawność rynku nieruchomości. Jedną z kluczowych ról całego systemu gospodarki przestrzennej będzie możliwe ograniczanie tych tendencji. Sprowadzać się to będzie do rozwiązań o charakterze instytucjonalnym, ale i do wdrażania dobrych praktyk, na różnych szczeblach organów administracji publicznej.

2. Prowadzenie polityki przestrzennej a współzarządzanie publiczne

Jak wskazuje Hausner, włączenie – m.in. do ekonomii – pojęcia *governance* jest bardzo ważne i pozwala lepiej zrozumieć obecną rolę władzy publicznej⁸³. Można to

⁸³ [Hausner 2015, s. 17]. Na temat zakresu pojęcia *governance*: [Jessop 2007; Hausner 2008, s. 403].

odnieć także do zagadnień obejmujących funkcjonowanie tej władzy, związanych z planowaniem przestrzennym i polityką przestrzenną. Albowiem wiele procesów występujących w planowaniu przestrzennym będzie się w dużym stopniu wiązać z twierdzeniami związanymi z teoriami współzarządzania. Pewnym wyzwaniem może być ich wzajemne dopasowanie i zaadaptowanie. W tym kontekście warto więc poszczególne teorie z zakresu współzarządzania publicznego odnieść do prowadzonej na szczeblu krajowym i gminnym polityki przestrzennej. Zgodnie z koncepcją *governance* [Guy, Pierre 1988], państwo nie jest organizacją naczelną, a jego władztwo jest w znacznym stopniu ograniczone. W tym kontekście współzarządzanie jest rozumiane jako nieustanny, interaktywny proces, którego zróżnicowani uczestnicy muszą prowadzić stały dyskurs, w wyniku którego podmioty władzy ustanawiają zmodyfikowane reguły [Hausner 2015, s. 28]. Pamiętać trzeba o tym, że jego definicje bywają wzajemnie zróżnicowane (co jest pewnym problemem naukowym) i mogą być sprawdzane m.in. do: metamechanizmu koordynacji działań zbiorowych opartych na logice refleksyjnej samoorganizacji podmiotów społecznych, sieciowych form organizacji społeczeństwa i koordynacji działań zbiorowych, interaktywnego i kompleksowego procesu sterowania działaniami zbiorowymi na podstawie logiki decentralizacji oraz zapewnienia zgodności działania aktorów publicznych z regułami prawnymi i zarządzania finansowego celem zagwarantowania rozliczalności i przejrzystości tych działań [Mazur 2015, s. 304]. Wyróżnić można również współzarządzanie wielopoziomowe, czyli jego odmianę uwypuklającą rozproszenie władzy wraz z konsekwencjami. Wśród jej cech wskazać należy na:

- wieloszczeblowość, wielopoziomowość władzy, dzielenie się odpowiedzialnością;
- dopuszczenie możliwości funkcjonowaniu wielu niezależnych centrów decyzyjnych;
- występowanie pośrednich form organizacyjnych między rynkiem a hierarchią;
- zmianę formy koordynacji z nakazowej na negocjacje,
- znaczenie instytucji,
- zależność od ścieżki rozwoju,
- znaczenie podejścia oddolnego do realizacji zadań publicznych i terytorium jako miejsca wymiany wiedzy i informacji [Ansell 2000, s. 303–333; Kopyciński 2014].

Już w kontekście wcześniejszych uwag wskazać należy, że większość tych cech jest ważna z perspektywy systemu gospodarki przestrzennej i jego problemów. Szczególną uwagę należy zwrócić zwłaszcza na:

- wieloszczeblowość i wielopoziomowość władzy przy prowadzeniu polityki przestrzennej, z zachowaniem zasady samodzielności planistycznej gminy; może to zapewnić zintegrowanie systemu polityki rozwoju (wypełnia to postulat zależności od ścieżki rozwoju), ale również właściwie rozumiana hierarchizacja;
- konieczność poszukiwania rozwiązań pośrednich między rynkiem a hierarchią. Warto szczególnie zaakcentować postulowaną rolę terytorium w kontekście wymiany wiedzy i informacji. Postulat ten potwierdza wcześniejsze założenia o tym,

że naprawa systemu gospodarki przestrzennej i ograniczenie niesprawności władz publicznych wymaga położenia znacznie większego akcentu na dostęp do informacji i wymianę informacji. Otwartym pozostaje pytanie, jak to najlepiej zrobić. Można zastanawiać się zwłaszcza nad tym, czy władze publiczne mają takie informacje zbierać, czy też zadanie to w szerszym niż obecnie stopniu powierzyć innym podmiotom (co nawet nie wyklucza rozbudowy i reorganizacji GUS). Zarówno w obowiązujących, jak i postulowanych przepisach często wskazuje się np. na obowiązek władz gminnych gromadzenia informacji przestrzennych oraz informacji na temat podejmowanych czynności przestrzennych. Działania te mają być nawet zatwierdzane lub poświadczane uchwałami rad gminy. Jednak kierunek ten wydaje się zbyt uproszczony. Wciąż nie ma gwarancji, że niesprawne władze gminne w sposób poprawny będą wszystkie informacje gromadzić. Rozszerzenie tego obowiązku dotyczyć więc powinno podmiotów dla gminy zewnętrznych, np. samorządu województwa.

Wracając do głównego tematu, nadmienić można, że również w ujęciu Banku Światowego wśród cech rządzenia wskazuje się transparentność, bezstronność i odpowiedzialność [*Attacking Poverty...* 2000, s. 48]. Wilkin uznaje, że jakość rządzenia stanowić będzie jakość instytucjonalnych ram funkcjonowania państwa, jakość bieżącego działania organów władzy państwowej i jakość działania obywateli i podmiotów gospodarczych⁸⁴. Warto podkreślić, że wymienione kwestie muszą się ze sobą łączyć. Jakość działania organów władzy jest uzależniona od jakości działania obywateli, podmiotów gospodarczych. Warto to również podkreślić z perspektywy planowania przestrzennego: brak dostatecznej świadomości związanej z ochroną ładu przestrzennego u obywateli, a nawet ze strony podmiotów gospodarczych, determinuje większe problemy przy usuwaniu niesprawności władz publicznych w tej płaszczyźnie. W tym kontekście okazuje się istotna (wręcz wpisana w ramy systemowe) rola zarówno edukacji przestrzennej, jak również udostępniania informacji przestrzennej. Nie sposób nie uwzględnić koncepcji Ostrom, która przy okazji wyróżniania cech instytucjonalnych zarządzania wspólnymi zasobami wyróżniła m.in. ściśle określone granice, określenie zasad współdecydowania, włączających w decyzje większość użytkowników, monitorowanie wykorzystania zasobów, stopniowalne sankcje dla podmiotów nieprzestrzegających zasad, efektywne sposoby rozwiązywania konfliktów i poczucie wspólnoty⁸⁵. Większość tych kwestii należałoby zaadaptować do systemu gospodarki przestrzennej w następujący sposób:

- Włączanie w decyzje większości użytkowników przestrzeni powinno być zbliżone do modelu zawartego w rozwiązaniach dotyczących miejscowego planu rewitali-

⁸⁴ [Wilkin *et al.* 2008; Wilkin 2012, s. 280]. Wymiarami dobrego rządzenia zgodnie z powyższym ujęciem są: skuteczność i efektywność, demokratyczne państwo prawa, społeczna inkluzja, przejrzystość, partycypacja i rozliczalność.

⁸⁵ [Ostrom, *Governing the Commons...*]. Można również w tym kontekście powołać koncepcję ładu konstytucyjnego, tworzono go przez jednostki składowe i superintendenta [Sabel 1993, s. 65–123].

zacji; polegać on może na tym, że w pewnych sytuacjach w zamian za możliwość korzystnego dla siebie zagospodarowania danego terenu, dany użytkownik przestrzeni może być zobowiązany do poczynienia określonych nakładów lub realizacji konkretnej inwestycji; trzeba jednocześnie uważać, żeby rozwiązanie to było zawarte w ściśle określonych ramach i w żadnym wypadku nie nabrało znamion handlu przestrzenią.

- Monitorowanie konkretnych działań przestrzennych nie może sprowadzać się tylko do arbitralnego stwierdzania stanu zagospodarowania przestrzeni przez organy gminy (lub nawet inne organy administracji publicznej). Monitorowanie zjawisk przestrzennych mogłoby być prowadzone – w stopniu znacznie szerszym niż dotychczas (w pewnej mierze opartym na instytucji nadzoru) w województwie i być powiązane z prowadzonymi dla każdej gminy analizami ekonomicznymi, środowiskowymi i społecznymi.
- Wyniki tych analiz – odpowiednio rozpowszechnione, mogłyby stanowić element informacji i edukacji, a także budowania poczucia wspólnoty związanego ze stwierdzoną koniecznością ochrony zjawisk przestrzennych, czy środowiskowych. W zakresie analizowanym w ramach prezentowanej pracy szczególną uwagę należałoby więc zwrócić na rolę współzarządzania związaną z:
 - koordynacją zróżnicowanych płaszczyzn związanych z zagospodarowaniem przestrzennym poszczególnych terenów;
 - określania – w ramach sieciowych form organizacji społeczeństwa – roli aktorów publicznych i prywatnych w systemie gospodarki przestrzennej.

Jak wskazano wcześniej, w systemie gospodarki przestrzennej występują zróżnicowani interesariusze chcący z różnych względów doprowadzić do określonego zagospodarowania danego terenu. Wyrażają przy tej okazji zróżnicowane perspektywy, np.: publiczną, prywatną, mieszkaniową, gospodarczą, czy też środowiskową. W konsekwencji dochodzi do bardzo mocno wzajemnie zróżnicowanych konfliktów przestrzennych. W związku z tym należy przyjąć, że do tych problemów zastosowanie może mieć właśnie *governance* i powiązane z nim założenia. Przypomnieć należy w tym kontekście o tym, że *governance* zakłada zaangażowanie obywateli we współtworzenie dóbr publicznych [Wiktorska-Świąćka, Kozak 2014, s. 22].

Izdebski zaznacza, że zgodnie z takim ujęciem administracja publiczna nie będzie służyć władzy politycznej, służyć prawa, ani podmiotem rynkowym, ale częścią składową życia społeczeństwa uczestniczącą w rozwiązywaniu problemów zbiorowych [Izdebski 2007, s. 17]. Można dodać – również problemów związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. W ujęciu tym odróżnia się wyraźnie trzy rodzaje powiązań i koncepcji, które stosowane w pełni nie sprawdzają się. Zarówno bowiem nadmierna rola rynku, nadmierne uzależnienie od polityki, czy też od prawa (zwłaszcza prawa administracyjnego) składają się *de facto* na genezę problemów dotyczących planowania przestrzennego. Można więc przyjąć, że koncepcja współzarządzania tworzona jest w odpowiedzi na problemy, które zdiagnozowano m.in. w systemach gospodar-

ki przestrzennej, a przynajmniej w obu przypadkach wstępny punkt widzenia jest zbliżony. Mazur [2015, s. 38] przez *współzarządzanie* rozumie sterowanie sieciami niehierarchicznych współzależności występujących między aktorami publicznymi i niepublicznymi, służące koordynacji działań zbiorowych i rozwiązywaniu problemów kolektywnych. Autor ponadto łączy pojęcie *współzarządzania* z pojęciem *administracji publicznej* i wskazuje, że administracja to system reguł, funkcji, organizacji i zasobów służących wytwarzaniu dóbr i usług publicznych oraz koordynacji działań zbiorowych – czyli stanowi szerokie pole problemowe. Współzarządzanie stanowi natomiast sposób zarządzania procesem publicznym i sterowania zjawiskami występującymi w tym polu. Koncepcja zarządzania sieciowego i związanego z tym łagodzenia występujących w ramach sieci konfliktów była przedstawiana również przez innych autorów [Bevir 2009, s. 84–90]. Zgodnie z tym, w procesie zarządzania sieciowego realizowane są cele publiczne w ramach wyodrębnionych pod względem normatywnym, poznawczym i wyobraźniowym [Torfing 2010, s. 98]. To władza wpływa na proces podejmowania kolektywnych decyzji (w którym uczestniczą aktorzy publiczni i niepubliczni)⁸⁶.

W przedmiotowym ujęciu większość elementów definicji współzarządzania będzie się mogła istotnie łączyć z planowaniem przestrzennym. Albowiem w systemie gospodarki przestrzennej:

- występuje problem niehierarchicznych zależności między aktorami publicznymi i prywatnymi – zwłaszcza w większości konfliktów przestrzennych;
- rozwiązywanie problemów kolektywnych może być również rozumiane jako rozwiązywanie konfliktów przestrzennych;
- koordynacja działań zbiorowych oznaczać będzie realizację ważnych dla danej społeczności inwestycji (lokalnych, regionalnych, krajowych), ale też – działania w celu zachowania ładu przestrzennego.

W powyższej analizie nie było odniesienia do jeszcze jednego elementu zawartego w wyżej przytoczonych definicjach – powołanie na sieci, a przedmiotowe zagadnienia wiążą się również z zarządzaniem sieciowym, czyli z natury rzeczy włączającym wielu interesariuszy⁸⁷. Oznacza ono proces względnie stabilnego, horyzontalnego wyrażania się współzależnych, ale operacyjnie autonomicznych aktorów, wzajemnie na siebie oddziałujących przez negocjacje, odbywający się w ramach uregulowanego normatywnego, poznawczego i wyobraźniowego szkieletu, samoregulujący się w ramach ograniczeń sieciowych ustalonych przez siły zewnętrzne i przyczyniający się do realizacji celów publicznych. [Mazur 2015, s. 41]. W literaturze wyrażana jest jednak wątpliwość, czy model, w którym różne podmioty dostarczają usług publicznych będzie dostatecznie powiązany z rynkiem ukierunkowanym wyłącznie na własną efektywność [Ashworth *et al.* 2013, s. 12; Raczkowski 2015, s. 31].

⁸⁶ Oddziałując również przez wykorzystanie swojej pozycji i autorytetu [Stoker 1998, s. 17–28].

⁸⁷ Tę kwestię zauważa również i mocno akcentuje [Guy 2011, s. 114].

Z perspektywy systemu gospodarki przestrzennej wdrażanie koncepcji współzarządzania publicznego łączyć się może z szerokimi, zróżnicowanymi skutkami. Przede wszystkim kluczowe będą tutaj następujące perspektywy:

- prowadzenie nieustannego, uwzględniającego punkt widzenia wszystkich aktorów publicznych i niepublicznych, dyskursu w zakresie zagospodarowania przestrzennego poszczególnych terenów;
- swoiste sterowanie procesem planowania przestrzennego na podstawie logiki decentralizacji i zarządzania sieciowego.

Pojawia się przy tej okazji wątpliwość, jak daleko tego rodzaju dyskurs powinien zostać poprowadzony. Można to rozważyć na dwóch modelach planowania przestrzennego: obecnie obowiązującym i tym wynikającym z zaproponowanych zmian. Obecnie formę dyskursu (a właściwie instytucjonalnych podstaw do jego prowadzenia) pełnią:

- instytucja konsultacji społecznych przy uchwalaniu planu miejscowego lub studium,
- właściciele nieruchomości sąsiednich w postępowaniach lokalizacyjnych,
- opinie i uzgodnienia projektów aktów polityki przestrzennej przez poszczególne organy administracji publicznej.

Trudno jednak stwierdzić, aby w tych przypadkach rzeczywiście miało miejsce podejmowanie pełnego dyskursu i kolektywne rozwiązywanie problemów. W opinii licznych uczestników procesów planistycznych konsultacje społeczne nie stają się okazją do merytorycznych negocjacji między aktorami publicznymi i niepublicznymi. Prowadzą natomiast przede wszystkim do kierowania względem władz lokalnych zróżnicowanych pretensji (nie zawsze powiązanych z przedmiotową, procedowaną akurat w danym momencie sprawą) lub zabezpieczania się na okoliczność przyszłych postępowań sądowych. Podobnie wygląda udział aktorów niepublicznych w wydawaniu decyzji lokalizacyjnych. Sprowadza on się przede wszystkim do kontestowania – wszystkimi możliwymi środkami – konkretnego rozstrzygnięcia. Polega to na tym, że właściciel nieruchomości sąsiedniej z różnych (ekonomicznych, estetycznych, osobistych) względów nie chce zaakceptować realizacji określonej inwestycji i w związku z tym blokuje jej realizację – co najmniej przedłużając (na różnych etapach administracyjnych i sądowo-administracyjnych) termin uznania decyzji za ostateczną. Przy czym może dziać się tak zarówno ze względów merytorycznych, ale znacznie częściej dzieje się tak z innych powodów. W obecnym systemie nie ma ostatecznie uporządkowania w tym zakresie. Czasem bowiem przedłużanie inwestycji może ją zablokować, przy innym splocie okoliczności – już nie. Zamiast merytorycznych względów, w takich sytuacjach na pierwszy plan wysuwa się zagadnienie interpretacji reguł – jak już wskazano wcześniej – typowo proceduralnych. Tak więc można rozważać, czy jest to prawdziwy dyskurs, czy tylko dalsze „wyszarpywanie” korzystnych dla siebie rozwiązań przez poszczególnych aktorów. Nie oznacza to, że konsultacje społeczne powinny zostać wyeliminowane lub ograniczone. Otwartym zagadnieniem pozostaje

to, jak zmienić poziom kapitału społecznego, aby partycypacja społeczna – powoływana nawet wprost w niektórych ustawach – stała się rzeczywiście realna do wykonania.

Trochę lepiej z tej perspektywy ocenić należy proces uzgodnień i opinii aktów planistycznych (do których zostali włączeni przede wszystkim aktorzy publiczni). Tutaj jednak również zdarzają się sytuacje, w których dyskurs zastępowany jest subiektywnym, wręcz siłowym wymuszaniem określonego punktu widzenia. Znowu zamiast merytorycznych decyzji na pierwszy plan wchodzi często niejasne względy proceduralne. Tak więc czynnikami blokującymi rozwój idei współzarządzania w obecnym systemie gospodarki przestrzennej są przede wszystkim:

- nieufność między aktorami publicznymi a niepublicznymi (wynikająca też z niepewności występującej u aktorów niepublicznych w zakresie możliwości zagospodarowania poszczególnych terenów);
- skonfliktowanie między poszczególnymi aktorami niepublicznymi i wzmocnienie zakresu tego skonfliktowania przez formułę postępowania administracyjnego;
- zbyt autorytatywne i nie zawsze w pełni merytoryczne nadużywanie swej pozycji przez organy uzgadniające akty planistyczne;
- niski poziom kapitału społecznego w większości gmin.

Jednak nawet obecnie wykształciły się dobre praktyki. Zaliczyć do nich można:

- informowanie przez władze gminne wszystkich właścicieli nieruchomości objętych planem miejscowym o woli uchwalenia tego planu;
- nieformalne kontakty między organami administracji publicznej mające na celu uprzednią koordynację odmiennych stanowisk.

W kontekście tego ostatniego podać można dobry, sprawdzający się przykład. Zgodnie z *Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, po sporządzeniu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego następuje procedura uzgodnień. Jeżeli plan miejscowy ma obejmować obszar parku narodowego, organem obligatoryjnie dokonującym uzgodnień staje się dyrektor parku narodowego. Jednak w takiej sytuacji, ewentualne uwagi wyrażane w samej procedurze uzgodnień mogą powodować wiele dalszych komplikacji. Po pierwsze, od razu zabierają trochę czasu (bardzo cennego przy uchwalaniu niektórych planów), a po drugie mogą generować dodatkowe dłuższe spory proceduralne (gdy np. gminie bardzo zależy na określonej treści poszczególnych przepisów planu i nie chce z nich zrezygnować, kierując zażalenie na stanowisko dyrektora parku). Dlatego tym dobrym rozwiązaniem jest ustalanie między organami wzajemnych oczekiwań tuż po rozpoczęciu procedury związanej z uchwaleniem planu miejscowego, a przed sporządzeniem konkretnego projektu. Wówczas gminie znacznie łatwiej będzie zadbać o realizację oczekiwań dyrektora parku narodowego [Nowak 2013, s. 89–100].

Tak więc w obecnym systemie gospodarki przestrzennej pozytywne, najlepsze przejawy procesu współzarządzania publicznego są widoczne przede wszystkim w nieformalnych działaniach podejmowanych z inicjatywy poszczególnych organów administracji publicznej. Są to tzw. niewiążące stosunki *quasi*-prawne wymieniane

w kontekście wpływu wywieranego przez współzarządzanie publiczne na prawo [Gneta 2015, s. 252]. Przypomnieć można również stosowane w literaturze pojęcia *standardów* oraz *miękkiego prawa* (które nie tworzy bezpośrednich norm, ale spełnia raczej funkcję edukacyjną) [Surdej 2006, s. 95, 103–104]. W tym kontekście należy potwierdzić tezę, że w większości przypadków koncepcja współzarządzania publicznego powinna być realizowana w takiej właśnie formule. Inne nie są wystarczające – przede wszystkim ze względu na swoje sztywne ramy. Problem polega na tym, że zwłaszcza w obecnym systemie gospodarki przestrzennej nie jest możliwe wykorzystanie tej formuły na każdym etapie. Trudno bowiem oczekiwać, aby każda gmina zawsze po przeprowadzeniu dyskursu, przy podjęciu decyzji obiektywnie wyważała wszystkie racje. Utrudnienia mogą być różne: koncepcje konkretnych osób działających w imieniu gminy lub współtworzących jej organy, podatność na nieformalne wpływy, czy też niechęć względem podejmowania kontrowersyjnych rozwiązań. Najczęściej będzie to natomiast możliwe dopiero przy współdziałaniu między aktorami publicznymi. W pozostałych przypadkach próby zastosowania takich praktyk mogą zostać potraktowane przez zaangażowanych w konflikty przestrzenne aktorów prywatnych jako pretekst (pozytywny lub negatywny) do dalszego wymuszania swojego punktu widzenia. Również z tego powodu słuszne wydają się wcześniejsze założenia dotyczące szkodliwości rozstrzygnięć administracyjnych w systemie gospodarki przestrzennej. Akurat w tym kontekście, mocno powiązanych z konfliktami przestrzennymi, wprowadzenie zwłaszcza zarządzania sieciowego w każdej sferze nie jest możliwe.

Jak wskazano w poprzednim rozdziale, zmiany systemu gospodarki przestrzennej zakładają jednak istotne ograniczenie decyzji administracyjnych i oparcie podejmowanych działań na wynikającym ze szczegółowej inwentaryzacji terenu planie miejscowym. W tym kontekście następowałyby więc odwrócenie kierunków: główną wartością byłoby prawo – zwłaszcza aktorów niepublicznych – do pozytywnych efektów zewnętrznych, czyli przestrzeni ukształtowanej zgodnie z wymogami ładu przestrzennego. Zgodnie z tym, zróżnicowane podmioty mają prawo do:

- zachowania i rozwoju w przestrzeni wartości o charakterze kompozycyjno-estetycznym i funkcjonalnym;
- zachowania walorów środowiskowych i kulturowych przestrzeni.

Ograniczanie tych wartości stanowiłoby kluczowe naruszenie zasad w systemie gospodarki przestrzennej. Przy takim układzie, w znacznie mniejszym stopniu musiałyby być uwzględniane, także w ramach współzarządzania, interesy poszczególnych jednostek związane z możliwościami zabudowy określonego terenu. Pytanie, czy w konsekwencji nie należałoby uznać, że w związku z powyższym, bezcelowe byłoby stosowanie do planowania przestrzennego teorii współzarządzania. Wydaje się, że nie. Tylko wprowadzanie możliwości dyskursu musiałyby być oparte na dwóch wskazanych powyżej prawach aktorów planowania przestrzennego. Tak więc w mniejszym stopniu chodziłoby o tworzenie podstaw do realizacji konkretnych inwestycji i konkretnych prywatnych interesów, a w większym – o zachowanie walorów funkcjonal-

nych, kompozycyjno-estetycznych, czy nawet ekonomicznych przestrzeni. W związku z tym nawet realizacja określonych, kontrowersyjnych inwestycji powinna być obwarowana dodatkowymi warunkami (np. zapewnieniem infrastruktury technicznej na danym terenie przez inwestora z własnych środków, czy też szerszy niż obecnie zakres działań kompensujących negatywny wpływ inwestycji na środowisko).

Biorąc pod uwagę powyższe zastrzeżenia i uwagi, można również podjąć próbę określenia, czym jest współzarządzanie publiczne w planowaniu przestrzennym w obecnym systemie gospodarki przestrzennej oraz czym powinno być w systemie docelowym. W chwili obecnej oznacza ono sterowanie związanymi z niektórymi płaszczyznami planowania przestrzennego sieciami niehierarchicznych zależności między aktorami publicznymi i niepublicznymi, służące:

- koordynacji koncepcji i działań zbiorowych,
- eliminacji konfliktów przestrzennych.

Warto podkreślić, że obecnie polityka przestrzenna nie jest nastawiona na rozwiązywanie problemów kolektywnych, ale eliminowanie – wszelkimi możliwymi (również niemerytorycznymi) sposobami konfliktów przestrzennych. Jest to realizowane przede wszystkim w takim zakresie, jaki nie spowoduje pogłębienia problemów władz publicznych (przede wszystkim władz gminnych). Trudno więc stwierdzić, aby to było modelowe, wszechstronne rozwiązywanie wszystkich związanych z tą tematyką problemów. Nie zawsze jest też skuteczne.

Z kolei przy ujęciu współzarządzania publicznego w planowaniu przestrzennym w modelu docelowym, należałoby je rozumieć jako sterowanie sieciami niehierarchicznymi współzależności między aktorami publicznymi i niepublicznymi:

- służące utrzymaniu kompozycyjno-estetycznych, funkcjonalnych, środowiskowych i kulturowych wartości przestrzeni i rozwiązywaniu problemów kolektywnych związanych z tymi kwestiami;
- służące koordynacji działań zbiorczych związanych z realizacją powyższego celu.

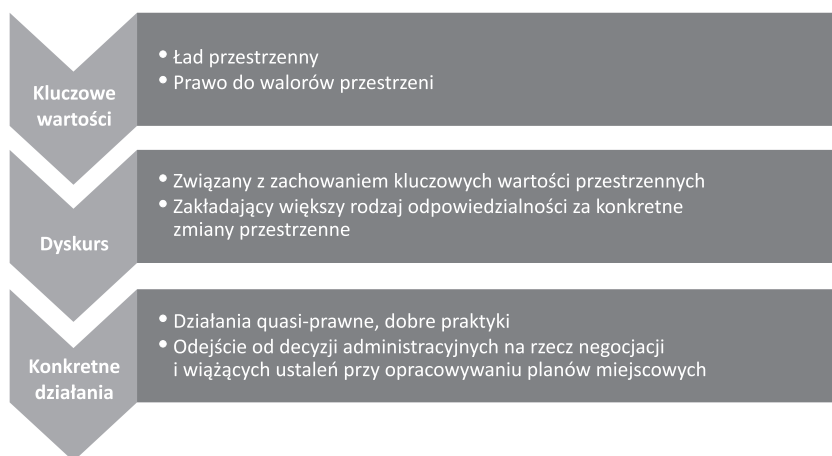
Inaczej ujmując, w dwóch wskazanych modelach można wyróżnić nieco odmienne warianty. Pierwszy (obecnie obowiązujący) w szerszym stopniu gwarantuje koordynację zróżnicowanych działań zbiorczych. Jest tak z prostego powodu: znacznie więcej podmiotów będzie zainteresowanych zróżnicowanymi możliwościami zagospodarowania swojego terenu w sytuacji, gdy możliwość swobodnej zabudowy jest uznawana za podstawowe ich prawo. Jednak w efekcie powstają rozstrzygnięcia o charakterze nie do końca merytorycznym, często przypadkowym i oderwanym od wymogów ładu przestrzennego. Istotną rolę odgrywa też działalność o charakterze *quasi*-prawnym, o której była mowa powyżej. Z kolei zastosowanie drugiego modelu może ograniczyć zbyt swobodną i daleko idącą zabudowę różnych nieruchomości. Krótkookresowo może to spowodować głębszy konflikt społeczny, ale w szerszym ujęciu doprowadzi do przesunięcia akcentów i większej dbałości i wartości niedostatecznie w obecnym systemie planowania przestrzennego chronione. Rolą i głównym zadaniem aktorów publicznych i niepublicznych będzie wówczas zapewnienie możliwie dużej aktywności przy dbałości

o walory przestrzenne i środowiskowe poszczególnych terenów. Rola współzarządzania publicznego to również instytucjonalizacja zróżnicowanych kontekstów społecznych i kulturowych właściwych określonym społecznościom. Z takim celem łączyłby się przedstawiony wariant współzarządzania publicznego w planowaniu przestrzennym.

Niemniej jednak trzeba byłoby zachować ogólne wytyczne dotyczące współzarządzania publicznego, związane z tym, żeby wszyscy jego uczestnicy prowadzili stały dyskurs. W ramach proponowanego systemu gospodarki przestrzennej, powinien on przejawiać się w:

- podwyższeniu poziomu kontaktów ze społecznościami lokalnymi;
- działalności organizacji ekologicznych i organizacji zajmujących się ładem przestrzennym, wyszukujących ewentualne problemy związane z przedmiotowymi zagadnieniami;
- kierowanych przez właścicieli nieruchomości i grupy takich właścicieli propozycji zmian obowiązującego zagospodarowania terenów i określania argumentów stojących za tymi zmianami, a także za zachowaniem dotychczasowego przeznaczenia terenów;
- powiązaniu realizacji większych prywatnych inwestycji z większą odpowiedzialnością za przestrzeń i jej poszczególne walory.

Główna zmiana w odniesieniu do obecnego stanu faktycznego sprowadzałaby się do tego, że dyskurs (zwłaszcza w odniesieniu do drugiego z wymienionych punktów) przekierowany byłby na tematy znacznie bardziej merytoryczne i nie opierałby się – tak jak jest obecnie – przede wszystkim na kwestiach natury proceduralnej. W wielu przypadkach oznacza to ucieczkę władz publicznych od odpowiedzialności za podejmowane w tym zakresie merytoryczne działania i niejako zasłanianie ich kwestiami proceduralnymi.



Ryc. 9. Współzarządzanie publiczne w docelowym systemie gospodarki przestrzennej – kluczowe założenia

Powyżej przedstawiono najważniejsze założenia związane z adaptacją teorii współzarządzania publicznego do zmienionego systemu gospodarki przestrzennej (ryc. 9). Zgodnie z tym podstawę do prowadzenia dyskursu w tym zakresie powinna stanowić zasada ładu przestrzennego i prawo do zagospodarowania przestrzeni zgodnie z wymogami ładu przestrzennego. Warunkuje to odpowiednio poprowadzony dyskurs. Samą możliwość jego prowadzenia w realnym wymiarze umożliwi jednak zmodyfikowanie dotychczasowych zasad i ew. odejście od zbyt dużego rygoryzmu administracyjnego.

Przy okazji charakterystyki najważniejszych uwarunkowań związanych z zarządzaniem, warto zwrócić uwagę na koncepcję sprawnego państwa Andrews. Autor wyróżnia kluczowe cechy sprawnego zarządzania publicznego. Odnosi je co prawda przede wszystkim do zarządzania budżetem, niemniej jednak warto przeanalizować również z punktu widzenia tematu publikacji poniższe zagadnienia:

- odgórne ustrukturyzowane techniki budżetowe;
- poluzowanie kontroli zasobów, wykorzystujące mierniki *ex-post* realizowanych działań;
- wprowadzanie nowoczesnych praktyk zarządzania finansami;
- dużą przejrzystość budżetu i mechanizm rozliczalności [Andrews 2013, s. 94].

Z zestawienia wynika również to, jakie, w opinii autora, główne czynniki warunkują sprawność zarządzania. Są to:

- jasne i czytelne odgórne zasady podejmowania konkretnych działań,
- pozostawienie pewnej swobody na niższym szczeblu przy ich realizacji,
- otwarcie na innowacyjne metody zarządzania,
- przejrzystość podejmowanych działań.

Trudno w pełni wszystkie te wytyczne zaadaptować do systemu planowania przestrzennego. Potrzebne jest ich pewne zmodyfikowanie i dostosowanie. W tym kontekście można zastrzec, że:

- Pewnym odpowiednikiem odgórnie usystematyzowanych technik budżetowych mogą być postulowane przy zmianach systemu gospodarki przestrzennej standardy urbanistyczne, które również wprowadzają odgórne zasady w całym systemie gospodarki przestrzennej⁸⁸.
- Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że częściowe poluzowanie planistycznych ograniczeń (zwłaszcza w postępowaniach administracyjnych) nie sprawdza się – przynajmniej w obecnej formule wprowadzając jeszcze większy chaos decyzyjny i wymuszanie, przez strony realizacji, oczekiwanej przez siebie koncepcji.
- Przejrzystość podejmowanych działań przestrzennych na różnych szczeblach powoduje bardzo dużo zastrzeżeń i wątpliwości. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji

⁸⁸ Problemem byłaby ich jakość i powiązanie z językiem prawniczym. Sformułowanie odpowiednich standardów urbanistycznych byłoby bardzo poważnym zadaniem, porównywalnym ze stworzeniem koncepcji zmian całego systemu planowania przestrzennego.

związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych. W szerszym ujęciu (np. z perspektywy danej społeczności) kryteria związane z ich wydawaniem nie są jasne, ani czytelne. Jednak ewentualna zmiana powyższego z zachowaniem dotychczasowych procedur administracyjnych, mogłaby je jeszcze bardziej skomplikować i w jeszcze większym stopniu przenieść akcenty od spraw merytorycznych do typowo proceduralnych.

Jedną z kluczowych perspektyw przy określaniu najważniejszych elementów powiązanych z systemem gospodarki przestrzennej jest określenie modelu rządzenia. Ogólny dylemat polega na wyborze modelu rynkowego lub też modelu sieciowego (powiązane ze współzarządzaniem publicznym)⁸⁹. W literaturze przedmiotu wskazywano na najważniejsze różnice występujące między tymi modelami. Zgodnie z poczynionymi w ten sposób założeniami wskazuje się m.in. że:

- metody rozstrzygania konfliktów w modelu rynkowym to pertraktacje cenowe i droga sądowa, a w modelu sieciowym – zasada wzajemności i obawa o własną reputację; można wyróżnić także model hierarchiczny, gdzie metody rozwiązywania konfliktów sprowadzają się do nakazów administracyjnych i nadzoru;
- stopień elastyczności w modelu rynkowym jest wysoki, a w modelu sieciowym – już tylko średni [Wallis, Dollery 2010, s. 74].

Teoretycznie więc najbardziej adekwatne byłyby metody rozstrzygania konfliktów i stopień elastyczności powiązane z modelem sieciowym – może nie w zakresie pełnym, ale takim, jaki da się przy planowaniu przestrzennym zaadaptować (trzeba bowiem pamiętać, że poszczególni interesariusze nie zawsze będą w stanie dojść do pełnego kompromisu). Można podzielić pogląd części teoretyków, że zarządzanie sieciami publicznymi opiera się na swoistej kombinacji mechanizmów zarządzania państwa, rynku i sieci [Jessop 2003, s. 246]. W kontekście funkcjonowania sieci, władza staje przed dylematem. Dotyczy on tego, jak utrzymać kontrolę nad niektórymi hybrydowymi strukturami, a jednocześnie – jak najlepiej dzielić się władzą [Atkinson, Coleman 2009, s. 97]. Dylemat dotyczy również systemu gospodarki przestrzennej. W tym przypadku podmioty polityki przestrzennej muszą zachować wpływ na przestrzeń (choćby w związku z dbałością o ład przestrzenny), ale też – powinny włączyć w proces planowania przestrzennego użytkowników przestrzeni, a nawet innych interesariuszy (dążących często do naruszenia ładu przestrzennego). Pogodzenie tych kierunków w ramach samego postępowania administracyjnego byłoby trudne. Dlatego też potwierdzenie znajduje przy tej okazji koncepcja, zgodnie z którą najwłaściwsze byłoby ograniczenie procedur administracyjnych i zwiększenie roli opartych na kompleksowej analizie urbanistyczno-ekonomiczno-środowiskowej miejscowych planów

⁸⁹ Warto wyróżnić również model *Local Governance* [John 2001; Stoker 2003]. Na temat zarządzania sieciowego również: [Frąckiewicz-Wronka 2006, s. 61]. Z kolei Raczkowski akcentuje trzy odmienne struktury w zarządzaniu publicznym: rynek (ograniczający rolę rządu), hierarchię (w ramach której aparat pomocniczy władzy realizuje zadania publiczne) i sieć (umożliwiającą wykonywanie współpracy) [Raczkowski 2015, s. 33].

zagospodarowania przestrzennego (i zbliżonych instrumentów związanych z prowadzeniem polityki rozwoju). Przy takim układzie kluczowe cele współzarządzania i zarządzania sieciowego mogłyby zostać uwzględnione w znacznie większym, niż obecnie, wymiarze.

W kontekście diskutowanych zagadnień warto również odwołać się do neoweberyzmu, rozumianego jako:

- przejście od orientacji skoncentrowanej na biurokracji i przepisach do orientacji skupionej na obywatelach, ich potrzebach i oczekiwaniach;
- uzupełnienie demokracji przedstawicielskiej przez różne formy konsultacji;
- zmiana przepisów prawa w sposób umożliwiający nastawienie na osiągnięcie wyników, odejście od poprawności proceduralnej;
- profesjonalizacja usług publicznych [Pollitt, Dan 2011; Kopyciński, Nowak 2016].

Wspomniane wytyczne w pełni potwierdzają wcześniej postulowane zmiany, a także proponowany kierunek ewolucji systemu gospodarki przestrzennej. Albowiem każda z wymienionych cech właściwych dla neoweberyzmu powinna zostać szerzej wprowadzona do systemu gospodarki przestrzennej. Szczególną uwagę w tym kontekście należy zwrócić zwłaszcza na odejście od nadmiernego znaczenia procedur i nastawienie na konkretne rezultaty, a także wzmocnienie partycypacji społecznej.

3. Problemy i ograniczenia władz publicznych w systemie gospodarki przestrzennej a współzarządzanie publiczne

W prezentowanej pracy warto również zwrócić uwagę na kluczowe problemy pojawiające się w procesie współzarządzania – przede wszystkim z perspektywy związanej z planowaniem przestrzennym. W ramach analizowanych zagadnień, w ujęciu związanym z samym współzarządzaniem publicznym, szczególną uwagę można zwrócić na:

- Ucieczkę rządzących od odpowiedzialności i przerwianie jej na innych niepolitycznych aktorów lub bezosobowe mechanizmy [Hausner 2015, s. 23].
- Występowanie tzw. problemów zapętłonych, które mają określone, specyficzne cechy. Przede wszystkim nie opierają się na zasadzie skończoności, ich rozwiązania nie są idealne (mogą być tylko lepsze lub gorsze), nie mogą być uznane za ostateczne i nie mogą też zostać uogólnione, a każdy problem zapętłony może być jednocześnie symptomem innych problemów i jest otwarty na wiele interpretacji [Hausner 2015, s. 29].

Rittel i Webber wskazują, że w systemie planowania występują tzw. problemy złośliwe, których istnienie muszą brać pod uwagę osoby odpowiedzialne za planowanie. Wśród cech problemów złośliwych można wymienić następujące:

- złośliwe problemy nie opierają się na zasadzie skończoności – czyli planista kończy pracę nad danym problemem nie z powodu jego całościowego rozwiązania, ale innych (czasowych, finansowych, organizacyjnych) względów;
- nie istnieje natychmiastowy ani ostateczny test, któremu można poddać rozwiązanie złośliwego problemu;
- każde rozwiązanie problemu stanowi operację jednorazową;
- każdy „złośliwy problem” jest absolutnie unikatowy – mimo pozornych podobieństw nie ma pewności, że wyjątkowość problemu nie przeważa nad jego wspólnością, czyli nawet zbliżone problemy, ale w różnych miejscach (np. inwestycje drogowe w różnych gminach) będą od siebie odmienne;
- każdy złośliwy problem może okazać się symptomem kolejnego problemu – co wiąże się z zagadnieniem inkrymentalizmu i podejmowaniem polityki małych kroków;
- istnienie niezgodności charakterystycznych dla problemów złośliwych można wyjaśniać na wiele różnych sposobów, a wybór wyjaśnienia określa istotę problemu i rozwiązania; tak więc wybór wyjaśnienia pozostaje w takich przypadkach arbitralny, a wybierane zostaje takie tłumaczenie, które dla danej osoby będzie w jej subiektywnym odczuciu najbardziej wiarygodne;
- planista nie ma prawa się mylić – dokonane przez planistów rozwiązanie nie podlega modyfikacji, wysiłki na rzecz definitywnego określenia granic problemów są prawie zawsze bezowocne, a rozwiązanie tych problemów wzmacnia kolejne dylematy, co wynika ze wzrastającego pluralizmu współczesnego społeczeństwa [Rittel, Webber 2014, s. 85–91].

Oba wymienione zagadnienia odgrywają ważną rolę w systemie gospodarki przestrzennej i warto je zauważyć i opisać. Już powyżej kilkakrotnie wskazywano na konsekwencje i możliwości ucieczki rządzących od odpowiedzialności w zakresie podejmowania merytorycznych rozstrzygnięć przestrzennych. Niemniej jednak, trzeba na te zagadnienia spojrzeć również z perspektywy samej postawy władz. W praktycznym wymiarze postawa taka może się przejawiać w:

- biernej polityce przestrzennej, sprowadzającej się przede wszystkim do braku uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (powodujących ryzykowne konsekwencje), a w szczególności braków dokonywania większych zmian zagospodarowania przestrzeni niekorzystnych z punktu widzenia właścicieli nieruchomości (co czasami – warto zastrzec – może mieć też dobre strony⁹⁰, ale w szerszym ujęciu systemowym budzi wątpliwości);
- w konsekwencji powyższego, zbyt szerokim wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, w przypadku odmów ustalania warunków zabudowy wyróżnić można

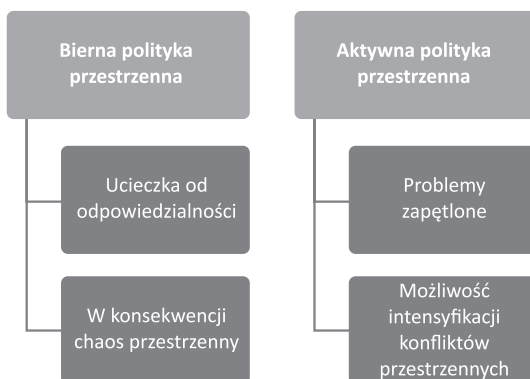
⁹⁰ Zwłaszcza, gdy alternatywą biernej polityki przestrzennej miałaby być nadaktywna polityka przestrzenna, sprowadzająca się do tego, że władze publiczne trochę na oślep próbują wprowadzić np. przeznaczenie pod zabudowę dla całej słabo rozwiniętej gminy wiejskiej. Wtedy taka „aktywna” polityka przestrzenna doprowadzi do rozproszenia zabudowy.

wskazywanie przez władze publiczne, że decyzja ta jest *de facto* podejmowana tylko przez gminnych urbanistów/architektów i organy nie biorą za nią żadnej odpowiedzialności i nie mają na jej wydanie istotnego wpływu;

- przewlekanie postępowań administracyjnych w sprawach spornych i kontrowersyjnych; wymyślanie fikcyjnych, nieuzasadnionych prawnie wymogów formalnych niespełnionych przez wnioskodawcę i maksymalne przedłużanie postępowań.

Konsekwencją tego bardzo często będzie właśnie ucieczka rządzących od odpowiedzialności, sprowadzanie problemu do niejasnych lub nieprecyzyjnych procedur lub wcześniej istniejących stanów prawnych i faktycznych. Wydaje się, że bierna polityka przestrzenna (przynajmniej w jakimś, istotnym zakresie) występuje w większości gmin w Polsce. W konsekwencji można przyjąć, że co najmniej w znacznej części tych gmin zauważalna będzie tendencja związana z ucieczką władz gminnych od odpowiedzialności.

Z kolei, kwestia problemów zapętlonych wystąpi w przypadku dążenia władz publicznych (zwłaszcza tych decydujących się na aktywną politykę przestrzenną) do zachowania ładu przestrzennego i ograniczania konfliktów przestrzennych. Tak jak wskazano w poprzednim rozdziale, ład przestrzenny to stan idealny, niemożliwy w praktyce w pełni do osiągnięcia. Podobnie, konflikty przestrzenne nie mogą być w sposób trwały wyeliminowane na zawsze ze sfery publicznej. Tak więc nawet przy rozważaniu zmian w systemie gospodarki przestrzennej trzeba pamiętać o powiązaniu tego systemu z problemami zapętlonymi. Ujmując to bardziej teoretycznie, wskazać można, że problemy zapętlone w planowaniu przestrzennym oznaczać będą problemy związane z konfliktami przestrzennymi występującymi wśród różnych aktorów publicznych i niepublicznych, które mogą doprowadzić do oddalania stanu zagospodarowania przestrzennego danego terenu od wizji zgodnej z kryteriami ładu przestrzennego. Rozwiązania tych problemów nigdy nie będą idealne, ani skończone. Zwłaszcza w krótkookresowej perspektywie prowadzić to będzie nawet do pogłębiania konfliktów. Problemy te mogą jednocześnie sygnalizować pojawienie się kolejnych z tego samego zakresu, które mogą wystąpić po pewnym czasie od rozwiązania tych pierwotnych.



Ryc. 10. Główne problemy generowane przez władze publiczne przy prowadzeniu polityki przestrzennej

Pamiętać trzeba również o podejmowanych działaniach, rozpatrywanych z perspektywy całego procesu decyzyjnego (ryc. 10). W ramach prowadzonych badań – obejmujących hierarchiczną wartość kompromisu przy podejmowaniu decyzji publicznych, wśród kluczowych zasad wymienia się sprawność wykorzystania zasobów, innowacyjność, przestrzeganie zasad oraz obiektywizm przy podejmowaniu bezstronnych decyzji [Witesman, Walters 2014, s. 7]. Zgodnie natomiast z modelem inkrementalnym, problemy w organizacjach są bardzo skomplikowane i w związku z tym proces decyzyjny pozbawiony jest wnikliwej analizy wszystkich związanych z nim możliwości, bo jest to zbyt kosztowne i czasochłonne. W takim ujęciu rolę procesu decyzyjnego jest nieustające korygowanie podejmowanych decyzji [Mazur 2015, s. 54]. W systemie gospodarki przestrzennej trochę tak jest. Nie chodzi tylko o decyzje administracyjne w ścisłym tego słowa rozumieniu, ale szeroko rozumiane decyzje przestrzenne. Przestrzeń nie może być w żaden sposób niezmienniana. W trakcie gospodarowania nią pojawiać się będą niewątpliwie nowe wyzwania związane np. z rozbudową poszczególnych obiektów, zmianą przeznaczenia określonego terenu, czy też dalej idącej, niż dotychczas, ochrony środowiska. Jak już wskazywano powyżej, w obecnym systemie gospodarki przestrzennej zmiany takie podejmowane są zbyt pochopnie, zbyt szybko i zbyt łatwo. Nie oznacza to jednak konieczności zupełnego „zamrożenia” przeznaczenia i funkcji terenów. Tak jak wskazywano powyżej, zmiany takie powinny być oparte na szerszym dyskursie związanym z zachowaniem kryteriów ładu przestrzennego i prawa obywateli do określonej przestrzeni. W analizowanym kontekście warto zwrócić uwagę na postulowane przez Markowskiego i Drzazgę zintegrowane planowanie, rozumiane jako holistyczny proces wyznaczania celów i budowania ścieżek dojścia do wyznaczonych w tym procesie celów, uwzględniający najważniejsze współzależności między najważniejszymi elementami systemu sterowanego. Autorzy zaznaczają, że planowanie publiczne stanowi instrument prakseologicznego działania władzy publicznej oraz instrument publicznej interwencji

w procesy rynkowej alokacji. Oddzielić je należy od aktu prawa miejscowego (czyli aktu regulacyjnego), stanowiącego rezultat procesu planowania. W tym ujęciu, plany zintegrowane nie mogą być nadmiernie szczegółowe (ze względu na relatywnie szybką dezaktualizację szczegółowych zapisów), ale koncentrować się na ochronie i wzmocnieniu wartości i walorów ważnych w długiej perspektywie trwania. Ważne wydaje się zapewnienie elastyczności procesu planowania (ale już nie zawsze elastyczności samego planu)⁹¹. Powyższe założenia w pełni znajdują powiązanie z wyrażoną wcześniej koniecznością korygowania decyzji przestrzennych (w określonych ramach).

W ramach analizowanych zagadnień warto również zwrócić uwagę na (zasygnalizowaną już wcześniej) teorię kosztów transakcyjnych Williamsona. Na koszty te składają się: koszty negocjacji w sytuacji zaistnienia sprzecznych interesów, koszty koordynacji działań zbiorowych, koszty egzekwowania pożądaných zachowań i zapewnienia dotrzymywania pożądaných umów oraz koszty poszukiwań i zdobywania informacji. Diagnozując kluczowe problemy związane z prowadzeniem polityki przestrzennej, nie sposób nie uwzględnić również powyższych konsekwencji. Teoria kosztów transakcyjnych odgrywa bardzo istotną rolę przy okazji ekonomicznej analizy prawa. W tym kontekście bardzo ważne jest, że wyższe koszty transakcyjne powstają m.in. przy niepewności relacji i wyników [Możdżeń 2015, s. 71]. Rzeczywiście, w analizowanym kontekście konieczne wydaje się zauważenie potencjalnych kosztów kwestionowania określonych rozstrzygnięć w ramach różnych postępowań. Dodatkowym, ważnym elementem jest zablokowanie przy okazji realizacji takich postępowań – możliwości realizacji określonej inwestycji na kilka lub czasem nawet kilkadziesiąt miesięcy. Warto do tego odnieść założenie, że do obniżenia kosztów transakcyjnych przyczyniać się może w decydującym zakresie podejmowanie decyzji w sposób sieciowy, w ramach którego włącza się do procesu decyzyjnego wielu interesariuszy.

W analizowanym kontekście warta podkreślenia wydaje się rola jednostek samorządu terytorialnego. Współzarządzanie powinno być bowiem wdrażane również na szczeblu lokalnym. Jednostka samorządu terytorialnego musi być traktowana jako zbiorowy wyraziciel interesów danej społeczności⁹². Zasady związane z rynkiem lub sieciami podlegają szerokim dyskusjom. Dlatego:

⁹¹ [Markowski, Drzazga 2015, s. 17–19]. Na ten temat też: [Strzelecki 2015, s. 27; Ziobrowski 2015, s. 27–30].

⁹² Wśród zadań samorządu wyodrębnia się w literaturze przedmiotu:

- Zadania administracyjne, w ramach których obywatele oczekują zapewnienia przez władze samorządowe satysfakcjonującego poziomu usług publicznych przez działanie aparatu administracyjnego.
- Zadania społecznie wrażliwe, w ramach realizacji których władza nie tylko konsultuje swoje zamiary, ale siada do rozmów i stosuje się do wymogów stawianych przez społeczność lokalną. W takim przypadku finalne rozwiązanie stanowić będzie efekt zawartego uprzednio porozumienia [Żabiński 2015, s. 184]. Zadania związane z systemem gospodarki przestrzennej będą usytuowane gdzieś na pograniczu obu ww. Zapewnienie ładu przestrzennego to nie typowa „usługa publiczna”, ale kapitał

- zgodnie z podejściem neoliberalnym hierarchia zawiodła i odpowiedzią na przeciążenie i brak wydajności konkretnych działań ma być urynkowanie;
- zgodnie z podejściem związanym ze współzarządzaniem, neoliberalne zmiany nie są wystarczające, nie rozwiązując związanych z biurokracją problemów;
- można również wyróżnić podejście, zgodnie z którym sieci są zamknięte na aktorów z zewnątrz, są niereprezentatywne, mało wydajne, nieobliczalne i służą zbyt często wyłącznie aktorom z zewnątrz.

Bevir wywodzi z powyższego wniosek, że żadna struktura zarządzająca nie może świadczyć wszelkich usług we wszystkich zróżnicowanych warunkach. Dodatkowo, zróżnicowane dyrektywy i wytyczne są różnie interpretowane przez różnych aktorów. Prowadzi to także do zróżnicowania oceny poszczególnych przypadków [Bevir 2009, s. 94]. Uwagi te należy odnieść do systemu planowania przestrzennego. Jak już wskazano w pierwszym rozdziale, nie można uzależniać działań przestrzennych od rynku nieruchomości. Wręcz przeciwnie, rolą narzędzi planowania przestrzennego jest często powstrzymywanie skutków takiego oddziaływania.

Na marginesie tej problematyki warto powołać zaproponowaną koncepcję łańcucha wartości gminy. Zgodnie z nią, pozycja rozwoju gminy zależy od wzajemnych relacji między liderem lokalnym, otoczeniem wewnętrznym oraz otoczeniem zewnętrznym gminy, postrzeganych jako konsekwencja zdarzeń historycznych, teraźniejszych oraz projekcja zdarzeń przyszłych. W kontekście współzarządzania publicznego szczególnie istotne wydawać się może otoczenie wewnętrzne. Wyróżniono: grupy funkcjonalne powołane do realizacji konkretnych celów, zadań (np. pracownicy administracji publicznej); grupy nieformalne/grupy interesu (których cele nie zawsze muszą być zgodne z celami liderów gminy) oraz grupy zadaniowe. W pracy szczególnie akcentuje się rolę zaufania w relacjach między liderem gminy a otoczeniem wewnętrznym [Dziemianowicz, Szlachta 2016, s. 13, 20–21]. Można odwołać się do teorii grup interesu, zajmującej się wpływem poszczególnych zbiorowości aktorów prywatnych na działalność władz publicznych. Szczególną uwagę można zwrócić zwłaszcza na *grupy potencjalne*, które mogą aktywnie zaangażować się w działanie publiczne w sytuacji, gdy ich interes zostaje zagrożony [Truman 1958]. Wydaje się, że tego rodzaju proces zauważalny będzie zwłaszcza przy okazji konfliktów przestrzennych obejmujących właścicieli i użytkowników nieruchomości sąsiednich względem nieruchomości objętej inwestycją. W rozdziale drugim te kwestie zostały przedstawione właśnie z perspektywy konfliktów przestrzennych i *gry o przestrzeń*. W tym miejscu należy odnotować tę kwestię w ramach problematyki współzarządzania w planowaniu przestrzennym i ograniczania na jego podstawie zdiagnozowanych powyżej problemów. Wskazane grupy mogą powstawać wskutek funkcjonowania konkretnych instytucji. Rolą tych grup będzie ochrona stanu faktycznego, nawet jeżeli istniejące instytucje

społeczny w większości gmin jest zbyt niski, aby stosować w pełni wymogi właściwe dla zadań społecznie wrażliwych.

będą nieefektywne. Powstały w ten sposób problem może rozwiązać zobowiązanie się beneficjentów zmian instytucjonalnych do pewnej formy odszkodowania za poniesione szkody⁹³.

Przy okazji analizy ograniczeń odnoszących się do władz publicznych, zwrócić należy uwagę na problematykę obszarów funkcjonalnych. Zgodnie z podejściem terytorialnym, wyrażonym m.in. w ramach polityki spójności, promowana jest tendencja koncentracji wspólnych cech lub działań poszczególnych obszarów (obok ich granic administracyjnych). Dosyć często to właśnie w tym zakresie zauważalne będą możliwości ograniczania barier rozwojowych. Obszary funkcjonalne rozumiane są na różne sposoby. Najczęściej wśród elementów je konstytuujących wymienia się:

- występowanie szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej,
- zwartość układu przestrzennego,
- funkcjonalne powiązanie poszczególnych terenów,
- wspólne uwarunkowania i przewidywane jednolite cele rozwoju.

Tworzenie obszarów funkcjonalnych może być również rozumiane jako rozszerzanie postulowanej elastyczności w planowaniu przestrzennym oraz wypracowanie optymalnych działań władz publicznych. Działania te sprowadzać się mogą do częściowego scedowania ogólnych „podstawowych” uprawnień na rzecz poszczególnych „międzysamorządowych” porozumień, które często mogą przybierać określoną podmiotowość. Następnie podmioty te uzyskują od władz publicznych określone kompetencje. Nie może w tym kontekście chodzić o powierzenie im konkretnego zadania i rozliczania ich (jak przy przekazywaniu np. zadań powierzonych zgodnie z ustawami o samorządach), ale o stworzenie szerszej możliwości oddolnego decydowania o konkretnych sprawach przestrzennych. Z kolei przy makroregionach naturalny jest udział w podejmowaniu decyzji poszczególnych regionów, z mniejszym udziałem władz krajowych⁹⁴.

Warto również zasygnalizować pojęcia związane z rozwojem regionalnym i lokalnym. Rozwój ten determinuje bowiem istotnie rynki nieruchomości, a także system gospodarki przestrzennej [Klasik 1999, s. 16; Mischuk *et al.* 2007, s. 161; Madej 2008, s. 17–18; Potoczek, Stępień 2008, s. 9–21; Leśniewski 2010, s. 54–55; Strzelecki 2011, s. 5; Łązniewska, Gorynia 2012, s. 225; Mischak 2012, s. 15–41; Łązniewska 2015, s. 196;]. W prezentowanej pracy przedmiotowe zagadnienia stanowią uzupełnienie (zdaniem autora – niezbędne) rozważanych zagadnień. Obrazuje to zwłaszcza

⁹³ Można odwołać się również do teorii wywołanych innowacji instytucjonalnych [Hayami, Ruttan 1985, s. 512].

⁹⁴ Pewnym przykładem, który może być rozszerzany, ale również brany jako punkt odniesienia jest Środkowoeuropejski Korytarz Transportowy Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej z ograniczoną odpowiedzialnością. Grupuje on regiony różnych państw, zakładając utworzenie wspólnego obszaru planistycznego, identyfikację brakujących połączeń transportowych, prowadzenie lobbingu inwestycyjnego, opracowanie fachowych łańcuchów logistycznych, promowanie zielonej infrastruktury transportowej, czy tworzenie wspólnego obszaru turystycznego.

problemy rozpatrywane z perspektywy władz regionalnych. Zdeterminowany m.in. przez konkretną politykę przestrzenną rozwój miast, przedsiębiorstw o charakterze innowacyjnym wpływa istotnie na rozwój regionalny. Między innymi z tego powodu władze regionalne również mogą wykorzystywać niektóre narzędzia gospodarki przestrzennej, a także uzyskują wpływ na narzędzia na szczeblu lokalnym. Władze regionalne koordynują więc znaczną część działań przestrzennych w ramach swojej właściwości, ale też muszą pogodzić to z wyzwaniami występującymi na szczeblu krajowym i europejskim. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na wypowiedź Szlachty, który podkreśla konieczność: kształtowania pozytywnego obrazu polskiej przestrzeni w Unii Europejskiej, promowania istotnych dla Polski rozwiązań dotyczących zagospodarowania przestrzennego oraz posiadania dojrzałej wizji rozwoju przestrzennego Polski [Szlachta 2015, s. 56]. Te cele (których sposób osiągnięcia jest również przedmiotem dyskusji w ramach dalszej części pracy) odgrywają podstawową rolę przy okazji działań władz regionalnych. Kluczową rolę odgrywa tutaj (i odgrywać będzie zapewne w jeszcze większym stopniu w przyszłości) współkształtowanie polityki spójności, tworzącej realne ramy możliwości związanych z zagospodarowaniem przestrzennym⁹⁵.

Wskazane powyżej ogólne założenia muszą być odpowiednio dostosowane do zmieniających się wyzwań, obejmujących również perspektywę w ramach Unii Europejskiej. W tym kontekście szczególną uwagę należy zwrócić na:

- aktualny zakres i treść polityki spójności,
- tendencje związane z funkcjonowaniem makroregionów i strategiami makroregionalnymi.

Polityka spójności ma bardzo szeroki zakres. Niemniej jednak jedno z podstawowych jej założeń sprowadza się do akcentowania i uwzględniania podejścia terytorialnego w polityce rozwoju⁹⁶. Oznacza to zarówno promowanie obszarów funkcjonalnych, jak również nowych koncepcji zarządzania publicznego. Jednym ze środków ma być właśnie współpraca makroregionów. Przejawiać się ona będzie zarówno w tworzeniu specjalnych strategii w skali państw europejskich (czego przykładem jest

⁹⁵ Na obecnym etapie, poza innowacyjnymi rozwiązaniami, promowaniem rozwoju przedsiębiorczości i infrastruktury technicznej, ważnym elementem jest również promowanie rozwiązań związanych z rewitalizacją. Tym bardziej, że mogą one w praktyce lokalnej powodować duże problemy. Por. np. Informacja Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 14 września 2016 r. o wynikach kontroli *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast*. Problemem w tym kontekście jest traktowanie założeń – również wynikających z polityki spójności, jako ogólnej podstawy do uzyskiwania dodatkowych środków pieniężnych przez władze gmin.

⁹⁶ Por. [Szlachta 2012, s. 15–30] (warto zwłaszcza zwrócić uwagę na konstatację autora w zakresie bardzo dużego rozproszenia kierunków interwencji europejskiej polityki spójności), [Kudłacz 2010, s. 21–25; Zaleski *et al.* 2012, s. 39–56]. Przedmiotowe zagadnienia były w zróżnicowanym stopniu przedmiotem analizy w literaturze przedmiotu [Kowalczyk 2003, s. 65; Chądzyński *et al.* 2007, s. 142–145; Kogut-Jaworska 2008, s. 89–119; Wankiewicz 2009, s. 38–39; Saar 2011, s. 12; Wiktorska-Święcka, Kozak 2014, s. 18].

współpraca w ramach Regionu Morza Bałtyckiego), jak też w skali krajowej – tworzenia strategii ponadregionalnych.

Cele polityki spójności mogą zostać ujęte na różne sposoby. Można je jednak sprowadzić do podejmowania działań umożliwiających w różnych regionach równomierne pozyskiwanie dóbr, a także usuwanie barier. Ze względu na dosyć szerokie rozumienie spójności, można przyjąć, że chodzić będzie m.in. o:

- polepszanie warunków życia przez infrastrukturę techniczną i społeczną,
- zachowanie walorów przyrodniczych i kulturowych poszczególnych terenów,
- podejmowanie wspólnych przedsięwzięć, mających na celu realizację ww. zadań⁹⁷.

Zarówno w rozwoju lokalnym, jak i regionalnym należy uwzględniać wartości chronione przez ład przestrzenny. Niedopuszczalne byłoby ujęcie, w ramach którego występować mógłby konflikt między tymi wartościami a celami związanymi z rozwojem regionalnym i lokalnym. Dlatego też polityka przestrzenna powinna być każdorazowo wkomponowana w ramy związane z rozwojem. Realizacja założeń polityki spójności wymaga natomiast:

- wdrożenia do systemu gospodarki przestrzennej mechanizmów, dzięki którym możliwe będzie zarówno elastyczne planowanie przestrzenne, jak również prowadzenie polityki przestrzennej poza granicami administracyjnymi (w polskim wymiarze można to sprowadzić przede wszystkim do obszarów funkcjonalnych);
- wypracowania nowego sposobu relacji między władzami rządowymi i samorządowymi (różnych szczebli), pozwalającego na sprawną komunikację i realizację wspólnych celów i założeń;
- stworzenie optymalnej podstawy i ram dyskursu między władzami publicznymi w ww. kontekście.

Wskazać należy na problemy z precyzyjnym zdefiniowaniem (nawet w samych regulacjach prawnych) pojęcia *obszaru funkcjonalnego*. W konsekwencji trudno również precyzyjnie ująć rolę, jaką system gospodarki przestrzennej przypisuje obecnie obszarom funkcjonalnym. Można spotkać zróżnicowane podejścia i koncepcje. Poza wyznaczaniem większych obszarów funkcjonalnych na poziomie krajowym, dylematy mogą dotyczyć:

- roli obszarów/związków metropolitalnych,
- możliwości wyznaczania obszarów funkcjonalnych przez władze województw, a także – w miarę samodzielnie – przez władze kilku gmin.

W związku z tym za najwłaściwsze rozwiązanie uznać należy powierzenie koordynacji w tym zakresie przede wszystkim władzom województw. Władze te powinny jednak aktywnie uwzględniać i rozważać wszelkie inicjatywy płynące ze strony władz lokalnych. Powoływanie obszarów funkcjonalnych powinno zostać szerzej powiązane

⁹⁷ Można uzupełnić, że coraz częściej wskazywanym w najnowszej literaturze przedmiotu rozwiązaniem będzie konieczność pogłębienia specjalizacji regionalnych [Kopczewska *et al.* 2016, s. 8–16].

z koncepcjami współzarządzania publicznego i służyć przede wszystkim rozwiązywaniu konkretnych problemów/usuwaniu poszczególnych barier przestrzennych⁹⁸.

4. Współzarządzanie a dysfunkcjonalność w planowaniu przestrzennym

Jak wskazywano powyżej, jednym z kluczowych problemów w systemie gospodarki przestrzennej jest uznaniowość różnych decyzji administracyjnych. To ona też oddala planowanie przestrzenne od modelu zarządzania sieciowego. W literaturze otwartym zagadnieniem pozostaje to, czy i jaki powinien występować zakres władzy dyskrecjonalnej. Szerszą analizę zamierzonych i niezamierzonych efektów władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej przeprowadził Mazur [2007, s. 104]. Wśród efektów zamierzonych wymienił m.in.: stabilność i ciągłość działania, obiektywizm w realizacji działań publicznych, ekonomizację działań i lepszą identyfikację potrzeb społecznych. Wśród niezamierzonych efektów zostały wymienione m.in.: asymetria informacyjna i kompetencyjna, maksymalizacja autonomii oraz opór przed nadzorem zewnętrznym.

Należy zauważyć, że zamierzone efekty nie zawsze muszą być osiągnięte. To są tylko założenia. W literaturze podkreśla się, że nie można utożsamiać intencji władz publicznych z ich miarą [Bevir 2009, s. 95]. W ramach systemu gospodarki przestrzennej nie wszystkie ze wskazanych założeń zostały zrealizowane. Wątpliwości budzi zwłaszcza to, czy organy władzy publicznej przy realizacji obowiązków z zakresu polityki przestrzennej (i wydawaniu decyzji administracyjnych) są obiektywne, stabilne i profesjonalne. Jak już wcześniej wskazywano, subiektywizm dotyczący wydawania takich decyzji jest bardzo duży, a od strony proceduralnej, decyzje bywają wydawane z pominięciem wszelkich zasad prawnych. Mimo wszystko można dalej się zastanawiać, czy tego typu ograniczenia i problemy nie są rekompensowane przez inne względy. Rozważać można, czy tego typu dyskrecjonalność daje możliwość lepszego reagowania przez organy władzy publicznej na potrzeby i nastroje społeczne. Może się

⁹⁸ Konkretyzując powyższe wskazać należy, że obecnie założenie to nie zawsze się sprawdza. Nawet jeżeli władze województw inicjują powoływanie obszarów funkcjonalnych – to pojęcia te w perspektywie lokalnej wydają się często zbyt abstrakcyjne i cała inicjatywa na szczeblu lokalnym jest zatrzymywana – przede wszystkim na etapie procedowania przez rady gmin. Znow więc można powołać się w tym kontekście na to, że mimo podejmowania przez ustawodawcę tworzenia ram prawnych dla tego typu rozwiązań – przez bariery związane z kapitałem społecznym – założenia te w praktyce nie sprawdzają się. Tak więc na obecnym etapie jako jedno z rozwiązań należy uwzględnić przede wszystkim wzmocnienie roli władz wojewódzkich, nie tylko w zakresie tworzenia obszarów funkcjonalnych, ale też podwyższania jakości kapitału społecznego w gminach. Również w tym kontekście można powołać też J. Szlachty, zgodnie z którą wieloszczeblowe zarządzanie publiczne okazało się w polskich realiach nieskuteczne w warunkach politycznej wojny [Szlachta, *Debata nad modelem przyszłej polityki rozwoju*, wystąpienie na posiedzeniu plenarnym KPZK PAN 2 grudnia 2016 r.].

np. zdarzyć, że dany organ pod wpływem presji mieszkańców będzie powstrzymywał realizację konkretnej inwestycji (np. obiektu przemysłowego w dzielnicy mieszkaniowej). Tego rodzaju sytuacje (trudne do szerszego zweryfikowania pod względem badawczym) będą równoważone innymi – kiedy uznaniowość posłuży jako środek dla zezwolenia na realizację dużej inwestycji niekorzystnej dla okolicznych mieszkańców oraz dla ładu przestrzennego. Tak więc w przypadku kwestii związanych z planowaniem przestrzennym dyskrecjonalność przy wydawaniu decyzji administracyjnych pozostaje problemem. Tym bardziej, że jej efekty niezamierzone podawane w literaturze, w praktyce w pełni występują.

Należy również zwrócić uwagę na kolejne kwestie: możliwych pomostach między współtworzącym system gospodarki przestrzennej prawem a współczesnymi nurtami zarządzania publicznego oraz dysfunkcje w planowaniu przestrzennym i metody ich naprawy. Sześciło analizując zależności między prawem a zarządzaniem publicznym i związanymi z nim teoriami wyróżnia następujące główne pojęcia pomostowe, spośród których wymienia pozawładcze formy działania administracji, związane z wyróżnieniem administracji operującej nie tylko nakazami i zakazami w ramach ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego; dotyczy to przede wszystkim organizacji życia zbiorowego i otwiera pole dla postulowanych zróżnicowanych konsensualnych form działania administracji [Sześciło 2012, s. 11–12]⁹⁹. Pozawładcze formy administracji w największym stopniu będą się wiązać z zarządzaniem sieciowym. Autor wskazuje, że sposób działania organów administracji wynikałby w takim przypadku z ogólnej normy kompetencyjnej (czyli zadaniowej, określającej poszczególne cele). Sam sposób realizacji tej normy nie musi być natomiast szczegółowo regulowany przepisami, tylko (ujętych w granicach prawa) kryteriami skuteczności i celowości działania [Sześciło 2012, s. 14]. Te wytyczne w przypadku zróżnicowanych kwestii i realizacji przez administrację różnych obowiązków, mogą być uwzględniane na odmienne sposoby. Otwartym zagadnieniem pozostaje to, jak może być to uwzględnione w systemie gospodarki przestrzennej.

W poprzednim rozdziale powołano kluczowe tezy związane z krytyką obecnej formuły systemu gospodarki przestrzennej oraz podejmowanymi próbami jego modyfikacji. W tym miejscu warto na przedmiotowe zagadnienie spojrzeć jeszcze raz, z perspektywy dyskutowanej problematyki współzarządzania publicznego. Pewne podstawy do refleksji w tym zakresie daje analiza przeprowadzona przez Zachariasza [2013, s. 6-4]. Autor w swojej analizie wyróżnił m.in. dualizm aktów planowania prze-

⁹⁹ Poza tym autor wyróżnia:

- prawo do dobrej administracji, wyrażające silniejsze upodmiotowienie obywatela, responsywność administracji publicznej oraz wytyczne skutecznego, szybkiego działania przez administrację;
- interes publiczny, czyli wyrażanie w sferze prawnej modelu administracji zorientowanej na rezultaty, kompleksowe rozwiązywanie problemów gospodarczych i podwyższanie jakości życia;
- *podmiotowość publicznoprawna*, można powiązać z wieloma postulatami współczesnego zarządzania, a w szczególności z dążeniami do decentralizacji zarządzania i samodzielnego działania administracji w sferze prawnej, finansowej, organizacyjnej i majątkowej.

strzennego, zgodnie z którym w systemie gospodarki przestrzennej można wyróżnić akty planowania ogólnego i akty planowania specjalistycznego. Dualizm ten stanowi efekt konieczności zintegrowania ogólnych i całościowych aktów administracji rządowej i samorządowej oraz możliwości realizacji zadań przez organy administracji w sprawach szczegółowych, realizujących konkretne zadania przestrzenne. Osobna kwestia to obecna rola decyzji lokalizacyjnych w planowaniu przestrzennym – polega ona na wypieraniu aktów planowania przestrzennego i pewnym zaburzeniu ich obecnej formuły. W takiej sytuacji administracja publiczna nie może na obszarach nieobjętych planami (czyli większości powierzchni kraju) realizować swoich zamierzeń (i dodajmy – także swoich zadań).

W analizowanym kontekście przywołać można tezy *Raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, w których zwraca się uwagę na oderwanie planowania przestrzennego od względów ekonomicznych, brak weryfikacji efektywności organów administracji publicznej i często w ogóle prowadzenia efektywnych działań przez podmioty polityki przestrzennej [Bober *et al.* 2013, s. 59–60]. Wśród postulowanych działań wymienia się wsparcie administracji publicznej z możliwością kształtowania koncepcji rozwoju lokalnego (w tym, w zakresie odnoszącym się do planowania przestrzennego) oraz stworzenie możliwości wspierania podmiotów publicznych przez podmioty zewnętrzne [*ibidem*, s. 97–102]. Ze współzarządzaniem publicznym powiązać można koncepcję partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym autorstwa Barańskiej. Autorka postuluje kilka ciekawych rozwiązań, wśród których należy zwrócić uwagę zwłaszcza na postulat przeniesienia dyskusji społecznej na sam początek danej procedury, szersze włączenie podmiotów prywatnych do budowy lokalnej infrastruktury technicznej oraz funkcjonujące we Francji strefy zagospodarowania uzgodnionego [Barańska 2012, s. 64–68]. Sprowadzają się one do wielokrotnych konsultacji społecznych podejmowanych przed przedstawieniem konkretnych kierunków zagospodarowania przestrzennego i zabudową danego terenu. Utworzenie takich stref daje jednak pewność konkretnej możliwości ich zagospodarowania, co zwiększa następnie popyt na włączone do nich tereny (i np. większe zainteresowanie ze strony deweloperów). Zastanawiać się można nad tym, czy cała taka konstrukcja sprawdzi się w polskich realiach, niemniej jednak rozważyć należy na pewno wybrane jej elementy (związane chociażby z momentem prowadzenia konsultacji społecznych i szerszego włączenia społeczności w zagospodarowanie tych terenów).

Realizacja wskazanych elementów w systemie gospodarki przestrzennej wiązałaby się w znacznym stopniu z wyróżnianymi przez Sorensena mechanizmami zarządzania sieciowego, czyli samorządzeniem (wyposażanie członków sieci w wiedzę), prowadzeniem dominującej narracji, wsparciem i facylitacją oraz partycypacją [Sorensen 2006, s. 101]. Proponowane zmiany w systemie planowania przestrzennego realizowałyby te założenia w następujący sposób:

- samorządzenie oraz wsparcie i facylitacja oznaczałyby zreorganizowanie procesu konsultacji społecznych przy sporządzaniu aktów przestrzennych w taki sposób,

aby na wstępnym etapie wskazać zwłaszcza aktorom niepublicznym pełną wiedzę na temat przyszytych uwarunkowań przestrzennych;

- dominująca narracja wprowadzona przez władze publiczne wiązałyby się z dostosowaniem wszelkich działań przestrzennych do kryteriów związanych z zachowaniem ładu przestrzennego i prawa obywateli do przestrzeni;
- partycypacja oznaczałaby proces włączania się aktorów niepublicznych, m.in. do działań związanych z rozwojem obiektów infrastruktury technicznej.

ozwiązania te powinny zwiększyć stopień elastyczności reagowania władz publicznych na zmieniające się okoliczności i nowe potrzeby w planowaniu przestrzennym. W szerszym stopniu możliwe będzie, także postulowane w literaturze [Mazur 2015, s. 44], wykorzystanie zasobów partnerów zewnętrznych.

5. Wskaźniki i uwarunkowania sprawności władz w planowaniu przestrzennym

Niesprawność władz publicznych występuje na różnych szczeblach. Jak wskazano powyżej, kluczowym problemem w analizowanym kontekście jest niesprawność władz na szczeblu centralnym. To ona determinuje w przeważającym zakresie niesprawność władz na niższych szczeblach, zwłaszcza gminy. Wciąż nie ma bowiem określonych dostatecznych ram organizacyjnych, dzięki którym można byłoby efektywnie i precyzyjnie określać konkretne zamierzenia inwestycyjne, przeznaczenie terenu, a także chronić ład przestrzenny. Wśród powodów wymienić należy przede wszystkim: nadmierne zróżnicowanie perspektyw przy tworzeniu ustaw, silne grupy nacisku (często wzajemnie się blokujące), jak również brak pełnej świadomości władz centralnych (przede wszystkim władzy ustawodawczej) w zakresie potrzeby dokonywanych zmian¹⁰⁰. Wywiera to duży wpływ na niesprawność władz na szczeblu gminnym – chociaż powodem tej ostatniej są również inne kwestie. To właśnie na szczeblu gminnym podejmowane są konkretne działania dotyczące zagospodarowania określonych nieruchomości. Także z tej perspektywy wydaje się najbardziej uzasadnione określenie kluczowych wskaźników dotyczących sprawności władz publicznych. Względem szczebla centralnego najbardziej uzasadnione wydaje się wskazanie propozycji zmian obowiązującego systemu gospodarki przestrzennej, a osobną kwestią jest zdiagnozowanie np. głównych problemów tych władz przy tworzeniu regulacji prawnych i dokumentów rozwojowych. Natomiast wprowadzenie, przynajmniej części rekomendowanych zmian, musi być powiązane z uwzględnieniem specyfiki działań władz gminnych.

¹⁰⁰ Czego przykładem mogą być pozostawiane bez większej refleksji i szerszej odpowiedzi kierowane do władz publicznych apele środowisk naukowych.

Po pierwsze, należy określić, jak duża jest w praktyce *samodzielność planistyczna gminy*. Czyli, jak wiele działań związanych z zagospodarowaniem przestrzennym zależy bezpośrednio od władz gminnych. Warto wskazać, jak w tym układzie zależności wygląda wpływ na politykę przestrzenną innych organów administracji publicznej. Również to bowiem wywierać może znaczny – czasem pośredni wpływ na zagospodarowanie przestrzenne gmin. Podkreślić należy, że w analizowanym zakresie chodzi nie o ogólny wpływ wskazanych organów na zagospodarowanie przestrzenne, ale właśnie o wpływ na władze gminne. Zaakcentować należy przede wszystkim:

- wpływ zarządu powiatu na szczeblu powiatowym,
- wpływ sejmiku województwa i zarządu województwa na szczeblu wojewódzkim,
- wpływ wojewody jako organu administracji rządowej (i ewentualnie innych organów administracji rządowej).

Organy powiatowe uzgadniają niektóre projekty aktów polityki przestrzennej, co oznacza, że pod pewnymi względami je weryfikują i dopuszczają. Jednak ramy tych działań są w miarę jasno określone i władze powiatów nie mogą ich przekraczać przy uzgodnieniach. Ponadto można zwrócić uwagę na jeszcze jedno zadanie: starosta przy wydawaniu decyzji inwestycyjnych (np. pozwolenia na budowę) zatwierdza zgodność projektów budowlanych z aktami polityki przestrzennej. Największe problemy powstają przy tej okazji na etapie wykładni tych aktów. To wtedy też w wielu przypadkach możliwe staje się szersze zweryfikowanie skutków prowadzonej polityki przestrzennej przez władze gminne. Na tym (ani żadnym dalszym) etapie organy powiatu nie mają mocy podważać tych aktów, ani uchylać innych, zgodnie ze swoją właściwością. Tak więc nie przyczyniają się one w istotnym stopniu do niesprawności władz gminnych, a co najwyżej ponoszą konsekwencje tej niesprawności. Ich rola jest więc ograniczona i przede wszystkim będzie się sprowadzać do umiejętnego stosowania aktów przestrzennych.

Ewentualny wpływ władz powiatowych na władze gminne w tym kontekście sprowadzać się może do:

- nieformalnych nacisków – np. na określenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego o określonej treści (np. odnoszących się do możliwości zagospodarowania konkretnych nieruchomości powiatowych);
- ewentualnego blokowania szczegółowych sektorowych rozwiązań na etapie uzgodnień aktów planistycznych;
- tworzenia problemów i formułowania zarzutów przy faktycznej realizacji polityki przestrzennej (np. na etapie wydawania pozwoleń na budowę).

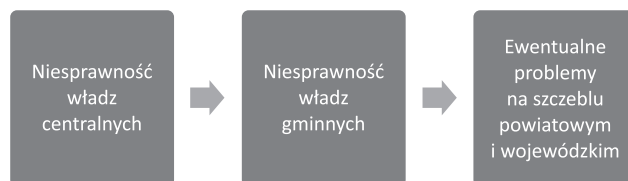
Jak wskazano powyżej, jest to jednak w większym stopniu oddziaływanie pośrednie. Na trochę zbliżonej zasadzie należy ocenić rolę organów samorządu województwa – z jedną różnicą odnoszącą się do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego województw. Plany te nie stanowią jednak aktów powszechnie wiążących. Jak omawiano to wcześniej, ich wpływ na politykę przestrzenną gmin jest ograniczony (co jest wyrazem problemów związanych z brakiem pełnej hierarchiczności w planowaniu

przestrzennym). Tak więc nie jest uzasadniona teza o niesprawności władz wojewódzkich w planowaniu przestrzennym. Jednak wpływ samorządu województwa na władze gminne w planowaniu przestrzennym sprowadzać się będzie przede wszystkim do:

- wywierania nieformalnych nacisków na określone zagospodarowanie terenu,
- uzgadniania aktów polityki przestrzennej,
- wpływania pośrednio (przez plan zagospodarowania przestrzennego województwa, a w przyszłości również przez audyt krajobrazowy) na inwestycje celu publicznego, które muszą być określone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Wszystkie te działania będą miały dla władz gminnych znaczenie bardziej istotne niż działania władz powiatowych. Niemniej, nie jest to również wpływ nadmiernie istotny, dzięki któremu w każdym przypadku władze województwa lub powiatu mogłyby poważnie zmienić gminną politykę przestrzenną, a tym bardziej być uznane za współkreatora takiej polityki. Wydaje się, że działa to raczej w odwrotną stronę i konsekwencje błędów władz gminnych w polityce przestrzennej ponoszą władze powiatów i województw. Konsekwencje te sprowadzać się będą przede wszystkim do:

- problemów związanych z wykładnią aktów prawa miejscowego przy realizacji większych inwestycji (przede wszystkim o charakterze celu publicznego);
- braku pewności w zakresie przeznaczenia określonych (ważnych z jakiegoś powodu) terenów;
- braku możliwości wypracowania w skali powiatowej lub wojewódzkiej całościowej wizji związanej z zagospodarowaniem przestrzennym;
- relatywnie niewielkiego znaczenia planów zagospodarowania przestrzennego województwa jako narzędzia polityki przestrzennej¹⁰¹.



Ryc. 11. Związek przyczynowo-skutkowy między niesprawnością władz publicznych na różnych szczeblach

Można zastanawiać się nad tym, czy właśnie ten układ zależności w planowaniu przestrzennym (ryc. 11) nie składa się w jakimś stopniu na proces zaburzenia hierarchii aktów planistycznych. W analizowanym kontekście należałoby dodać jeszcze jeden element i osobno ocenić rolę wojewodów (czyli przedstawicieli władz krajowych).

¹⁰¹ Problematyka związana z rolą planu zagospodarowania przestrzennego województwa, jego znaczenia i możliwości zmian obecnej jego formuły, została zarówno od strony teoretycznej, jak też empirycznej opracowana w: [Nowak, Mickiewicz 2012].

Przy wydawaniu różnych decyzji administracyjnych, ponoszą oni (podobnie jak władze powiatów i województw) konsekwencje niesprawności władz gminnych (np. realizując wymóg zgodności jakiejś decyzji administracyjnej z planem miejscowym). Jednak – zwłaszcza przy planach miejscowych mają oni najdalej idące możliwości, aby skutki tej niesprawności korygować – przede wszystkim na etapie oceniania przedkładanych obowiązkowo przez rady gmin planów miejscowych. Wojewodowie mogą stwierdzić ich nieważność. Czynią to, uzasadniając swoje działanie przede wszystkim: przekroczeniem dopuszczalnych ograniczeń praw własności w planie, przekroczeniem pojęć ustawowych i niejasnością planów miejscowych. Trudno jednak oczekiwać, aby na szczeblu wojewódzkim usuwano wszelkie konsekwencje niesprawności władz publicznych (tym bardziej, że jak wskazano powyżej, ma ona również swoją genezę w niesprawności władz krajowych i układzie całego systemu planowania przestrzennego). Wojewodowie zwracają w swoich rozstrzygnięciach czasami uwagę na brak precyzji planów miejscowych, traktując ją również jako wadę powodującą ich nieważność. Nie zmienia to jednak i tak faktu, że zdecydowana większość planów miejscowych takie niespójności wciąż posiada. Rola wojewody nie może być zresztą sprowadzana do poziomu szczegółowego analityka przejrzystości każdego postanowienia planistycznego – przynajmniej w ramach obecnego układu zadań władz publicznych. W obecnej formule rolą wojewody jest bowiem odnajdywanie wad prawnych uchwał rady gminy.

Warto wskazać również na rolę samorządowych kolegiów odwoławczych i sądów administracyjnych¹⁰². O ile co do zasady ich rola w korygowaniu skutków niesprawności władz gminnych jest pozytywna, o tyle również na tym szczeblu można zauważyć problemy związane ze sprzecznością oceny różnych kwestii podejmowaną przez poszczególne organy i sądy oraz bagatelizowaniem przez składy orzekające terminologii i zasad urbanistycznych i opieraniu się wyłącznie na pojęciach i zasadach prawnych¹⁰³.

Przy charakterystyce wskazanych zależności istotnym elementem wydaje się wyodrębnienie wskaźników sprawności władz publicznych w polityce przestrzennej. Zgodnie z przeprowadzonymi powyżej analizami, wybrano przede wszystkim szczebel i perspektywę gminną. W literaturze przedmiotu do tej pory wyodrębniono wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach oraz wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego. Do zagadnień tych odnoszono się już w innym kontekście w poprzednim rozdziale. W tym miejscu warto jednak wskazać, że przez

¹⁰² Surdej, analizując rolę sądów w gospodarce, wskazuje że przesłankami rzeczowymi ich rozstrzygnięć są: brak należytego uzasadnienia, brak dowodów i naruszenie praw gwarantowanych w konstytucji. W praktyce nie można jednak ich w pełni precyzyjnie przewidywać i z tego względu sądy dysponują znaczną władzą podważania lub potwierdzania decyzji regulacyjnych. Do przyszłych potencjalnych rozstrzygnięć sądowych muszą być dostosowywane wcześniej wydawane decyzje regulacyjne. Groźba skierowania sprawy do sądu wpływa na treść decyzji regulacyjnej, co jest określane jako *spór w cieniu prawa* [Surdej 2006, s. 161–164].

¹⁰³ Przykładem może być chociażby zbyt łatwe utożsamianie przez jeden z sądów różnych z punktu widzenia urbanistycznego pojęć: *przeznaczenia terenu* i *zagospodarowania terenu* i błędne przyjęcie, że decyzja o warunkach zabudowy określa przeznaczenie terenu.

wskaźniki oceny polityki przestrzennej Fogel rozumie sformalizowaną metodę prezentacji informacji opisujących aktualny stan przestrzeni i planowane w niej zmiany mogące zachodzić wskutek zrealizowania założeń polityki gospodarowania przestrzenią [Fogel 2012, s. 141]. Autor odnosi je więc przede wszystkim do wytycznych związanych z zachowaniem ładu przestrzennego i wspomaganie procesu *zrównoważonego gospodarowania przestrzenią* prowadzącego do zbilansowanego rozwoju przestrzennego, opartego na poszanowaniu zasobów (zwłaszcza przyrodniczych). W tym kontekście autor wyróżnia m.in. wskaźniki: gospodarowania terenem, demograficzne, presji na środowisko, czy też infrastrukturalne. Wśród wskaźników gospodarowania terenem autor wymienia wskaźnik zmiany terenów powierzchni zabudowy mieszkaniowej i usługowej, wskaźnik zmiany powierzchni terenów zabudowy techniczno-produkcyjnej, wskaźnik zmiany powierzchni terenów komunikacji, a także wskaźnik zmiany powierzchni terenów leśnych i rolnych. Z perspektywy podejmowanych badań autora należy w pełni zgodzić się z poczynionymi przez niego założeniami, jednak wskaźniki te nie umożliwiają w pełni weryfikacji samej sprawności władz publicznych (gdyż wyodrębnione zostały w innym celu).

Osobną kwestią są wyróżniane w literaturze przedmiotu wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego obejmujące według ujęcia Śleszyńskiego [2013, s. 180–182] m.in. wskaźniki: osadniczo-infrastrukturalne, społeczno-ekonomiczne, przyrodnicze i ochrony środowiska, funkcjonalne oraz prawno-planistyczne. Również te wskaźniki odnoszą się przede wszystkim do poszczególnych terenów, ich właściwości oraz procesów, którym są poddane. Niewątpliwie, na to wszystko składają się działania konkretnych władz gminnych. Jednak w ramach weryfikacji tych wskaźników są one badane jedynie w ramach weryfikacji innych zagadnień. Osobne analizy są prowadzone kompleksowo przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN względem wszystkich gmin w Polsce. Odnoszą się one również do poszczególnych narzędzi planowania przestrzennego¹⁰⁴.

Z prowadzonych analiz wynika wiele istotnych wniosków. W kontekście prowadzonych badań szczególną uwagę należy zwrócić na to, że koncepcje gmin związane z uchwalaniem planów miejscowych są bardzo mocno zróżnicowane i co do zasady nie zależą ani od hierarchii administracyjno-osadniczej, ani uwarunkowań społeczno-gospodarczych (np. intensywności użytkowania terenu). Te ostatnie czasami mogą, ale nie muszą wywierać na nie pewien wpływ. Jako szczególnie istotne zagadnienie wskazuje się przy ocenie pokrycia planistycznego gmin dokonywanie zmian przeznaczenia terenów na cele nierolnicze i nieleśne, co powoduje istotne przeszacowanie

¹⁰⁴ W zakresie planów miejscowych zebrane dane dotyczą m.in: struktury powierzchni objętej planami miejscowymi, przeciętnej powierzchni planów miejscowych, liczby uchwalanych planów miejscowych, terenów przewidzianych pod zabudowę mieszkaniową, zmiany przeznaczenia w planach miejscowych gruntów na cele nierolnicze i nieleśne; struktury przeznaczenia gruntów w planach miejscowych oraz liczby decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu [Śleszyński *et al.* 2014, s. 4–120].

zapotrzebowania rzeczywistych potrzeb popytowych. Istotnym kierunkiem prowadzonych analiz jest weryfikowanie przeznaczenia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Znacznie mniejszą uwagę poświęcono natomiast kwestiom liczby odmów ustalenia warunków zabudowy [Śleszyński *et al.* 2014, s. 7–37]. Zebrane powyżej dane są istotnym punktem odniesienia dla wszelkich analiz związanych z planowaniem przestrzennym w Polsce – są podstawową bazą w tym zakresie. Również przy ocenie sprawności władz publicznych część zebranych informacji musi być zbliżona. Trzeba pamiętać o tym, że wskaźniki dotyczące sprawności władz publicznych (gminnych) w polityce przestrzennej powinny pozwolić zweryfikować to, czy władze gminne:

- wykorzystują w sposób poprawny podstawowe narzędzia polityki przestrzennej;
- mają świadomość w zakresie kluczowych problemów i wartości przestrzennych;
- mają wolę i determinację wdrażania kluczowych wartości przestrzennych w swoim działaniu.

Te trzy grupy zagadnień muszą zostać w szerokim stopniu zróżnicowane. Trzeba też zastrzec, że różne odpowiedzi na udzielane pytania wynikać mogą z różnych względów – też uzasadnionych np. brakiem dostatecznej sprawności władz krajowych. W ramach prowadzonych badań rozróżnić trzeba konkretne działania podejmowane przez gminy oraz opinie i postawy przedstawicieli tych gmin (przy czym opinie mogą stanowić pewną podstawę do ocen postaw organów gminy). W pierwszym z wymienionych punktów wśród kluczowych wskaźników wymienić należy następujące uwarunkowania:

- jakość studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (wskaźnik bardzo ocenny, wymagający pogłębionych analiz w ramach konkretnych studiów przypadków);
- liczba uchwalanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i powierzchnia gminy (również wyrażona procentowo) objęta takimi planami (nie należy wychodzić z założenia, że każda gmina musi być planami miejscowymi pokryta w pełni, ale od 2003 r. znaczna część obszaru gminy powinna być oparta na tym narzędziu polityki przestrzennej; brak spełnienia tego wymogu prowadzi do braku jakichkolwiek szerszych możliwości ochrony wartości ważnych z punktu widzenia planowania przestrzennego przez władze gminy na danym terenie);
- przeznaczenie zawarte w planach miejscowych pod zabudowę mieszkaniową i usługową;
- zmiany przeznaczenia planów miejscowych dotyczące nieruchomości rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne (powierzchnia objęta takimi planami w odniesieniu do powierzchni całej gminy) – na tym etapie odbywa się bowiem przede wszystkim pozbawianie terenów ich funkcjonalnych i środowiskowych walorów na rzecz zabudowy mieszkaniowej;
- liczba decyzji o warunkach zabudowy ogółem oraz liczba decyzji przypadająca na mieszkańców gminy, powierzchnię gminy i w pewnych sytuacjach – na podmioty

gospodarcze gminy – wysokie proporcje w tym zakresie skłaniają do wniosku, że zbyt dużo terenów gminnych poddanych jest temu z założenia uzupełniającemu narzędziu polityki przestrzennej, oderwanemu hierarchicznie od innych narzędzi polityki przestrzennej;

- stopień krytycyzmu organów gmin wyrażanego przy zgłaszanych wnioskach o ustalenie warunków zabudowy (przejawiający się w liczbie odmów ustalenia warunków zabudowy); brak odmów przy dużej liczbie wydawanych decyzji skłania do wniosku, że w danej gminie istnieje duże prawdopodobieństwo naruszania ładu przestrzennego.

W pierwszej kolejności to właśnie przez narzędzia polityki przestrzennej wyrażać się będzie w najszerszym stopniu postawa władz gminnych oraz ich podejście do zagadnień związanych z ochroną ładu przestrzennego. Przy ocenie poszczególnych narzędzi polityki przestrzennej należy uwzględniać również ich specyfikę, a także zdiagnozowane, związane z nimi problemy. Można tutaj zwrócić uwagę na to, że miernikiem niesprawności władz publicznych w systemie gospodarki przestrzennej nie będzie zawsze liczba wnoszonych odwołań od decyzji o warunkach zabudowy (lub nawet pozwoleń na budowę). Pamiętać trzeba bowiem, że wnioski inwestorów nie zawsze uwzględniają wymogi ładu przestrzennego i dlatego nie powinny być zawsze w pełni uwzględniane. Nawet w sytuacji dużej liczby kierowanych wniosków brak decyzji odmownych w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy znamionuje brak krytycyzmu ze strony władz gminy – czyli przejaw ich niesprawności. Pogłębia to bowiem diagnozowaną negatywnie sytuację w systemie gospodarki przestrzennej, w ramach której zbyt duża liczba terenów jest w studiach i planach miejscowych przeznaczana pod zabudowę. Bezkrytyczna realizacja wniosków w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy tylko pogłębia ten negatywny stan. Również nie sposób, jako do w pełni wiarygodnego miernika, odnieść się do rozstrzygnięć samorządowych kolegiów odwoławczych lub sądów administracyjnych. Również na tym szczeblu występują bowiem niejasności, zróżnicowane sposoby wykładni przepisów, a także brak dostatecznej troski o ochronę ładu przestrzennego.

Jeśli natomiast chodzi o pozostałe wskaźniki, dotyczące świadomości władz gminnych i ich determinacji we wdrażaniu wartości przestrzennych, to po zweryfikowaniu ww. wskaźników, należy zwrócić uwagę na:

- znajomość i uznanie przez władze gminne poszczególnych wartości,
- stopień zrozumienia tych wartości i zasad związanych ze stosowaniem narzędzi polityki przestrzennej przez władze gminne,
- świadomość występowania konfliktów przestrzennych przy stosowaniu narzędzi polityki przestrzennej i oceny zakresu tych konfliktów,
- ocenę dostępnych narzędzi partycypacji społecznej.

Częściowo kwestie te mogą znaleźć odzwierciedlenie w ramach narzędzi polityki przestrzennej, ale bez wątpienia takie ujęcie nie będzie wystarczające. Dlatego ważne wydaje się przeanalizowanie również sposobu rozumowania władz gminnych, ich

perspektywy oraz sposobu kwalifikacji poszczególnych problemów. Do tego zakresu można dołączyć również kwalifikację znajomości problemów prawnych dotyczących narzędzi polityki przestrzennej. Niepewność w tym zakresie także może stanowić ważny element znamionujący gminną politykę przestrzenną.

Osobnym zagadnieniem wartym do rozważenia jest relacja między kluczowymi narzędziami polityki przestrzennej (miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego) a rynkiem nieruchomości. Wśród wskaźników dotyczących tych kwestii wyodrębnić należy:

- zakres ograniczeń i zakazów zabudowy wprowadzanych przez plany miejscowe,
- stopień wyposażenia obszarów przeznaczonych pod zabudowę w infrastrukturę techniczną,
- wysokość renty planistycznej.

Jak wykazano wcześniej, efekty zewnętrzne i dobra publiczne bardzo mocno wiążą się z systemem gospodarki przestrzennej. Dlatego przy diagnozowaniu sprawności władz publicznych w planowaniu przestrzennym, kluczowe wydaje się uwzględnienie zależności między systemem gospodarki przestrzennej a rynkiem nieruchomości. W kontekście narzędzi planowania przestrzennego najbardziej istotną rolę odgrywać będą miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego – dlatego weryfikacja ich oddziaływania na rynek nieruchomości odgrywać będzie bardzo ważną rolę. W prezentowanej pracy skoncentrowano się przede wszystkim na roli władz publicznych – i do tego zakresu ograniczono prowadzoną analizę.

Zgodnie z przywołanymi wcześniej tezami literatury przedmiotu (i wcześniejszymi wynikami badań autora) można wskazać, że w wielu gminach podobnych pod względem funkcjonalnym (czy też innych wyodrębnionych typologii) polityki przestrzenne bardzo często są ze sobą wzajemnie zróżnicowane. Dlatego też przy weryfikowaniu sprawności władz publicznych wskazane do zastosowania wydają się przede wszystkim wskaźniki odnoszące się do sposobu podejmowanych działań przestrzennych i wyrażanych względem nich koncepcji. Dopiero generalna ocena z tego punktu widzenia ogółu gmin pozwoli rozważać celowość dokonywania w ramach tego rodzaju badań dalszych klasyfikacji.

Odniesienie powyższych miar do konkretnych wartości nastąpi w kolejnym rozdziale, przedstawiającym wyniki przeprowadzonych badań.

Podsumowanie

Wiele elementów związanych ze współzarządzaniem może być z sukcesem adaptowanych do systemu planowania przestrzennego. W tym kontekście warto przede wszystkim odnosić się do docelowego systemu gospodarki przestrzennej, opartego na:

- szczegółowej inwentaryzacji terenu i dostosowaniu do niej postanowień planistycznych;

- znacznym ograniczeniu roli decyzji administracyjnych;
- wzmocnieniu roli ogólnych i szczegółowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- wprowadzeniu możliwości inwestycji w ramach dotychczasowych funkcji i przeznaczenia terenów, zakładając że ich zmiany byłyby obwarowane dodatkowymi warunkami;
- przeformułowaniu roli konsultacji społecznych.

Do tak określonego systemu gospodarki przestrzennej konieczne wydaje się włączenie instytucji związanych ze współzarządzaniem publicznym. Polegać ono powinno przede wszystkim na:

- Oparciu dyskursu na podstawowych założeniach zachowania ładu przestrzennego i ochrony prawa danej społeczności do określonej przestrzeni.
- Włączeniu aktorów niepublicznych do współdecydowania o zmianach przeznaczenia terenu, ale z wyraźnym powiązaniem takiej decyzji z odpowiedzialnością za nią – przeważnie finansową. Może przejawiać się to w obowiązku realizacji określonych urządzeń infrastruktury technicznej, jak również dodatkowych opłat. Prowadzony uprzednio dyskurs musi zostać dostosowany do takich konsekwencji.
- Modyfikacji obecnej formuły konsultacji społecznych przez przeniesienie ich na wcześniejszy etap – co umożliwi sprawniejsze zarządzanie sieciami.
- Oparciu części czynności, zwłaszcza przy relacjach między aktorami publicznymi, na działaniach *quasi*-prawnych.

Niesprawność władz publicznych występuje w różnych wymiarach planowania przestrzennego. W tym przypadku nie stanowi ona jednak argumentu na rzecz wzmocnienia roli rozwiązań bardziej rynkowych. To pogłębiłoby bowiem istniejące problemy. Za kluczowe rozwiązanie uznać należy właśnie wykorzystanie wskazanych instytucji współzarządzania i dokonanie istotnych korekt w systemie gospodarki przestrzennej.

W przedmiotowym rozdziale wyróżniono zarówno czynniki, na podstawie których możliwe będzie diagnozowanie ładu przestrzennego, a także kryteria, na których można diagnozować stopień sprawności władz publicznych w systemie gospodarki przestrzennej. Założenia te wymagają skonfrontowania z wynikami przeprowadzonych badań (dzięki którym mogą zostać uszczegółowione).

Jak wskazano we wcześniejszych rozdziałach, dbałość o zapewnienie szerszej ochrony ładu przestrzennego wymaga szerokich zmian w systemie gospodarki przestrzennej. Pewne zasady związane z funkcjonowaniem tego systemu i większości jego narzędzi pozostają jednak niezmiennie. Niezmiennie wydają się również potencjalne zagrożenia, którym podlegać mogą władze publiczne – zarówno na etapie tworzenia regulacji prawnych, jak też prowadzenia gminnej polityki przestrzennej. Obrazują one np. występujące tendencje związane z określonym przeznaczeniem terenów lub promowaniem określonych rozwiązań. Może zbyt daleko idące jest stwierdzenie, że w ten sposób możemy przede wszystkim wyróżniać potencjalne i realne zagrożenia dla ładu przestrzennego. Mimo wszystko jednak zagrożenia na podstawie wskazanych

diagnoz będą widoczne i nie znikną zupełnie, nawet po wprowadzeniu zmian (tak więc wciąż trzeba je mieć na uwadze).

Po przeprowadzonych w tym rozdziale analizach można również stwierdzić, że potwierdzenie znajdują założenia, zgodnie z którymi w każdym systemie gospodarczym występują pewne „szczeliny”, zawierające potencjał do przyszłych zmian. Można odnieść wrażenie, że wdrożenie elementów koncepcji współzarządzania do systemu gospodarki przestrzennej może przede wszystkim doprowadzić właśnie do ich ochrony, a nawet stworzenia dla nich szerszej niszy. Nie zagwarantuje tego natomiast ani system rynkowy, ani nakazowy.

ROZDZIAŁ IV

NIESPRAWNOŚĆ WŁADZ PUBLICZNYCH W SYSTEMIE GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ NA SZCZEBLU GMINNYM – WYNIKI BADAŃ

W poprzednich rozdziałach zidentyfikowano kluczowe problemy występujące w systemie gospodarki przestrzennej, a także określono, w jaki sposób system ten powiązany jest z rynkiem nieruchomości. W tym rozdziale podjęto próbę określenia:

- typów polityk przestrzennych prowadzonych w poszczególnych gminach i sposobów ich klasyfikacji;
- konkretnych skutków dla przestrzeni związanych z przyjętym przez poszczególne władze gminne sposobem prowadzenia polityki przestrzennej;
- roli narzędzi polityki przestrzennej, ich wpływu na ład przestrzenny oraz rynek nieruchomości w badanych gminach;
- zakresu niesprawności władz publicznych i wskazanie przypadków, w których będzie się ona przejawiać;
- oddziaływania gminnej polityki przestrzennej na działania innych władz publicznych.

Podjęto także próbę odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie wyniki badań stanowią uzasadnienie dla rekomendacji i wniosków w stosunku do zmian w systemie gospodarki przestrzennej, przedstawionych w dwóch poprzednich rozdziałach. W ten sposób podjęto również próbę realizacji celów badawczych całej pracy i weryfikacji hipotez badawczych.

Zastrzec trzeba, że badania dotyczące gmin są niewystarczające. Całościowy obraz konsekwencji stosowania konkretnych narzędzi polityki przestrzennej będzie bowiem widoczny po zweryfikowaniu również działań na szczeblu powiatowym, w powiązaniu z konkretnymi już decyzjami inwestycyjnymi, czyli pozwoleniami na budowę. Dlatego w ramach prowadzonych badań (w powiązaniu z oddziaływaniem między szczeblem gminnym a powiatowym) ujęty został również ten wątek. Traktowany on jest jednak również jako wyraz niesprawności władz gminnych (odpowiedzialnych za podstawowe narzędzia polityki przestrzennej), a nie niesprawności władz powiatowych.

1. Charakterystyka badanych gmin. Charakterystyka sposobu realizacji celów pracy

Zagadnienia związane z polityką przestrzenną były przedmiotem wcześniejszych badań prowadzonych przez autora. Badania te stanowiły podstawę do pogłębiania tematu w ramach prezentowanej pracy i przygotowania ankiet badawczych (skierowanych do gmin i powiatów). Poniżej zwrócono uwagę jedynie na najważniejsze, wybrane wnioski z tego zakresu. Przy okazji badań szczebla ponadlokalnego (w tym jego relacji ze szczeblem lokalnym), wskazano przede wszystkim na brak silnych zależności między planem zagospodarowania przestrzennego województwa a gminnymi narzędziami polityki przestrzennej. [Nowak, Mickiewicz 2012, s. 97–132]. W konsekwencji można przyjąć, że plany zagospodarowania przestrzennego województwa nie spełniają przyporządkowanej im przez ustawodawcę roli i nie wpływają istotnie na działania w sferze lokalnej. Analizowano również problemy związane z polityką przestrzenną w gminie. Stwierdzono, że ocena wpływu decyzji o warunkach zabudowy na ład przestrzenny zdeterminowana jest tym, jak dużą powierzchnię danej gminy objęto planem miejscowym. Jeżeli powierzchnia gminy objęta planami jest znaczna, to rola przedmiotowych decyzji nie musi być negatywna; uzupełnia ona przeznaczenie określone w planie. Znacznie więcej problemów wystąpi w sytuacji, gdy powierzchnia gminy objęta planami jest niewielka [Nowak 2012b, s. 90]. Wtedy bowiem zbyt duża liczba decyzji o warunkach zabudowy negatywnie wpływa na ład przestrzenny w gminie [Nowak, Kreja 2012, s. 9]. Zakres wydawanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zależy m.in. od popytu na nieruchomości w gminie, stopnia rozwoju gospodarczego gminy, presji inwestorów wywieranych na władze gminy, możliwości finansowych gminy, a także wcześniejszych (negatywnych lub pozytywnych) doświadczeń organów władz gminnych w zakresie stosowania poszczególnych narzędzi planowania przestrzennego [Nowak 2012a, s. 154]. Na podstawie kolejnych badań uznano, że cennymi informacjami dotyczącymi polityki przestrzennej danej gminy będą te dotyczące liczby odmów ustalenia warunków zabudowy, przeznaczenia poszczególnych terenów objętych planami miejscowymi, a także powiązania ze sobą tych kwestii [Nowak 2012c, s. 53].

Materiał badawczy pracy w ramach pierwszej części badań, został zebrany ostatecznie w 299 gminach. Ankiety (zawierające poza pytaniami także prośbę o udzielenie informacji, precyzowanych następnie w ramach wywiadów bezpośrednich) skierowano¹⁰⁵ do wszystkich gmin położonych w województwach: zachodniopomorskim, lubuskim, małopolskim, opolskim, śląskim, warmińsko-mazurskim, świętokrzyskim, mazowieckim¹⁰⁶. Dobór województw uzasadniony jest:

¹⁰⁵ W okresie od stycznia do marca 2016 r.

¹⁰⁶ Są to, w kolejności udzielanych odpowiedzi gminy: Babice, Dąbrowa Tarnowska, Gołymin-Ośrodek, Janowo, Juchnowiec Kościelny, Kłomnice, Kosów Lacki, Limanowa, Międzyrzecz, Olsztynek, Pałeczni-

- względami merytorycznymi związanymi ze specyfiką (zarówno funkcjonalną, gospodarczą i przyrodniczą) gmin położonych w tych województwach;
- dotychczasowymi badaniami z tego zakresu.

Warto odnotować, że wstępne (i wcześniej opublikowane) badania, związane z rolą decyzji o warunkach zabudowy w systemie gospodarki przestrzennej były prowadzone w województwach wielkopolskim, dolnośląskim oraz podkarpackim. Względy merytoryczne związane z wyborem województw do przedstawionych badań sprowadzają się do następujących założeń:

- wybrano zarówno województwa, w których gminy prowadzą aktywną politykę przestrzenną (mazowieckie, śląskie, opolskie), jak również pasywną politykę przestrzenną (zachodniopomorskie, lubuskie);
- wybrano województwa o zróżnicowanym stopniu rozwoju gospodarczego (mazowieckie, świętokrzyskie) oraz walorów środowiskowych (warmińsko-mazurskie, małopolskie)¹⁰⁷;

ca, Pełczyce, Piecki, Purda, Radowo Małe, Rutka-Tartak, Smyków, Sorkwity, Stare Czarnowo, Stare Kurowo, Torzym, Wasilków, Wielbark, Wojnicz, Bestwina, Białogard, Biecz, Biskupice, Bobrowniki, Bochnia, Bogoria, Brzeźno, Budzów, Chybie, Czarny Dunajec, Czeladź, Czorsztyn, Dobczyce, Działdowo, Gąbin, Gilowice, Gnojnik, Goczałkowice-Zdrój, Godów, Gołcza, Gorlice, Gromnik, Gronowo Elbląskie, Gródek nad Dunajcem, Grybów, Halinów, Hażlach, Herby, Jablonka, Jejkowice, Jerzmanowice-Przegonia, Jordanów, Kalety, Kalwaria Zebrzydowska, Kamienica, Klembów, Klwów, Kłaj, Koszęcin, Kościelisko, Kozy, Krupski Młyn, Krzyżanowice, Lanckorona, Lelów, Lipinki, Lipnica Murowana, Lipnica Wielka, Lipowa, Lubień, Łapsze Niżne, Łazy, Łososina Dolna, Łukowica, Maków Podhalański, Malechowo, Miedziana Góra, Miedźno, Mierzęcice, Mikołów, Milejewo, Mońki, Mordy, Mszana Dolna, Mucharz, Nadarzyn, Nagłowice, Nawojowa, Nędza, Niedźwiedź, Niepołomice, Nowa Sól, Nowy Wiśnicz, Opatów, Ornetka, Osiek, Pawłowice, Pcim, Polanka Wielka, Police, Połaniec, Porąbka, Poronin, Przyrów, Psary, Pszów, Raba Wyżna, Ropa, Rydułtowy, Rytró, Rzezawa, Sędziszów, Sękowa, Skrzyszów, Słaboszów, Sława, Słomniki, Słupia, Sobków, Solec-Zdrój, Stryszawa, Stryszów, Sułkowice, Szczecinek, Szczyrk, Szerzyny, Świnna, Świnoujście, Trzyciąż, Tuchów, Tymbark, Ujsoły, Wadowice, Wilamowice, Wilczyce, Wiry, Zator, Zawoja, Zembrzyce, Brzeszcze, Koszarawa, Pleśna, Siepraw, Strawczyn, Tokarnia, Mielno, Banie, Banie Mazurskie, Baranów, Bartoszyce, Będzino, Biała Piska, Bielsk Podlaski, Biskupiec, Bledzew, Bobolice, Bobowa, Bodzanów, Bogdaniec, Bojadła, Boronów, Busko-Zdrój, Chmielnik, Chociwel, Cieszyn, Cybinka, Czaplonek, Czeremcha, Ćmielów, Darłowo, Dąbrówka, Dębno, Dobiegniew, Dolice, Dubeninki, Dźwierzuty, Garwolin, Golezewo, Gostynin, Grodziczno, Grodzisk, Grójec, Grzmiąca, Gubin, Gzy, Hłowa, Hża, Imielin, Jabłonna, Janowiec Kościelny, Jastrząb, Jedlnia-Letnisko, Jednorzec, Jeziorany, Kamień Pomorski, Karnice, Kielce, Kłobuck, Kłodawa, Kołobrzeg, Konopiska, Korycin, Koszyce, Kozenice, Kożuchów, Krasnosielc, Krosno Odrzańskie, Krynica-Zdrój, Książ Wielki, Libiąż, Lipiany, Lipowiec Kościelny, Lisia Góra, Lubsko, Łomianki, Łomża, Łubowo, Małydy, Małomice, Manowo, Marklowice, Miasteczko Śląskie, Miłki, Mirosławiec, Mogielnica, Moryń, Mragowo, Mszczonów, Myślibórz, Nidzica, Nowogródek Pomorski, Olecko, Olesno, Osiek Jasielski, Ośno Lubuskie, Oświęcim, Piątnica, Pszczyna, Radłów, Rąbino, Ruciane-Nida, Rybno, Rychliki, Rymań, Rytwiany, Skwierzyna, Stargard, Stopnica, Suwałki, Szczawnica, Szczuczyn, Szczurowa, Szprotawa, Sztabin, Świebodzin, Świerklaniec, Tarnów, Tolkmicko, Trzebinia, Ustronie Morskie, Ustroń, Wałcz, Witnica, Włoszczowa, Wodzisław, Zakliczyn, Zambrów.

¹⁰⁷ Ujmując bardziej szczegółowo, o wyborze województw zdecydowały następujące względy:

- zachodniopomorskiego: niewielkie pokrycie planami miejscowymi, przeciętna liczba odroldniń, znaczna liczba decyzji o warunkach zabudowy;

Badania w ramach pierwszej (głównej) części prowadzą się do:

- zebrania informacji na temat wybranych zagadnień związanych ze stanem zagospodarowania przestrzennego bezpośrednio w urzędach badanych gmin;
- zebrania odpowiednich danych na temat gmin w Banku Danych Lokalnych oraz ich analizie statystycznej;
- analizy ankiet badawczych skierowanych do przedstawicieli badanych gmin, uzupełnionych o wywiady bezpośrednie;
- badań uzupełniających.

Należy podkreślić, że przyjęta liczba pytań w ankietach uzasadniona jest wcześniejszym doświadczeniem, zgodnie z którym ankietowani niechętnie odpowiadali na dłuższe kwestionariusze ankietowe. Ponadto w gminach uzyskiwano indywidualnie nie tylko opinie dotyczące problemów, ale też szczegółowe informacje na temat zakresu stosowania narzędzi polityki przestrzennej (które przynajmniej w analizowanym

- lubuskiego: niewielkie pokrycie planami miejscowymi, niewielka liczba odrolnień, przeciętna liczba decyzji o warunkach zabudowy;
- małopolskiego: wysokie pokrycie planami miejscowymi, przeciętna liczba odrolnień, przeciętna liczba decyzji o warunkach zabudowy;
- opolskiego: przeciętne pokrycie planami miejscowymi, znaczna liczba odrolnień, przeciętna liczba decyzji o warunkach zabudowy;
- śląskiego: wysokie pokrycie planami miejscowymi, znaczna liczba odrolnień, przeciętna liczba decyzji o warunkach zabudowy;
- warmińsko-mazurskiego: niewielkie pokrycie planami miejscowymi, przeciętna liczba odrolnień, znaczna liczba decyzji o warunkach zabudowy;
- świętokrzyskiego: przeciętne pokrycie planami miejscowymi, przeciętna liczba odrolnień, znaczna liczba decyzji o warunkach zabudowy;
- mazowieckiego: przeciętne pokrycie planami miejscowymi, przeciętna liczba odrolnień, znaczna liczba decyzji o warunkach zabudowy.

Dobór województw uzasadniony jest założeniem związanym z wolą wyodrębnienia możliwie najwięcej zróżnicowanych gmin do badań. Zastrzec należy, że dobór samych województw otwiera jedynie pole dla szerszych analiz. Dobór konkretnego województwa nie daje jednak gwarancji, że wszystkie lub większość jego gmin spełnia pewne tendencje. Może on tylko zwiększać szanse na różnorodność próby badawczej. W województwach bowiem każda z gmin (jak już określono wcześniej) prowadzi własną politykę przestrzenną. Ma też odmienne – typowe dla niej uwarunkowania lokalizacyjne. Tak więc nie można przyjmować, że każda gmina z województwa, w którym co do zasady prowadzona jest aktywna polityka przestrzenna – będzie na pewno miała uchwalonych dużo miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dobór województw oznacza więc przede wszystkim zwiększenie i zróżnicowanie próby badawczej o konkretne typy gmin. Mimo wspólnych cech dotyczących konkretnych narzędzi polityki przestrzennej, dobrano jednocześnie województwo warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie ze względu na znaczne objęcie obszarami Natura 2000 tego pierwszego i położenie nadmorskie drugiego. Oprócz województwa mazowieckiego dobrano spełniające podobne kryteria województwo świętokrzyskie ze względu na dużą dynamikę zmian w pokryciu przestrzennym gmin w tym ostatnim w ciągu kilku ostatnich lat (jednocześnie małą dynamiką zmian w województwie mazowieckim).

Dobór oparto na danych przedstawionych w: [Śleszyński *et al.* 2014, s. 4–120]. Przez przeciętne pokrycie planami miejscowymi na podstawie przedstawionych wyników badań uznano województwa, w których według stanu na 2013 r. pokrycie planistyczne gmin wynosi od 20 do 50% powierzchni gminy, w których odrolniono od 1,01 do 2,7% powierzchni gminy i w których w 2013 r. wydano od 3,6 do 4,2 decyzji przypadających na 1000 ha powierzchni nieobjętej planem miejscowym.

ujęciu nie zostały zawarte w danych GUS). Podkreślić jednak należy, że znaczna część proponowanych odpowiedzi na pytania zawiera również opcje udzielania odpowiedzi innych niż zasugerowane w ankiecie. Poza tym w ankiecie zostały zawarte pytania otwarte i w wielu przypadkach na tej podstawie konsultowano konkretne kwestie w ramach wywiadów bezpośrednich. Na tym również badań nie ukończono – w sytuacji, gdy uznano, że pewne kwestie nie zostały dostatecznie wyjaśnione, przeprowadzono badania uzupełniające.

Badania uzupełniające zostały przeprowadzane w zależności od potrzeb. Sprawdziły się one przede wszystkim do konieczności zweryfikowania dwóch problematycznych zagadnień, które pojawiły się przy analizie pierwszej części wyników. Polegają one na przeprowadzeniu w dwóch różnych grupach kilkudziesięciu gmin dodatkowych badań ankietowych oraz wywiadów bezpośrednich (ich szczegółowe wyniki i zakres przedstawiono poniżej).

Osobno należy potraktować badania prowadzone w starostwach powiatowych oraz badania większej grupy samych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zostały one przeprowadzone w celu szerszej weryfikacji hipotez badawczych i realizacji celów tej pracy. Uznano, że stopień niesprawności władz publicznych w systemie gospodarki przestrzennej możliwy jest do zweryfikowania przez wyodrębnienie typów polityk przestrzennych prowadzonych przez gminy. Na tej podstawie można wyodrębnić ewentualne nieprawidłowości, w tym tych dotyczących konkretnych narzędzi gospodarki przestrzennej. Ich szczegółowe określenie jest możliwe w dwojaki sposób: przez odwołanie do konkretnych studiów przypadków oraz podjęcie próby bardziej generalnej oceny. Pierwsze rozwiązanie nie prowadzi jednak do wyników, które bezkrytycznie można odnieść do większej grupy gmin. Dlatego wybrano drugie, w ramach którego nie tylko zbierano konkretne informacje i opinie, ale też podjęto częściową próbę zweryfikowania wiedzy i podejścia badanych do wybranych problemów występujących w systemie gospodarki przestrzennej. Aby jeszcze bardziej precyzyjnie określić niesprawność władz gminnych w polityce przestrzennej, zweryfikowano również konsekwencje, które narzędzia polityki przestrzennej powodują na szczeblu powiatowym.

Jak wskazano w poprzednich rozdziałach, relacje między systemem gospodarki przestrzennej a rynkiem nieruchomości są bardzo szerokie i zróżnicowane. Można stwierdzić ich wzajemne na siebie oddziaływanie. Badając oddziaływanie narzędzi polityki przestrzennej na rynek nieruchomości należy zwrócić uwagę na:

- częstotliwość uwzględniania przez narzędzia polityki przestrzennej potrzeb uczestników rynku nieruchomości (czego wyrazem mogą być plany miejscowe przewidujące odrolnienie terenów, plany miejscowe uchwalane wyłącznie na podstawie złożonych przez inwestorów wniosków, a także brak krytycyzmu władz gminnych wobec wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy).
- konkretne sposoby, dzięki którym plany miejscowe mogą wpływać na wartość nieruchomości (a więc możliwości ich zagospodarowania).

Pierwsze zagadnienie zostało zweryfikowane przy okazji badań typów polityk przestrzennych gmin. Uznano jednak, że szersza analiza drugiego z wymienionych problemów wymaga bardziej szczegółowych badań większej grupy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

2. Kluczowe przesłanki stanowiące podstawę klasyfikacji typów polityk przestrzennych gmin

W ramach pierwszego etapu zebrano w badanych gminach podstawowe informacje dotyczące prowadzonej przez gminy polityki przestrzennej. Uznano, że w ujęciu ilościowym ograniczyć się należy przede wszystkim do zweryfikowania tego, w jaki sposób stosowane są w tych gminach kluczowe narzędzia polityki przestrzennej, czyli miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W ten sposób zaproponowano zestaw następujących danych:

- informacja o pokryciu terenu gminy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (stan na luty 2016 r.);
- informacja w sprawie liczby wydawanych rocznie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy;
- informacja o liczbie wydawanych rocznie odmownych decyzji o warunkach zabudowy.

Kwestie te są ze sobą współzależne i świadczą o wybranej przez gminę koncepcji związanej z polityką przestrzenną. Liczba wydawanych decyzji zależy m.in. od tego, jak duża powierzchnia gminy objęta jest planami miejscowymi. Jednak już liczba odmów ustalenia warunków zabudowy – nie do końca. Jest natomiast uwarunkowana m.in. stopniem sprawności władz publicznych, w tym dbałością o zachowanie zasad kontynuacji funkcji i dobrego sąsiedztwa (chroniących ład przestrzenny). Co do zasady można wyróżnić:

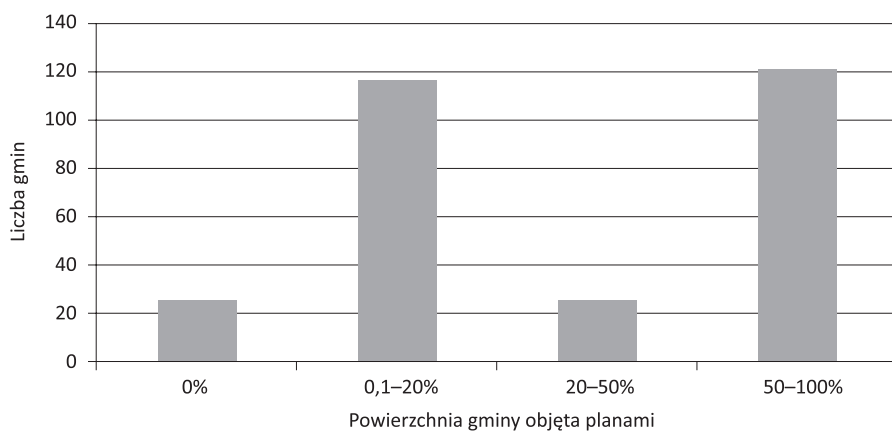
- gminy w znacznym (lub pełnym) zakresie objęte planami miejscowymi – wówczas liczba wydawanych w nich decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie jest duża;
- gminy w niewielkim (lub wręcz – żadnym) zakresie objęte planami miejscowymi – wówczas liczba wydawanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest znacznie wyższa.

Zastrzec należy, że w ten sposób zostały przedstawione tylko ogólne tendencje. W szczegółowych przypadkach może się zdarzyć zarówno gmina objęta znacząco planami miejscowymi, wydająca jednak na pozostałym obszarze dużą liczbę decyzji o warunkach zabudowy, jak również gmina nieobjęta planami miejscowymi, ale jednocześnie niestanowiąca przedmiotu zainteresowania inwestorów i w związku z tym nie wydająca również decyzji o warunkach zabudowy. Kwestie te zostaną szerzej

zweryfikowane przy okazji analizy wyników badań. Zwrócić również należy uwagę na to, że w drugiej z wymienionych grup można założyć możliwość wyodrębnienia dwóch podgrup:

- w której organy gminy nie są nadmiernie krytyczne względem formułowanych wniosków o ustalenie warunków zabudowy (i nie wydają wielu odmów);
- w której organy gminy znacznie bardziej szczegółowo i krytycznie weryfikują złożone wnioski.

Oczywiście, wiele zależy również od jakości samych wniosków o ustalenie warunków zabudowy, formułowanych w poszczególnych gminach. Nie można więc generalizować, że zawsze brak odmów ustalenia warunków zabudowy świadczy o złej polityce przestrzennej. Niemniej jednak w większości przypadków trzeba założyć, że przy dużej liczbie wniosków o ustalenie warunków zabudowy występuje bardzo duże prawdopodobieństwo tego, że koncepcje wyrażane przez inwestorów nie współgrają z zasadą ładu przestrzennego.



Ryc. 12. Liczba badanych gmin w podziale na grupy według kryterium powierzchni objętej planami miejscowymi

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 12-34).

Pierwszym etapem było podzielenie badanych gmin na podstawie kryterium związanego z wielkością powierzchni gminy objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Na cele badań wyodrębniono cztery grupy gmin (ryc. 12):

- 1) nieobjęte planami miejscowymi,
- 2) objęte planami miejscowymi w ograniczonym stopniu,
- 3) objęte planami miejscowymi w średnim stopniu,
- 4) objęte planami miejscowymi w znacznym stopniu.

Do każdej grupy tak wyodrębnionych gmin dopasowano liczbę badanych gmin spełniających dane kryteria. Najwięcej badanych gmin (121 gmin) jest w ponad 50% pokryte planami. W rozdziale drugim i trzecim wskazano, że plany miejscowe powin-

ny obejmować większą część powierzchni gminy. Nie chodzi o to, aby plan miejscowy obejmował zawsze cały obszar gminy. Jednak wskazane jest objęcie znacznej jej części. Uznano, że – w zależności od przypadku gminy, adekwatna będzie miara od 50 do 100% powierzchni gminy objętej planami miejscowymi. Nawet przy 50% powierzchni gminy objętej planami miejscowymi można wstępnie założyć, że władze gminy realizują aktywną politykę przestrzenną. W sytuacji, gdy planami objęto od 20% do 50% powierzchni gminy można mówić o etapie pośrednim. Nie ma jeszcze zupełnie biernej polityki przestrzennej w gminie (w rozważanym wymiarze odnoszącym się tutaj tylko do planów miejscowych), jednak na pewno w takich przypadkach istnieją w danych gminach jeszcze tereny potencjalnie niezagospodarowane i nieobjęte planem miejscowym (i potencjalnie narażone na zbyt łatwą zmianę przeznaczenia przez wydanie decyzji o warunkach zabudowy). W przypadku, gdy w gminie planami objęte jest do 20% powierzchni, można wciąż mówić o zaangażowaniu gminy w politykę przestrzenną, ale wciąż niewystarczającym. Dobór niniejszych wartości jest siłą rzeczy orientacyjny, ale znajduje oparcie we wcześniejszych badaniach autora. W ich ramach przeanalizowano m.in. studia przypadków różnych gmin. Warto zwrócić uwagę na dwie gminy, pod wieloma względami do siebie zbliżone: Police i Goleniów (z województwa zachodniopomorskiego). Pierwsza z nich w chwili prowadzenia badań była objęta w ponad 90% planami miejscowymi, a druga – w kilkunastu procentach. Powodowało to daleko idące konsekwencje związane z prowadzoną polityką przestrzenną i zakresem wydawanych decyzji o warunkach zabudowy: w gminie Goleniów rocznie wydawano ich kilkaset, a w gminie Police maksymalnie 46 [Nowak 2012b, s. 84–85]. Obrazuje to skalę różnic w prowadzonej polityce przestrzennej spowodowanej tymi względami. Zastrzec trzeba również, że przedstawiane powyżej oceny polityk przestrzennych gminy jako aktywnej lub biernej (oparte wyłącznie na informacjach związanych ze stopniem pokrycia planami miejscowymi) stanowią jedynie wstępne założenia, dzięki którym podzielono gminy na poszczególne grupy. Nie budzi wątpliwości to, że bierność władz gminnych w zakresie uchwalania planów miejscowych świadczy o niskiej jakości polityki przestrzennej (a zarazem o niewielkiej aktywności władz gminnych w tym zakresie). Otwartym zagadnieniem pozostaje ocena polityk przestrzennych gmin, w których plany miejscowe obowiązują w szerszym zakresie. Jak wykazano w dalszej części badań, nie zawsze samo uchwalenie dużej liczby planów będzie wyrazem aktywnej polityki przestrzennej gminy.

Najwięcej badanych gmin znajduje się w drugiej i czwartej grupie. Warto zaznaczyć, że przede wszystkim czwarta grupa wydaje się w analizowanym kontekście kluczowa. Objęcie planami miejscowymi ponad połowy powierzchni gminy zwiększa prawdopodobieństwo stwierdzenia aktywnej polityki przestrzennej w gminie i świadomego korzystania z narzędzia tej polityki, jakim są plany miejscowe. W takim układzie uchwalanie planów nie jest bowiem przypadkowe, dostosowane do konkretnej inwestycji, ale do większej powierzchni terenu. Kryteria te spełnia 121 badanych gmin. W grupie tej tylko w 23 gminach wydaje się w ciągu roku więcej, niż 10 decyzji

o warunkach zabudowy. W pozostałych gminach wydaje się przedmiotowe decyzje w znikomym zakresie lub wcale. Zastrzec jednak należy, że nawet wydawanie kilkunastu decyzji o warunkach zabudowy w tego rodzaju gminach w ciągu roku, nie zmienia tego, że gminy te prowadzą aktywną politykę przestrzenną. Teren nieobjęty planem może być podatny na różne zamierzenia inwestycyjne, niemniej w pozostałym zakresie władze każdej z badanych gmin musiały zdecydować o uchwaleniu dla znacznego obszaru planu miejscowego. Nie zawsze też uchwalenie planu miejscowego dla dużej powierzchni będzie dobrym rozwiązaniem. Władze gminy muszą zachować pewną elastyczność i nie ma tutaj rozwiązań, które zawsze, w każdym przypadku będą wyglądały tak samo. Musi to być dostosowane do przestrzennych, środowiskowych, czy też gospodarczych realiów konkretnej gminy. Ważne jest bowiem to, w jaki sposób dany plan miejscowy określa przeznaczenie i możliwości zagospodarowania danego terenu oraz czy ograniczenia, możliwości zabudowy akurat dla danej lokalizacji są potrzebne (np. – dla terenów o ukształtowanej już zabudowie). Nie zmienia to jednak faktu przemawiającego za stwierdzeniem większego zaangażowania władz gmin w cały proces.

Tabela 1

Wydawane decyzje o warunkach zabudowy w grupach gmin wyodrębnionych na podstawie stopnia pokrycia planami miejscowymi

Powierzchnia gmin objętych planami miejscowymi (%)	Liczba gmin spełniających kryteria związane z powierzchnią objętą planami	Udział % gmin, które wydają decyzje o warunkach zabudowy w znikomym zakresie – w danej grupie	Udział % gmin, w których w ogóle nie odmawia się ustalenia warunków zabudowy – w danej grupie
0	26	0	57,6
0,1–20	117	2,5	25,6
20– 50	25	8,0	24,0
Powyżej 50	121	24,7	39,7

Źródło: Opracowanie własne (tab. 1–8).

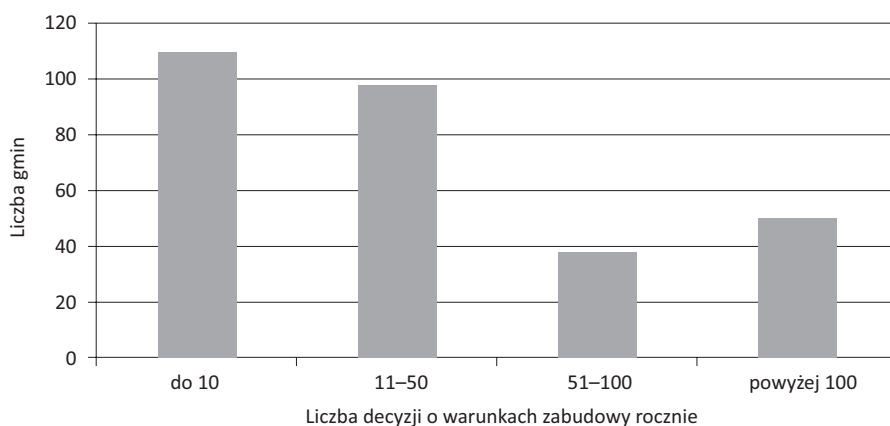
W celu doprecyzowania prowadzonych w poszczególnych grupach gmin polityk przestrzennych zweryfikowano, w jakim stopniu w gminach objętych planami miejscowymi wydaje się decyzje o warunkach zabudowy oraz liczbę odmów ustalenia warunków zabudowy. Okazuje się, że w gminach w większym stopniu objętych planami miejscowymi wydaje się znacznie mniej wspomnianych decyzji (tab. 1). Trochę inaczej jednak wygląda krytycyzm gmin względem kierowanych wniosków o ustalenie warunków zabudowy. Najwięcej przypadków, w których nie występują w ogóle odmowy ustalania warunków zabudowy, występuje w gminach nieobjętych planami oraz w gminach objętych planami w największym stopniu (ponad 50% powierzch-

ni gminy). Natomiast najwięcej odmów ustalenia warunków zabudowy występuje w gminach, które mają uchwalone plany miejscowe, ale do 50% powierzchni gminy.

Duża część gmin prowadzących bierną politykę przestrzenną, akceptuje przeważającą większość kierowanych wniosków o ustalenie warunków zabudowy, nie podważając w istotny sposób ich treści (kwestia ta będzie dalszym przedmiotem analiz). Z kolei w gminach prowadzących najbardziej aktywną politykę przestrzenną, wniosków o ustalenie warunków zabudowy jest znacznie mniej – i z tego względu wskazane proporcje ulegają zmianom.

Na obecnym etapie, określając możliwe warianty prowadzenia polityki przestrzennej przez gminy – uszczegóławiając wcześniejsze założenia – można wyróżnić:

- gminy, które nie mają w ogóle uchwalonych planów miejscowych – i w związku z tym wydają większą liczbę decyzji o warunkach zabudowy (na ogół – bezkrytycznie);
- gminy w istotnym stopniu objęte planami miejscowymi, które mają znacznie mniejszą styczność z decyzjami o warunkach zabudowy (czasem zdarza się przypadek, gdy w takiej gminie przez wiele lat nie wydaje się takich decyzji).



Ryc. 13. Podział badanych gmin na grupy, na podstawie kryterium przeciętnej liczby wydanych decyzji o warunkach zabudowy w jednym roku

Powyżej przedstawiono klasyfikację gmin z punktu widzenia samego zakresu wydawanych decyzji o warunkach zabudowy (ryc. 13). W największej liczbie gmin wydaje się maksymalnie do 50 takich decyzji rocznie (wyróżnione są dwie podgrupy: w jednej od 0 do 10 decyzji rocznie, w drugiej od 11 do 50 decyzji rocznie). Można uznać, że w badanych gminach, co do zasady decyzje lokalizacyjne nie są wydawane w zbyt dużym zakresie. Można jednak wyodrębnić grupę 50 gmin, w których roczna liczba decyzji o warunkach zabudowy przekracza 100. Przy tak dużej liczbie wniosków – i w konsekwencji postępowań administracyjnych, w wielu przypadkach ochro-

na ładu przestrzennego staje się tym większą fikcją¹⁰⁸. Wnioski o ustalenie warunków zabudowy powinny być rozpatrywane w ciągu miesiąca, a w praktyce – jak wynika z deklaracji większości przedstawicieli badanych gmin – w ciągu ok. dwóch miesięcy. Poza samym wydaniem decyzji powinna być przeprowadzona analiza urbanistyczna, uzgodnienia z innymi organami administracji publicznej, czy też rozpatrywanie dodatkowych wniosków stron. Tak więc przy dużej liczbie takich wniosków i ograniczonych możliwościach związanych z zatrudnieniem danego urzędu, naturalną konsekwencją będzie szybkie, czasem zbyt pobieżne rozpatrywanie konkretnych spraw.

Przy analizie doboru konkretnych grup gmin warto zwrócić uwagę na kilka kwestii. Wyniki obrazują liczbę decyzji wydawanych w ciągu ostatnich lat. Dane dotyczące jednego roku mogą nadmiernie zmienić, nawet wykrzywić uzyskane wyniki. Dlatego – opierając się na wynikach wcześniejszych badań autora – należy zwrócić uwagę na to, że:

- Do 10 decyzji rocznie jest wydawanych w gminach w przeważającym zakresie objętych planami miejscowymi (i wtedy decyzja jest tylko elementem uzupełniającym – np. gmina Radków) lub gminach w znikomym stopniu stanowiących przedmiot zainteresowania inwestorów (np. Nowe Warpno, woj. zachodniopomorskie).
- Od 11 do 50 decyzji o warunkach zabudowy rocznie nie musi wpływać jeszcze negatywnie na przestrzeń gminy. W tym przypadku można powołać tendencje zauważalne w poprzedniej grupie, tylko już nie tak jednoznaczne (np. mniejsze pokrycie planami miejscowymi, większe – ale wciąż niezbyt duże – zainteresowanie inwestorów). Przykładami mogą być gminy Pyzdry, Myślenice, czy Szczawnica.
- Jednoznacznie krytycznie nie można też patrzeć na grupę gmin wydających do 100 decyzji rocznie. Sama liczba wydawanych decyzji nie zależy bezpośrednio od organów gminy. Te ostatnie mogą na nią jedynie wpływać pośrednio. Niemniej jednak mogą być już w tych gminach widoczne zaniedbania związane z planami miejscowymi (np. gminy Stary Sącz, Lesko, Rabka-Zdrój).
- Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy w zakresie większym niż 100 rocznie świadczy o zagrożeniu dla ładu przestrzennego w gminie (wyłączając przypadek miast na prawach powiatu). Przykładem mogą być gminy Ciężkowice, Mikołajki, czy Września [Nowak 2012a, s. 128].

¹⁰⁸ Przy czym należy zastrzec, że ochrona ładu przestrzennego nie jest bezpośrednią przesłanką stosowaną przy ustalaniu warunków zabudowy, ale wynika pośrednio z powołanych w art. 61 ust. 1 pkt 1 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* zasad kontynuacji funkcji i bliskiego sąsiedztwa.

Tabela 2

Zróźnicowanie polityki przestrzennej gmin w zależności od liczby wydawanych decyzji o warunkach zabudowy

Gminy o rocznej liczbie decyzji:	Liczba gmin	Liczba gmin, których powierzchnia jest objęta planem w zakresie nie przekraczającym 50% obszaru gminy (%)	Liczba gmin, w których stwierdzono rocznie co najmniej jedną odmowę ustalenia warunków zabudowy (%)
Do 10	111	6,3	1,8
Od 11 do 50	98	79,5	60,2
Od 50 do 100	38	92,1	76,3
Powyżej 100	50	96	86

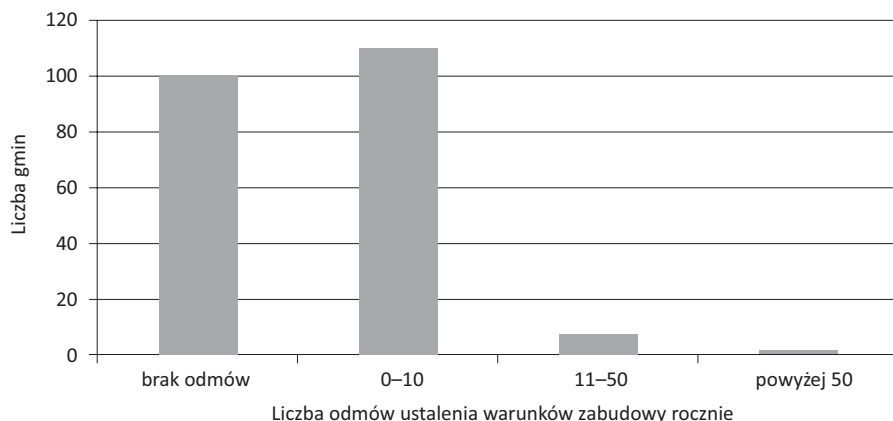
Większość gmin wydających niewielką liczbę decyzji o warunkach zabudowy objęta jest w znacznym zakresie planami miejscowymi. W pozostałych grupach gmin mniejsza się udział procentowy gmin prowadzących najbardziej aktywną politykę przestrzenną (tab. 2). Podobnie wygląda też układ związany z liczbą odmów ustalenia warunków zabudowy. W większości gmin wydających najmniejszą liczbę decyzji w ogóle nie stwierdzono takich odmów. Im większa jest liczba wydawanych decyzji, tym bardziej wzrasta też liczba odmów. Niemniej jednak, w badanych gminach, liczba odmów ustalenia warunków zabudowy co do zasady nie przekracza 50. Stwierdzono w tym zakresie tylko dwa jednostkowe przypadki.

W każdej z grup badanych gmin można wyodrębnić relatywnie dużą liczbę gmin, w których odmów ustalenia warunków zabudowy w ogóle się nie stwierdza. Występuje więc w praktyce bardzo dużo przypadków, kiedy w gminie wydaje się rocznie kilkadziesiąt (a czasem nawet kilkaset) decyzji o warunkach zabudowy, a żaden z wniosków w tym zakresie nie jest podważany przez organy gminy. Oznacza to, że w dużej części gmin występuje daleko idąca swoboda budowlana. Na wnioski o ustalenie warunków zabudowy należy bowiem patrzeć jako na kierowanie kolejnych oczekiwań i pomysłów inwestycyjnych do gmin. Niestety na etapie ich formułowania przez inwestorów nie zawsze będzie weryfikowany wymóg ich zgodności z ładem przestrzennym i innymi wartościami związanymi z planowaniem przestrzennym.

Ze względu na to, że zdecydowana większość gmin wydających rocznie powyżej 50 decyzji o warunkach zabudowy, jest co najwyżej w ograniczonym stopniu objęta planami miejscowymi, można je potraktować jako osobną grupę, w której polityka przestrzenna ma określone, specyficzne cechy. Sprowadzają się one do (przynajmniej pośredniego) dopuszczenia przez władze gmin do sytuacji, kiedy dominującym narzędziem planowania przestrzennego staje się decyzja o warunkach zabudowy. Grupę tę należy podzielić na dwie podgrupy:

- gminy, w których stwierdza się odmowy ustalenia warunków zabudowy,
- gminy, w których nie stwierdza się odmów ustalenia warunków zabudowy.

Jak wskazano powyżej, należy bardzo mocno podkreślić to, czy konkretna gmina w ramach swojej polityki przestrzennej wyraża krytycyzm względem wniosków o ustalenie warunków zabudowy. Daje to podstawę do wstępnej oceny tego, w jakim stopniu w konkretnych przypadkach ład przestrzenny podlega ochronie.



Ryc. 14. Podział badanych gmin na grupy na podstawie kryterium przeciętnej liczby wydanych odmów ustalenia warunków zabudowy w ciągu roku

Na podstawie przeprowadzonych badań można przyjąć, że zdecydowana większość badanych gmin nie wyraża istotnego krytycyzmu względem kierowanych wniosków o ustalenie warunków zabudowy (ryc. 14). W dalszej części zweryfikowane zostanie to, jakie mogą występować bardziej szczegółowe powody tego stanu rzeczy. Analizując pierwszą ze wskazanych grup, trzeba również wskazać, że w dużej części gmin dla całej powierzchni (lub dla większości) uchwalone są plany miejscowe. Tak więc nie zawsze brak odmów będzie jednoznaczny z brakiem krytycyzmu organów względem koncepcji inwestorów. Powyższe założenia potwierdza bardziej szczegółowa weryfikacja zgromadzonych danych. W grupie gmin, w których stwierdzono brak odmów ustalenia warunków zabudowy:

- aż 48% gmin objętych jest planem miejscowym w zakresie przekraczającym połowę ich powierzchni,
- 30% gmin wydaje w ciągu roku co najwyżej do 10 decyzji o warunkach zabudowy. Zauważyć jednak należy, że istnieje grupa gmin w mniejszym stopniu objęta planami miejscowymi, w której wydaje się więcej decyzji o warunkach zabudowy i zarazem akceptuje wszystkie kierowane wnioski o ustalenie warunków zabudowy. Jest to:
 - 30% gmin badanej grupy, w których tylko do 20% całej powierzchni objętej jest planem miejscowym,

- 50% gmin badanej grupy, w których rocznie wydaje się od 10 do 50 decyzji i 15% gmin, w których wydaje się rocznie powyżej 50 decyzji.

W grupie gmin, w których występują odmowne decyzje warunków zabudowy (ale co najwyżej do 10 rocznie) obserwuje się, że:

- tylko 6,4% badanych gmin objętych jest planem miejscowym w zakresie przekraczającym połowę ich powierzchni,
- tylko 1,8% gmin rocznie wydaje co najwyżej do 10 decyzji o warunkach zabudowy.

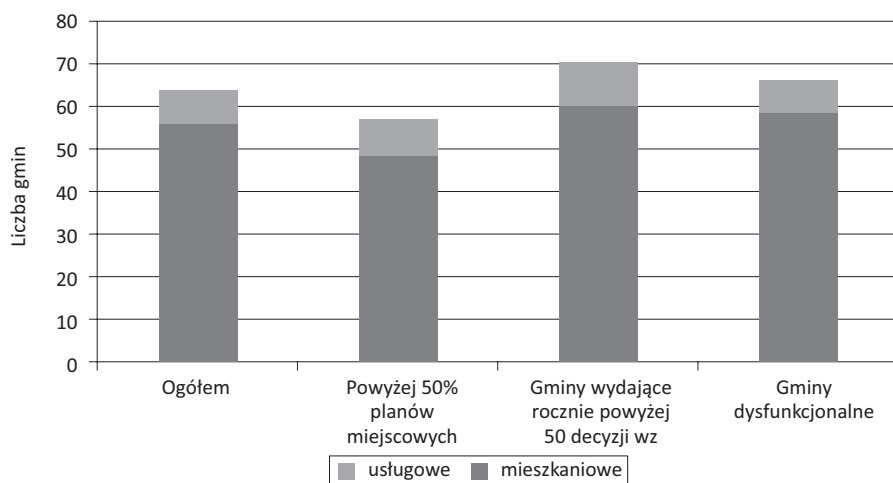
W gminach o większej liczbie odmów ustalenia warunków zabudowy, gmin o wskazanych powyżej cechach już nie ma.

Mając to na uwadze, można na tej podstawie wyodrębnić grupę gmin w ograniczonym i znacznym stopniu dysfunkcyjnych, w których mimo dużej liczby wydawanych decyzji o warunkach zabudowy nie występują praktycznie w ogóle (lub też występują w śladowym zakresie) odmowy ustalenia warunków zabudowy. W dalszej części badań zweryfikowane zostaną bardziej szczegółowo uwarunkowania wydawania decyzji o warunkach zabudowy w tych gminach.

Konkludując, na podstawie przeprowadzonych analiz, i modelu prowadzonej polityki przestrzennej, wyodrębniono następujące grupy gmin:

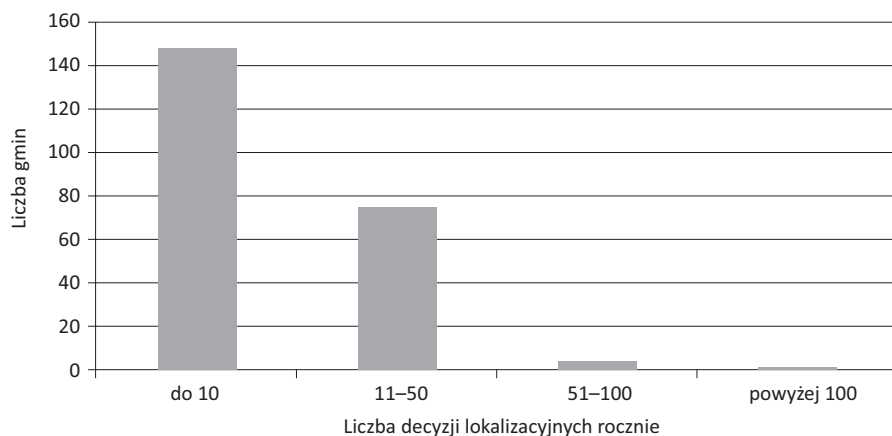
- gminy gdzie ponad 50% powierzchni objęte było planami miejscowymi mają znacznie mniejszą styczność z decyzjami o warunkach zabudowy (gminy opierające politykę przestrzenną na planach miejscowych);
- gminy, w których wydaje się rocznie powyżej 50 decyzji o warunkach zabudowy (gminy opierające politykę przestrzenną na decyzjach o warunkach zabudowy);
- gminy, w których mimo wydawania w skali roku więcej niż 10 decyzji o warunkach zabudowy, nie stwierdza się prawie w ogóle odmów ustalenia warunków zabudowy (gminy dysfunkcyjne); zastrzec należy, że część tej grupy gmin pokrywa się z grupą wcześniejszą. Zakwalifikowano ją jednak do dalszych badań ze względu na ich osobną specyfikę.

Przedmiotem decyzji o warunkach zabudowy w badanych gminach jest w przeważającym (ale nie pełnym) zakresie zabudowa mieszkaniowa (ryc. 15). Obejmuje ona nieznacznie ponad 50% wszystkich wydanych decyzji. Zabudowa usługowa z kolei obejmuje znacznie mniejszą liczbę decyzji – ok. 9%. Tendencje te ulegają zmianom w trzech grupach gmin wyodrębnionych w poprzednim rozdziale. Relatywnie najmniej decyzji przeznaczonych na cele mieszkaniowe występuje w ogólnej liczbie wydanych decyzji w gminach, które w sposób istotny są objęte planami miejscowymi. Można więc zakładać, że w tym przypadku ważną rolę odgrywają plany przeznaczone na cele mieszkaniowe. Najwięcej z kolei – w gminach wydających powyżej 50 decyzji rocznie (a więc w mniejszym zakresie objętych planami miejscowymi). Tutaj zarówno zabudowa mieszkaniowa, jak też usługowa są znacznie częściej przedmiotem decyzji.



Cechy związane ze stosowaniem narzędzi polityki przestrzennej

Ryc. 15. Podział badanych gmin na podstawie kryterium sposobu zagospodarowania wynikającego z wydawanych decyzji o warunkach zabudowy



Ryc. 16. Podział badanych gmin na podstawie kryterium przeciętnej liczby wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w ciągu roku

Uzupełnieniem analizowanych danych będą informacje o wydawanych w gminach decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (ryc. 16). Od razu zastrzec należy, że zakres ich jest znacznie mniejszy. Również mniejsze jest prawdopodobieństwo naruszania przez nie zasady ładu przestrzennego. Zgodnie z nazwą dotyczą one zróżnicowanych zamierzeń publicznych (o charakterze niekomercyjnym, służących danej społeczności), realizowanych na obszarach, na których plan miejscowy nie obowiązuje. Tak więc wyniki badań potwierdzają, że w skali roku wydaje się

zazwyczaj kilka – kilkanaście takich decyzji. Nie powodują one jednak tak istotnych zagrożeń dla ładu przestrzennego, jak decyzje o warunkach zabudowy.

3. Statystyczna klasyfikacja prowadzonych przez władze gmin polityk przestrzennych

Dzięki uzyskanym informacjom można wyróżniać grupy gmin o zbliżonych cechach, pozwalających w jakimś stopniu kwalifikować prowadzoną przez te gminy politykę przestrzenną. Z przeprowadzonych dotychczas analiz wynika, że czynnikami różnicującymi politykę przestrzenną gmin będą przede wszystkim:

- powierzchnia gminy objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego,
- liczba wydawanych decyzji o warunkach zabudowy.

Odnotować należy również to, że szersza informacja o polityce przestrzennej danej gminy będzie możliwa do uzyskania przede wszystkim w sytuacji, gdy te różne, podane wyżej informacje zostaną ze sobą skonfrontowane. Dlatego w związku z tym rozszerzony został zakres branych pod uwagę danych. Do grupy danych uzyskanych bezpośrednio z gmin dodano informacje z Banku Danych Lokalnych:

- liczba planów miejscowych ogółem obowiązujących w gminie;
- powierzchnia gminy objęta planami miejscowymi (co skonfrontować można z uzyskanymi z gmin informacjami na temat udziału procentowego gruntów gminy objętych planami miejscowymi w ogólnej powierzchni gminy);
- powierzchnia gruntów gminy, które poddano odrolnieniu i odlesieniu według stanu na lata 2011–2014;
- liczba decyzji o warunkach zabudowy przeznaczonych na cele mieszkaniowe, usługowe i pozostałe (informacje te skonfrontowano z danymi dotyczącymi odmów ustalenia warunków zabudowy) w latach 2011–2014;
- powierzchnia gmin;
- ludność gmin;
- liczba podmiotów gospodarczych w gminach;
- dochody i wydatki budżetowe w gminach.

W pierwszej kolejności wybrano grupę danych, na których podstawie przeprowadzono wyliczenia w ramach analizy skupień. Do grupy tej zaliczono:

- liczbę decyzji o warunkach zabudowy przypadających na tysiąc mieszkańców;
- liczbę decyzji o warunkach zabudowy przypadających na powierzchnię gminy;
- liczbę decyzji o warunkach zabudowy na cele mieszkaniowe przypadających na tysiąc mieszkańców;
- liczbę decyzji o warunkach zabudowy na cele komercyjno-usługowe przypadających na tysiąc podmiotów gospodarczych;

- powierzchnię planów miejscowych ogółem uchwalonych w gminie według stanu na koniec 2014 r.;
- udział procentowy powierzchni gminy objętej planami do powierzchni gminy ogółem;
- udział procentowy powierzchni przeznaczanej w gminie do odrolnienia i odlesienia na koniec 2014 r. do powierzchni gminy ogółem;
- udział procentowy powierzchni przeznaczanej w gminie do odrolnienia i odlesienia na koniec 2014 r. do powierzchni gminy objętej planami.

Na podstawie tych danych wyodrębniono (przez zastosowanie analizy skupień) typy polityk przestrzennych gmin w Polsce (trzeba zaznaczyć, że wszystkie przedstawione dane stanowią podstawę do określenia typu polityki przestrzennej). Wskazania należy, że dane obejmują działania gmin wynikające z wykorzystania najbardziej istotnych narzędzi polityki przestrzennej: planów miejscowych i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W analizowanym kontekście warto zastrzec, że wszystkie decyzje o warunkach zabudowy obliczono za lata 2011–2014. Z tego okresu wyciągnięto dla przedmiotowych wartości medianę, wykorzystując ją jako roczną przeciętną liczbę wydawanych decyzji.

Wybór tych zmiennych uzasadniony jest następującymi względami:

- Przez plany miejscowe i decyzje o warunkach zabudowy realizuje się, w wymiarze praktycznym przyjęta przez gminę polityka przestrzenna.
- Podstawowym zagadnieniem przy ocenie uchwalania planów miejscowych w gminie jest w szerszym kontekście ilościowym informacja o ich powierzchni, którą obejmują (też w zakresie odnoszącym się do powierzchni całej gminy). Pozwala to odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu gmina angażuje się w politykę przestrzenną.
- Kolejne istotne zagadnienie jest powiązane z danymi o powierzchni przeznaczanej w planach na cele związane z odrolnieniem oraz odlesieniem gruntów. To właśnie te czynności są wyrazem determinacji władz gminnych w przeznaczaniu poszczególnych terenów przede wszystkim na cele budowlane. Przy czym gminy koncentrujące się w planach miejscowych głównie na tych celach, nie powinny być zestawiane w jednej grupie z innymi gminami aktywnie uchwalającymi plany miejscowe.
- Przy decyzjach o warunkach zabudowy podstawowe dane odnoszą się do liczby wydawanych tych decyzji w ciągu roku. Nie są to jednak informacje wyczerpujące – ze względu na duże zróżnicowanie gmin. Dlatego też dane te skonfrontowano z danymi dotyczącymi liczby ludności i powierzchni gmin.
- Na analogicznej zasadzie wyodrębniono w wydawanych decyzjach te przeznaczone na cele mieszkaniowe oraz przeznaczone na cele usługowe. Są to dwa najważniejsze przeznaczenia przedmiotowych decyzji, skonfrontowane odpowiednio z informacjami na temat liczby mieszkańców oraz liczby podmiotów gospodarczych w gminie.

Tabela 3

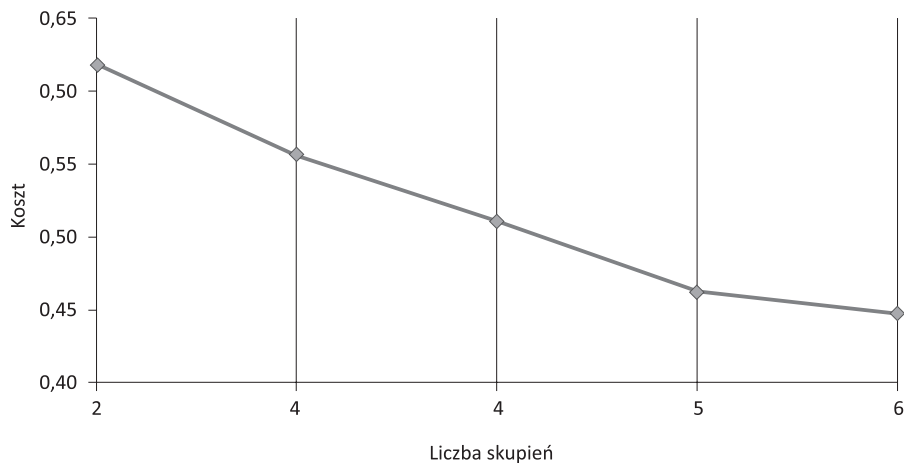
Średnie skupień (metoda k-średnich) gmin prowadzących politykę przestrzenną w zakresie wydawanych decyzji o warunkach zabudowy

Liczba przypadków	(%)	DWZ/1000 mieszkańców w ciągu roku	DWZ/powierzchnia w ciągu roku	DWZ mieszkaniowe/1000 mieszkańców w ciągu roku	DWZ/100 przedsiębiorców w ciągu roku
24	8,695	0,000009	0,00609	0,000006	0,00001
122	44,202	0	0,00048	0	0
6	2,173	0,000001	0,00052	0	0
1	0,362	0,00006	0,05182	0,000032	0,00003
123	44,565	0,000006	0,00747	0,000004	0,000006

Tabela 4

Średnie skupień (metoda k-średnich) dla danych określających politykę przestrzenną badanych gmin w zakresie uchwalanych planów miejscowych

Liczba przypadków	(% przypadków w ogólnej liczbie badanych gmin)	Powierzchnia gminy objęta planami (w ha)	Powierzchnia gminy objęta planami (w %)	Powierzchnia odrolniona i dolesiona w planach miejscowych w powierzchni gminy ogółem (w %)	Powierzchnia odrolniona i dolesiona w planach miejscowych w powierzchni objętej planami miejscowymi (%)
24	8,695	410,37	2,02	1,63	81,77
122	44,202	80 896,85	92,53	3,75	4,3
6	2,173	5794	100,17	67,08	67,01
1	0,362	305	4,9	0,09	1,96
123	44,565	1239,13	10,4	0,98	10,35



Ryc. 17. Wykres sekwencji kosztów. Optymalna liczba skupień: 5.

Tabela 5

Standaryzowana odległość między centroidami k-średnich

	Skupienie 1	Skupienie 2	Skupienie 3	Skupienie 4	Skupienie 5
Skupienie 1	0,000000	2,574614	2,565591	3,715790	1,045755
Skupienie 2	2,574614	0,000000	1,425681	4,684891	1,571023
Skupienie 3	2,565591	1,425681	0,000000	5,930119	2,695243
Skupienie 4	3,715790	4,684891	5,930119	0,000000	3,234877
Skupienie 5	1,045755	1,571023	2,695243	3,234877	0,000000

Tabela 6

ANOVA dla zmiennych ilościowych. Liczba skupień 5, całkowita liczba przypadków uczących 276

Zmienna	Międzygrupowe SS	df	Wewnątrzgrupowe SS	df	F	Wartość p
DWZ/1000 mieszkańców	6,812083E-09	4	2,411377E-09	271	191,3921	0,000000
DWZ/powierzchnia	5,437543E-03	4	1,873176E-02	271	19,6668	0,000000
Liczba planów/powierzchnia	3,236494E+09	4	3,703456E+09	271	59,2075	0,000000
Powierzchnia planów/powierzchnia	4,847631E+05	4	4,876909E+04	271	673,4328	0,000000

Zmienna	Międzygrupowe SS	df	Wewnątrzgrupowe SS	df	F	Wartość p
Udział % powierzchnia odrolniona i odlesiona/powierzchnia ogółem	2,513480E+04	4	8,606580E+03	271	197,8582	0,000000
Udział % pow odrolniona, odlesiona/pow. planów	1,400217E+05	4	3,906466E+04	271	242,8402	0,000000
DWZ mieszkaniowe/1000 mieszkańców	2,102698E-09	4	1,522878E-09	271	93,5451	0,000000
DWZ usługowe/1000 przedsiębiorców	4,140131E-09	4	3,886507E-09	271	72,1712	0,000000

Spodziewając się, że istnienie różnic pomiędzy gminami pozwala na podzielenie ich na różniące się istotnie grupy, przeprowadzono dla potwierdzenia analizę skupień metodą k -średnich, na podstawie ww. zmiennych (tab. 3–7). Ta metoda polega na ustaleniu losowych skupień w ilości k , a następnie przenoszeniu obiektów między tymi skupieniami, aby zminimalizować zmienności wewnątrz skupień oraz zmaksymalizować zmienność między skupieniami. Ponieważ w zbiorze gmin poszukiwana jest struktura bez przyjmowania założeń wstępnych, do wyszukania najlepszej liczby skupień posłużono się v -krotnym sprawdzianem krzyżowym (ryc. 17) – algorytmem automatycznie wyznaczającym liczbę skupień danych, szeroko wykorzystywanym do wszelkich zadań typu poszukiwanie wzorców. Metoda polega na dzieleniu w sposób losowy próby na v podprób w przybliżeniu podobnej wielkości i wykonaniu następnie kolejno analiz dla $v-1$, sklasyfikowaniu obserwacji – przypisania do skupień obserwacji z próby, która nie służyła do obliczenia skupień i jest traktowana jako próba testowa. Dla każdej obserwacji obliczana jest średnia odległość obserwacji od centrum skupienia, do którego ta obserwacja należy, stanowiąca tzw. błąd klasyfikacji lub koszt, uśredniony po wszystkich $v-1$ powtórzeniach analizy. Obliczenia takie wykonuje się dla coraz większej liczby skupień, aż do momentu, gdy kolejna liczba skupień nie wykazuje procentowego spadku błędu klasyfikacji (kosztu). Na podstawie przeprowadzonej analizy za najbardziej uzasadniony należy uznać podział zbioru gmin na 5 skupień. Jakość dopasowania obiektów do skupień można następnie ocenić na podstawie przeprowadzonej analizy wariancji. W tym przykładzie dla wszystkich czynników ANOVA pozwala stwierdzić wysoko istotne różnice. Przeprowadzone obliczenia pozwalają ocenić poprawność wyboru optymalnej ilości iteracji (wykres sekwencji kosztów), średnie dla skupień i standaryzowaną odległość między skupieniami. Uzyskany w wyniku analizy skupień arkusz z danymi i przypisaniem poszczególnych obiektów do skupień został wykorzystany następnie do sporządzenia tabel wielozmiennych, umożliwiających badanie częstości występowania obserwacji należących do określonych kombinacji wszystkich kategorii, w przypadku więcej niż jednej zmiennej

(tab. 5–7). Z ich pomocą ustalono przynależność gmin do poszczególnych skupień. Wyniki zastosowanej metody pozwalają wyróżnić w zbiorze badanych gmin, biorąc pod uwagę szereg uwzględnionych cech (wymienione w tab. 4–8), 5 odrębnych grup (skupień). Skupienia różnią się istotnie między sobą. Ponieważ analizę skupień wykonano z użyciem zmiennych związanych z gospodarką przestrzenną, można przyjąć, że ugrupowanie gmin oddaje różnice w sposobie prowadzenia polityki przestrzennej¹⁰⁹.

Na podstawie przeprowadzonych badań wyodrębniono pięć typów gmin, z których każdy charakteryzował się specyficzną prowadzoną polityką przestrzenną¹¹⁰.

¹⁰⁹ Dla ostatecznego doprecyzowania można jeszcze raz wskazać, że grupowanie przeprowadzono na podstawie następujących cech: liczba decyzji o warunkach zabudowy na tysiąc mieszkańców, liczba decyzji o warunkach zabudowy na cele mieszkaniowe przypadająca na tysiąc mieszkańców, liczba decyzji o warunkach zabudowy na cele usługowe przypadająca na tysiąc przedsiębiorców, liczba decyzji o warunkach zabudowy w ciągu roku przypadająca na powierzchnię w gminie, liczba planów miejscowych przypadająca na powierzchnię gminy, stosunek powierzchni planów miejscowych do powierzchni gminy, udział powierzchni odrolnionej i odlesionej w powierzchni ogółem i udział powierzchni odrolnionej i odlesionej w powierzchni objętej planami miejscowymi.

¹¹⁰ Skład grup dla 8 zmiennych.

Grupa 1, 24 gminy: Babice, Dąbrowa Tarnowska, Gołymin-Ośrodek, Janowo, Juchnowiec Kościelny, Kłomnice, Kosów Lacki, Limanowa, Międzyrzecz, Olsztynek, Pałecznicza, Pełczyce, Piecki, Purda, Radowo Małe, Rutka-Tartak, Smyków, Sorkwity, Stare Czarnowo, Stare Kurowo, Torzym, Wasilków, Wielbark, Wojnicz.

Grupa 2, 122 gminy: Bestwina, Białogard, Biecz, Biskupice, Bobrowniki, Bochnia, Bogoria, Brzeźno, Budzów, Chybie, Czarny Dunajec, Czeladź, Czorsztyn, Dobczyce, Działdowo, Gąbin, Gilowice, Gnojnik, Goczałkowice-Zdrój, Godów, Gołcza, Gorlice, Gromnik, Gronowo Elbląskie, Gródek nad Dunajcem, Grybów, Halinów, Hażlach, Herby, Jabłonka, Jejkowice, Jerzmanowice-Przebinia, Jordanów, Kalety, Kalwaria Zebrzydowska, Kamienica, Klembów, Klwów, Kłaj, Koszęcin, Kościelisko, Kozy, Krupski Młyn, Krzyżanowice, Lanckorona, Lelów, Lipinki, Lipnica Murowana, Lipnica Wielka, Lipowa, Lubiń, Łapsze Niżne, Łazy, Łososina Dolna, Łukowica, Maków Podhalański, Malechowo, Miedziana Góra, Miedzno, Mierzęcice, Mikołów, Milejewo, Mońki, Mordy, Mszana Dolna, Mucharz, Nadarzyn, Nagłowice, Nawojowa, Nędza, Niedźwiedź, Niepołomice, Nowa Sól, Nowy Wiśnicz, Opatów, Orneta, Osiek, Pawłowice, Pcim, Polanka Wielka, Police, Połaniec, Porąbka, Poronin, Przyrów, Psary, Pszów, Raba Wyżna, Ropa, Rydułtowy, Rytro, Rzezawa, Sędziszów, Sękowa, Skrzyszów, Słaboszów, Sława, Słomniki, Słupia, Sobków, Solec-Zdrój, Stryszawa, Stryszów, Sułkowice, Szczecinek, Szczyrk, Szerzyny, Świnna, Świnoujście, Trzyciąż, Tuchów, Tymbark, Ujsoły, Wadowice, Wilamowice, Wilczyce, Wyrzy, Zator, Zawoja, Zembrzyce.

Grupa 3, 6 gmin: Brzeszcze, Koszarawa, Pleśna, Siepraw, Strawczyn, Tokarnia.

Grupa 4, 1 gmina: Mielno.

Grupa 5, 123 gminy: Banie, Banie Mazurskie, Baranów, Bartoszyce, Będzino, Biała Piska, Bielsk Podlaski, Biskupiec, Bledzew, Bobolice, Bobowa, Bodzanów, Bogdaniec, Bojadła, Boronów, Busko-Zdrój, Chmielnik, Chociwel, Cieszyn, Cybinka, Czaplnek, Czeremcha, Ćmielów, Darłowo, Dąbrowka, Dębno, Dobiegniew, Dolice, Dubeninki, Dźwierzuty, Garwolin, Golczewo, Gostynin, Grodziczno, Grodzisk, Grójec, Grzmiąca, Gubin, Gzy, Iłowa, Iłża, Imielin, Jabłonna, Janowiec Kościelny, Jastrząb, Jedlnia-Letnisko, Jednorzec, Jeziorany, Kamień Pomorski, Karnice, Kielce, Kłobuck, Kłodawa, Kolobrzeg, Konopiska, Korycin, Koszyce, Kozenice, Kożuchów, Krasnosielc, Krosno Odrzańskie, Krynica-Zdrój, Książ Wielki, Libiąż, Lipiany, Lipowiec Kościelny, Lisia Góra, Lubsko, Łomianki, Łomża, Łubowo, Małdyty, Małomice, Manowo, Markłowice, Miasteczko Śląskie, Miłki, Mirosławiec, Mogielnica, Moryń, Mrągowo, Mszczonów, Myślibórz, Nidzica, Nowogródek Pomorski, Olecko, Olesno, Osiek Jasielski, Ośno Lubuskie, Oświęcim, Piątница, Pszczyna, Radłów, Rąbino, Ruciane-Nida,

- w typie 1 gminy wydają względnie dużą liczbę decyzji o warunkach zabudowy (przypadająca na mieszkańców i powierzchnię nieobjętą planami), wyróżniają się niewielką aktywnością związaną z uchwalaniem planów miejscowych, ale zdecydowana większość uchwalonych planów ma przeznaczenie związane z odrolnieniem i odlesieniem gruntów (gminy nastawione na wydawanie decyzji o warunkach zabudowy, dla których priorytetem jest odrolnienie i odlesienie gruntów);
- w typie 2 stwierdzono znikomą liczbę wydanych decyzji o warunkach zabudowy, ale w zamian za to dużą aktywność gmin w zakresie uchwalania planów miejscowych – bez znacznego ukierunkowania na odrolnienie i odlesienie (gminy nastawione na stosowanie planów miejscowych);
- w typie 3 przy niewielkiej liczbie decyzji o warunkach zabudowy stwierdzono znacznie większą aktywność w zakresie uchwalania planów miejscowych, ukierunkowanych przede wszystkim na odrolnienie i odlesienie (gminy nastawione na stosowanie planów miejscowych, dla których priorytetem jest odrolnienie i odlesienie gruntów);
- wyróżniono też jeden specyficzny typ gminy, w którym przy bardzo dużej liczbie wydawanych decyzji o warunkach zabudowy stwierdza się niewielką powierzchnię objętą planami miejscowymi;
- w grupie 5, w której przy przeciętnej liczbie wydawanych decyzji o warunkach zabudowy występuje też przeciętny zakres objęcia powierzchni gminy planami miejscowymi (gminy prowadzące przeciętną politykę przestrzenną).

Na podstawie przeprowadzonych badań można wyodrębnić jednak osobną grupę gmin, które wykorzystują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w jednym, konkretnym celu, służącym odrolnieniu i odlesieniu gruntów. Występuje to w ramach dwóch wariantów: gmin, które poza uchwalaniem takich planów prawie w ogóle nie są aktywne w sferze przestrzennej oraz gmin wydających decyzje o warunkach zabudowy (co – podkreślić należy – nie zależy w pełni od ich dobrej woli, ale kierowanych wniosków) i obok tego uchwalających plany na wskazane cele. W obu przypadkach poważnym błędem jest traktowanie planów miejscowych wyłącznie jako narzędzia przyczyniającego się do umożliwienia zabudowy poszczególnych – chronionych dotąd terenów. Zaangażowane w taki sposób władze gmin nie chronią ładu przestrzennego, ani zrównoważonego rozwoju. O ile inne zmiany przeznaczenia terenów zawierane w planach miejscowych mogą być dyskusyjne i bardziej generalna ocena byłaby zbyt daleko idąca, o tyle w przedmiotowym przypadku, może już zostać wyrażona. Można ją zakwalifikować jako kolejny – obok niskiego stopnia krytycyzmu wobec wniosków o ustalenie warunków zabudowy – przykład pewnej dysfunkcyjności roli gmin w systemie gospodarki przestrzennej. Już na tym etapie

Rybno, Rychliki, Rymań, Rytwiiany, Skwierzyna, Stargard, Stopnica, Suwałki, Szczawnica, Szczuczyn, Szczurowa, Szprotawa, Sztabin, Świebodzin, Świerklaniec, Tarnów, Tolkmicko, Trzebinia, Ustronie Morskie, Ustroń, Wałcz, Witnica, Włoszczowa, Wodzisław, Zakliczyn, Zambrow.

można wskazać, że potwierdzone zostały założenia dotyczące negatywnej roli decyzji o warunkach zabudowy w wielu gminach. Jeżeli bowiem w gminie rocznie wydaje się bardzo dużo decyzji o warunkach zabudowy, a władze gmin wobec tych wniosków nie są krytyczne, będzie to wywierało istotny wpływ na zakres bezładu przestrzennego. Duża liczba decyzji o warunkach zabudowy oznacza dużą liczbę inwestycji. Brak krytycyzmu organów oznacza znaczny subiektywizm przesłanek ustalania warunków zabudowy (liczne, oparte na analizach indywidualnych stanów faktycznych, przykłady tych przypadków podano w ramach wcześniejszych badań [Nowak 2015b, s. 19–60], zweryfikowano również rozstrzygnięcia samorządowych kolegiów odwoławczych; z analizy wynikają wnioski o niskiej jakości wydawanych w gminach decyzji o warunkach zabudowy [Nowak, Mickiewicz 2013, s. 415–426]¹¹¹. Z powyższych analiz wynika ponadto, że znaczny stopień niesprawności może występować również w gminach opierających mocniej politykę przestrzenną na planach miejscowych.

Porównanie wyników badań skłania do następujących wniosków:

- Wyniki badań potwierdzają tezę, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego odgrywa faktycznie alternatywną rolę wobec decyzji o warunkach zabudowy; gminy uchwalające w większym stopniu plany miejscowe prowadzą bardziej odpowiedzialną politykę przestrzenną także w innych sferach (np. przy weryfikacji wniosków o ustalenie warunków zabudowy).
- Nie jest jednak trafne założenie, że uchwalenie planu miejscowego jest zawsze jednoznaczne z poprawną (efektywną) polityką przestrzenną. Dowodem na rzecz tej tezy mogą być przedstawione powyżej wyniki dotyczące planów miejscowych odralniających i odlesiających poszczególne tereny. W jednostkowych przypadkach jest to dopuszczalne. Problem powstaje wtedy, gdy plany miejscowe w danej gminie są wykorzystywane przede wszystkim do tego celu. Relatywnie duża liczba gmin wykorzystujących plany miejscowe wyłącznie w takich celach skłania również do wniosku o częściowym potwierdzeniu się hipotezy badawczej dotyczącej braku wykorzystywania przez władze gminy planów miejscowych w celu ochrony ładu przestrzennego. Jest to ponadto jeden z przykładów błędów władz gminnych przy stosowaniu narzędzi polityki przestrzennej. Nie powinny one służyć tylko celom, które z perspektywy całego systemu gospodarki przestrzennej mają znaczenie dodatkowe. Jeżeli władze gmin z tych dodatkowych celów robią w swojej polityce przestrzennej cel główny, świadczy to o braku znajomości wartości systemu gospodarki przestrzennej lub braku woli realnej ochrony tej wartości. Z perspektywy systemu gospodarki przestrzennej oznacza to więc ich niesprawność (co skłania do wniosku częściowego potwierdzenia również czwartej hipotezy badawczej). Na

¹¹¹ Główne problemy dotyczą wyznaczania obszaru analizowanego, oceny przesłanek kontynuacji funkcji, wyznaczania linii zabudowy, a także oceny, czy decyzja o warunkach zabudowy musi odnosić się do całej działki, czy też może do jej części.

obecnym etapie badań można powyższe odnieść jednak tylko do części badanych gmin.

- Do zdiagnozowania jakości prowadzonej przez gminę polityki przestrzennej dane dostępne w BDL są pomocne, ale niewystarczające (co obrazuje wyodrębnienie powyżej grupy gmin „przeciętnych” – dopiero skonfrontowanie ich z wcześniej uzyskanymi danymi bezpośrednio z gmin pozwoli na szerszą analizę).

Potwierdzone zostało tym samym założenie, że przedstawione w rozdz. 3 informacje mogą stanowić podstawę do weryfikacji sprawności władz gminnych w zakresie prowadzenia polityki przestrzennej. Jednak przeprowadzone badania pozwoliły uszczegółowić sposób ich wykorzystania. Konkludując, przy ocenie stopnia sprawności polityki przestrzennej (i przy realizacji celu nr 2 niniejszej pracy) w gminach na obecnym etapie kluczowe będą informacje:

- Na temat liczby odmów decyzji o warunkach zabudowy i stosunku odmów do liczby wydawanych decyzji o warunkach zabudowy. Dysfunkcjonalność wystąpi w przypadku, gdy przy większej liczbie wydawanych decyzji o warunkach zabudowy (powyżej 10 decyzji rocznie) nie stwierdza się prawie w ogóle odmów wydania tych decyzji.
- Na temat tego, jak duża część uchwalonych w gminie planów miejscowych wiąże się z odrołnieniem lub odlesieniem. Jeżeli jest to część przeważająca – również można stwierdzać niepełne realizowanie założeń systemu gospodarki przestrzennej w danej gminie.

Natomiast dobrym prognostykiem znamionującym aktywną politykę przestrzenną będzie sytuacja, w której w gminie co najmniej 50% powierzchni jest objęte planami miejscowymi przeznaczonymi na inne niż odrołnienie lub odlesienie cele. Nie jest to oczywiście jednoznaczne z pozytywną oceną polityki przestrzennej prowadzonej przez gminę, niemniej jednak stwarza lepsze warunki do prowadzenia polityki przestrzennej (zakładając, że władze gminy nie popełniają błędów przedstawionych w dalszej części).

W tym kontekście pozostaje do doprecyzowania jeszcze jedno zagadnienie. Co do zasady pochwalono powyżej model, w ramach którego władze gminy uchwalają większą liczbę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Nie oznacza to jednak, że zawsze uchwalanie planów świadczy o w pełni poprawnej polityce przestrzennej. Jak wskazano powyżej, błędem może być wykorzystywanie planów tylko w celu odralniania gruntów. W dalszej części rozdziału zostaną przedstawione problemy z wykładnią planów (zauważalne z perspektywy innych władz samorządowych). W tym miejscu natomiast warto przedstawić wynik badań uzupełniających, dotyczących powodów uchwalania planów miejscowych.

W stosunku do gmin, które udzieliły odpowiedzi na pytania badawcze podjęto próbę¹¹² przeprowadzenia szerszych wywiadów bezpośrednich. Dotyczyły one przede

¹¹² W grudniu 2016 r.

wszystkim odpowiedzi na pytanie, dlaczego w konkretnej gminie uchwalane są plany miejscowe. Szersze odpowiedzi udało się uzyskać w 61 gminach¹¹³. W tej grupie:

- przedstawiciele 33 gmin (czyli 50,82% udzielonych odpowiedzi) wskazali, że głównym powodem uchwalania planów miejscowych są wnioski właścicieli nieruchomości i inwestorów;
- przedstawiciele 11 gmin (18,03%) wskazali, że uchwalając plany miejscowe próbują dostosować się do zmian prawnych i faktycznych w gminie;
- przedstawiciele 7 gmin (11,48%) wskazali, że przez plany miejscowe dążą do rozszerzenia możliwości zabudowy w gminie;
- tylko przedstawiciele 4 gmin (6,56% udzielonych odpowiedzi) wskazało jako główne powody kwestie związane z zachowaniem ład przestrzennego.

Jak wskazano powyżej badania mają charakter uzupełniający. Trzeba też zastrzec, że nawet określona deklaracja ze strony przedstawicieli danej gminy nie jest w pełni wystarczająca dla szerokiej oceny. Nawet przy realizacji oczekiwań konkretnych użytkowników przestrzeni można bowiem np. wprowadzać do planów normy chroniące ład przestrzenny. Ponadto w jednej grupie rozpatrywać można odpowiedzi przedstawicieli gmin wskazujących rolę wniosków mieszkańców i przedstawicieli gmin bardziej ogólnie deklarujących konieczność stworzenia szerszych możliwości zabudowy w gminie. Natomiast w grupie gmin, których przedstawiciele przede wszystkim opierają się na wnioskach, poważną część zajmują gminy w pełni objęte planami miejscowymi, które zgłaszane przez mieszkańców/inwestorów wnioski traktują jedynie jako podstawę do niewielkich zmian obowiązujących planów.

Uwzględniając te wszystkie zastrzeżenia, trzeba jednak wskazać, że zdecydowana większość badanych gmin (i tę prawidłowość można przenieść do wszystkich gmin w Polsce) zbyt łatwo dają zdominować politykę przestrzenną przez konkretne doraźne potrzeby (które nie muszą być skoordynowane systemowo) i wciąż zbyt łatwo przeznaczają kolejne tereny pod nową zabudowę (w niektórych gminach widoczna jest zresztą inna ocena sytuacji ze strony władz, a inna ze strony pracowników odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne¹¹⁴). W takim ujęciu plany miejscowe nie chronią

¹¹³ Są to (według kolejności udzielanych odpowiedzi) gminy: Gromnik, Szczurowa, Pcim, Jerzmanowice, Ruciane Nida, Tarnów, Białogard, Ujsoły, Iłowa, Golczewo, Raławice, Spytkowice, Słopnice, Przewóz, Czarny Dunajce, Wilamowice, Dąbrówka, Kościelisko, Tolmicko, Krosno Odrzańskie, Zembrzyce, Lipowa, Bielsk Podlaski, Smyków, Mońki, Tymbark, Bartoszyce, Radlin, Strawczyn, Biała Piska, Nowa Sól, Janowo, Zator, Godów, Bogdaniec, Rychliki, Piecki, Barciany, Nidzica, Czeladź, Biskupice, Banie, Garwolin, Kargowa, Kłaj, Jodłownik, Gzy, Mordy, Brzeszcze, Kamienica, Łososina, Niepołomice, Wodzisław, Knyszyn, Blachownia, Wadowice, Gnojnik, Nowe Warpno, Lisia Góra, Dobczyce i Klomnice. Gminy są więc z różnych badanych województw, są zarówno wiejskie, jak i wiejsko-miejskie i prowadzą zróżnicowane typy polityki przestrzennej.

¹¹⁴ Można dodać, że ten problem był relatywnie rzadko do tej pory zauważany w analizach. Trudno to zresztą w sposób szerszy i obiektywny opisać w ramach prezentacji wyników badań (tym bardziej, że nie życzą sobie tego również sami pracownicy samorządowi). Ten problem może jednak obrazować również to, jak względy polityczne w gminie wpływają na konkretne merytoryczne rozwiązania.

w dostatecznym stopniu ładu przestrzennego (zainteresowanie tym tematem wyraziła niewielka część przedstawicieli badanych gmin). Konieczność szerszych, bardziej systemowych działań jest więc na szczeblu lokalnym słabo zauważalna. Może rzeczywiście również w tym kontekście pewnym rozwiązaniem byłaby szersza integracja polityki rozwoju. Nie można tego rozwiązania (podobnie jak wielu innych) traktować jako złotego środka rozwiązującego wszystkie problemy. Niemniej jednak, stanowić on będzie jeden z ważnych elementów przebudowy systemu gospodarki przestrzennej.

W nawiązaniu do wyników badań, można również przedstawić kilka wybranych (przedstawionych anonimowo) wypowiedzi przedstawicieli gmin stanowiących odpowiedź na pytanie o powody uchwalania planów miejscowych:

- *Plany miejscowe obejmują powierzchnię całej gminy sporządzane i uchwalane są co kilka lat. Spowodowane jest to m.in. liczbą złożonych wniosków. Jeżeli po krótkim okresie od momentu wejścia w życie planu miejscowego zbierzemy określoną liczbę nowych wniosków, to przystępujemy do tzw. zmiany punktowej planu miejscowego, która obejmuje pojedyncze działki, bez konieczności zmiany całego planu.*
- *Cel tworzenia planów miejscowych był taki, że jako gmina podmiejska mamy wyznaczone duże obszary pod zabudowę mieszkaniową i w związku z tym należy zapewnić możliwość obsłużenia komunikacyjnego tych terenów. Jeśli zabudowa byłaby realizowana jako tzw. ulicówka, w przyszłości doprowadziłoby to do całkowitego zamknięcia rozwoju dla drugiej i kolejnych linii zabudowy.*
- *Zgadzam się ze stwierdzeniem, że nawet najgorszy plan miejscowy jest lepszy, niż brak planu miejscowego. Wyraźnie widać to po cenach nieruchomości (nieruchomości bez miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego są dużo tańsze), a jednocześnie to jedna z pierwszych rzeczy, na które zwracają uwagę potencjalni kupujący. Nie można też nie wspomnieć o jasnych warunkach dla inwestorów: co można, a czego nie.*
- *Gmina zrezygnowała z opracowywania planu, gdyż jest to dosyć kosztowna i długotrwała procedura.*

Zestawienie opinii potwierdza bardzo zróżnicowaną perspektywę przedstawicieli –gmin zajmujących się polityką przestrzenną. Można wskazać, że samo uchwalanie planów miejscowych może być rozpatrywane z różnych perspektyw, dostarczających samodzielnych argumentów na rzecz uchwalania lub na rzecz biernej polityki przestrzennej. Tym ostatnim argumentem będą realia finansowe gminy. Natomiast za planami w gminach przemawiają potencjalne konsekwencje związane z realizacją określonych inwestycji (i korzyściami dla władz gminnych, ale również konkretnych mieszkańców). Zdecydowanie mniejszą rolę odgrywają sygnalizowane we wcześniejszych rozdziałach kluczowe wyzwania stojące przed polityką przestrzenną w Polsce.

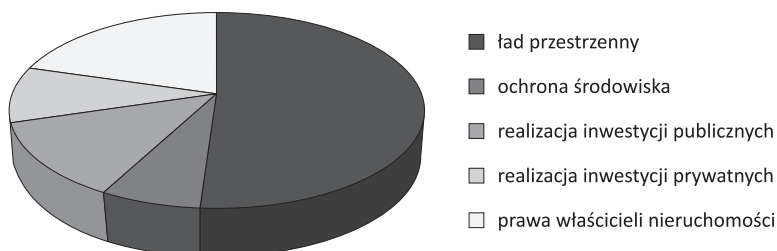
4. Niesprawność władz w polityce przestrzennej w badanych gminach

Niesprawność władz może przybierać zróżnicowane formy. Jak wskazano we wcześniejszym rozdziale, w planowaniu przestrzennym może się ona sprowadzać do:

- braku możliwości i umiejętności ochrony – zwłaszcza na szczeblu lokalnym – podstawowych wartości związanych z planowaniem przestrzennym, w tym ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju;
- braku tworzenia i egzekwowania obiektywnych kryteriów związanych z realizacją przez użytkowników przestrzeni konkretnych uprawnień inwestycyjnych i w konsekwencji pogłębianiu konfliktów przestrzennych;
- braku umiejętności rozwiązywania konfliktów przestrzennych, a zamiast tego pogłębianie tych konfliktów.

Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, władze lokalne nie mogą, ani nie potrafią realizować w pełni celów związanych z prowadzeniem polityki przestrzennej. Przyczynami mogą być niedoskonałość obecnych rozwiązań systemowych, ale też niewystarczające przygotowanie przedstawicieli gmin odpowiedzialnych za politykę przestrzenną. W kontekście ostatniego z zagadnień trzeba zaakcentować niski poziom kapitału społecznego – nie tylko w poszczególnych urzędach administracji publicznej, ale też w danych społecznościach, niedostatecznie wrażliwych na kwestie ładu przestrzennego.

Przykładem dla powyższych tez mogą być studia przypadków odnoszące się do konkretnych, wydawanych decyzji administracyjnych. Przy wydawaniu tych decyzji często może się zdarzyć, że poszczególne wytyczne wynikające z *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* albo rozporządzenia, nie są realizowane lub też są interpretowane w sposób zupełnie odmienny od przyjętego w ramach prawidłowej wykładni. Aby te okoliczności w badanych gminach zweryfikować szerzej – z ilościowego punktu widzenia – zadano przedstawicielom badanych gmin kilka pytań związanych z tymi kwestiami. Wyniki są trudniej mierzalne, niż te analizowane powyżej, jednak w analizowanym kontekście odgrywają szczególną rolę. Należy założyć, że udzielone odpowiedzi są istotną informacją na temat prowadzonej w danej jednostce polityki przestrzennej (i świadomości jej pracowników). Jednak w praktyce nie można wykluczyć podejmowania innych działań, niezależnych od wyrażanych deklaracji.

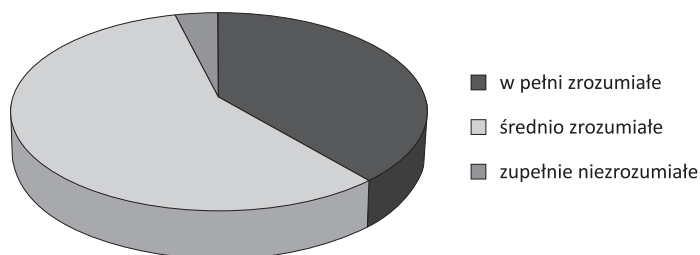


Ryc. 18. Najważniejsze wartości w systemie gospodarki przestrzennej

Jednym z najważniejszych zadań władz publicznych w ramach prowadzonej polityki przestrzennej, powinna być ochrona ładu przestrzennego. Ład przestrzenny, obok zrównoważonego rozwoju, stanowi podstawową wartość przy okazji kształtowania przeznaczenia poszczególnych terenów. Zachowanie ładu przestrzennego (z zastrzeżeniem istnienia wskazanych wcześniej, związanych z nim problemów terminologicznych) stanowi więc uzasadnienie dla różnego rodzaju ograniczeń możliwości zabudowy. Ograniczenia te muszą być skonkretyzowane na szczeblu ustawowym, nie zmienia to jednak wskazanej powyżej tendencji. Dopiero po zachowaniu wytycznych związanych z ładem przestrzennym można mówić o innych wartościach, w tym prawie właścicieli nieruchomości do zabudowy, czy konieczności realizacji różnego rodzaju inwestycji. Dotyczy to również realizacji inwestycji publicznych: zasada ładu przestrzennego odnosi się bowiem także do uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Te ostatnie względy mogą uzasadniać realizację inwestycji celu publicznego w danym miejscu.

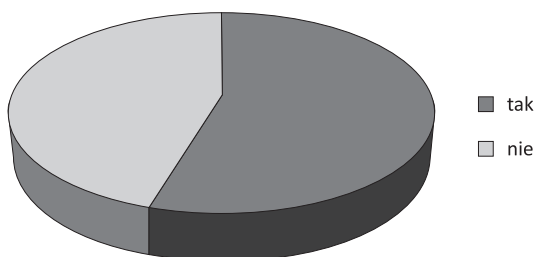
Mając to na uwadze, w pytaniu skierowanym do gmin przedstawiono kilka wartości, które występują i są analizowane w systemie gospodarki przestrzennej (ryc. 18). Dobór wartości wynika przede z art. 1 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* powołującym się na ład przestrzenny i zrównoważony rozwój (w polskim prawie występujący w wymiarze środowiskowym). Analiza kolejnych przepisów wspomnianej ustawy, a także *Ustawy Prawo budowlane* i powoływanej w poprzednich rozdziałach literatury przedmiotu – skłania do wniosku, że przy kreowaniu polityki przestrzennej kluczową rolę odgrywają interesy inwestorów i właścicieli nieruchomości. W ramach tego pytania w ankiecie postanowiono niejako przeciwstawić je łaadowi przestrzennemu i ochronie środowiska, aby sprawdzić, jak na taką alternatywę zareagują ankietowani. Celowo mają one często zbliżony zakres (np. realizacja inwestycji prywatnych i ochrona prawa własności). Chodziło również o szeroką weryfikację w ten sposób, w ilu gminach nie budzi wątpliwości, że czołową wartością w systemie gospodarki przestrzennej jest ład przestrzenny. To przecież przede wszystkim ten ład przestrzenny ma być bowiem – zgodnie z zamierzeniami ustawowymi – chroniony przez władze publiczne. Ten punkt widzenia podzielają przedstawiciele nieznaczonej większości badanych gmin. Pozostaje jednak bardzo duża grupa badanych gmin, w których występuje przekonanie, że od ładu przestrzennego ważniejsze są inne war-

tości, jak chociażby prawo własności właściciela nieruchomości. Takie przekonanie musi skutkować uznaniem maksymalnej swobody budowlanej, ograniczanej w naturę wyjątkowych przypadkach. Potwierdzeniem tego może być fakt, że w żadnej z badanych gmin deklarujących jako nadrzędną wartość – prawa właścicieli nieruchomości – nie stwierdzono odmów warunków zabudowy w liczbie przekraczającej 10 w skali roku. Tak więc można domniemywać, że tego rodzaju gminy uznają kluczową rolę prawa własności w planowaniu przestrzennym i założenia te wcielają w życie przez dopuszczanie zróżnicowanych – często problematycznych – wniosków o ustalenie warunków zabudowy. Brak traktowania ładu przestrzennego jako kluczowej zasady systemu gospodarki przestrzennej potwierdza również to, że ład przestrzenny nie jest chroniony w stosowanych obecnie narzędziach polityki przestrzennej. Trudno, aby tak było w gminach, których przedstawiciele przywiązują większą wagę do możliwości realizacji inwestycji. Zresztą, często taka sytuacja nie jest spowodowana wyłącznie niesprawnością władz gminnych. Przedstawiciele gmin wskazujących na inne niż ład przestrzenny i ochrona środowiska wartości tłumaczyli często, że odnoszą się w ten sposób do realnego stanu faktycznego. Argumentują, że w ich przekonaniu podejmowanie bardziej rygorystycznych działań i tak ostatecznie skutkowałoby niekorzystnymi dla organów gmin rozstrzygnięciami organów odwoławczych oraz sądów administracyjnych. Teza ta znajduje jedynie częściowe potwierdzenie. W większości orzeczeń sądy administracyjne uznają szerokie prawo władz gmin do ograniczania prawa własności w planach miejscowych, czy też tolerują pewną „próżnię decyzyjną” przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy¹¹⁵. Niemniej z „pragmatycznej” perspektywy części gmin wygodniejsze wydaje się unikanie prawnych, społecznych i politycznych konfliktów z właścicielami nieruchomości i inwestorami. Znajduje to przełożenie na podejście władz gminnych do polityki przestrzennej i ignorowania wymogu ochrony ładu przestrzennego.



Ryc. 19. Ocena zrozumiałości kryteriów ustalania warunków zabudowy przy wydawaniu decyzji

¹¹⁵ Na podobnej zasadzie zaczyna obecnie być wypaczana instytucja bilansu terenów pod zabudowę. Przejawem tego będą stanowiska, zgodnie z którymi, w przypadku gdy zmiana studium dotyczy tylko części gminy, bilans powinien być sporządzony również dla tej części.



Ryc. 20. Ocena, czy organy gminy mają swobodę przy wyznaczaniu obszaru analizowanego

Przeważająca większość badanych gmin wyraźnie deklaruje kłopoty przy ustalaniu warunków zabudowy (ryc. 19). Problemem jest nie to, że powyższe skutkuje koniecznością analiz orzecznictwa. Za problem należy bowiem uznać przede wszystkim to, że orzecznictwo w tym zakresie jest niezbyt jasne i precyzyjne (co potwierdzają przeprowadzone w gminach wywiady bezpośrednie). Także przyjęć należy, że w różnych gminach kryteria związane z ustalaniem warunków zabudowy wyglądają różnie. W takiej sytuacji wręcz niemożliwa wydaje się ochrona ładu przestrzennego i wdrażanie jakiegokolwiek polityki przestrzennej (tym bardziej, że jak wskazano powyżej, duża część badanych gmin nie ma świadomości, że jest to ich obowiązkiem). Można dodać, że średnie lub poważne problemy związane z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy zauważa i deklaruje:

- 68,2% gmin wydających rocznie ponad 50 decyzji o warunkach zabudowy,
- 46,2% gmin wydających rocznie powyżej 10 decyzji o warunkach zabudowy i jednocześnie prawie w ogóle nie wydających odmów ustalenia warunków zabudowy.

W związku z tym można przyjąć, że zdecydowana większość gmin, które w największym stopniu korzystają z tego narzędzia polityki przestrzennej nie ma zupełnej pewności, czy działa poprawnie (nawet tylko z formalnoprawnego punktu widzenia), a prawie połowa gmin akceptujących niemal wszystkie wnioski o ustalenie warunków zabudowy działa również w tym zakresie w większym stopniu na wycucie, niż z pełną, niebudzącą żadnych większych wątpliwości znajomością konkretnych procedur administracyjnych. Potwierdza to wcześniejsze sformułowane tezy związane z niesprawnością władz publicznych w zakresie planowania przestrzennego.

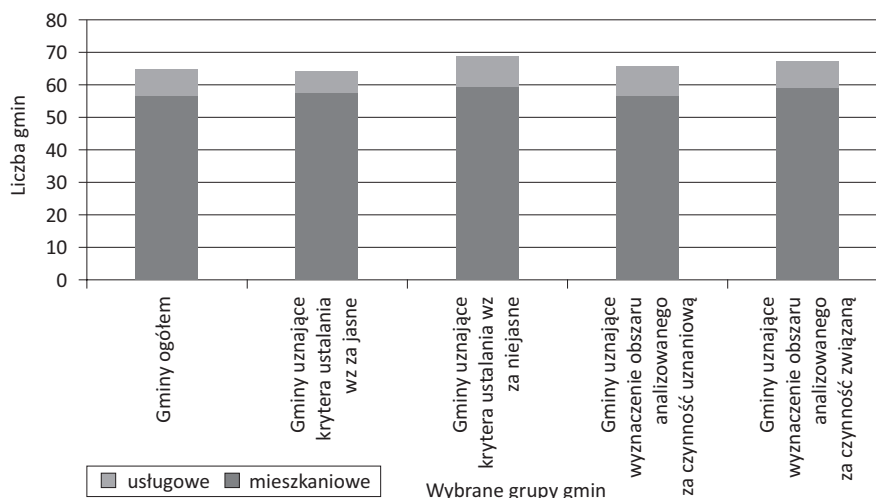
W tych samych kategoriach należy oceniać odniesienie się przedstawicieli gmin do jednego z kluczowych zagadnień (które może rzeczywiście powodować problemy przy wykładni) występujących przy wydawaniu przedmiotowych decyzji. W badanych gminach występują bowiem rażące rozbieżności w zakresie koncepcji wyznaczania obszaru analizowanego (na cele ustalenia warunków zabudowy). Większość badanych uznała, że gminy mają swobodę przy wyznaczaniu obszaru analizowanego (zawierającego tereny stanowiące punkt odniesienia dla inwestycji wyrażonej we wniosku o ustalenie warunków zabudowy). Jest to stanowisko błędne, gdyż ramy wyznaczania

tego obszaru wyznaczają – w powiązaniu z orzecznictwem – przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury.

Niemniej jednak w skali kraju (ryc. 20) istnieje poważne zróżnicowanie konkretnych zasad, na podstawie których zasady nowej zabudowy będą tworzone. Wielkość obszaru analizowanego ma konkretny wpływ na możliwość realizacji inwestycji. Im taki obszar będzie większy, tym większa jest szansa, że obejmie tereny zabudowane w sposób odpowiadający oczekiwaniom konkretnego inwestora i że w konsekwencji – tym więcej będzie dopuszczalnych różnorodnych form zabudowy (i w konsekwencji tym większe zagrożenie dla ładu przestrzennego). W związku z powyższym można więc potwierdzić założenia, zgodnie z którymi:

- Konkretnie czynności przestrzenne w poszczególnych gminach są prowadzone odmiennie.
- Niejednakowe traktowanie niejasnych kryteriów związanych z ustaleniem warunków zabudowy przez organy gmin, prowadzi do tego, że ład przestrzenny w większości przypadków nie jest chroniony.

Przeprowadzone badania potwierdzają hipotezę o niesprawności władz gminnych w relacjach z użytkownikami przestrzeni, w tym przy rozwiązywaniu konfliktów przestrzennych. Potwierdzono pewne nieprzygotowanie przedstawicieli dużej części badanych gmin do szerszej analizy problemów związanych z polityką przestrzenną. Już w tym miejscu warto zasygnalizować również to, że mimo tych problemów, znaczna część pracowników samorządowych odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne chciałaby w szerszym stopniu chronić ład przestrzenny. Jednak wtedy napotyka bardzo często na bariery i jeszcze większe nieprzygotowanie do tej problematyki ze strony samych władz gminnych.

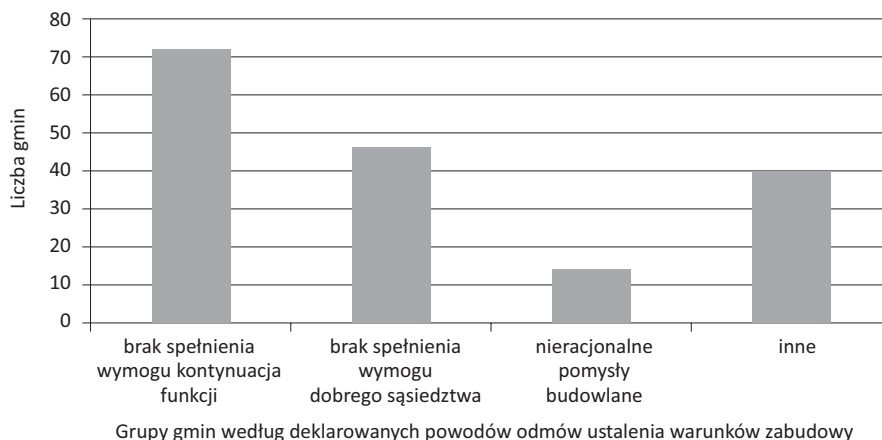


Ryc. 21. Przeznaczenie decyzji o warunkach zabudowy w grupach gmin wyrażających zróżnicowane oceny przesłanek ich ustalenia

Uzupełniająco zweryfikowano, w jaki sposób w poszczególnych grupach gmin (dobrych na podstawie sposobu udzielania odpowiedzi zaprezentowanych na poprzednich dwóch rycinach) kształtują się proporcje decyzji o warunkach zabudowy przeznaczanych na cele mieszkaniowe oraz usługowe (ryc. 21). Można wskazać, że:

- w grupie gmin oceniających kryteria ustalania warunków zabudowy jako niejasne, znaczna część decyzji przeznaczana jest zarówno na cele mieszkaniowe, jak i usługowe;
- więcej decyzji o warunkach zabudowy na cele mieszkaniowe jest w grupie gmin oceniających, że obszar analizowany wyznaczany jest w sposób uznaniowy.

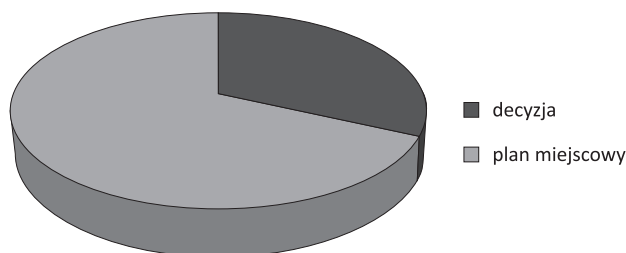
Tak więc można przyjąć, że w znacznym stopniu to właśnie decyzje o warunkach zabudowy przeznaczone na cele mieszkaniowe mogą stanowić podstawę do nadużywania przez władze gminy powierzonego im władztwa planistycznego i dostosowywania wyników prowadzonych analiz urbanistycznych do założonego z góry rezultatu (czego przykładem może być takie wyznaczenie obszaru analizowanego, aby koniecznie objąć działkę mogącą stanowić punkt odniesienia dla planowanej inwestycji). W takiej sytuacji część uczestników rynku nieruchomości jest wręcz prowokowana do wywierania presji na władze gminy, aby szerzej wyznaczyły dany obszar analizowany, nawet w przypadku, gdy władze gminy nie są tym zainteresowane (pozostając przy założeniu, że z perspektywy formalnoprawnej nie ma takiej możliwości). Można więc przyjąć, że wywoływane przy tej okazji konflikty przestrzenne oparte są właśnie na niejasnych, dowolnie interpretowanych przez uczestników rynku nieruchomości kryteriach ustawowych. Potwierdza się w ten sposób hipoteza czwarta pracy, dotycząca popełnianych przez władze gmin błędów przy stosowaniu narzędzi polityki przestrzennej. Dopuszczanie w zbyt dużym zakresie zabudowy mieszkaniowej pogłębia problemy diagnozowane w literaturze przedmiotu (dotyczące nadmiaru terenów przeznaczonych w planach miejscowych i studiach pod zabudowę mieszkaniową).



Ryc. 22. Powody odmów ustalenia warunków zabudowy

W gminach, które chociażby w niewielkim zakresie odmawiają ustalenia warunków zabudowy, zweryfikowano główne powody z tym związane. Zaproponowane zostały cztery rodzaje odpowiedzi: dwie pierwsze bardzo mocno się ze sobą łączą, ale dotyczą mimo wszystko osobnych kwestii. Zasada kontynuacji funkcji obejmuje konieczność weryfikacji przeznaczenia i parametrów technicznych na działkach sąsiednich dla planowanej inwestycji. Z kolei dobre sąsiedztwo kładzie w większym stopniu nacisk na wyodrębnienie obszaru stanowiącego punkt odniesienia (obszaru analizowanego). W obu przypadkach naruszenie tych zasad dotyczyłoby samej treści wniosku o ustalenie warunków zabudowy i takiej oceny dokonanej przez organ administracji publicznej. Trzecia odpowiedź jest zbliżona do dwóch pierwszych, ale została sformułowana w nieco odmienny sposób (znów zakładając różne terminologie i sposoby rozumienia konkretnych pojęć, występujących w gminach). Nie znajduje ona bezpośredniej podstawy w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* i świadczy przede wszystkim o tym, że w konkretnych gminach weryfikuje się wnioski o ustalenie warunków zabudowy w dosyć uznaniowy, arbitralny sposób. Z przeprowadzonych badań wynika (ryc. 22), że zdecydowana większość przedstawicieli badanych gmin przy okazji analizy wspomnianych wniosków zwraca uwagę przede wszystkim na ustawowe kryteria. Nie zmienia to jednak wcześniej poczynionych konkluzji, że i tak kryteria te w różnych gminach są interpretowane na różne odrębne sposoby. Wyniki badań potwierdzają również tezę, że to zasady kontynuacji funkcji i bliskiego sąsiedztwa sprawiają w praktyce najwięcej problemów przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Na tej podstawie można więc założyć, że kluczowym problemem (zadaniem) z perspektywy uczestnika rynku nieruchomości chcącego doprowadzić do zabudowy określonego terenu jest przekonanie władz gminy do tego, że gdzieś w „bezpośrednim otoczeniu” znajduje się zabudowa, która może stanowić punkt odniesienia dla planowanej inwestycji. Zazwyczaj sprowadzać to się będzie do formułowania tezy o potrzebie wyznaczenia większego obszaru analizowanego lub też uznania jako punktu odniesienia dla planowanej inwestycji budynku znacznie odmiennego. Z wywiadów bezpośrednich przeprowadzonych w gminach wynika jednak też to, że zauważalna bywa jeszcze odmienna praktyka: próba „dostosowania” otoczenia w taki sposób, aby możliwe było wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Jeden z przykładów takiego proceduru wyglądał następująco: punktem odniesienia dla planowanej inwestycji o przeznaczeniu mieszkaniowym mogła być jedyna zabudowana działka w okolicy. Problem polegał na tym, że była ona przeznaczona pod funkcję zagrodową. Natomiast faktyczne wykorzystywanie tej nieruchomości od wielu lat było typowo mieszkaniowe. Inwestor przekonał właściciela tej działki do zmiany funkcji swojego terenu z zagrodowej na mieszkaniową (do tego, zgodnie z niektórymi tezami orzecznictwa, nie trzeba było zachować wymogu kontynuacji funkcji). Następnie taka zabudowa mieszkaniowa mogła być z kolei punktem odniesienia dla zabudowy planowanej w ramach podstawowej z tej perspektywy inwestycji.

Zapewne tego typu praktyki (takie same i podobne) nie będą zjawiskiem nadmiernie częstym, ale mimo wszystko zauważalnym. W takiej sytuacji dochodzi do zmiany sposobu zagospodarowania nie tylko terenu głównej inwestycji, ale również jej otoczenia. W tym większym stopniu możliwa jest dezintegracja systemu gospodarki przestrzennej przez doprowadzanie do zróżnicowanych zmian w zagospodarowaniu terenów.



Ryc. 23. Ocena efektywności narzędzi polityki przestrzennej

Po określeniu tego, w jakim stopniu w konkretnych gminach znane i przyswojone są kryteria związane z planowaniem przestrzennym, zwłaszcza wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy, warto zwrócić uwagę, jak przedstawiciele gmin oceniają efektywność kluczowych narzędzi polityki przestrzennej. Wzięto pod uwagę plany miejscowe i decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, czyli narzędzia przesądzające w najsilniejszym terytorialnie zakresie o przeznaczeniu i konkretnym zagospodarowaniu terenu. Przez efektywność rozumie się w tym kontekście sprawność przy realizacji powierzonych celów¹¹⁶. Jak wskazano wcześniej, badane gminy różnie wskazywały priorytetowe zasady planowania przestrzennego. W pytaniu więc nie naprowadzano ich na wskazanie konkretnych wartości, ale pytano o główne cele ujęte z perspektywy konkretnej gminy (a perspektywy te są zróżnicowane).

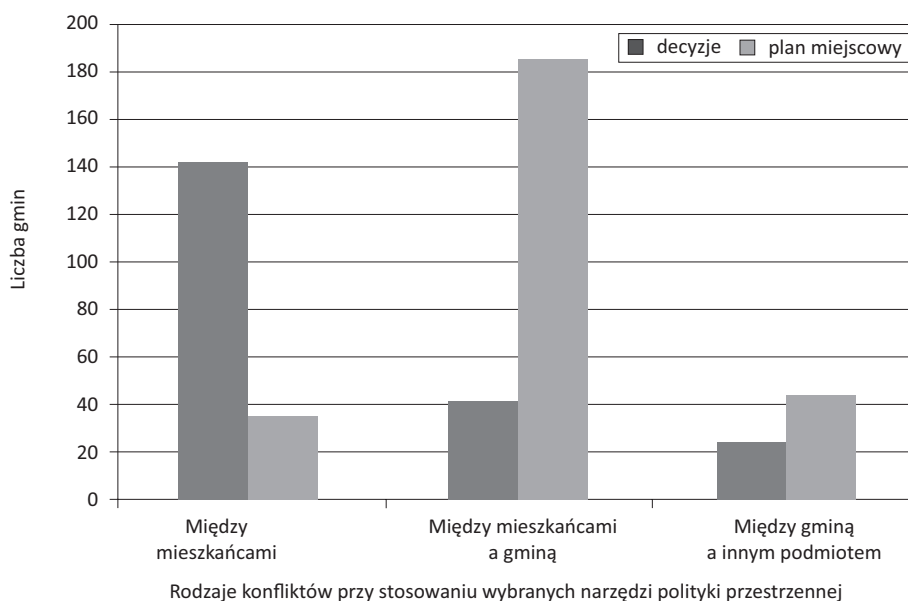
Ponadto zasygnalizować należy tendencje, zgodnie z którymi:

- Gminy objęte nawet w średnim stopniu planami miejscowymi (ponad 20% powierzchni gminy) w przeważającej większości uznają za najbardziej efektywny miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – tylko w przypadku 7,5% odpowiedzi przedstawiciele tej grupy jako bardziej efektywne narzędzie wymieniają decyzję.
- Większość (56%) gmin wydających rocznie powyżej 50 decyzji o warunkach zabudowy wskazuje także plan miejscowy jako narzędzie bardziej efektywne. Potwierdza to zróżnicowany zakres koncepcji prowadzonych polityk przestrzennych – zarówno z perspektywy teoretycznej, jak również konkretnego działania. Nawet

¹¹⁶ Warto zauważyć, że to pojęcie stanowi punkt odniesienia przy różnych formach rozliczania władz gminnych za realizację zadań publicznych, m.in. przez organy nadzoru. Efektywność jako punkt odniesienia dla ładu przestrzennego została ujęta również w projekcie kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

przedstawiciele gmin w największym stopniu korzystających ze wskazanego narzędzia, są świadomi jego ograniczeń.

- 23% przedstawicieli gmin uznających za najważniejsze wartości w planowaniu przestrzennym ład przestrzenny i ochronę środowiska wskazuje decyzję o warunkach zabudowy jako najbardziej efektywne narzędzie. Pozostała większość wybiera plany miejscowe. Inaczej proporcje te wyglądają w gminach uznających pierwszorzędne znaczenie inwestycji i własności prywatnej w planowaniu przestrzennym. W tej grupie na decyzję jako bardziej efektywne narzędzie wskazało 35% badanych. Potwierdza to występowanie w części gmin tendencji, zgodnie z którą władze gmin dążą do możliwie najszerszego ułatwiania możliwości zabudowy inwestorom i mieszkańcom. Przy prowadzeniu biernej polityki przestrzennej wydawanie decyzji – przynajmniej w perspektywie krótkookresowej – może wydawać się dla władz gminnych wygodniejsze. Powyższe należy sprowadzić do tezy o niesprawności władz gminnych w polityce przestrzennej. Jeżeli niesprawność przybiera taką formę jak wyżej opisana, to uczestnicy rynku nieruchomości zyskują znacznie szersze możliwości dla przeforsowania swych koncepcji zagospodarowania terenów.



Ryc. 24. Najczęściej pojawiające się rodzaje konfliktów przestrzennych przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i uchwalaniu planów miejscowych

Jak wskazano w poprzednich rozdziałach, nieodłącznym elementem, z którym mamy do czynienia w planowaniu przestrzennym, są konflikty przestrzenne. Nie da się ich zupełnie z całego procesu planistycznego wyeliminować – istnieje jednak możliwość ich ograniczania. Niektóre z narzędzi polityki przestrzennej mogą jednak

konflikty te prowokować i pogłębiać. Przykłady były już analizowane we wcześniejszych publikacjach. Wskazano je w szerszym zakresie w rozdziale drugim. Na tym etapie badań podjęto natomiast próbę ich szerszego zdiagnozowania (ryc. 24):

- przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy najczęściej konfliktów przestrzennych występuje między samymi mieszkańcami (np. właścicielom nieruchomości sąsiednich nie podobają się zamierzenia inwestycyjne właściciela konkretnej działki);
- przy uchwalaniu planu miejscowego zdecydowanie więcej konfliktów występuje między mieszkańcami a organami gminy odpowiadającymi za uchwalenie planu; czyli np. określone postanowienia planu miejscowego nie odpowiadają konkretnemu właścicielowi nieruchomości, co może skończyć się skierowaniem skargi na plan do sądu administracyjnego;
- pozostałe konflikty przestrzenne są zauważalne w badanych gminach w zdecydowanie mniejszym zakresie.

Potwierdza to, że w skali gminnej istnieje potrzeba ochrony ładu przestrzennego i głównym narzędziem, które może służyć temu celowi jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W ramach konfliktów między samymi właścicielami różnych nieruchomości, głównym problemem jest zakres możliwości zagospodarowania konkretnych nieruchomości i wpływ planowanych inwestycji na ten zakres. Taka zazwyczaj będzie bowiem perspektywa właścicieli nieruchomości. Z kolei ustawowym obowiązkiem organów gmin przy sporządzaniu i uchwalaniu planów miejscowych jest zapewnienie zachowania ładu przestrzennego. Do tego celu (szeroko rozumianego) dostosowywane są konkretne ograniczenia związane z zagospodarowaniem nieruchomości. Tak więc konflikty przestrzenne przy tej okazji polegać będą przede wszystkim na:

- świadomym zablokowaniu przez organy gminy jakiejś prywatnej koncepcji zagospodarowania terenu;
- błędach merytorycznych zawartych w planach miejscowych (i projektach tych planów) odnoszących się do konkretnego terenu, również blokujących możliwość jego określonego wykorzystania.

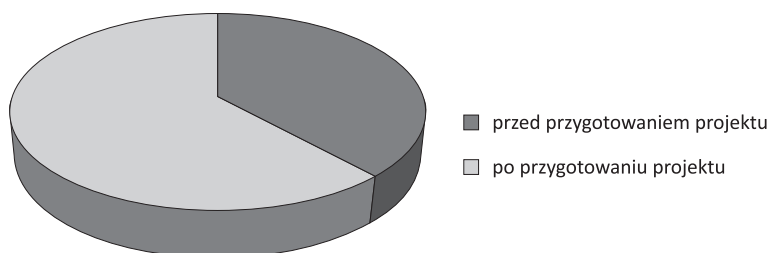
W analizowanym kontekście warto zwrócić uwagę zwłaszcza na pierwszą z wymienionych podstaw. Ograniczenia możliwości zabudowy w planie miejscowym mogą wynikać przede wszystkim z zamierzeń:

- budowlanych związanych z realizacją inwestycji celu publicznego,
- związanych z ochroną ładu przestrzennego,
- związanych z ochroną środowiska.

Często przesłanki te mogą być ze sobą powiązane. Ogólnie należy więc wskazać, że uzasadnieniem ograniczeń możliwości zagospodarowania konkretnych nieruchomości będzie ważny dla danej społeczności interes publiczny. Jego bardzo ważnym elementem jest ochrona ładu przestrzennego. Można dodać, że gminy, które mają uchwalone plany miejscowe dla ponad 20% swojej powierzchni prawie w ogóle nie

wskazują na konflikty między mieszkańcami, jako na poważny problem planistyczny (w przeciwieństwie do konfliktów między mieszkańcami a gminą, które wskazywane są w przeważającym zakresie). Potwierdza to wcześniejsze wnioski związane z rolą planów miejscowych. Od stopnia stosowania narzędzi polityki przestrzennej zależy więc kierunek konfliktów przestrzennych w gminie i zakres realnej ochrony ładu przestrzennego. Brak planów miejscowych skutkuje ukierunkowaniem konfliktów przestrzennych przede wszystkim na perspektywę indywidualnych właścicieli nieruchomości. Uchwalenie w szerszym zakresie planów miejscowych dla terenów gminy, po pewnym czasie może wprowadzić więc w miarę stabilny porządek planistyczny i ograniczyć liczbę konfliktów przestrzennych (oczywiście w perspektywie krótkookresowej może przyczynić się do zwiększenia liczby tych konfliktów oraz do kierowania roszczeń odszkodowawczych wobec gminy). Przy czym zastrzec również trzeba, że nie będzie to jednoznaczne z pełną ochroną ładu przestrzennego. Przykładem mogą być gminy wykorzystujące plany miejscowe wyłącznie w celu poszerzania możliwości zabudowy (w tym nastawione na odrobnienie terenów).

Konflikty przestrzenne między właścicielem nieruchomości a władzami gminy są specyficzne. Władze gminy są bowiem jednocześnie decydem (zgodnie chociażby z samodzielnością planistyczną gminy) posiadającym pewną swobodę przy przesądzaniu o możliwości przeznaczenia i określonego zagospodarowania terenu. Jednak aby ograniczyć właściciela nieruchomości muszą – odwołując się do pojęć przedstawionych w rozdziale pierwszym – wykazać dowód, na zasadność określonych działań przestrzennych. Obecnie takie „udowadnianie” bywa wciąż nie do końca zdefiniowane. W przypadku jednej gminy „dowodem” będą wyniki szczegółowych analiz np. dotyczących walorów środowiskowych terenu, a w innych przypadkach – ogólnikowe konkluzje pracowników urzędu gminy. Ustawodawca nie przewiduje w tym zakresie precyzyjnych reguł. Z perspektywy prawnej trudno byłoby przyjąć ogólne reguły odnoszące się do krańcowo zróżnicowanych sytuacji i różnorodnych ograniczeń. Ostatecznie o wadze konkretnego „dowodu” przesądzać będą – w sposób trochę uznaniowy – sądy administracyjne po skierowaniu do nich skargi na plany miejscowe. Osoby podważające plany miejscowe będą miały ponadto problemy ze wykazaniem ewentualnej wadliwości analiz, na których władze gmin się opierają (procedura sądownoadministracyjna bowiem tego nie przewiduje). W tym zakresie zauważalna jest teoretyczna możliwość silnego oddziaływania planów miejscowych na rynek nieruchomości. Z perspektywy społecznej jednak nadmierna liczba ograniczeń w planach miejscowych może powodować kontrowersje i pretensje wobec władz gmin. Ponadto bardzo istotnym czynnikiem blokującym uchwalanie planów są – jak już wskazano – konsekwencje finansowe planów miejscowych (badane gminy wskazują właśnie na konsekwencje finansowe jako na główny powód niechęci do uchwalania planów).



Ryc. 25. Ocena etapu, w ramach którego powinny być prowadzone konsultacje społeczne związane z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

W części teoretycznej prezentowanej pracy rozważano możliwe zmiany związane z pogłębieniem stopnia procesów partycypacji społecznej. Jednym z pomysłów z tym związanych było przeniesienie konsultacji społecznych na etap przed przygotowaniem projektu planu miejscowego. W opinii większości przedstawicieli badanych gmin ta koncepcja nie sprawdzi się. Główny argument wysuwany w tym kontekście sprowadza się do twierdzenia, że bez konkretnej wizji zagospodarowania terenu w planie miejscowym nie będzie można przeprowadzić konkretnych konsultacji. Nie zmienia to jednak faktu, że duża część badanych zauważa potrzebę modyfikacji procedury konsultacji społecznych. Bardzo zbliżone tendencje związane z udzielanymi odpowiedziami występują zarówno w gminach nieznacznie, jak też w dużym stopniu objętych planami miejscowymi. Rozwiązanie, które na tej podstawie można zaproponować, polegałoby na tym, aby zachować procedurę konsultacji społecznych po przygotowaniu projektu (może tylko przy skróceniu związanych z tym terminów), ale jednocześnie rozbudować istniejące konsultacje przed sporządzeniem projektu planu.

Warto podkreślić jeszcze jedną kwestię. Średnia dla liczby uchwalonych planów miejscowych dla wszystkich badanych gmin ogółem wynosi 14,9. Natomiast:

- w grupie gmin, których przedstawiciele uznali za bardziej wskazane zachowanie obecnego stanu faktycznego średnia dla uchwalonych planów wynosi 14,46;
- w grupie gmin, których przedstawiciele uznali konieczność przeniesienia konsultacji społecznych na wcześniejszy etap – analogicznie liczona średnia wyniosła 15,61.

Widoczna jest więc w związku z tym nieznaczna tendencja, zgodnie z którą w gminach uchwalających więcej planów miejscowych (pod względem ich liczby, a nie powierzchni, którą obejmują – od liczby planów zależy bowiem liczba prowadzonych konsultacji społecznych) w większym stopniu zauważa się problemy dotyczące obecnej formuły konsultacji.

Można więc przyjąć, że z wyników przeprowadzonych badań nie sposób wywodzić, aby obecna formuła konsultacji społecznych była w masowym zakresie kontestowana przez przedstawicieli badanych gmin. Jednak mimo wszystko problem w pewnej części gmin jest zauważalny. Postulowanym w tym kontekście rozwiązaniem może być modyfikacja procedury polegająca na:

- Znacznym rozszerzeniu konsultacji społecznych przed uchwaleniem planu miejscowego; jeżeli miały to być plan miejscowy wprowadzany na nowych zasadach (postulowanych w rozdz. 2), sporządzenie którego stanowiłoby wyjątek od zasady, zgodnie z którym tylko wyjątkowo możliwa byłaby zmiana przeznaczenia terenu, to tym bardziej istotna mogłaby okazać się rola konsultacji społecznych na wstępnym etapie.
- Jednocześnie warto uwzględnić głosy większości badanych, zgodnie z którymi istotną wartość ma również rozmowa na temat konkretnych propozycji zagospodarowania terenu, zgłaszanych też przez poszczególnych użytkowników przestrzeni. Kwestią podlegającą dyskusji byłoby natomiast przyspieszenie i usprawnienie tego etapu całej procedury.

Powyższe uwagi nie zmieniają jednak tego, że większość badanych gmin zaakceptowała dotychczasowe rozwiązania związane z konsultacjami społecznymi. Powoduje to, że problem związany z optymalną formułą konsultacji społecznych (i jednocześnie konkretnym wymiarem partycypacji społecznej) nie został ostatecznie rozwiązany. W związku z tym przeprowadzone badania w tym zakresie uzupełniono. W przedmiotowym przypadku ankiety badawcze zostały skierowane do wszystkich gmin z województwa dolnośląskiego (Polska Zachodnia), łódzkiego (Polska Centralna) oraz podlaskiego (Polska Wschodnia). Uzyskano odpowiedzi od 91 gmin ze wszystkich wymienionych województw¹¹⁷. W ramach przeprowadzonych badań uzupełniających¹¹⁸ zweryfikowano:

- jaka jest ocena ze strony przedstawicieli badanych gmin stopnia aktywności użytkowników przestrzeni w tworzeniu nowych aktów planowania przestrzennego;
- jakie rozwiązania przedstawiciele gmin mogą zaproponować, aby ten stopień aktywności został zwiększony.

Po przeprowadzanych badaniach uzupełniających, można stwierdzić, że:

- Ocena aktywności społecznej ze strony gmin jest zróżnicowana. Dominuje jednak tendencja, w ramach której stwierdza się problemy z aktywnością społeczną w tym

¹¹⁷ Odpowiedzi uzyskano z gmin: Szklarska Poręba, Sadkowie, Oleśnica, Grębocice, Andrespol, Blaszkki, Budziszewice, Dzierżoniów, Morsko, Kodrąb, Nowa Brzeźnica, Strzelce Wielkie, Wierchlas, Malczyce, Rzeczyce, Burzenin, Zagrodno, Regnów, Tomaszów Mazowiecki, Lwówek Śląski, Rusiec, Łowicz, Buczek, Piotrków Trybunalski, Kluki, Warta Bolesławicka, Wielgomłyny, Lgota Wielka, Bielsk Podkaski, Sławno, Wałbrzych, Czarnocin, Głowno, Kamienna Góra, Dmosin, Ząbkowice, Chocianów, Karpacz, Dąbrowa, Biała, Szczuczyn, Raczki, Skierniewice, Pęczniew, Chaśno, Sędziejowice, Szadek, Rudna, Pajęczno, Wieruszów, Kutno, Lubomierz, Sokoły, Paręczew, Czeremcha, Klonowce, Łomianki, Pęcław, Lipce Reymontowskie, Pabianice, Nowe Piekuty, Aleksandrów Łódzki, Pątnów, Piława Górna, Kąty Wrocławskie, Ujeździe, Czerniweice, Poddębice, Nowosolna, Polanica – Zdrój, Sienkowice, Łowicz, Skomlin, Opoczno, Stara Kamienica, Lipsk, Brzeźno, Gorzkowice, Zduńska Wola, Lututowo, Drużbice, Kobierzyce, Oława, Korycin, Widawa, Łagiewniki, Bolesławiec, Grabów, Kowiesy, Rawa i Kielczygłów.

¹¹⁸ W październiku i listopadzie 2016 r.

zakresie. Ponad 7% ankietowanych ocenia ten udział jako znaczny, ponad 23% jako umiarkowany, ok. 35% jako znikomy, a ok. 13% jako żaden.

- W grupie badanych, którzy uznali aktywność społeczną przy tworzeniu aktów planowania przestrzennego dominuje grupa gmin objęta w ponad 50% planami miejscowymi. Natomiast najbardziej krytyczni wobec aktywności społecznej ankietowani wywodzą się z gmin objętych planami miejscowymi co najwyżej w zakresie 20% powierzchni.

Można więc przyjąć, że w gminach prowadzących bardziej aktywną politykę przestrzenną można znacznie łatwiej pobudzić aktywność społeczną przy opracowywaniu konkretnych narzędzi polityki przestrzennej. Niemniej jednak, dodatkowo warto zwrócić uwagę na rozwiązania proponowane przez niektórych przedstawicieli badanych gmin. Są to:

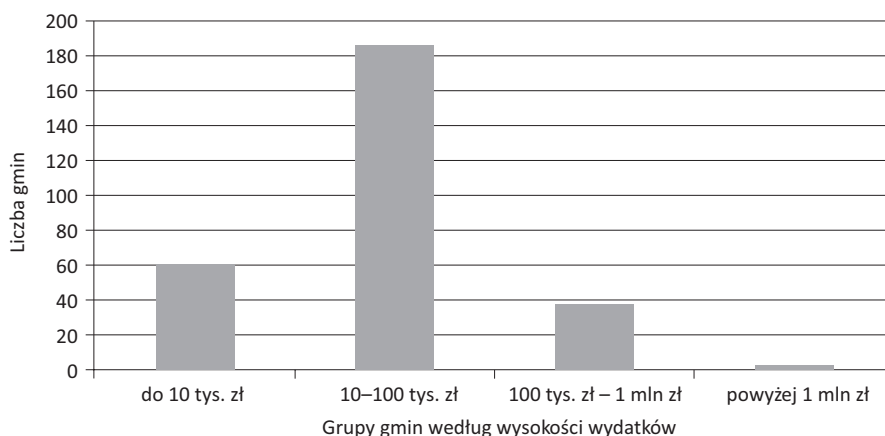
- rozłożone w czasie (długookresowe) przekonywanie mieszkańców gminy w sprawie konieczności ich szerszego zaangażowania w procesy przestrzenne;
- organizowanie w różnych miejscach w gminie specjalnych spotkań;
- wykorzystywanie nowoczesnej technologii w ramach prowadzonych konsultacji;
- rozwój porad prawnych i społecznych;
- zawiadamianie wszystkich właścicieli działek o planowanych zmianach (co obecnie nie jest obowiązkiem prawnym);
- szersza kampania informacyjna (plakaty, ogłoszenia w prasie);
- przedstawianie planowanych zmian przestrzennych w sposób zrozumiały;
- większa aktywność społeczna warunkować będzie szerszy napływ inwestorów;
- ujednoczenie sformułowań planistycznych.

W odpowiedziach na ankiety znalazły się również stanowiska wskazujące, że:

- aktywność społeczna zależy przede wszystkim od tego, jakiego rodzaju teren poddawany jest zmianom przestrzennym;
- aktywność społeczna jest czynnikiem szkodliwym w planowaniu przestrzennym; jest wyrazem roszczeniowości mieszkańców i tylko wydłuża procesy planistyczne.

Można więc przyjąć, że optymalnym rozwiązaniem nie będzie samo przenoszenie sformalizowanych konsultacji społecznych na jakiś wcześniejszy etap proceduralny. Kluczowe jest natomiast podjęcie wielu mniej sformalizowanych działań na wcześniejszym etapie. Działania te powinny mieć na celu przede wszystkim zróżnicowane rozpropagowanie informacji na temat przeprowadzanych zmian. W kontekście rozważanych zagadnień zastanowić należy się też nad tym, czy takie zmiany nie przyczyniłyby się do znacznie szerszej aktywności uczestników rynku nieruchomości, próbujących na wcześniejszym etapie przeforsować konkretne koncepcje zagospodarowania danego terenu (na podobnej zasadzie, jak obecnie próbują narzucić te koncepcje przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy). Trzeba więc zastrzec, że dopełnieniem postulowanych zmian powinno być bardziej precyzyjne określenie reguł zagospodarowania terenu, w tym odgórnych ograniczeń (częściowo wizja taka jest zawarta

zarówno w koncepcji zintegrowanego systemu planowania rozwoju KPZK PAN, jak też w projekcie Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego).



Ryc. 26. Wydatki na planowanie przestrzenne w gminach w skali jednego roku

W zdecydowanej większości badanych gmin roczne wydatki mieszczą się w przedziale kilkudziesięciu tys. zł (ryc. 26). W grupie gmin o najniższych rocznych wydatkach na planowanie przestrzenne, 41% to gminy, w znacznym stopniu objęte planami miejscowymi. Natomiast w grupie gmin o najwyższych rocznych wydatkach (powyżej 100 tys. zł) – planami miejscowymi objęta jest jeszcze większa grupa – 68,4%.

Dane te można skonfrontować z informacjami na temat średnich rocznych wydatków ogółem w gminach, za lata 2011–2014. Wartości te wynoszą:

- dla wszystkich gmin – 42 650 tys. zł,
- dla gmin wydających rocznie na kwestie związane z planowaniem przestrzennym do 10 tys. zł – 25 499 tys. zł,
- dla gmin wydających rocznie na kwestie związane z planowaniem przestrzennym od 10 tys. zł do 100 tys. zł – 38 234 tys. zł,
- dla gmin wydających rocznie na kwestie związane z planowaniem przestrzennym powyżej 100 tys. zł – 93 964 tys. zł.

Można więc stwierdzić, że gminy legitymujące się większymi wydatkami ogółem, wydają również większe kwoty na planowanie przestrzenne. Podobne tendencje występują też przy obliczaniu dochodów własnych gmin. Świadczy to także o większym zakresie działań inwestycyjnych w tego rodzaju gminach. Istotne znaczenie może mieć przy tej okazji wartość nieruchomości położonych w gminie. Jest to kolejnym przykładem oddziaływania rynku nieruchomości na planowanie przestrzenne.

Zweryfikowano też zależność między wydatkami na planowanie przestrzenne a powierzchnią przeznaczoną w danej gminie (od 2003 r.) na odrolnienie. Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze w większości przypadków ma na celu wywarcie wpływu na rynek nieruchomości przez stworzenie możliwości zabudowy

tych gruntów (i odmiennego ich zagospodarowania). W tym kontekście warta zauważenia będzie jedna tendencja. W gminach najmniej wydających na planowanie przestrzenne odrolnieniu poddano najmniejszą powierzchnię gruntów (średnio 195 ha). Natomiast przykładowo w grupie gmin wydających rocznie na te cele kilkadziesiąt tys. zł, powierzchnia odrolnionych terenów jest już większa (średnio 241,8 ha). Oznacza to, że w części gmin większe nakłady na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego ponoszone są świadomie i mają na celu zwiększenie popytu na niektóre nieruchomości położone w gminie. W takiej sytuacji władze gmin angażują narzędzia polityki przestrzennej bezpośrednio w celu ułatwiania warunków prowadzenia zabudowy przez uczestników rynku nieruchomości. Z perspektywy systemu gospodarki przestrzennej wskazać należy, że taka rola władz gminnych powinna być co najwyżej uzupełniająca. Jeżeli natomiast cała polityka przestrzenna w gminie jest bezpośrednio dostosowana do tego celu, to można uznać, że oparta jest ona wyłącznie na rynku i w tym zakresie nie obejmuje ważnych, z perspektywy systemu gospodarki przestrzennej, zadań. W tym miejscu można więc wskazać, że w sytuacji, gdy władze gmin koncentrują się w nadmiernym zakresie na realizacji interesów poszczególnych uczestników rynku nieruchomości, dzieje się to ze szkodą dla systemu gospodarki przestrzennej. Przy tej okazji zauważalny będzie więc nieuchronny konflikt i dlatego bardziej precyzyjne ograniczenia w zakresie możliwości zabudowy, czy zmian przekształceń przeznaczenia terenu powinny być określone co najmniej na poziomie ponadlokalnym.

5. Skutki uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na rynku nieruchomości

Przedmiotem kolejnej części badań jest 106 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, czyli wszystkie uchwalone w trakcie jednego roku (2014) w województwie zachodniopomorskim. Warto podkreślić, że w ramach badań zaprezentowanych w poprzednich podrozdziałach, kluczowym zagadnieniem było określanie przesłanek niesprawności władz publicznych oraz możliwości wdrożenia przedstawionych wcześniej koncepcji i założeń w tym zakresie. Natomiast w tym podrozdziale przeanalizowana została kolejna kwestia, dotycząca oddziaływania systemu gospodarki przestrzennej na rynek nieruchomości.

W tym miejscu należy wskazać, że do tej pory określono m.in.:

- typy polityk przestrzennych prowadzonych w gminach w Polsce;
- główne powody i wyrazy niesprawności władz gminnych przy prowadzeniu tych polityk (z perspektywy gminnej);
- powody uchwalania planów miejscowych i popełnianych błędów w prowadzeniu polityki przestrzennej.

Kolejny etap badań dotyczy trochę innych zagadnień, związanych z inną formą ich wpływania na rynek nieruchomości. W związku z tym zmieniono analizowane gminy, a także metody ich doboru. O ile wcześniej weryfikowano możliwie szeroki zakres zróżnicowanych wzajemnie gmin, o tyle w przypadku badania oddziaływania na rynek nieruchomości uznano, że bardziej adekwatne będzie badanie gmin skoncentrowanych terytorialnie (oczywiście również w znacznym stopniu wzajemnie zróżnicowanych). Rynek nieruchomości może mieć bowiem zasięg lokalny, jak też ponadlokalny. Zwłaszcza w tym ostatnim kontekście ważne wydaje się zbadanie tego, jak w skali jednego roku (stanowiącego stały punkt odniesienia w wielu badaniach związanych z systemem gospodarki przestrzennej) mogą zmieniać się uwarunkowania planistyczne, wpływające na rynek nieruchomości¹¹⁹. Do tego celu wybrane zostało województwo zachodniopomorskie. Z badań prowadzonych w ramach gmin tego województwa wcześniej, wynika że mimo niezbyt dużego pokrycia planistycznego w województwie, organy wielu gmin w sposób aktywny poszukują zróżnicowanych i oryginalnych rozwiązań [Skotarczak, Nowak 2012, s. 20–21; Kiepas-Kokot, Nowak 2014, s. 161–162].

W badanej grupie: 16 planów ma (wyłącznie przeznaczenie mieszkaniowe), 26 planów (wyłącznie przeznaczenie usługowe), 33 plany (przeznaczenie mieszkaniowo-usługowe), a w pozostałych planach przeznaczenie terenu obejmowało działalność rolniczą, elektrownie wiatrowe, tereny wydobywania kruszywa, tereny zielone oraz lokalizacje linii energetycznych. Należy zauważyć, że celowo zweryfikowano, jak wyglądają zmiany przestrzenne (oparte na planach miejscowych) w skali obszaru całego województwa w pewnym okresie (rocznie). Daje to również obraz tego, jak dużą uwagę władze gmin przywiązują do ochrony walorów związanych z ładem przestrzennym. Planów miejscowych bezpośrednio związanych z tym celem w badanej grupie jest bardzo mało. Dominującym celem większości planów jest stworzenie nowych możliwości inwestycyjnych.

Założeniem tej części badań było zweryfikowanie, jak w skali rocznej miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego – jako kluczowe narzędzia polityki przestrzennej – wpływają na rynek nieruchomości. Ważna w związku z tym wydaje się perspektywa ilościowa. Dlatego do badania realizacji konkretnych inwestycji (które w szczegółach mogą być zróżnicowane) podjęto analizę wybranych postanowień planistycznych. Natomiast w kolejnym podrozdziale zweryfikowano, jaką rolę plany miejscowe odgrywają na dalszym – już bardziej skonkretyzowanym etapie inwestycyjnym, związanym z wydawaniem pozwoleń na budowę.

Trzeba podkreślić, że analiza planów miejscowych nie może być traktowana jako badanie niewiążących koncepcji gminnych. Plany te stanowią bowiem akty prawa miejscowego, tworzą więc nowe obowiązki i uprawnienia, a w konsekwencji – zupeł-

¹¹⁹ Stanowi również przyczynek do analizy roli procesów związanych z planowaniem przestrzennym w skali województwa.

nie nowy stan faktyczny związany z możliwością inwestowania. Inną sprawą będzie to, jak ta możliwość zostaje wykorzystana.

Na cele badań uznano, że w analizowanym zakresie najbardziej istotnymi postanowieniami planów miejscowych będą określające:

- przeznaczenia poszczególnych terenów;
- współczynnik zabudowy (czyli jaka część działki może zostać zabudowana);
- wysokość opłaty planistycznej.

Zwłaszcza dwie ostatnie grupy danych odgrywają istotną rolę, nie zawsze docenianą w analizach dotyczących rynku nieruchomości. Współczynnik zabudowy pozwala określić, jak duże możliwości budowlane na danej działce występują (co może być szczególnym przedmiotem zainteresowania nabywców danej nieruchomości). Opłata planistyczna z kolei stanowi wyraz polityki przestrzennej danej gminy i preferowania określonego zagospodarowania terenu, ale też – pewną barierę przy zbyciu nieruchomości objętej planem miejscowym.

Tabela 7

Średnia dla powierzchni współczynnika zabudowy działki i renty planistycznej w badanych planach miejscowych – zabudowa mieszkaniowa

Grupa planów	Współczynnik zabudowy	Renta planistyczna
Wszystkie (49)	35,95	23,69
Plany dla terenów wiejskich (18)	31,92	20,76
Plany dla terenów miejskich (29)	30	21,66
Nowe plany miejscowe (32)	34,03	25,35
Zmiana dotychczas obowiązujących (17)	38,82	22,18
Zabudowa jednorodzinna (29)	30	21,66
Zabudowa wielorodzinna (20)	45,75	25,71

Uznano, że najbardziej adekwatną miarą będzie średnia – zarówno dla współczynnika zabudowy, jak również stosowanej w poszczególnych planach miejscowych stawki renty planistycznej. W grupie planów miejscowych określających przeznaczenie mieszkaniowe nieruchomości można zauważyć, że:

- Największy współczynnik zabudowy będzie występować w grupie planów miejscowych przeznaczających teren pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną (co jest w pełni zrozumiałe), a także w grupie planów stanowiących zmianę wcześniej obowiązujących. Tak więc można domniemywać, że znaczna część zmian obowiązujących planów miejscowych ma na celu określenie szerszego zakresu możliwości zabudowy i polepszenie warunków dokonywania transakcji na rynku nieruchomości.

- Najwyższa stawka renty planistycznej dla zabudowy mieszkaniowej występuje znów przy zabudowie mieszkaniowej wielorodzinnej, a także przy nowych planach miejscowych (a nie przy zmianach obowiązujących planów). Można więc przyjąć, że gminy traktują nowy plan miejscowy także jako swoisty instrument fiskalny. Natomiast w przypadku zmiany obowiązującego planu miejscowego względy związane z dochodem gmin z tytułu renty planistycznej nie są już aż tak istotne. Ważniejsze jest wtedy spełnienie oczekiwań uczestników rynku nieruchomości.

W 34 planach miejscowych (czyli w zdecydowanej większości z badanej grupy) określono precyzyjne uwarunkowania związane z infrastrukturą techniczną. Warto pamiętać również o tym, przy określaniu pozytywnego wpływu planów miejscowych na rynek nieruchomości oraz możliwości inwestycyjne.

Przy okazji analizy tych wyników trzeba uwzględnić problematykę oddziaływania narzędzi polityki przestrzennej na rynek nieruchomości i oddziaływania rynku nieruchomości na te narzędzia. W tym celu w większości badanych gmin przeprowadzono dodatkowe wywiady bezpośrednie. We wcześniejszych rozważaniach wskazywano, że plany miejscowe mogą przez zbyt szerokie określanie możliwości zabudowy wspierać oczekiwania uczestników rynku nieruchomości, utrudniając zarazem ochronę kluczowych wartości w systemie gospodarki przestrzennej. Nie można oczywiście w taki sposób klasyfikować każdego planu miejscowego przewidującego możliwość zabudowy na cele mieszkaniowe, jednak duża liczba planów miejscowych (zwłaszcza w skali jednego roku i jednego województwa) potwierdza w pełni diagnozowane w literaturze przedmiotu tendencje związane z nadmierną powierzchnią terenów przeznaczanych w planach pod zabudowę mieszkaniową. Nawiązać też należy do wcześniejszych wyników badań, zgodnie z którymi głównym powodem uchwalania lub zmiany planów jest kierowanie przez właścicieli/ inwestorów takich wniosków. Tak więc te narzędzia polityki przestrzennej wpływają pozytywnie na popyt na rynku nieruchomości przede wszystkim dlatego, że powstały z inicjatywy uczestników rynku nieruchomości. Prawdopodobnie te w jeszcze szerszym zakresie niż przy uchwalaniu nowych planów miejscowych będą zauważalne przy zmianach obowiązujących planów. To w tym przypadku inicjatywa uczestników rynku nieruchomości będzie miała jeszcze większe znaczenie. Potwierdzić jeszcze raz należy (tylko z odmiennej perspektywy), że postanowienia znacznej części planów miejscowych zależą bezpośrednio od kierowanych przez uczestników rynku nieruchomości wniosków w tym zakresie. Brakuje wciąż silnego zaakcentowania w dyskusji o systemie gospodarki przestrzennej zaakcentowania roli ładu przestrzennego. W takim układzie wpływ użytkowników przestrzeni na narzędzia polityki przestrzennej będzie zbyt jednostronny, nie spełniający omawianych wcześniej kryteriów powiązanych ze współzarządzaniem publicznym. Można wręcz dodać, że to przykład zbyt daleko idącego wpływu rynku nieruchomości na system gospodarki przestrzennej. Naturalną wydaje się tendencja, w ramach której uczest-

nicy rynku nieruchomości tak oddziałują na narzędzia polityki przestrzennej, aby te w możliwie najszerszym stopniu umożliwiałyby szerszą zabudowę terenu.

Tabela 8

Średnia dla powierzchni współczynnika zabudowy działki i renty planistycznej w badanych planach miejscowych – na cele gospodarcze

Grupa planów	Współczynnik zabudowy	Renta planistyczna
Wszystkie (37)	39,2	24,27
Plany dla terenów wiejskich (27)	36,08	23,58
Plany dla terenów miejskich (10)	44,5	26,11
Nowe plany miejscowe (26)	42,22	25,04
Zmiana dotychczas obowiązujących (11)	35,43	22,77

W badaniu brane są pod uwagę plany miejscowe, w których przeznaczenie usługowe zostało określone w szerszym zakresie, przekraczającym jedną działkę. Na podstawie danych przedstawionych w tab. 8 można stwierdzić, że zarówno współczynnik zabudowy, jak też opłata planistyczna są wyższe, niż w przypadku planów związanych z zabudową mieszkaniową. W tym przypadku:

- Współczynnik zabudowy będzie znacznie wyższy, niż przy przeznaczeniu na zabudowę mieszkaniową zwłaszcza dla terenów miejskich – co jest uzasadnione większym zakresem działań inwestycyjnych z przeznaczeniem komercyjnym na tych terenach.
- Bardzo wysoki współczynnik zabudowy określają również nowe plany miejscowe. Można więc przyjąć, że głównym celem większości z nich jest polepszenie uwarunkowań związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.
- Konsekwencją powyższych preferencji w obu grupach jest najwyższa stawka opłaty planistycznej. Gminy za udogodnienia oczekują więc odpowiedniej rekompensaty.

W 15 planach miejscowych określono precyzyjne uwarunkowania związane z infrastrukturą techniczną. Do tej kwestii przywiązuje się więc mniejszą (z perspektywy ilościowej) wagę, aniżeli w planach przeznaczonych na cele mieszkaniowe. Warto jednak odnotować, że w przypadku przeznaczenia powiązanego z działalnością gospodarczą większą rolę niż zmiany planów miejscowych odgrywają nowe plany miejscowe.

Przedstawione powyżej wyniki badań potwierdzają, że w planach miejscowych (jako kluczowym narzędziu polityki przestrzennej) będą występować zróżnicowane możliwości oddziaływania na rynek nieruchomości. Tak więc, w ramach stosowania tych samych narzędzi polityki przestrzennej władze gminne mogą na różne sposoby wpływać na rynek nieruchomości, a jednocześnie warto zauważyć, że władze dużej

części gmin mają pełną tego świadomość. Potwierdzona została w ten sposób pierwsza hipoteza badawcza w pracy. Można dodać, że w przeważającym zakresie:

- oddziaływanie planów miejscowych na rynek nieruchomości mieszkaniowych polegać będzie na poszerzeniu możliwości takiej zabudowy; najczęściej prawidłowość ta jest zauważalna przy zmianach planów miejscowych;
- podobnie wygląda oddziaływanie planów miejscowych na rynek nieruchomości komercyjnych; w tym przypadku najczęściej samo uchwalenie planu miejscowego dla tego rodzaju terenów daje możliwość nowej, szerszej niż dotychczas zabudowy.

Władze gmin za stworzenie takich możliwości zabudowy w części przypadków oczekują „w zamian” wyższych wpływów z tytułu renty planistycznej. Trudno jednak powyższą tendencją uznać za jakąkolwiek formę rekompensaty za ograniczanie wartości związanych z ładem przestrzennym. Można więc wskazać, że obecne ramy instytucjonalne akurat w tym ważnym aspekcie (zarówno z perspektywy ochrony ładu przestrzennego, jak również wdrażania rozwiązań współzarządzania publicznego) nie umożliwiają gminom bardziej aktywnego działania. Zauważając więc na tym szczeblu niesprawność władz lokalnych, należy odnotować także to, że część problemów systemu gospodarki przestrzennej wynika również ze zbyt ograniczonych ram instytucjonalnych.

6. Relacje między władzami gminnymi a władzami powiatowymi w systemie gospodarki przestrzennej

Perspektywa gminna odgrywa kluczową rolę w polityce przestrzennej. Nie można jej jednak traktować jako jedynej. W planowanie przestrzenne w pewnym stopniu są też bowiem zaangażowane władze powiatowe. Poza prowadzeniem niezbędnych studiów i analiz oraz wypowiedaniem się na temat projektów aktów polityki przestrzennej, kluczowy wydaje się inny aspekt działalności. Sprowadza się on do weryfikacji konkretnych projektów budowlanych i w konsekwencji wydawania pozwoleń na budowę lub braku zgłaszania sprzeciwów wobec zgłoszeń budowlanych. Przesądza to już bezpośrednio o tym, czy w danym przypadku dany użytkownik przestrzeni będzie miał możliwości konkretnej zabudowy, czy też nie.

W badaniach szczególnie akcent został położony na tym zakresie działalności władz powiatów. To wtedy bowiem konkretne zastosowanie znajdują gminne narzędzia polityki przestrzennej: miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz decyzje o warunkach zabudowy. Tak więc niewątpliwie kluczowym elementem analizy uwarunkowań związanych z realizacją polityki przestrzennej jest ocena konkretnych działań władz gminnych. Jednak niemniej istotne wydaje się również zweryfikowanie dalszych czynności. O ile szczegółowa analiza, np. zgodności konkretnych projektów budowlanych z planem miejscowym sprowadza się już do szczegółowych

studiów przypadków, o tyle w większej liczbie powiatów można wyodrębnić wspólne tendencje. Dotyczą one właśnie pewnej formy weryfikacji polityki przestrzennej prowadzonej w gminach, przede wszystkim w zakresie planów miejscowych.

Plany te stanowią bowiem podstawowe narzędzie polityki przestrzennej. Zawarte w nich postanowienia powodują m.in. dalsze ograniczenia w zakresie zagospodarowania konkretnego terenu. W większości przypadków wywiera to skutek – potencjalnie inwestorzy uzyskują od razu wiedzę w zakresie tego, czy i w jakim stopniu mogą na danej działce się zabudować. Jednak nie daje to odpowiedzi na wszystkie pytania. Zakres realizacji konkretnych inwestycji w konkretnych gminach, objętych poszczególnymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego jest już trudniejszy do ustalenia w szerszej skali. Wymaga to w większym stopniu badań polegających na weryfikacji konkretnych studiów przypadków.

Na szczeblu powiatowym zostały zweryfikowane wydawane pozwolenia na budowę. Niemniej jednak w skali starostwa powiatowego nie ma danych odnoszących się do poszczególnych gmin, ale do powiatów ogółem. Poza tym szerszych analiz wymaga w analizowanym kontekście jeden z głównych sygnalizowanych problemów związanych z polityką przestrzenną i niesprawnością władz publicznych – niejasność miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. O ile postanowienia planów miejscowych niebudzące większych wątpliwości od razu powodują określone skutki, o tyle już przepisy niejasne podlegają szczegółowej wykładni, m.in. na etapie wydawania pozwoleń na budowę. W związku z tym warto też zweryfikować samo podejście władz powiatowych do tych zagadnień.

Ankiety skierowano do wszystkich powiatów w Polsce. Odpowiedzi udzielili przedstawiciele 93 powiatów¹²⁰. W tym miejscu należy wyjaśnić, dlaczego do starostw powiatowych została skierowana mniejsza liczba pytań, aniżeli do gmin. W tej pracy przedmiotem analizy jest niesprawność władz publicznych w systemie gospodarki przestrzennej. Kluczowym podmiotem polityki przestrzennej są władze gminy. Władze powiatu mają niewielką styczność z samym tworzeniem narzędzi polityki przestrzennej (poza prowadzeniem analiz mogą co najwyżej w wybranych przypadkach w ograniczonym zakresie opiniować lub uzgadniać projekty tych aktów). Dlatego też przedmiotem badań nie jest niesprawność władz powiatowych. Natomiast zweryfikowano, jakie konsekwencje i problemy wywołują gminne narzędzia polityki przestrzennej na dalszym etapie swego funkcjonowania. Umożliwi to zarówno szersze zdefiniowanie problemów występujących w systemie gospodarki przestrzennej (czwarty cel szczegółowy pracy), jak również weryfikacji hipotezy drugiej i czwartej (dotyczących odpowiednio relacji władz gmin z innymi podmiotami gospodarki przestrzennej oraz umiejętności władz gmin w zakresie stosowania narzędzi polityki przestrzennej).

W starostwach powiatowych podjęto próbę wyjaśnienia roli planów miejscowych na etapie wydawania pozwoleń na budowę. Analizie poddano zarówno dane dotyczące

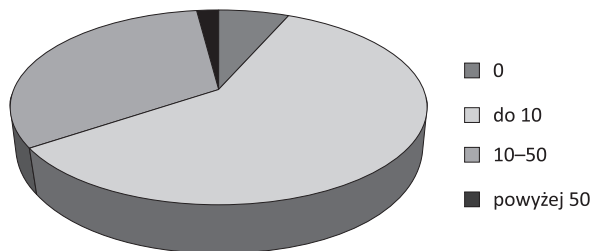
¹²⁰ Badania zostały przeprowadzone od marca do maja 2016 r.

liczby wydawanych pozwoleń na budowę, odmów wydania pozwoleń, jak również podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytania związane bezpośrednio ze skutkami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Badania sprowadzały się do:

- uzyskania informacji na temat wydawanych w starostwach pozwoleń na budowę,
- przedłożenia do wypełnienia pracownikom właściwym do spraw wydawania pozwoleń na budowę krótkich ankiet zawierających zarówno pytania otwarte, jak i zamknięte.

Pierwszym elementem badań jest analiza tego, jaka w powiatach może być skala ewentualnych problemów dotyczących wykładni aktów polityki przestrzennej. Skoncentrowano się na pozwoleniach na budowę. Trzeba w tym miejscu zastrzec, że mniejsze obiekty budowlane mogą powstawać również w inny sposób (choćby po zmianach prawa budowlanego z 2015 r. obejmujących m.in. domy jednorodzinne). Przypadki dotyczące pozwoleń na budowę obejmują natomiast większe inwestycje i doprowadzają w konsekwencji do dalej idących zmian związanych z zagospodarowaniem terenu. Można więc przy tej okazji w większym stopniu ocenić, w jaki sposób narzędzia polityki przestrzennej mogą determinować realizację konkretnych inwestycji.

W ramach ankiet badawczych w analizowanych powiatach potwierdzona została teza, że we wszystkich rocznie wydaje się więcej niż 50 pozwoleń na budowę. Na podstawie informacji uzyskanych w Banku Danych Lokalnych GUS obliczono, że dla 2014 r. średnia liczba wydawanych pozwoleń na budowę we wszystkich polskich powiatach wynosi 172,43, a mediana – 126. Dla ostatnich czterech lat średnia wynosi natomiast 193,51, a mediana – 137,5. Obrazuje to skalę zmian związanych z realizacją konkretnych inwestycji na podstawie pozwoleń na budowę. Zastrzec też trzeba, że wydanie pozwolenia na budowę nie jest jednoznaczne z podjęciem danej inwestycji. Oznacza ono jednak określenie przez organy administracji publicznej ostatecznej zgody na realizację inwestycji.



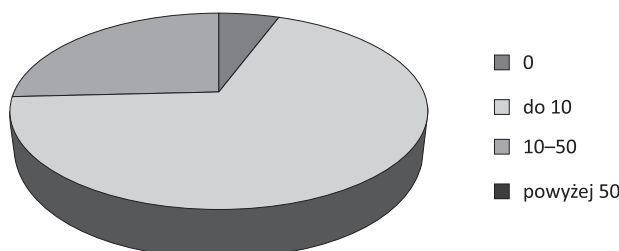
Ryc. 27. Orientacyjna skala odmów przy wydawaniu pozwoleń na budowę w ciągu roku – powiaty ogółem

We wskazanej grupie decyzji kolejnym krokiem było zweryfikowanie liczby odmów wydania pozwoleń na budowę. Podobna weryfikacja była przeprowadzona w poprzednich podrozdziałach w związku z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. O ile w tamtym przypadku chodziło przede

wszystkim o zweryfikowanie stosowania tego narzędzia polityki przestrzennej, o tyle w przedmiotowym wypadku cel jest podobny. W prezentowanej pracy analiza wydanych decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę wiąże się przede wszystkim z uzupełniającym określeniem efektów stosowania tych narzędzi.

Liczba odmów przy wydawaniu pozwoleń na budowę nie jest znacząca (ryc. 27). Różnice względem liczby odmów wydawania pozwoleń na budowę w poszczególnych powiatach są zdeterminowane przede wszystkim liczbą kierowanych do starostów wniosków. Potwierdzają to uzyskane wyniki średnich i median dla grup powiatów o liczbie odmów od 0 do 10 (średnia dla wydanych w ciągu roku pozwoleń na budowę przeznaczonych na cele mieszkaniowe za ostatnie 4 lata – 198,62, mediana – 141,75) i powyżej 10 (średnia dla wydanych pozwoleń na budowę za ostatnie 4 lata – 209,88, mediana – 146).

Wynik ten jest ważny również w kontekście zagadnień dotyczących konfliktów przestrzennych. Zwłaszcza w sytuacji, gdy wydawane są wcześniej decyzje o warunkach zabudowy, rozstrzygnięcie – od strony formalnoprawnej – kwestii związanych z oddziaływaniem inwestycji na otoczenie, ma miejsce właśnie przy wydawaniu pozwoleń na budowę. Natomiast w praktyce kulminacyjny moment konfliktów przestrzennych będzie występował przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Nie zmienia to jednak faktu, że problemy i zróżnicowane koncepcje realizacji danej inwestycji występują również na etapie wydawania pozwoleń na budowę.



Ryc. 28. Orientacyjna skala odmów przy wydawaniu pozwoleń na budowę w ciągu roku – powiaty, w których pozwolenia na budowę w większości opierają się na decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

W celu przeprowadzenia szerszych analiz, w badanych powiatach uzyskano dane na temat tego, czy wydawane pozwolenia na budowę w większym stopniu odnoszą się do terenów objętych planami miejscowymi, czy też terenów w większym zakresie bez takich planów (czyli można przyjąć – opartych na decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu). Założenie tego było takie, że przy większym zakresie odmów wydania pozwoleń na budowę występuje znacznie większa skala potencjalnych konfliktów przestrzennych związanych z konkretnym narzędziem polityki przestrzennej. Na tym etapie weryfikowane są tylko główne tendencje z tym związane. Bardziej szczegółowa analiza wymagałaby przesłania wszystkich

odmów wydania pozwoleń na budowę w każdym z powiatów. Obie grupy powiatów są porównywalne pod względem ich liczby. Powiatów, w których więcej pozwoleń na budowę opartych jest na planach miejscowych jest 42, a powiatów, w których więcej pozwoleń na budowę oparto na decyzji o warunkach zabudowy – 50. Większa liczba odmów występuje w pierwszej z wymienionych grup (ryc. 28). Tak więc na tym etapie analizy można wnioskować co najmniej tyle, że uchwalenie planów miejscowych nie chroni przed powstawaniem problemów przy wydawaniu pozwoleń na budowę.

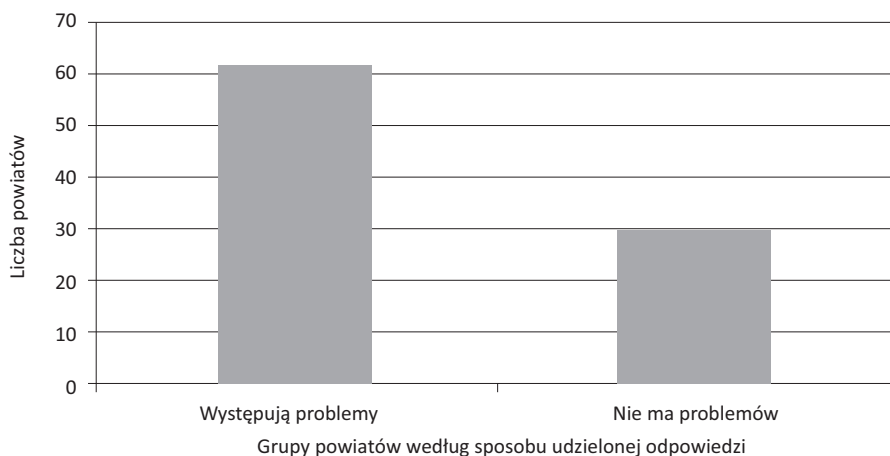
7. Wykładnia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na etapie wydawania pozwoleń na budowę

Dalsze analizy wiążą się z bardziej szczegółowym przeanalizowaniem roli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na etapie wydawania pozwoleń na budowę¹²¹. Analiza wciąż opiera się na weryfikacji sprawności władz publicznych w polityce przestrzennej. Wcześniej określono, że władze gminne nie są w pełni sprawne przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W tym miejscu zweryfikować należy to, czy władze gmin sporządzając miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w dostatecznym stopniu dbają o ich przejrzystość, jasność i precyzję. Można nadmienić, że plany miejscowe sporządzane są przez urbanistów. Co do zasady – tak powinno być. Jednak urbanisci (co nie jest wobec nich zarzutem) nie zawsze dysponują odpowiednimi kompetencjami prawnymi i nie zawsze są w stanie zagwarantować to, że plany miejscowe jako akty prawa miejscowego powszechnie obowiązujące będą w pełni precyzyjne. Problem ten pojawi się na etapie ich wykładni – w najszerszym stopniu właśnie przy wydawaniu pozwoleń na budowę (kiedy to organy nie mogą stwierdzać ich ważności lub nieważności, ale jedynie weryfikować zgodność projektu budowlanego z planem miejscowym). Zagadnienia te były już sygnalizowane m.in. w orzecznictwie. W analizowanym kontekście można wskazać na:

- tezę Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, zgodnie z którą obywatele, czytając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego muszą mieć zaufanie do tego, co czytają, a przeciwne twierdzenie oznacza podważenie wiarygodności prawa i zaufania do prawa stanowionego [*Wyrok WSA...* 2011];
- tezę Wojewody Śląskiego, wskazującego, że skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi podstawę do wydawania pozwoleń na budowę,

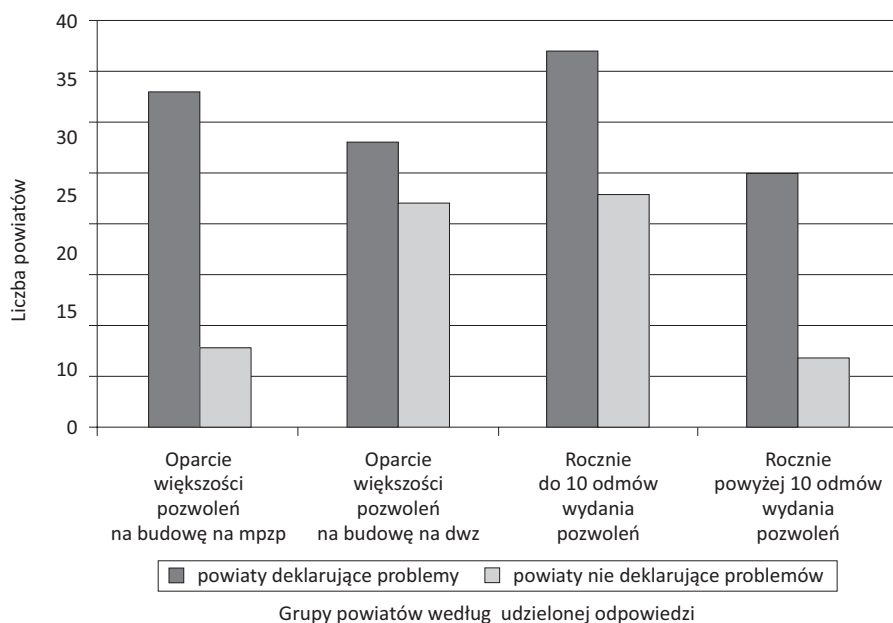
¹²¹ W kontekście poruszanej problematyki w tej publikacji stosuje się pojęcie *wykładni*. To właśnie na podstawie wykładni przepisów ustala się ich znaczenie – wykładni literalnej, gramatycznej, funkcjonalnej lub też systemowej. Problemy przy dokonywaniu poprawnej w tym zakresie wykładni wiążą się z brakiem możliwości przeprowadzenia jej w sposób, który z obiektywnych względów nie budziłby żadnych wątpliwości. Inaczej to ujmując, można przyjąć, że chodzi tutaj o problemy przy interpretacji treści i znaczenia planów miejscowych.

to musi być zapisany tak, aby odczytanie jego ustaleń było precyzyjne i jasne dla wydającego pozwolenie; zatem wyłącznie jednoznaczne i konkretne ustalenia planu będą gwarantowały realizację dokładnie takich form zagospodarowania, jakie były zamierzone przez gminę przy jego stosowaniu [Rozstrzygnięcie... 2015]. Między innymi powołane tezy obrazują to, że w praktyce zasygnalizowany problem występuje. Otwartym zagadnieniem jest jego skala.



Ryc. 29. Określenie, czy przy wydawaniu pozwoleń na budowę na podstawie planów miejscowych występują problemy przy wykładni planów – powiaty ogółem

Zdecydowana większość władz badanych powiatów (ryc. 29) jednoznacznie zauważa problemy związane z wykładnią miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przy wydawaniu pozwoleń na budowę. Na podstawie udzielonych odpowiedzi przez przedstawicieli badanych powiatów wyodrębnione zostały dwie grupy powiatów. Udzielone odpowiedzi zostały zweryfikowane na dalszym etapie badań przez przeprowadzone konsultacje na temat głównych rodzajów problemów (co przedstawiono poniżej). Przyjęto jednak, że zadeklarowanie przez ankietowanych odpowiedzi wskazującej na istnienie problemów, stanowi wyraz występujących w praktyce istotnych dylematów dotyczących wykładni planu miejscowego, a także braku umiejętności władz gminnych opracowujących plany miejscowe, wypracowania odpowiednich relacji w tym zakresie z władzami powiatów. Potwierdzenie przez przedstawicieli powiatów problemów przy wykładni planów miejscowych skłania z kolei do potwierdzenia prawdziwości czwartej hipotezy pracy, dotyczącej błędów popełnianych przez władze gmin przy stosowaniu narzędzi polityki przestrzennej, w konsekwencji dezintegrujących system gospodarki przestrzennej. W sytuacji bowiem, kiedy skutki kluczowego narzędzia polityki przestrzennej zależą od szczegółowej, subiektywnej wykładni nieprecyzyjnych sformułowań, żaden racjonalny cel polityki przestrzennej nie zostanie zrealizowany.

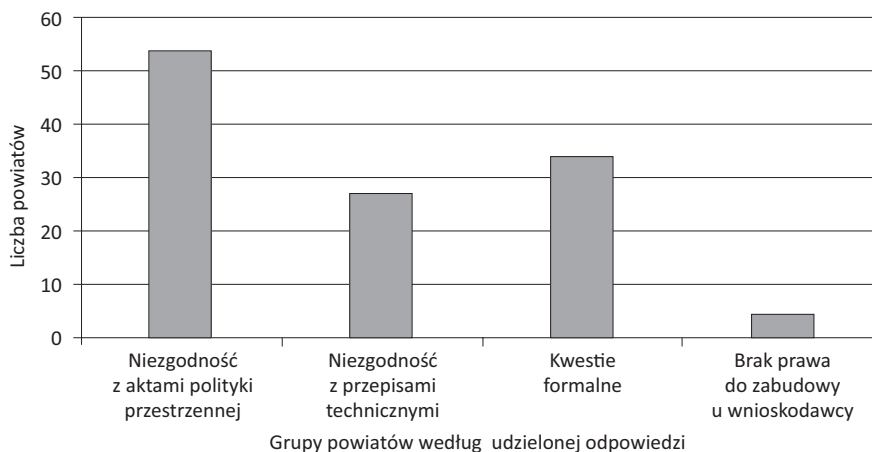


Ryc. 30. Opieranie pozwoleń na budowę na planach miejscowych i decyzjach o warunkach zabudowy w dwóch grupach powiatów

Aby bardziej szczegółowo porównać ze sobą dwie grupy powiatów, zestawiono względem nich wcześniej analizowane informacje (ryc. 30). Z powyższych zestawień wynikają następujące wnioski:

- W mniejszym stopniu (co było do przewidzenia) problemy z wykładnią planów miejscowych występują w powiatach, w których pozwolenia na budowę w mniejszym zakresie są oparte na tych planach. Nie jest jednak tak, że grupa deklarująca większy zakres wykorzystania decyzji o warunkach zabudowy przy wydawaniu pozwoleń na budowę w ogóle takich problemów nie deklaruje. W tym miejscu jeszcze raz trzeba zaznaczyć, że od władz powiatów w bardzo ograniczonym zakresie zależy to, czy władze gminne uchwalą dla danych obszarów plany miejscowe, czy też ich nie uchwalą.
- W powiatach deklarujących problemy z wykładnią planów miejscowych znacznie częściej zdarza się większa liczba odmów wydania pozwoleń na budowę (jak również rocznie tych pozwoleń na budowę wydaje się więcej niż w drugiej grupie). Można więc w związku z tym przyjąć, że problemy związane z wykładnią planów miejscowych będą występowały w znacznie większym stopniu na obszarach stanowiących w istotnym zakresie przedmiot zróżnicowanych inwestycji.
- Można również przyjąć, że w znacznym zakresie udzielanie w ramach danego powiatu odmów pozwoleń na budowę stanowić będzie swoisty sygnał na temat tego, że władze powiatu mają problemy z wykładnią planów miejscowych. Oczywiście

podstawą odmów wydawania pozwoleń na budowę mogą być także inne kwestie związane np. z niedochowaniem warunków technicznych lokalizacji budynków, brakiem spełnienia wymogów środowiskowych, a czasem nawet typowo formalnych, jednak z wywiadów bezpośrednich przeprowadzonych w powiatach wynika, że to właśnie rozbieżność projektu budowlanego z aktami polityki przestrzennej stanowić będzie główny problem.



Ryc. 31. Główne powody odmów wydania pozwolenia na budowę w badanych powiatach

Wszyscy przedstawiciele powiatów deklarujący występowanie na ich terenie wydania pozwoleń na budowę zostali poproszeni o wskazanie głównych powodów tych odmów (nie przedstawiono przykładowego katalogu przesłanek związanych z odmową pozwoleń na budowę, aby w tym przypadku nie sugerować konkretnych odpowiedzi). Ankietowani wskazywali od jednego do trzech głównych powodów dokonywania takich odmów. W dużej części odpowiedzi szczególny nacisk był położony na kwestie formalne, związane z brakiem dostosowania dokumentacji projektowej do wytycznych organu powiatowego lub organów uzgadniających. W pewnym stopniu kwestie te wiążą się z innymi przesłankami odmów wydania pozwolenia na budowę, ale w wielu powiatach były one osobno akcentowane. W związku z tym przyjęto, że główny problem polegał na stwierdzonej, na jakimś etapie postępowania, bierności proceduralnej wnioskodawcy. Przedstawiona powyżej teza na temat powiązania głównych problemów przy wydawaniu pozwoleń na budowę z polityką przestrzenną prowadzoną przez gminę znajduje potwierdzenie (ryc. 31).

Sama rozbieżność między projektem budowlanym a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nie stanowi od razu podstawy do sformułowania tezy na temat niesprawności władz gminnych odpowiedzialnych za uchwalenie danego planu miejscowego (czasem oznaczać to będzie co najwyżej zbyt daleko idącą determinację inwestorów lub projektantów chcących koniecznie wymusić realizację określonej in-

westycji). Obrazuje jednak dalsze występowanie konfliktów przestrzennych. Dlatego też w badanych powiatach przeprowadzono szersze wywiady bezpośrednie, mające na celu doprecyzowanie głównych problemów związanych z wykładnią planów miejscowych.

W trakcie badań bardziej rozwiniętych wypowiedzi na ten temat udzielili przedstawiciele ok. 30 badanych powiatów. Poniżej zacytowano najbardziej reprezentatywne i jednocześnie najbardziej istotne fragmenty tych wypowiedzi:

- problemem jest niespójność pomiędzy terminami stosowanymi w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i w przepisach odrębnych;
- *postanowienia planów miejscowych są zbyt ogólne lub zbyt szczegółowe;*
- *w planach miejscowych brakuje definicji niektórych pojęć;*
- *niektóre postanowienia planów miejscowych są tak restrykcyjne, że nawet sami wójtowie/burmistrzowie nie chcą ich respektować;*
- *często pojawiają się nienormowane ograniczenia zabudowy w sąsiedztwie linii napowietrznych;*
- *niektóre miejscowe plany są stare i nie uwzględniają aktualizacji przepisów prawnych (np. problem terenów zalewowych);*
- *w planach brakuje określenia dokładnych parametrów projektowanych budynków (szczególnie ich wysokości), znajdują się tylko przepisy dotyczące ilości kondygnacji nadziemnych i podziemnych;*
- *ze względu na pojawiające się nowe rozwiązania (przydomowe oczyszczalnie ścieków, pompy ciepła) występuje brak korelacji między planami miejscowymi a potrzebami inwestorów;*
- *zbyt szczegółowe przepisy planów miejscowych często ograniczają inwestorów; ma to miejsce szczególnie poza zabudową miast;*
- *braki w definicjach i przy stosowaniu podstawowych pojęć;*
- *rozbieżności między tekstem a rysunkiem planu;*
- *nieprecyzyjne definiowanie linii zabudowy w planach oraz określania wskaźnika zabudowy i intensywności zabudowy;*
- *brak w części opisowej planów miejscowych wszystkich niezbędnych ustaleń – np. stopnia zabudowy, intensywności zabudowy, terenów biologicznie czynnych, czy dopuszczalnej liczby miejsc parkingowych;*
- *duża część planów miejscowych jest stara i nieaktualna – ciężko dopasować do nich konkretne inwestycje;*
- *występowanie błędnych, wzajemnie wykluczających się postanowień planów;*
- *niska czytelność załączników graficznych do planów;*
- *plany miejscowe często nie precyzują, jaki rodzaj zabudowy jest w danym przypadku dopuszczony i organy muszą później samodzielnie o tym decydować na etapie wydawania pozwolenia na budowę;*
- *problematiczna interpretacja przepisów planów miejscowych dotyczących odnawialnych źródeł energii;*

- *brak sprecyzowania stosowanego w planach pojęcia przeznaczenia terenu;*
- *niejasne przepisy związane z lokalizacją obiektów tymczasowych, brak ustaleń związanych z lokalizacją budynków przy granicy działki;*
- *zawarte w planach miejscowych zakazy rozbudowy i przebudowy na terenach, na których istnieje zabudowa;*
- *brak aktualizacji planów miejscowych w związku ze zmianami przepisów rangi ustawowej;*
- *brak spójności planów miejscowych z przepisami ustawowymi;*
- *brak spójności planów miejscowych z obszarami ograniczonego użytkowania;*
- *braki w słownikach pojęć zawartych w planach miejscowych;*
- *braki związane z dopuszczaniem w planach miejscowych określonych obiektów budowlanych do zabudowy;*
- *niejednoznaczne, czasem wręcz wzajemnie sprzeczne ustalenia planów miejscowych;*
- *niespójność planów miejscowych wprowadzanych jako zmiana na części terenów objętych wcześniej miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego;*
- *brak precyzyjnego określania w planach miejscowych gabarytów budynków gospodarczych;*
- *brak zróżnicowania w planach miejscowych parametrów budynków nowo projektowanych i poddawanych rozbudowie;*
- *brak zróżnicowania w planach miejscowych parametrów budynków o zróżnicowanej funkcji.*

Wybrano tylko najczęściej podnoszone przez ankietowanych problemy, a niektóre z nich w różnych formach się powtarzały. Niewątpliwie, do większości wskazanych zagadnień niezbędna byłaby osobna analiza o charakterze zarówno prawnym, jak też urbanistycznym. Z punktu widzenia tematu i celu podjętych badań najistotniejsze jest określenie, jakie główne problemy występują przy stosowaniu określonych narzędzi polityki przestrzennej.



Ryc. 32. Główne wady miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – z perspektywy organów wydających pozwolenia na budowę

Na podstawie zebranych stanowisk przedstawicieli starostw powiatowych (działających w imieniu władz powiatów odpowiedzialnych za wydawanie pozwoleń na budowę) zestawiono najważniejsze grupy zgłaszanych wad miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (ryc. 32). Wynikają one z:

- nieprecyzyjnych postanowień planów miejscowych (co sprowadzić można zarówno do formułowania w planach postanowień wzajemnie sprzecznych, braku definicji ważnych pojęć, czy też zbyt swobodnego stosowania różnych pojęć¹²²);
- braku ścisłej łączności z wytycznymi ustawowymi (stosowanie innych pojęć niż terminy ustawowe, brak zrealizowania wszystkich wytycznych ustawowych odnoszących się do zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹²³);
- niedostosowania starszych planów miejscowych do zmian prawa i nowych rozwiązań technicznych¹²⁴.

Za wszystkie te problemy odpowiadają władze gminne. Zgodnie z wytycznymi ustawowymi powinny one uwzględniać wiele wskazówek i pojęć zawartych przede wszystkim w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Z przeprowadzonych badań wynika, że w istotnym zakresie obowiązek ten nie jest przez władze gminne realizowany. Przejawia się to zarówno w braku aktualizacji starszych planów miejscowych, jak również braku zachowania precyzyjnych, jasnych pojęć w tych planach. W związku z tym należy potwierdzić, że władze gminne nie potrafią wypracować odpowiednich relacji z władzami powiatowymi, co skutkuje istotnymi problemami tych ostatnich przy wykładni planów miejscowych. Konsekwencją powyższego są duże problemy przy bardziej precyzyjnym określaniu możliwości zagospodarowania określonych nieruchomości objętych planami miejscowymi. Jest to zarazem kolejny przykład błędnego stosowania planów miejscowych. Nnie chronią one ładu przestrzennego, ale też, przez brak precyzji dużej części ich postanowień i brak możliwości ich niebudzącej wątpliwości wykładni, pogłębiają niepewność na rynku nieruchomości. Przyczyniają się tym samym do podejmowania przez uczestników rynku nieruchomości działań o charakterze spekulacyjnym.

Zauważyć należy w tym miejscu również szerszą prawidłowość. Uczestnicy rynku nieruchomości, dążący do zwiększenia dochodu, będą wykorzystywać wszelki brak

¹²² Na przykład problemy związane ze zdefiniowaniem pojęcia *zabudowy*, *zakazu zabudowy*, czy *zakazu lokalizacji zabudowy*. Wątpliwości może czasem budzić również zakres realnych ograniczeń. Na przykład, jeżeli dla terenu plan przewiduje zakaz zabudowy, ale w dalszej części planu zastrzeżono, że nie dotyczy to wież widokowych, powstaje pytanie czym jest wieża widokowa. W takiej sytuacji właściciele nieruchomości mogą podejmować próby, aby pod przykrywką „wieży widokowej” zrealizować faktycznie obiekt mieszkaniowy.

¹²³ Na przykład niekonsekwentne przenoszenie do planów miejscowych pojęć dotyczących intensywności zabudowy, czy wysokości zabudowy lub zróżnicowane podejścia do ustawowego wymogu określania w planie zasad scaleń i podziału nieruchomości.

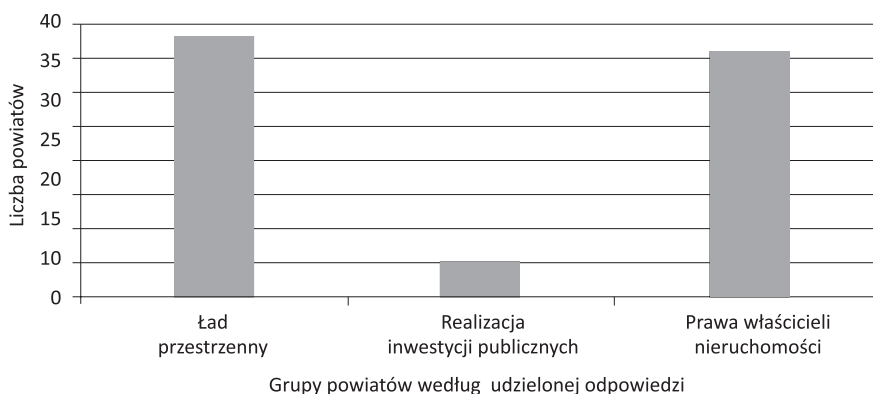
¹²⁴ Na przykład uwzględnianie w planie miejscowym infrastruktury technicznej, która dawno została zlikwidowana, brak odniesienia do zakazów i wymogów związanych z przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko.

precyzji regulacji związanych z prawem zagospodarowania przestrzennego i prawem budowlanym, aby zrealizować określony przez siebie cel. Tym samym w takim przypadku każdy brak pewności co do kierunku wykładni danego przepisu (niezależnie, na jakim poziomie hierarchicznym) prowadzić będzie do prób podważenia określonego jego znaczenia i takiej wykładni, która skutkować będzie szerszymi możliwościami zabudowy. Będą działać tak zarówno inwestorzy chcący wymusić określoną możliwość zagospodarowania terenu, jak też właściciele nieruchomości chroniący je przed negatywnym oddziaływaniem inwestycji sąsiedniej. Dlatego też regulacje dotyczące systemu gospodarki przestrzennej w istotnym zakresie muszą już na szczeblu ustawowym bardzo precyzyjnie określać pewne reguły, w tym zakazy zabudowy¹²⁵. Ponadto właśnie w tym kontekście potrzebne wydaje się szersze niż obecnie zastosowanie rozwiązań powiązanych ze współzarządzaniem publicznym, prowadzących do zwiększenia w zróżnicowanym zakresie partycypacji publicznej w planowaniu przestrzennym i powiązaniu (przynajmniej częściowo) wprowadzania oczekiwanych przez użytkowników przestrzeni zmian w przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenów z szerszą odpowiedzialnością za te zmiany. Może to bowiem doprowadzić do zmniejszenia przedstawionych powyżej problemów.

8. Wartości w procesie inwestycyjno-budowlanym

W prowadzonych badaniach zwrócono uwagę na jeszcze jeden aspekt. W poprzednich podrozdziałach zweryfikowano m.in. to, jak przedstawiciele władz gminnych oceniają wybrane wartości w kontekście prowadzonej polityki przestrzennej. Wyniki badań skłoniły do wniosku, że w poszczególnych gminach występuje daleko idąca rozbieżność w tym zakresie. Wniosek ten stanowił podstawę do kontynuacji tych badań – na szczeblu powiatowym. Znow zastrzec należy, że wyniki tych badań odnoszą się przede wszystkim do problemów dotyczących systemu gospodarki przestrzennej. Powyżej stwierdzono, że narzędzia polityki przestrzennej wywierają ważne konsekwencje na szczeblu powiatowym. Odpowiedź na to, w jakim stopniu poszczególne wartości zaadaptowały się na tym szczeblu stanowi podstawę do pogłębienia informacji na temat oddziaływania narzędzi polityki przestrzennej na rynek nieruchomości oraz szerszego ujęcia problemów występujących w całym systemie gospodarki przestrzennej (czyli realizacji dwóch celów szczegółowych badań).

¹²⁵ Konstatację tę można połączyć ze zgłaszanymi wielokrotnie w trakcie dyskusji KPZK PAN postulatami zwiększenia roli prawa do wspólnej przestrzeni kosztem prawa własności. Zmiana taka wydaje się dosyć trudna do przeprowadzenia, co jednak nie zmienia faktu, że należy rozważyć, w jakim optymalnym stopniu byłoby to możliwe.



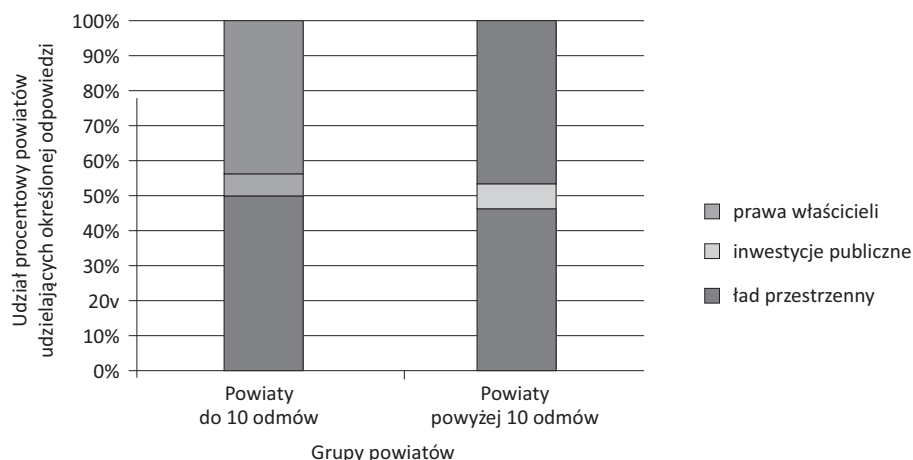
Ryc. 33. Wartości wynikające z planowania przestrzennego przy wydawaniu pozwoleń na budowę – powiaty ogółem

Ankietowanym zostało zadane pytanie na temat tego, jaką rolę przy wydawaniu pozwoleń na budowę odgrywają poszczególne wartości (ryc. 33). Ankietowani przy okazji udzielania odpowiedzi na postawione pytanie dosyć często mieli pewną trudność. Szukając odpowiedzi starali się zinterpretować poszczególne przepisy *Ustawy prawo budowlane* i na ich podstawie udzielić odpowiedzi. Natomiast główne założenie przy zadawaniu pytania było inne (i zostało ono przedstawione ankietowanym zgłaszającymi się z wątpliwościami i pytaniami). Z wcześniejszych analiz (również dane zawarte w BDL) wynika, że w skali prawie każdego powiatu wydaje się rocznie ok. kilkuset pozwoleń na budowę. Przy tej okazji (jak wykazano powyżej) pewnej weryfikacji muszą być poddawane zarówno kwestie związane z narzędziami polityki przestrzennej, planami w zakresie realizacji inwestycji publicznych, jak również prawami inwestorów wnioskujących o wydanie konkretnych pozwoleń. W tym kontekście ankietowani uzyskują pewien obraz tego, jakie wartości i interesy odgrywają bardziej, a jakie mniej istotną rolę. W ramach zadanego pytania chodziło więc o dokonanie tego rodzaju oceny faktycznej.

Podobne badania w zdecydowanie większym stopniu były adekwatne na szczeblu gminnym, gdzie dylemat relacji między ładem przestrzennym a prawami właścicieli nieruchomości jest zdecydowanie bardziej widoczny. Przy dokonaniu tych wszystkich zastrzeżeń można podjąć analizę wyników badań (ryc. 34). Wynika z nich, że w trakcie badanej procedury przedstawiciele powiatów zauważają zarówno istotną rolę ładu przestrzennego, jak i prawa własności (wskazane wartości ankietowani musieli przyporządkować od najważniejszej do najmniej ważnej).

Kwestie związane z ładem przestrzennym – a także związane z nim wartości – podlegają pewnej weryfikacji na etapie sprawdzania przez władze powiatowe zgodności między projektem budowlanym a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Nie oznacza to więc wprost weryfikacji zgodności projektu budowlanego (a tym bardziej

samych robót budowlanych) z ładem przestrzennym. Niemniej jednak weryfikacja ta przynajmniej w stopniu pośrednim występuje, bo – jak już wskazano – jedną z podstaw tworzenia planów miejscowych i wydawania decyzji o warunkach zabudowy jest właśnie zachowanie ład przestrzenny. Także wyrażane wówczas ograniczenia i wytyczne znajdują wyraz w możliwości lub braku możliwości wydawania pozwoleń na budowę dla konkretnych inwestycji (co zresztą nie zawsze w pełni się sprawdza – jak wskazano we wcześniejszym podrozdziale). Swoistym ograniczeniem tego procesu będzie jednak prawo właścicieli nieruchomości (i innych podmiotów) do zabudowy. Wciąż toczą się dyskusje na temat tego, jak daleko idące prawo do zabudowy ma właściciel nieruchomości oraz czy prawo do zabudowy stanowi nieodłączny element prawa własności nieruchomości. Jednak perspektywa wielu inwestorów jest taka, że dana, zaproponowana przez nich inwestycja musi zostać zrealizowana i że stanowi to element ich (nawet „konstytucyjnych”) uprawnień. Dlatego też w znacznym zakresie wszelkie ewentualne wątpliwości związane z przeprowadzeniem procedury pozwolenia na budowę mogą być wyjaśniane na korzyść inwestora (i o tym mniej więcej może świadczyć zaakcentowanie w ankiecie jako szczególnej przesłanki praw właścicieli nieruchomości).



Ryc. 34. Wartości wynikające z planowania przestrzennego przy wydawaniu pozwoleń na budowę – powiaty według liczby wydawania odmów pozwoleń na budowę w skali roku

Badane powiaty podzielono na dwie grupy:

- powiaty wydające niewiele (do 10 rocznie) odmów pozwoleń na budowę
- powiaty wydające rocznie większą liczbę (powyżej 10 rocznie) odmów pozwoleń na budowę.

W obu grupach ocena wybranych wartości jest podobna. Można więc przyjąć, że stopień krytycyzmu władz powiatowych nie wpływa w istotnym zakresie na ogólną koncepcję związaną z kluczowymi wartościami na tym szczeblu. Nie zmienia to jed-

nak wcześniejszych wniosków, zwłaszcza tych związanych z rolą ładu przestrzennego i kwestii ochrony prawa własności na tym etapie procedury związanej z wydawaniem pozwoleń na budowę. Prowadzona przez gminy polityka przestrzenna nie chroni w dostatecznym stopniu ładu przestrzennego, skoro przy okazji wykorzystywania poszczególnych jej narzędzi nie zawsze docenia się rolę tej wartości. Zauważalnym w tym kontekście problemem jest nadmierne rozdzielenie planowania przestrzennego i procesu inwestycyjno-budowlanego. Dlatego też tak wiele przedstawicieli powiatów zupełnie bagatelizuje ład przestrzenny. Nie są bowiem w konkretny sposób obciążeni koniecznością dbałości o tę wartość. Teoretycznie pewnym punktem odniesienia powinny być dla starostów fragmenty planów miejscowych zawierające „normy chroniące ład przestrzenny”. W praktyce jednak w większości planów zakres tego fragmentu jest niejasny, mieszany z innymi (np. wymogami zagospodarowania terenu). W konsekwencji również w takiej formie ład przestrzenny nie trafia do władz powiatowych oceniających zgłoszone projekty budowlane. Gdyby w samym systemie gospodarki przestrzennej ład przestrzenny był chroniony w stopniu wystarczającym, to nie byłoby takiej potrzeby. Jednak powyżej wskazano wiele przypadków, kiedy władze gmin są albo bardziej wrażliwe na potrzeby uczestników rynku nieruchomości, albo też nie zachowują dostatecznej precyzji przy stosowaniu narzędzi polityki przestrzennej. W takich przypadkach także na szczeblu powiatowym (np. właśnie przy wydawaniu pozwolenia na budowę) rozwiązania przestrzenne oderwane od ładu przestrzennego utrwala się, a ład przestrzenny w żaden sposób nie będzie chroniony. Może to znaleźć praktyczny wymiar chociażby przy wykładni planów miejscowych dokonywanych przy prowadzeniu sprawy w przedmiocie pozwolenia na budowę. Jeżeli w danym planie miejscowym nawet próbowano przez jakieś postanowienia chronić ład przestrzenny, ale postanowienia te nie były dostatecznie precyzyjne, ich pierwotny sens może zostać w ten sposób wypaczony przy okazji realizacji inwestycji (tym bardziej, że zgodnie z utartą linią orzeczniczą sądów wątpliwości w treści planów miejscowych należy interpretować na korzyść właścicieli nieruchomości).

Podsumowanie

Przeprowadzone badania potwierdziły tezę, że w znacznej liczbie gmin korzysta się w dużym stopniu z decyzji o warunkach zabudowy, jako kluczowego narzędzia polityki przestrzennej. Do pełnej diagnozy polityki przestrzennej gminy nie jest jednak wystarczające ograniczenie się do stwierdzenia dużej liczby (w skali roku) takich decyzji. Konieczne jest również odniesienie się do:

- powierzchni gminy objętej planami miejscowymi;
- stopnia krytycyzmu gmin względem kierowanych wniosków o ustalenie warunków zabudowy;

- relacji liczby wydawanych decyzji do powierzchni gminy, liczby mieszkańców i (uzupełniając) liczby podmiotów gospodarczych.

Istotne jest również określenie przeznaczenia wydawanych decyzji. Dopiero po uwzględnieniu tych elementów można szerzej ocenić podejmowane w gminie działania związane z tymi decyzjami. Przy diagnozie szerszych uwarunkowań polityki przestrzennej trzeba również zwrócić uwagę na:

- powierzchnię i liczbę uchwalanych planów miejscowych – także w odniesieniu do powierzchni całej gminy;
- zakres, jaki w uchwalonych planach miejscowych zajmują plany przeznaczone na procedurę odrolnienia i odlesienia gruntów.

Uwzględniając te kryteria można stwierdzić, że największym problemem są gminy dysfunkcyjne: nie uchwalające zbyt wielu planów miejscowych, wydające w zamian za to bardzo dużo decyzji o warunkach zabudowy i jednocześnie wyrażające wobec tych decyzji znikomy stopień krytycyzmu. Nie można też uznać za dobre rozwiązanie opieranie aktywnej polityki przestrzennej na odrolnianiu i odlesianiu gruntów.

Większość zaprezentowanych powyżej wniosków znajduje potwierdzenie w przedstawionych badaniach ankietowych. Wynika z nich, że duża liczba władz gminnych jest w znacznym stopniu zdezorientowana, przy stosowaniu narzędzi polityki przestrzennej. W części gmin zauważalna jest przede wszystkim rola planu miejscowego jako narzędzia oddziałującego na rynek nieruchomości (i poszerzanie możliwości zabudowy poszczególnych terenów). W tym kontekście należy powołać się na istnienie (wyodrębnionej statystycznie) grupy gmin, które przez plan zmieniają przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych, ale też (co wynika z analizy treści planów miejscowych) – na gminy przeznaczające w znacznym zakresie tereny objęte planem pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną. Tego rodzaju zmiany gminy łączą ze skutkami natury fiskalnej, związanymi z wysokimi stawkami renty planistycznej (która sama w sobie w obecnej konstrukcji nie daje możliwości uzyskiwania wysokich dochodów dla budżetu gminy).

Tym samym, z przeprowadzonych badań można również wyprowadzić wniosek potwierdzający istotną niesprawność władz publicznych na szczeblu gminnym. Diagnozy określającej szczegółowy stopień i zakres tej niesprawności nie da się zgeneralizować i odnieść w takim samym stopniu do wszystkich badanych gmin (i w konsekwencji – do wszystkich gmin w Polsce). Jednak w wyodrębnianych w trakcie badań grupach gmin, niesprawność władz gminnych może sprowadzać się do:

- braku pełnego zrozumienia przesłanek, na podstawie których należy określić warunki zabudowy;
- braku dostatecznego uwzględnienia roli ładu przestrzennego w planowaniu przestrzennym;

- w konsekwencji – zbyt pochopnym (również w skali ilościowej) wydawaniu pozytywnych decyzji ustalających warunki zabudowy i częstym zaniechaniu działań planistycznych;
- wykorzystywaniu planów miejscowych tylko (lub w przeważającym zakresie) na cele związane ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych;
- traktowanie planów miejscowych tylko jako potencjalnego instrumentu fiskalnego, oderwanego od realiów związanych z ładem przestrzennym, w tym realiów związanych z uwzględnieniem potrzeb przestrzenno-rozwojowych danej gminy. Można dodać, że rekomendowane w rozdziałach 2–3 zmiany mogłyby rozwiązać część występujących obecnie problemów. Rozwiązania te sprowadzać się mogą do:
 - ograniczenia roli i zakresu decyzji o warunkach zabudowy w całym systemie gospodarki przestrzennej – co wywierałoby znaczny wpływ zwłaszcza na politykę przestrzenną w gminach dysfunkcyjnych oraz pozostałych gminach w zbyt dużym stopniu wydających decyzje o warunkach zabudowy;
 - uporządkowania kryteriów związanych z odrolnieniem i odlesieniem gruntów, bardziej precyzyjne określenie kryteriów związanych z przeznaczeniem terenów na poszczególne cele;
 - wzmocnienia partycypacji społecznej w procedurze uchwalania planów miejscowych – zwłaszcza przy inwestycjach usługowych oraz związanych z zabudową wielorodzinną;
 - ograniczeniu konfliktów przestrzennych – przede wszystkim między konkretnymi użytkownikami przestrzeni przeważnie właścicielami nieruchomości.

Osobnym, bardzo istotnym (zauważalnym dopiero na późniejszym etapie realizacji inwestycji) zagadnieniem, będzie poprawność i jasność sporządzania planów miejscowych. W tym zakresie znów zauważalna będzie niesprawność władz gminnych, spowodowana uwarunkowaniami ustrojowymi, przejawiająca się w problemach związanych ze sporządzeniem planów. Powyższe względy o charakterze „technicznym” mogą czasem istotnie blokować inne działania podejmowane przez władze gminne, mające na celu oddziaływanie przez plany miejscowe na rynek nieruchomości.

Działania uczestników rynku nieruchomości/użytkowników przestrzeni/interesariuszy *gry o przestrzeń* są w znacznym zakresie implikowane przez ramy stwarzane przez instytucje. Naturalna jest tendencja, zgodnie z którą ramy te – na wszelkie możliwe sposoby będą rozszerzane. Odmiennie sposoby będą widoczne zarówno w systemie wolnego rynku, jak też w systemie typowo nakazowym. W tym ujęciu w pełni zgodzić się należy z Hausnerem, że instytucje stanowią swoistą infrastrukturę ludzkiego działania, które ma naturę kontyngentną i jest uwarunkowane występowaniem systemów społecznych [Hausner 2013, s. 16–17]. W sytuacji, gdy będą więc stworzone do tego odpowiednie ramy (nawet na obrzeżach systemu gospodarki przestrzennej) – szerokie działania związane z korzystnym jednostkowo zagospodarowaniem nieruchomości będą podejmowane. Jednocześnie w skali indywidualnej, w przypadku gdy na szali postawiona zostanie ochrona ładu przestrzennego, ale i – indywidualne straty lub zyski,

to te ostatnie zdecydowanie przeważą. Z tego powodu występuje potrzeba silniejszych starań związanych z ochroną ładu przestrzennego. Ład przestrzenny znacznie silniej niż dotychczas powinien zostać wkomponowany w system społeczny. Jest to zapewne proces długookresowy, wymagający podjęcia zróżnicowanych działań. Jako dodatkowy argument traktować można wyniki przeprowadzonych badań, świadczące o:

- daleko idącym zróżnicowaniu koncepcji przestrzennych w gminach;
- zróżnicowanej świadomości dotyczącej ochrony ładu przestrzennego w gminach;
- niesprawności związanej z podstawowymi narzędziami planowania przestrzennego.

Każdy ze wskazanych powyżej elementów to również dowód na rzecz prawdziwości przedstawionej powyżej diagnozy ludzkiego działania w kontekście zagospodarowania przestrzennego. Dlatego zmiany w systemie gospodarki przestrzennej muszą uwzględniać przede wszystkim:

- stworzenie szerszych ram związanych z ochroną ładu przestrzennego, ale także (bardziej skonkretyzowanego) dotychczasowego przeznaczenia terenów;
- stworzenie szerszych mechanizmów włączających użytkowników przestrzeni do procesów związanych z zagospodarowaniem przestrzennym;
- odejście od uznaniowości władz gminnych i powiatowych.

W ten sposób można bowiem doprowadzić do zmiany dominującego nastawienia władz publicznych w zakresie polityki przestrzennej, dzięki czemu zamiast możliwie najszybszego i najłatwiejszego rozwiązywania bieżących problemów będą one w stanie w szerszym stopniu zadbać o ład przestrzenny.

PODSUMOWANIE

Nie budzi wątpliwości, że niesprawność władz publicznych pojawia się bardzo często w systemie gospodarki przestrzennej. Wyodrębnić zwłaszcza należy niesprawność władz lokalnych oraz niesprawność władz krajowych.

Niesprawność na poziomie władz krajowych wynika przede wszystkim z:

- braku woli i determinacji ustawodawcy w zakresie uchwalenia zmian prawnych realnie chroniących ład przestrzenny (a przynajmniej tworzących do tego realne podstawy);
- braku woli i determinacji ustawodawcy doprecyzowania niejasnych regulacji na szczeblu ustaw i rozporządzeń;
- braku szerszej, przynajmniej w miarę jednorodnej wizji ustawodawcy na temat roli systemu gospodarki przestrzennej oraz jego relacji z rynkiem nieruchomości (co przejawia się m.in. w zbyt powolnym wdrażaniu koncepcji współzarządzania publicznego);
- braku dbałości o kapitał społeczny w procesach planowania przestrzennego;
- braku dbałości o zintegrowanie systemu planowania rozwoju.

Powody takiego stanu faktycznego są zróżnicowane. Wiązać się mogą zarówno z rozproszeniem sektorowym podejmowanych np. przez rząd problemów związanych z polityką przestrzenną, niechęcią do szerszych zmian ze strony określonych środowisk lobbystycznych, jak też brakiem woli szerszego „przeprogramowania” dotychczas funkcjonujących zasad związanych z gospodarką przestrzenną. To władze krajowe od wielu lat sankcjonują zróżnicowane problemy w systemie gospodarki przestrzennej. Największy z nich (ale nie jedyny) sprowadza się do negatywnych skutków z wciąż wydawanymi w bardzo szerokim zakresie decyzjami o warunkach zabudowy, które to decyzje nie mogą być poddane żadnej kontroli w szerszym systemowym zakresie. Prowokuje to uczestników rynku nieruchomości do szerszego wymuszania realizacji przez to narzędzie konkretnych koncepcji zagospodarowania terenu.

Niesprawności na poziomie władz krajowych w istotnym stopniu determinują niesprawności władz gminnych, które przejawiają się w większości przypadków w:

- niechęci do dbałości o ład przestrzenny i deprecjonowaniu ładu przestrzennego kosztem prawa własności nieruchomości;
- niechęci do uchwalania nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a przy uchwalaniu tych planów – w traktowaniu ich jedynie jako instrumentu odrolnienia gruntów lub też zaspokajania indywidualnych potrzeb właścicieli nieruchomości;

- braku dbałości o formalnoprawny poziom planów miejscowych skutkującym problemami przy ich wykładni (co znów istotnie wpływa na kierunek realizacji inwestycji);
- nadmiernie uznaniowym wykorzystaniu przesłanek wydawania decyzji administracyjnych;
- doprowadzaniu do ogniskowania się konfliktów przestrzennych;
- braku kompleksowej wizji w zakresie zagospodarowania przestrzennego gminy;
- braku kompleksowego przygotowania i rzecztywistej woli w zakresie prowadzenia polityki przestrzennej.

Przejawy niesprawności władz stanowią jednocześnie podstawę do określenia kluczowych problemów w systemie gospodarki przestrzennej (czwarty cel szczegółowy pracy). Sytuacja w różnych gminach jest oczywiście zróżnicowana i wymaga zróżnicowanego ujęcia. Przyczyną niesprawności władz lokalnych jest nie tylko nieprecyzyjne prawo, ale również niski poziom kapitału społecznego – nie tylko w samych urzędach gmin, ale – w wymiarze odnoszącym się do ładu przestrzennego – również w społecznościach lokalnych, a nawet w sądach. Często niesprawność władz lokalnych w planowaniu przestrzennym to efekt oddziaływania z zewnątrz. Potwierdzona została hipoteza pierwsza dotycząca możliwych różnych form oddziaływań narzędzi polityki przestrzennej na rynek nieruchomości. Przeprowadzona analiza miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego skłania do wniosku, że w różnych planach na różne (często zależne od subiektywnego uznania władz gminnych) sposoby określa się poszczególne parametry związane z zabudową, czy też kształtowanie stawek renty planistycznej. Zbyt często brakuje szerszej analizy tego, jak postanowienia te wpłyną chociażby na wartości kompozycyjno-estetyczne i funkcjonalne danej przestrzeni. Wyodrębniono też zróżnicowane podejścia władz gminnych wobec terenów przeznaczanych w planach na cele mieszkaniowe i usługowe, przy czym głównym zagadnieniem interesującym gminy znów wydaje się tylko zaspokojenie potrzeb uczestników nieruchomości i ewentualne konsekwencje finansowe. Natomiast z perspektywy wyodrębnionych typów polityki przestrzennej gmin (których wyróżnienie było drugim celem szczegółowym pracy) można wskazać, że wyróżniono ich zróżnicowane formy, w tym politykę przestrzenną, w ramach której władze gmin plany miejscowe wykorzystują tylko i wyłącznie na odralnianie i odlesianie terenów. Skoro takie możliwości obecnie w systemie gospodarki przestrzennej występują, to naturalne wydaje się kierowanie przez uczestników rynku nieruchomości różnych (mniej lub bardziej sformalizowanych) wniosków dotyczących uchwalenia planów miejscowych lub wydania decyzji o warunkach zabudowy i próba wymuszania realizacji swoich partykularnych koncepcji. Jednocześnie zarówno władze publiczne, jak też uczestnicy rynku nieruchomości nie zauważają, że w perspektywie długookresowej prowadzi to do obniżenia wartości konkretnych nieruchomości, przez pozbawianie ich walorów przyrodniczych i tworzenie zbyt trudnych zadań w zakresie pełnego wyposażenia w infrastrukturę techniczną.

Z przeprowadzonych badań wynika, że właśnie tego rodzaju wnioski są głównym powodem uchwalania planów. Plany miejscowe – kluczowe narzędzie polityki przestrzennej – nie są wykorzystywane w celu ochrony ładu przestrzennego, ale przede wszystkim dla realizacji konkretnych wniosków uczestników rynku nieruchomości. Oczywiście, nie zawsze jest tak, że uwzględnienie wniosku np. inwestora oznacza bezwzględne naruszenie ładu przestrzennego. Jednak w większości przypadków tak będzie – zwłaszcza, gdy wniosek taki obejmuje żądanie dopuszczenia nowej zabudowy. Z perspektywy gmin uchwalanie planów miejscowych chroniących ład przestrzenny i ograniczających możliwości zabudowy otwiera ponadto perspektywę szerokich roszczeń odszkodowawczych ze strony właścicieli nieruchomości. Odnosząc się więc do pierwszego celu szczegółowego pracy wskazać można, że w zbyt szerokim zakresie narzędzia polityki przestrzennej w gminach uwzględniają w pełni oczekiwania ze strony uczestników rynku nieruchomości. Poza tym kierunkiem można oczywiście też wyodrębnić narzędzia, które częściowo ograniczają możliwości zabudowy. Są to jednak przypadki fragmentaryczne. Nie ma natomiast narzędzi w pełni chroniących ład przestrzenny, a przecież ład przestrzenny stanowi podstawową wartość w systemie gospodarki przestrzennej, a także podstawę dyskursu przy wdrażaniu rozwiązań współzarządzania publicznego.

Zresztą, wielu przedstawicieli badanych gmin nie ma nawet świadomości roli, jaką ład przestrzenny w systemie gospodarki przestrzennej powinien odgrywać. Wynika to z różnych względów, m.in. problemów związanych z jego niebudzącym wątpliwości zdefiniowaniem i dostosowaniem do każdego przypadku. W rozdziale drugim powołano przykłady szczegółowych analiz, które można odnieść do badania poziomu ładu przestrzennego w danych gminach. Nie musi to być katalog jednoznacznie zamknięty. Nie budzi jednak wątpliwości (czego dowodem jest najnowszy raport przygotowany w ramach KPZK PAN), że brak dbałości o zachowanie ładu przestrzennego prowadzi do zróżnicowanych negatywnych konsekwencji (ekonomicznych, środowiskowych, społecznych i prawnych). Fakt, że znaczna część przedstawicieli badanych gmin jako cel bardziej istotny niż ład przestrzenny uznawała prawo do realizacji inwestycji potwierdza, że w wielu gminach brakuje choćby podstawowych analiz w zakresie znaczenia ładu przestrzennego i jego praktycznego zastosowania. Tym samym w pełni potwierdza się hipoteza trzecia. Zastrzec trzeba, że ustawodawca niezbyt precyzyjnie i jasno opisał poszczególne narzędzia polityki przestrzennej i ich stosowanie może powodować trudności. Konsekwentna ochrona wartości związanych z ładem przestrzennym przez władze gminy jest w obecnych uwarunkowaniach prawnych i społecznych trudna. Niemniej jednak, nawet uwzględniając powyższe, potwierdzić należy brak umiejętności władz gmin w tym zakresie. Przejawy tego są zróżnicowane. Na podstawie przeprowadzonych badań można zwłaszcza odnieść się do wyodrębnionej grupy gmin dysfunkcyjnych, wydających rocznie bardzo dużo decyzji o warunkach zabudowy i nie zachowujących wobec wniosków o ustalenie warunków zabudowy żadnego krytycyzmu, a także niezależnie od tego wyodrębnienie wspomnianego wyżej

typu polityki przestrzennej, w ramach którego władze wykorzystują plany miejscowe tylko na cele odrolnień i odlesień.

Przejawem powyższego może być również brak zrozumienia przesłanek ustalania warunków zabudowy i zakresu planów miejscowych, co potwierdzają m.in. wyniki dotyczące oceny przesłanek wyznaczania obszaru analizowanego i deklarowane wprost przez przedstawicieli gmin trudności przy wykładni poszczególnych przepisów. Brak umiejętności stosowania narzędzi polityki przestrzennej sprowadzić można również do zauważanego w bardzo szerokim stopniu przez władze powiatów (również w przeprowadzonych badaniach) braku precyzji i niejasnościach związanych z treścią miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu na potwierdzenie zasługuje również hipoteza druga. Władze gmin nie potrafią wypracować relacji zarówno z podmiotami gospodarki przestrzennej oraz użytkownikami przestrzeni. Z tymi ostatnimi bowiem relacje są zazwyczaj sprowadzane do dwóch schematów:

- bezkrytycznego uwzględniania każdego wniosku (jak wykazano w badaniach – zarówno dotyczącego uchwalenia planu miejscowego, jak też wydania decyzji o warunkach zabudowy),
- jego odwrotności – nieuzasadnionych merytorycznie odmów (co pogłębia zauważoną w części teoretycznej pracy niepewność w gospodarce przestrzennej).

Pierwsza z wymienionych tendencji jest jednoznaczna z bardzo częstym wypaczeniem założeń ustawodawcy (które, jak wskazano, też same w sobie nie są idealne). Poza przykładem decyzji o warunkach zabudowy można jeszcze raz powołać przykład wypaczenia idei związanej ze sporządzaniem bilansów terenów pod zabudowę. Miały one obejmować obszar całej gminy, a obecnie bardzo często obejmują tylko część gminy lub też są opracowywane z różną intensywnością dla różnych obszarów. To zresztą przykład szerszego problemu, zgodnie z którym nawet dobre rozwiązania ustawowe (dyskusyjne jest to czy akurat bilans terenów pod zabudowę w obecnej formule w pełni do takich należy) są w praktyce stosowane tak, aby były najkorzystniejsze dla inwestorów (i niestety bardzo często w konsekwencji – najmniej chroniące ład przestrzenny).

Z tego powodu tak ważne wydaje się wykorzystanie rozwiązań obejmujących współzarządzanie publiczne i próby szerszego włączania użytkowników przestrzeni do dyskursu związanego z gospodarką przestrzenną. Jak wykazały jednak badania, także tego typu działania (obejmujące np. konsultacje społeczne) nie są procesem łatwym i powinny zostać rozłożone w czasie.

Poprawa systemu gospodarki przestrzennej wymaga zróżnicowanych działań, które dotyczą przede wszystkim:

- dostosowania relacji między systemem gospodarki przestrzennej a rynkiem nieruchomości;
- wykorzystania nowych rozwiązań związanych ze współzarządzaniem publicznym.

Oba te zagadnienia bardzo się ze sobą wiążą. Wykorzystanie współzarządzania publicznego powinno być traktowane jako jeden z możliwych kierunków ograniczania

negatywnych efektów niesprawności rynku nieruchomości oraz niesprawności władz publicznych. Podkreślić należy raz jeszcze, że ład przestrzenny prowadzi również do optymalizacji przemieszczeń osób, towarów i rzeczy i tym samym wpływa też na rynek nieruchomości. Jeżeli więc określone narzędzia polityki przestrzennej wywierają znaczący (pozytywny lub negatywny) wpływ na te walory – wiązać się to będzie z odpowiednimi konsekwencjami dla rynku nieruchomości. Jednak w perspektywie krótkookresowej uczestnicy rynku nieruchomości próbują wpływać na system gospodarki przestrzennej, konkretnie na ich narzędzia. Oczywiście chodzi o poszerzanie (lub co najmniej utrzymywanie) możliwości inwestycyjnych nieruchomości i tym samym zwiększanie ich wartości. Skutkiem tych działań ma być:

- wydawanie subiektywnych, ale korzystnych dla inwestorów decyzji o warunkach zabudowy,
- uchwalanie planów miejscowych służących przede wszystkim interesom inwestorów.

System gospodarki przestrzennej i rynek nieruchomości wzajemnie na siebie oddziałują, nie zawsze z dostateczną korzyścią dla dóbr publicznych i ładu przestrzennego. Dodać jednak należy, że oddziaływanie na siebie obu systemów jest wzajemne. Trochę w tym kontekście postrzegać należy niepewność w procesach gospodarczych, która odnosi się również do możliwości określonego zagospodarowania danej nieruchomości i realizacji konkretnej inwestycji. Tak więc wpływ systemu gospodarki przestrzennej nie zawsze musi wynikać ze świadomego działania określonych podmiotów polityki przestrzennej. Czasem wynika to z zaniechań.

Na podstawie przeprowadzonych badań twierdzenia dotyczące celowego oddziaływania na rynek nieruchomości można jeszcze bardziej doprecyzować. W ramach samych planów miejscowych niewątpliwie konsekwencje dla uczestników rynku nieruchomości będą wywierały przepisy dotyczące powierzchni przeznaczonej pod zabudowę, powierzchni biologicznie czynnej, czy też wysokości renty planistycznej. Tak samo, wprowadzanie planów miejscowych (a nawet studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) ograniczających możliwości zabudowy może doprowadzić do długofalowego stymulowania rynku nieruchomości w kierunku tworzenia obszarów w większym stopniu pod względem funkcjonalnym i kompozycyjno-estetycznym zbliżonych do ładu przestrzennego. Nie może to oznaczać oczywiście zupełnego blokowania możliwości zabudowy i traktowania jakichkolwiek inwestycji jako niepożądanych. Błędne byłoby również odgórne (np. centralne) ograniczanie możliwości realizacji inwestycji na danych terenach. Rozwiązaniem mogłoby być udoskonalanie wdrażanej obecnie koncepcji bilansu terenów pod zabudowę lub określanie priorytetów w osobnych, nowych narzędziach powstałych po zintegrowaniu systemu planowania rozwoju. Pierwszy z wariantów grozi sprowadzeniem większości rozwiązań w systemie gospodarki przestrzennej do samych wyliczeń. Drugi natomiast wymagałby szerokiej (znacznie szerszej niż w projekcie kodeksu urbanistyczno-budowlanego) zmiany instytucjonalnej. Możliwe jest łączenie obu

wariantów i uwzględnianie rozwiązań najbardziej w danym momencie optymalnych (trzeba przypomnieć również zawartą w pracy tezę, że rozwiązania prawne muszą być dostosowane do poziomu aktualnego kapitału społecznego). Wtedy ład przestrzenny mógłby być w szerszym stopniu chroniony przez władze gminy.

Aby to było możliwe, konieczne jest ograniczenie konfliktów przestrzennych. Mogą one doprowadzić (i w wielu przypadkach doprowadzają) do dezintegracji przestrzeni. Z przeprowadzonych badań wynika, że w wielu przypadkach konflikty te są wręcz prowokowane przez niedostatecznie precyzyjne zasady związane z funkcjonowaniem systemu gospodarki przestrzennej. Przykładem mogą być wspomniane już problemy z wyznaczaniem obszaru analizowanego przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy lub też brak precyzji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W pracy podano również inne przykłady rozwiązań prowokujących powstanie tych konfliktów. Oczywiście, nie można wykluczyć, że konflikty te czasem mogą przyczynić się do podwyższenia jakości kapitału społecznego, czy też zwiększenia stopnia obywatelskiej aktywności. Fakt powstawania w okolicy niekorzystnie oddziałującej inwestycji może np. sprowokować użytkowników przestrzeni do szerszego zainteresowania ładem przestrzennym. Nawet wówczas uczestnicy w obecnych ramach instytucjonalnych konfliktów przestrzennych (czy też uczestnicy gry o przestrzeń) są wręcz prowokowani do wykorzystywania wszelkich niejasności i dostosowywania ich do ich indywidualnych potrzeb i interesów. W szerszym wymiarze jest to destrukcyjne – pogłębia bezład przestrzenny i niesprawność władz publicznych.

W tej sytuacji – odnosząc się do trzeciego celu szczegółowego pracy – wskazać należy, że wykorzystywanie współzarządzania publicznego nie może być nazbyt szybkie, ani bezkrytyczne. Niemniej jednak, na podstawie współzarządzania publicznego możliwe jest zdefiniowanie, przeanalizowanie i rozwiązywanie poszczególnych problemów w procesach zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych. Stwarza ono realne ramy do postulowanej wielokrotnie integracji systemu planowania rozwoju i jego elastyczności (choćby przy okazji połączenia jej z rozwiązaniami quasi-prawnymi, zwiększeniem roli partycypacji społecznej, czy też połączeniu ładu przestrzennego z koncepcją prowadzonego dyskursu w sferze publicznej). Osobne zagadnienie to kwestia wzajemnych relacji pomiędzy różnymi organami władzy publicznej odpowiedzialnymi za prowadzenie polityki przestrzennej.

Pojawiające się problemy były częściowo uwzględniane w ramach różnych koncepcji systemu gospodarki przestrzennej, w tym w projekcie kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Kolejne propozycje zmian, włączane do systemu gospodarki przestrzennej często w jeszcze większym stopniu komplikują – zwłaszcza pod względem proceduralnym – możliwości działań poszczególnych organów administracji publicznej. Tak więc wciąż istnieje ryzyko, że znaczna część zidentyfikowanych przyczyn niesprawności władz publicznych w planowaniu przestrzennym zostanie zachowana.

Przy rozważaniu wdrażania do systemu gospodarki przestrzennej współzarządzania publicznego należy również pamiętać o zastosowaniu wytycznych związanych

z grą o przestrzeń oraz potrzebami i oczekiwaniami poszczególnych interesariuszy. Inaczej to ujmując można wskazać, że jednym z elementów będzie włączenie aktorów niepublicznych do systemu gospodarki przestrzennej. Rozważać można wdrożenie w ramach tej płaszczyzny zarządzania sieciowego, rozszerzenie roli partycypacji społecznej (zwłaszcza przy konsultacjach społecznych) oraz roli czynności o charakterze quasi-prawnym (dzięki którym można próbować zachować większy stopień elastyczności w planowaniu przestrzennym).

Postulowana zmiana systemu gospodarki przestrzennej musi stanowić zdecydowanie szerszy proces, oparty w znacznym zakresie na bieżących analizach prowadzonych na każdym szczeblu samorządowym i rządowym. Należy weryfikować na bieżąco, czy kolejne zmiany regulacji prawnych w dostatecznym stopniu eliminują lub chociaż ograniczają występujące problemy. Jednym z dobrych pomysłów (zgłoszonych w trakcie prac nad kodeksem urbanistyczno-budowlanym w poprzedniej kadencji) jest również „przetestowanie” konkretnych koncepcji w kilku gminach. Wnioski z takich testów nie mogą ulegać generalizacji – pamiętać trzeba bowiem też o tym, że właściwie każda gmina ma swoją indywidualną politykę przestrzenną. Bardziej trzeba więc skoncentrować się na konkretnych zjawiskach i procesach.

Już obecnie można wskazać pewne niebezpieczeństwa związane z podejmowanymi działaniami:

- Zarówno na szczeblu władz krajowych, jak i władz lokalnych szerszy proces partycypacji społecznej może przybierać inną niż oczekiwana treść. Bez szerszej aktywności społecznej, popularyzatorskiej (inspirowanej także przez władze i podmioty centralne) może albo sprowadzać się do mechanicznego wypełniania regulacji proceduralnych albo być podstawą do blokowania cennych, np. z perspektywy ładu przestrzennego, przedsięwzięć. Ważne więc wydaje się w tym kontekście sprowadzenie relacji między podmiotami i użytkownikami przestrzeni do opisywanego w koncepcjach współzarządzania publicznego dyskursu aktorów publicznych i niepublicznych (który w tym przypadku musi zostać oparty na uznaniu za pierwszorzędną cel ładu przestrzenny, częściowo skonkretyzowany na podanych w rozdziale drugim przykładach).
- Niektóre nowatorskie rozwiązania mogą w praktyce być wykorzystywane w zupełnie inny sposób, niż wynikałoby to z intencji ustawodawcy. Przykładem może być inna rola decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, niżby wynikało to z intencji ustawodawcy w 2003 r. Na podobnej zasadzie zastrzec trzeba, że stanowiąca wyraz partycypacji społecznej tzw. umowa urbanistyczna może być w praktyce wykorzystywana jako forma ominięcia zakazów i ograniczeń.
- Dylematem może też być formuła zapewniająca elastyczność systemu gospodarki przestrzennej. Nie budzi wątpliwości, że w pewnym zakresie elastyczność ta powinna zostać zapewniona, ale po pierwsze – w ramach zintegrowanego systemu planowania rozwoju, a po drugie – nie w taki sposób, żeby stanowić podstawę do omijania ograniczeń. Dlatego tak istotną rolę w systemie powinny odgrywać

standardy urbanistyczne. Wydaje się, że jednak przy próbach uwzględniania tych uwag, i tak dużym problemem będzie wyważanie między rygoryzmem standardów urbanistycznych i ram działań przestrzennych w gminie a zapewnianiem względnej elastyczności na poziomie lokalnym.

- Za niezbędne działanie należy uznać zintegrowanie systemu planowania rozwoju. Przy czym w tym kontekście pewnym wyzwaniem będzie zachowanie precyzji prawnej przy dokonywaniu takich zmian (i zachowanie precyzji, jasności poszczególnych aktów), a także powstrzymanie niebezpieczeństwa nadmiernego zdominowania – przy takiej integracji – problematyki dotyczącej gospodarki przestrzennej przez inne kwestie.
- Podkreślić również należy, że system gospodarki przestrzennej powinien być otwarty na nowe wyzwania i postulaty pojawiające się w skali europejskiej. Szczególny akcent należy położyć zwłaszcza na tworzenie obszarów funkcjonalnych oraz makroregiony. Także w tym miejscu otwartym zagadnieniem będzie to, w jakim zakresie rozwiązania te powinny być wspierane przez ramy prawne, a w jakim stanowić skutek m.in. wysokiego (w skali gmin/powiatów/województw, etc.) kapitału społecznego. Ogólny model w ramach prawnych powinien zostać ujęty (zwłaszcza w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych), ale kilka doświadczeń krajowych skłania do wniosku, że bez odpowiedniego nastawienia samorządów lokalnych cel ten będzie trudny do zrealizowania (a można odnieść wrażenie, że na tym etapie większość samorządów lokalnych do takich działań nie jest przygotowana).
- Przy okazji rozważania wszelkich zmian w systemie gospodarki przestrzennej nie można pominąć szczególnej dbałości o kwestie proceduralne. To one bardzo często (nawet na podstawie zmian Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dokonanych w 2015 r.) stanowią faktyczną barierę uniemożliwiającą wdrożenie w życie założeń stojących u podstawy tych reform.

Uwzględniając wyniki przeprowadzonych badań i analiz, wskazać ponadto należy, że niesprawność władz lokalnych w polityce przestrzennej powinna zostać ograniczona przez kompleksowe połączenie zmian prawnych z dodatkowymi działaniami. Polegać one mogą na szerszej (inspirowanej przez władze centralne i regionalne) akcji szkoleniowej w gminach na temat zakresu i celów wprowadzanych nowych narzędzi polityki przestrzennej. Osobne działania, to dalsze doprecyzowywanie ram szkoleniowych związanych z gospodarką przestrzenną.

Zapewne realizacja wszystkich zgłaszanych w pracy postulatów może napotykać na kolejne problemy, w tym dotyczące barier finansowych, społecznych i proceduralnych. Jednak sformułowanie pogłębionych kierunków zmian z zachowaniem świadomości przyczyn niesprawności władz w planowaniu przestrzennym (i znajomości sposobów ich weryfikowania) pozwoli wspomnianą niesprawność przynajmniej w znacznym stopniu ograniczyć.

BIBLIOGRAFIA

- Acocella N., 2002, *Zasady polityki gospodarczej*. PWN, Warszawa, s. 111.
- Andrews M., 2013, *Sprawne państwo – różnorodność znaczeń w różnych krajach*. „Zarządzanie publiczne”, nr 1, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 94.
- Ansell Ch., 2000, *The Networked Policy: Regional Development in Western Europe*. Governance: An International Journal of Policy and Administration, t. 13, nr 3, s. 303–333.
- Ashworth R., Ferlie E., Hammerschmidt G., Moon M., Reay T., 2013, *Theorizing Contemporary Public Management: International and Comparative Perspective*. British Journal of Management, t. 24, s. 12.
- Atkinson M., Coleman W., 2009, *Sieci polityczne, wspólnoty polityczne oraz problemy powiązane z rządzeniem*. „Zarządzanie publiczne”, nr 4, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 97.
- Attacking Poverty*, World Bank, Washington, 2000, s. 48.
- Bank Światowy*, World Development Report, 1997.
- Bańkowska M., Dziurdziński L., Gruszkowski W., Kochanowski M., Parteka T., Weissmann K., 1980, *Kształtowanie ładu przestrzennego w procesie planowania przestrzennego*. Gdańsk, rękopis.
- Barańska K., 2012, *W kierunku partycypacji – kilka uwag na temat kierunków reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego w perspektywie rozwoju lokalnego*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, I. Zachariasz (red.). Wolters Kluwer Business, Warszawa, s. 64–68.
- Bartkowiak R., 2010, *Współczesne teorie ekonomiczne*. Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G, t. 97, z. 2, s. 23.
- Bator F. M., 1958, *The Anatomy of Market Failure*. Quarterly Journal of Economics, t. 72, s. 351–379.
- Bednarek-Szczepańska M., Więckowski M., Komornicki T., 2010, *Konflikty przestrzenne w wybranych gminach*, [w:] *Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach*, P. Śleszyński, J. Solon (red.). Studia KPZK PAN, t. CXXX, Warszawa, s. 91, 97, 100.
- Begg D., Fischer S., Dornbusch R., 1997, *Mikroekonomia*. PWE, Warszawa, s. 41, 442.
- Belniak S., Głuszak M., 2011, *Uwarunkowania i zróżnicowanie lokalnych rynków mieszkaniowych w Polsce*, [w:] *Stan i tendencje rozwoju rynku nieruchomości*, H. Gawron (red.). Wyd. UE w Poznaniu, Poznań, s. 24–26.
- Bevir M., 2009, *Decentryczna teoria rządzenia*. „Zarządzanie publiczne”, nr 3, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 84–90, 95.
- Bieńkowski W., 2006, *Wpływ instytucji na rozwój gospodarczy i konkurencyjność krajów postkomunistycznych. Kilka uwag w odniesieniu do Polski i Rosji*. „Optimum” Studia Ekonomiczne, nr 2, s. 29.
- Black J., Hashimzade N., Myles G., 2009, *Dictionary of Economics*. Oxford University Press, s. 160.

- Borsa M., 2015, *Polityka przestrzenna w Polsce w latach 2004-2013*, [w:] *Wybrane regionalne i lokalne polityki publiczne w Polsce. 10 lat doświadczeń w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, Z. Strzelecki (red.). Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, s. 42.
- Borsa M., 2016, *Model rozwoju urbanistycznego Polski w kontekście wyzwań Paktu Amsterdamskiego*. Wystąpienie na posiedzeniu plenarnym KPZK PAN, 2 grudnia, 2016.
- Bromowicz J., Bukowski M., Hausner J., Kasztelewicz Z., Kudłacz M., Kulczycka J., Piestrzyński A., Steinhoff J., Wilczyński M., 2015, *Polityka surowcowa Polski. Rzecz o tym, czego nie ma, a co jest bardzo potrzebne*. Kraków, s. 9.
- Bryx M., 2006, *Rynek nieruchomości. System i funkcjonowanie*. Poltext, Zielona Góra, s. 12–13, 62–63, 78–82.
- Buchanan J. M., 1987, *The Demand and Supply of Public Goods*. Rand McNally, Chicago, C. R. Mc Conell, *Economic – Principles. Problems and Policies*, McGraw-Hill, New York, s. 93.
- Buchanan J. M., 1994, *Wylanianie się ładu*. „Znak – Idee”, nr 6, Filozofia Wolnego Rynku, Kraków, s. 119.
- Budner W., 2004, *Znaczenie polityki przestrzennej w rozwoju gospodarczym gminy*, [w:] *Prace z zakresu gospodarki przestrzennej*, A. Sobczak (red.). Zeszyty Naukowe, nr 40, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań, s. 37, 38.
- Bukowski Z., 2009, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*. Dom Organizatora, Toruń, s. 450–451.
- Cartwright N., Hardie J., 2012, *Evidence – Based Policy. A Practical Guide to Doing it Better*. Oxford University Press, s. 12.
- Chądzyński J., 2007, Nowakowska A., Przygodzki Z., 2007, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*. CeDeWu, Warszawa, s. 142–145.
- Chmielewski J. M., 2010, *Współzależność ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*, J. M. Chmielewski, G. Węclawowicz (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 245, Warszawa, s. 12.
- Chojnicki Z., 1992, *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej*, [w:] *Współczesne problemy geografii społeczno-ekonomicznej Polski*, Z. Chojnicki, T. Czyż (red.). Wyd. Naukowe UAM, Poznań, s. 9–19.
- Chotkowski J., 2010, *Instytucje rynkowe i koszty transakcyjne – kluczowe pojęcia nowej ekonomii instytucjonalnej*. Roczniki Nauk Rolniczych, seria G, t. 97, z. 2, s. 103, 108.
- Coase R. H., 1960, *The Problem of Social Cost*. „Journal of Law and Economics”, t. 3, s. 1–44.
- Colander D., 2005, *The Future of Economics: The Appropriately Educated in Pursuit of the Knowable*. „Cambridge Journal of Economics”, nr 29, s. 930.
- Cowen T., 1988, *Public Goods and Externalities*, [w:] *The Theory of Market Failure. A Critical Examination*, T. Cowen (red.). George Mason University Press, Fairfax, s. 1.
- Cymerman R., 2010, *Planowanie przestrzenne dla rzeczoznawców majątkowych oraz pośredników w obrocie nieruchomościami*. Educaterra, Olsztyn, s. 13, 39.

- Cymerman R., 2011, *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*. Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn, s. 164.
- Czernowałow A., 2010, *Nowe twierdzenia o efektywności instytucjonalnej jako rozwinięcie teorematu*. Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach, Administracja i Zarządzanie, nr 11, s. 35.
- Dalton R., Holscher C., 2006, *Understanding Space: the Nascent Synthesis of Cognition and the Syntax of Spatial Morphologies*, [w:] *Space Syntax and Spatial Cognition*, C. Holscher, R. Dalton, A. Turner (red.). Bremen, s. 3–6.
- Dollery B. F., Wallis J. L., 2009, *Niesprawność rynku, niesprawność rządu i polityka publiczna*. „Zarządzanie publiczne”, nr 2, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 83–87.
- Domański R., 2007, *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*. PWN, Warszawa, s. 21.
- Drzazga D., 2011, *Planowanie przestrzenne jako instrument zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych w ujęciu teoretycznym*, [w:] *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski. Wyd. UŁ, Łódź, s. 210, 211, 218, 222.
- Dziemianowicz W., Szlachta J., 2016, Łącuch wartości gminy. *Studia KPZK PAN*, t. CLXIX, Warszawa, s. 13, 20–21.
- Ekemund R. B., Tollison R. D., 1998, *Economics*. Scott, Foresman & Co, Glenview, s. 14.
- Famielec J., 1999, *Straty i korzyści ekologiczne w gospodarce narodowej*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa – Kraków, s. 24.
- Feltynowski M., 2009, *Polityka przestrzenna obszarów wiejskich. W kierunku wielofunkcyjnego rozwoju*. CeDeWu, Warszawa, s. 19, 42–43, 73.
- Fiedor B., 2002, *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*. Beck, Warszawa, s. 40–52.
- Fogel P., 2010, *Konflikty wartości w praktyce planowania przestrzennego – głos urbanisty*, [w:] *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Z. Cieślak, A. Fogel (red.). Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa, s. 209, 211.
- Fogel P., 2012, *Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach*. Biuletyn KPZK PAN, z. 250, Warszawa, s. 90–91, 141, 148–150.
- Foryś I., 2011, *Społeczno-gospodarcze determinanty rozwoju rynku mieszkaniowego w Polsce. Ujęcie ilościowe*. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin, s. 27, 31, 37, 38–53.
- Foryś I., 2015, *Wybrane społeczno-ekonomiczne aspekty planowania przestrzennego w procesie gospodarowania przestrzenią*, [w:] *Aktualne problemy zarządzania rozwojem przestrzennym w Polsce*, J. Martyniuk-Pęczek, M. Nowak (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 257/258, Warszawa, s. 198.
- Frąckiewicz-Wronka A., 2006, *Koncepcja sieci w zarządzaniu systemem ochrony zdrowia w regionie – wybrane aspekty badań*, [w:] *Ekonomia. Kierunki badań*, Z. Kędzior, G. Musiał, H. Brandenburg (red.). AE w Katowicach, Katowice, s. 61.
- Furubotn E., Pejovich S., 1974, *The Economics of Property Rights*. Ballinger Publishing Company, Cambridge, Mass., s. 367.

- Gaczek W., 2003, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*. Branta, Bydgoszcz – Poznań, s. 15, 71, 72, 82.
- Gaczek W., 2004, *Kształtowanie ładu przestrzennego obszarów metropolitalnych*, [w:] *Prace z zakresu gospodarki przestrzennej*, A. Sobczak (red.). Zeszyty Naukowe, nr 40, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań, s. 8.
- Gawron H., 2009, *Analiza rynku nieruchomości*. Wyd. UE w Poznaniu, Poznań, s. 9–11.
- Gawron H., 2010, *Podstawy zarządzania nieruchomościami*. Wyd. UE w Poznaniu, Poznań, s. 11.
- Główka G., 2008, *Nieruchomość. Kredyt. Hipoteka*. Poltext, Warszawa, s. 22.
- Gnela M., 2015, *Współzarządzanie a normy prawne*, [w:] *Współzarządzanie publiczne – wyzwania teoretyczne, zastosowania praktyczne*, S. Mazur (red.). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 252.
- Goodal B., 1972, *The Economics of Urban Areas*. Pergamon Press, Oxford, s. 148.
- Gordon W., 1982, *Fair Use as Market Failure: A Structural and Economic Analysis of the Betamax Case and Its Predecessors*, [https://www.researchgate.net/profile/Wendy_Gordon6/publication/246161915_Fair_Use_as_Market_Failure_A_Structural_and_Economic_Analysis_of_the_Betamax_Case_and_Its_Predecessors/links/5795660008ae33e89fa372ea.pdf] data wejścia: 5.01.1982].
- Gorynia M., 1999, *Przedsiębiorstwo w nowej ekonomii instytucjonalnej*. „Ekonomista”, nr 6, s. 783.
- Górka K., 2007, *Rozwój zrównoważony w ekonomii sektora publicznego*, [w:] *Obszary badań nad trwałym i zrównoważonym rozwojem*, B. Poskrobko (red.). Ekonomia i Środowisko, Białystok, s. 192–194.
- Gruszkowski W., 1989, *Ład przestrzenny – kilka refleksji*, [w:] *Ład polskiej przestrzeni nadmorskiej*, T. Parteka (red.). Ekoprojekt, Fundacja Ecobaltic, Gdańsk, s. 25–30.
- Guy P. B., 2011, *Dwie wizje rządzenia decentralizacją i recentralizacją procesów rządzenia*. „Zarządzanie publiczne”, nr 1, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 114.
- Guy P. B., Pierre J., 1998, *Governance without Government? Rethinking Public Administration*. Journal of Public Administration Research and Theory, t. 8, nr 2, s. 223–243.
- Hausner J., 2008, *Zarządzanie publiczne*. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 46, 62, 281, 382–383, 403.
- Hausner J., 2013, *Spoleczne czynniki ludzkiego działania*. „Zarządzanie publiczne”, nr 2, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 16–17.
- Hausner J., 2014, *Podmiotowość i ład instytucjonalny*. „Zarządzanie publiczne”, nr 3, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 10.
- Hausner J., 2015, *Governance i jego conceptualne podstawy*, [w:] *Współzarządzanie publiczne*, S. Mazur (red.). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 17, 23, 28, 29.
- Hausner J., Mazur S. (red.), 2015, *Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*. Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków, s. 121–130.
- Hayami Y., Ruttan W., 1985, *Agricultural Development: An International Perspective*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, London, s. 512.

- Hernik J., Olejniczak G., 2006, *Planowanie przestrzenne w RFN*. Branta, Bydgoszcz – Poznań, s. 29–49.
- Hodgson G. M., 2006, *What Are Institutions?* Journal of Economics Issues, t. 40, nr 1, s. 5.
- Horodecka A., 2001–2002, *Instytucjonalizm i podejście instytucjonalne do polityki gospodarczej*. „Polityka Gospodarcza”, nr 5–6, s. 131, 138.
- Iwanek M., Wilkin J., 1998, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*. UW, Warszawa, s. 58–71.
- Izdebski H., 2007, *Od administracji publicznej do public governance*. „Zarządzanie publiczne”, nr 1, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 17, 305.
- Jakubowski M., 2012, *Dobra publiczne i dobra wspólne*, [w:] *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, J. Wilkin (red.). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 45, 63.
- Jałowiecki B., 1988, *Spoleczne wytwarzanie przestrzeni*. Książka i Wiedza, Warszawa, s. 54–84.
- Janiszewska A., 2009, *Gospodarka przestrzenna – definicje i powiązania z innymi naukami*, [w:] *Czynniki społeczne w gospodarce przestrzennej i planowaniu przestrzennym*, E. Klima (red.). UŁ, Łódź, s. 14–18.
- Jaźwiński I., 2010, *Podstawy polityki ekologicznej*, [w:] *Gospodarka a środowisko i ekologia*, K. Małachowski (red.). CeDeWu, Warszawa, s. 209–210.
- Jessop B., 2003, *Governance and Meta-governance: On Reflexivity, Requisite, Variety and Requisite Irony*, [w:] *Governance, Governmentality and Democracy Manchester*, H. Bang (red.). Manchester University Press, Manchester, s. 246.
- Jessop B., 2007, *Promowanie dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości*. „Zarządzanie publiczne”, nr 2.
- John P., 2001, *Local Governance in Western Europe*. London, s. 180.
- Kaczmarek G., 2005, *Czy strategie rozwoju lokalnego są strategiami zrównoważonego rozwoju?* [w:] *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, A. Papuziński (red.). Oficyna Wyd. Branta, Bydgoszcz, s. 181–182.
- Kałkowski L., 2003, *Rynek nieruchomości w Polsce*. Twigger, Warszawa, s. 15.
- Kamińska T., *Efekty zewnętrzne i dobra publiczne*. Maszyn., [[https://ekonom.ug.edu.pl/web/download.php?OpenFile=104 10.102016](https://ekonom.ug.edu.pl/web/download.php?OpenFile=104%2010.102016)].
- Kargol-Wasiluk A., 2008, *Teoria dóbr publicznych a paradygmat ekonomii sektora publicznego*. „Zarządzanie publiczne”, nr 3, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 92.
- Karwińska A., 2008, *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa, s. 231–232.
- Kiepas-Kokot A., Nowak M., 2014, *Ograniczenia środowiskowe w instrumentach zarządzania przestrzenią na szczeblu gminnym w województwie zachodniopomorskim*. „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4, Scholar, Warszawa, s. 161–162.
- Kistowski M., 1995, *Propozycje metod oceny przyrodniczych uwarunkowań ekorozwoju w skali makroregionalnej*. „Przegląd Geograficzny”, t. LXVII, z. 1–2, s. 143–152.
- Klaasen L. H., 1988, *Myśl i praktyka ekonomiczna a przestrzeń*. Wyd. UŁ, Łódź, s. 68.

- Klasik A., 1999, *Analiza konkurencyjności i strategie konkurencyjne miast*, [w:] *Konkurencyjność miast i regionów Polski Południowo-Zachodniej*, R. Broszkiewicz (red.). Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław, s. 16.
- Klimczak K., 2008, *Ryzyko w teorii ekonomii*. Master of Business Administration, 6, s. 65.
- Kłosinski K., *Ku ekonomii instytucjonalnej*, [<http://pte.pl/pliki/1/282/Ekonomia%20instytucjonalna.pdf> 20.04.2016], s. 14.
- Knight F. H., Schaffner M., 1921, *Risk, Uncertainty and Profit*. Boston, [<http://www.econlib.org/library/Knight/knRUP.html> 30.05.2016].
- Kogut-Jaworska M., 2008, *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*. CeDeWu, Warszawa, s. 89–119.
- Kolipiński B., 2010, *Kultura planowania przestrzennego a rozwój regionalny i lokalny*, [w:] *Kultura przestrzeni gminy*, J. Królikowski, B. Kruthimel, K. Juśkiewicz. Wyd. SGGW, Warszawa, s. 24–25.
- Kolipiński B., 2011, *Planowanie przestrzenne w Polsce – analiza krytyczna*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, T. Markowski, P. Żuber (red.). Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, Warszawa, s. 83.
- Kolipiński B., 2015, *Zagadnienia metodyczne miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle przepisów prawa*, [w:] *Aktualne problemy zarządzania... op. cit.*, s. 11–27.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, 2012, MRR, Warszawa, s. 161–162.
- Kopczewska K., Churski P., Ochojski A., Polko P., 2016, *Specjalizacja regionalna – systematyzacja pojęć i metod pomiaru*, [w:] *Specjalizacja regionalna – współczesne podejścia*, A. Klasik, F. Kuźnik (red.). Studia KPZK PAN, t. CLXX, Warszawa, s. 8–16.
- Kopeć K., Zawadzka A., 2005, *Znaczenie nauczania o ładzie przestrzennym na lekcjach geografii*, [w:] *Wymiar i współczesne wyzwania edukacji geograficznej*, S. Musielak (red.). Oficyna in Plus, Szczecin, s. 57.
- Kopycińska D., 2001, *Mikroekonomia*. Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 29.
- Kopyciński P., 2014, *Mechanizm koordynacji w polityce innowacyjnej w świetle koncepcji współzarządzania wielopoziomowego (multi-level governance). Przykład województw małopolskiego i świętokrzyskiego*. Zarządzenie Publiczne, nr 30 (4), WN Scholar, Warszawa.
- Kopyciński P., Nowak M., 2016, *Nowe instrumenty ochrony krajobrazu a zarządzanie publiczne. Perspektywa współzarządzania i neoweberyzmu*. Maszyn.
- Korenik S., Słodczyk J., 2005, *Podstawy gospodarki przestrzennej – wybrane aspekty*. Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław, s. 13.
- Kotlińska J., 2016, *Nieruchomości komunalne jako dobra publiczne i rynkowe w Polsce. Możliwości, przyczyny, uwarunkowania i dochody ze sprzedaży nieruchomości komunalnych*. Wyd. Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy, Bydgoszcz, s. 34.
- Kowalczyk L., 2003, *Nowoczesne koncepcje w zarządzaniu organizacjami publicznymi*, [w:] *Zarządzanie w sektorze publicznym*. Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok, s. 65.

- Kowalewski A., 2015, *Gospodarka przestrzenna – 25 lat samorządnej i samorządowej Polski*. „Samorząd terytorialny”, nr 1–2, Wolters Kluwer Business, Warszawa, s. 36, 39–40.
- Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., 2014, *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu*. „Samorząd terytorialny”, nr 4, Wolters Kluwer Business, Warszawa s. 6–7, 15–19.
- Krueger A., 1991, *Government Failures in Development*. NBER, Working Paper, nr 3340, Cambridge, MA, s. 4.
- Kucharska-Stasiak E., 2004, *Zachodnie rynki nieruchomości*. Twigger, Warszawa, s. 17.
- Kucharska-Stasiak E., 2006, *Nieruchomość w gospodarce rynkowej*. Wyd. Naukowe PWE, Warszawa, s. 38–40, 41, 43, 57–58.
- Kuciński K., 2009, *Organizacja przestrzenna gospodarki*, [w:] *Geografia ekonomiczna*, K. Kuciński (red.). Oficyna Wolters Kluwer Business, Kraków, s. 37, 47, 51–52, 55, 56.
- Kuciński K., 2009a, *Geografia ekonomiczna*. Wolters Kluwer Business, Warszawa, s. 10.
- Kuder D., 2011, *Pojęcie instytucji w teorii ekonomii*. Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, nr 19, s. 85–86.
- Kudłacz T., 2010, *Polityka rozwoju regionalnego Polski drugiej dekady XXI w. Spostrzeżenia i oceny dotyczące rozwiązań przyjętych w KSRR*, [w:] *Rozwój regionalny w Polsce w świetle wyzwań XXI w.*, T. Kudłacz (red.). Studia KPZK PAN, t. CXXXI, Warszawa, s. 21–25.
- Kudłacz T., 2015, *Problemy integracji planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym*, [w:] *Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*, T. Kudłacz, P. Lityński (red.). Studia KPZK PAN, t. CLXI, Warszawa, s. 33, 39.
- Kukliński A., Mync A., Szul R., 1997, *Polska przestrzeń na przełomie XX i XXI wieku*, [w:] *Polska przestrzeń w perspektywie długiego trwania*, A. Kamiński (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 178, Warszawa, s. 10–15.
- Legiędź T., 2013, *Nowa ekonomia instytucjonalna a zmiany paradygmatu rozwoju gospodarczego*. *Ekonomia*, nr 4, s. 82–84.
- Leśniewski M., 2010, *Kultura organizacyjna gminy a rozwój regionalny*, [w:] *Przedsiębiorczość a rozwój regionalny w Polsce*, K. Kuciński (red.). Difin, Warszawa, s. 54–55.
- Lissowska M., 2008, *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce*. Beck, Warszawa, s. 21.
- Liszewski S., 1997, *Przestrzeń miejska i jej organizacja*, [w:] *Geografia – człowiek – gospodarka*, A. Jackowski (red.). Wyd. UJ, Kraków, s. 60.
- Lofgren K. G., 2000, *Market and Externalities*, [w:] *Principles of Environmental and Resource Economics*, H. Folmer, H. I. Gabel (red.). Edward Elgar Publishing Ltd, Chentelham, s. 6.
- Lulewicz-Sas A., 2013, *Koncepcja społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw w ekonomii instytucjonalnej*. *Zeszyty Naukowe UE w Krakowie*, nr 907, s. 66.
- Łaźniewska E., 2015, *Rozwój regionalny a planowanie przestrzenne*, [w:] *Aktualne problemy zarządzania... op. cit.*, s. 196.
- Łaźniewska E., Gorynia M., 2012, *Konkurencyjność regionalna. Koncepcje – strategie – przykłady*. PWN, Warszawa, s. 225.

- Maciejczak M., 2009, *Rolnictwo i obszary wiejskie źródłem dóbr publicznych – przegląd literatury*. „Zeszyty naukowe SGGW, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, nr 75, Wyd. SGGW, Warszawa, s. 9.
- Madej T., 2008, *Aktualne problemy polityki regionalnej w Polsce. Zadania. Uwarunkowania. Dylematy rozwoju regionów*, [w:] *Problemy rozwoju polityki regionalnej i lokalnej. Zadania, uwarunkowania, dylematy rozwoju regionów*, M. Malicki (red.). *Economicus*, Szczecin, s. 17–18.
- Małyż J., 2003, *Instytucje a koszty transakcyjne w świetle neoinstytucjonalnej ekonomii*. „*Ekonomista*”, nr 2, s. 318.
- Markowski T., 2008, *Problematyka wdrażania polityki przestrzennej państwa*, [w:] *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju a wizje i perspektywy rozwoju przestrzennego Europy*, T. Markowski (red.). *Studia KPZK PAN*, t. CXXII, Warszawa, s. 234–235.
- Markowski T., 2010, *Planowanie przestrzenne i instrumenty jego realizacji w świetle teorii ulomnych rynków*, [w:] *Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast*, P. Lorens, J. Martyniuk–Pęczek. Wyd. „Urbanista”, Gdańsk s. 15, 16–17, 19, 28.
- Markowski T., 2011, *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, T. Markowski, P. Żuber (red.). *Studia KPZK PAN*, t. CXXXIV, Warszawa, s. 26, 27, 37–39.
- Markowski T., 2015, *Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania*, [w:] *Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów... op. cit.*, s. 19–20.
- Markowski T., 2016, *Koncepcja zakresu i treści dokumentów polityki przestrzennej i aktów planistycznych w koncepcji zintegrowanego planowania rozwoju gminy, województwa, kraju, na tle projektu kodeksu urbanistyczno-budowlanego*. *Maszyn.*, s. 1–3.
- Markowski T., Drzazga D., 2015, *Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce*, [w:] *Rozwój obszarów miejskich w polityce regionów*, A. Klasik, F. Kuźnik (red.). *Studia KPZK PAN*, t. CLXIV, Warszawa, s. 12, 17–19, 21, 24–27, 30–31.
- Matusiak M., 2010, *Przestrzeń publiczna jako czynnik konkurencyjności miast*, [w:] *Prace z gospodarki przestrzennej*, W. Gaczek (red.). *Zeszyty Naukowe*, nr 161, Wyd. UE w Poznaniu, Poznań, s. 61.
- Mazur S., 2007, *Biurokracja jako dylemat*. „*Zarządzanie Publiczne*”, nr 2, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 104.
- Mazur S., 2015, *Współzarządzanie publiczne – wyzwania teoretyczne, zastosowania praktyczne*, [w:] *Współzarządzanie publiczne*, S. Mazur (red.). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 38, 41, 44, 54, 304.
- Mc Cann B. T., Folta T. B., 2008, *Location Matters. Where We Have Been and Where We Might Go in Agglomeration Research*. „*Journal of Management*”, nr 34, s. 534.
- Metelska-Szaniawska K., 2015, *Piękno ekonomii w działaniu, czyli o pożytkach dla ekonomii z badania prawa przez ekonomistów*, [w:] *Ekonomia jest piękna? Księga dedykowana Profesorowi Jerzemu Wilkinowi*, Ł. Hardt, D. Milczarek-Andrzejewska (red.). *Scholar*, Warszawa, s. 104–105, 106, 108.

- Metelska-Szaniawska K., Olender-Skorek M., 2012, *Ekonomia i polityka regulacji*, [w:] *Ekonomia wyboru publicznego*, J. Wilkin (red.). Scholar, Warszawa, s. 243.
- Mierzejewska L., 2010, *Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne*. Wyd. Naukowe UAM, Poznań, s. 20–53.
- Mierzejewska L., 2015, *Rozwój zrównoważony w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w Polsce*, [w:] *Aktualne problemy zarządzania... op. cit.*, s. 107.
- Milewski R., 1997, *Rynek. Rodzaje i funkcje*, [w:] *Elementarne zagadnienia ekonomii*, R. Milewski (red.). Wyd. Naukowe PWN, Warszawa, s. 31–32.
- Milewski R., 2002, *Elementarne zagadnienia ekonomii*. PWN, Warszawa, s. 45, 379.
- Miller R., 1998, *Economic Today*. Harper & Row, New York, s. 70.
- Miłaszewicz D., 2011, *Jakość instytucji a wzrost gospodarczy*. Studia i Prace Wydziału Zarządzania i Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 19, s. 7.
- Miszczak K., 2012, *Dylematy rozwoju regionu ekonomicznego w świetle wyzwań XXI wieku*. Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław, s. 15–41.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., 2007, *Gospodarka samorządu terytorialnego*. PWN, Warszawa, s. 161.
- Młynarski S., 1993, *Analiza rynku. Systemy i mechanizmy*. Wyd. AE w Krakowie, Kraków, s. 22.
- Możdżeń M., 2015, *Współzarządzanie a Nowa Ekonomia Instytucjonalna*, [w:] *Współzarządzanie publiczne*, S. Mazur (red.). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 71.
- Mruk H., 2003, *Analiza rynku*. PWE, Warszawa, s. 11.
- Najbar K., 2013, *Rynek usług zarządzania nieruchomościami*. Poltext, Warszawa, s. 45.
- Nojszewska E., 1996, *Podstawy ekonomii*. WSiP, Warszawa, s. 33–49.
- North D. C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, [<https://www.cambridge.org/core/books/institutions-institutional-change-and-economic-performance/AAE1E27DF8996E24C5DD07EB79B-BA7EE>, dostęp: 20.09.2016].
- Nowak M., 1996, *Gra o przestrzeń*. Tekst wystąpienia na posiedzeniu Zespołu do spraw Miast i Obszarów Metropolitalnych Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju z 9 czerwca 2016 r.
- Nowak M., 2012a, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią*. CeDeWu, Warszawa, s. 22–30, 132–133.
- Nowak M. 2012b, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – instrument czy wyłącznie bariera rozwoju?* Studia Regionalne i Lokalne, nr 2, Scholar, Warszawa, s. 84–85.
- Nowak M. 2012c, *Bezpośrednie instrumenty zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym a rozwój gospodarczy jako problem badawczy*. „Zarządzanie publiczne”, nr 3, Wyd. UEK w Krakowie, Wyd. Naukowe Scholar, Kraków, s. 53.
- Nowak M., 2013, *Wpływ organów parków narodowych na zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym*. „Studia regionalne i lokalne”, nr 3, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 89–100.

- Nowak M., 2015, *Bezpośrednie instrumenty zarządzania przestrzenią w dużych miastach i metropoliach*, [w:] *Wybrane aspekty kształtowania obszarów metropolitalnych*, P. Lorens, S. Ledwoń (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 259, Warszawa, s. 131.
- Nowak M., 2015a, *Nieefektywność decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w kształtowaniu ład przestrzennego a działania organów administracji publicznej*, [w:] *Aktualne problemy zarządzania... op. cit.*, s. 46.
- Nowak M., 2015b, *Postanowienia planów miejscowych a ochrona środowiska w gminach cennych przyrodniczo*. „Samorząd terytorialny”, nr 11, Wolters Kluwer Business, Warszawa, s. 35.
- Nowak M., 2015c, *Decyzje o warunkach zabudowy i decyzja środowiskowa*. Beck, Warszawa, s. 19–60.
- Nowak M., Kreja P., 2012, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jako instrument polityki przestrzennej w „polskich metropoliach*. „Świat nieruchomości”, nr 80, Kraków, s. 9.
- Nowak M., Mickiewicz P., 2012, *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym*. CeDeWu, Warszawa, s. 50–172.
- Nowak M., Mickiewicz P., 2013, *Decyzje lokalizacyjne jako instrument zarządzania przestrzenią – perspektywa Samorządowych Kolegiów Odwoławczych*. „Przedsiębiorczość i zarządzanie”, t. 14, s. 415–426.
- Olson M., 1965, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press, Cambridge, s. 10–72.
- Osiecka-Brzeska K., 2011, *Zrównoważony rozwój w świetle wybranych teorii ekonomicznych*. Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego, nr 30, s. 27.
- Osiekowicz M., Podciborski T., 2013, *Metoda oceny stanu ład przestrzennego cmentarzy komunalnych*. „Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum”, nr 12/2, Bydgoszcz, Kraków, Lublin, Olsztyn, Poznań, Siedlce, Szczecin, Warszawa, Wrocław, s. 70–71.
- Ostrom E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. [<http://www.cambridge.org/us/academic/subjects/politics-international-relations/political-theory/governing-commons-evolution-institutions-collective-action-1?format=PB&isbn=9781107569782> 04.01.2016].
- Ostrom E., 2005, *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press, Princeton, [<http://press.princeton.edu/titles/8085.html> 10.01.2016].
- Ostrom E., 2012, *Instytucje i środowisko*. „Zarządzanie publiczne”, nr 2, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 95.
- Pankau F., 2001, *Narzędzia kształtowania ład przestrzennego polskich metropolii*, [w:] *Kształtowanie ład przestrzennego polskich metropolii w procesie transformacji ustrojowej III RP*, J. Kołodziejcki, T. Parteka (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 193, Warszawa, s. 283.
- Pańków W., Rok B., 2011, Strumińska-Kutra M., Woźniczka J., 2011, *Oblicza społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw*. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 34–50.
- Parto S., 2005, *Idem, Economic Activity and Institutions: Taking Stock*. Journal of Economic Issues, t. 39, 1, s. 39.

- Parysek J., 2007, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*. Wyd. Naukowe UAM, Poznań, s. 29–61, 66, 67–68, 94, 95–96.
- Patrick M., 2006, *Why and How Should the Government Finance Public Foods in Rural Areas. A Review of Arguments*. Materiały konferencyjne 46 Kongresu Niemieckiego Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa, 4–6.10.2006, Giesen.
- Pawłowska K. (red.), 2010, *Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*. Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Tom A, Kraków, s. 35, 49–55.
- Picciotto R., 1999, *Personal Reflection on the Policy Dialogue*, [w:] *Inclusion, Justice and Poverty Reduction*, G. Kochendorfer-Lucius, B. Pleskovic (red.). German Foundation for International Development, s. 199–203.
- Podciborski T., Jędrzejewska K., 2011, *Ocena stanu ładu przestrzennego terenów zabudowy wsi warmińskiej*. „Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum”, nr 10/4, Bydgoszcz, Kraków, Lublin, Olsztyn, Poznań, Siedlce, Szczecin, Warszawa, Wrocław, s. 66.
- Podciborski T., Dąb A., 2013, *Ocena zabudowy zagrodowej w aspekcie ładu przestrzennego*. „Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum”, nr 12/3, Bydgoszcz, Kraków, Lublin, Olsztyn, Poznań, Siedlce, Szczecin, Warszawa, Wrocław, s. 51.
- Pollitt C., Dan S., 2011, *The Impacts of the New Public Management in Europe. A Meta-Analysis*. COCOPS Work Package 1 – Deliverable 1.1, 14 December.
- Potoczek A., Stępień J., 2008, *Podstawy strategii rozwoju lokalnego i regionalnego*. WSG, Bydgoszcz, s. 9–21.
- Przesławska G., 2007, *Rola państwa w gospodarce w ujęciu szkół ekonomicznych*, [w:] *Regulowana gospodarka rynkowa*, U. Kalina-Prasznik (red.). Wolters Kluwer Business, Kraków, s. 20, 26.
- Przeworski A., 1997, *The State in a Market Economy*, [w:] *Transforming Post-Communist Political Economies*, National Academy Press, J. Nelson, C. Tilly, L. Walker (red.). Washington, s. 414–415.
- Puzyna B., Surówka W., Zachariasz K., Zawicki I., 2013, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. UE w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków, s. 59–60, 97–102.
- Raczkowski K., 2015, *Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka*. PWN, Warszawa, s. 31, 33, 78.
- Radzka B., 2009, *Stary i nowy instytucjonalizm. Spotkanie socjologii i ekonomii*. MBA, 2, s. 70.
- Ratajczak M., 2011, *Popularność ekonomii instytucjonalnej. Moda, czy trwała zmiana? Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego*, nr 9, Kraków, s. 36.
- Ratajczak M., 2015, *Ekonomia instytucjonalna a kierunki zmian w ekonomii jako nauce*, [w:] *Ekonomia jest piękna? ... op. cit.*, s. 120–123.
- Regulski J., 1985, *Planowanie przestrzenne*. PWE, Warszawa, s. 15–44.
- Rembisz W., Stańko S., 2007, *Interwencjonizm rynkowy w rolnictwie*, [w:] *Rynek rolny w ujęciu funkcjonalnym*, W. Rembisz, M. Idzik (red.). WSiFiZ, Warszawa, s. 141–169.
- Ricardo D., 1957, *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*. PWN, Warszawa, s. 33–67.

- Rittel H. W. J., Webber M. M., 2014, *Dylematy ogólnej teorii planowania*. „Zarządzanie publiczne”, nr 1, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 85–91.
- Rogall H., 2008, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*. Zys i s-ka, Warszawa, s. 130–133.
- Rouba H., 2001, *Geneza i istota koncepcji rozwoju zrównoważonego*, [w:] *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, T. Markowski, D. Stawasz (red.). Wyd. UŁ, Łódź, s. 222.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 10 sierpnia 2015 r.*, IFIII.4131.1.50.2015, Legalis.
- Saar M., 2011, *Jak samorządy lokalne mogą wspierać rozwój przedsiębiorczości?* CeDeWu, Warszawa, s. 12.
- Sabel Ch., 1993, *Constitutional Ordering in Historical Context*, [w:] *Games in Hierarchies and Network*, F. Scharpf (red.). Westview Press, Boulder, s. 65–123.
- Samuelson P. A., 1954, *The Pure Theory of Public Expenditure*. *The review of Economics and Statistics*, nr 36, s. 387–388.
- Samuelson P. A., 1954a, *The Pure Theory of Public Finance, Expenditures*. „*Review of Economics and Statistics*”, t. 36 (4), s. 387–389.
- Samuelson P. A., 1958, *Aspects of Public Expenditure Theories*. „*Review of Economics and Statistics*”, t. 40 (4), s. 332.
- Samuelson P. A., Nordhaus W. D., 1988, *Economics*. Mc Graw – Hill Book Co, New York, [http://trove.nla.gov.au/work/6792576?q&sort=holdings+desc&_=1483442293503&versionId=208135313 10.04.2016)].
- Samuelson P. A., Nordhaus W. D., 1996, *Ekonomia 2*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa, s. 236.
- Sasinowski H., 2009, *Zrównoważony rozwój w polityce państwa*, [w:] *Ekologiczne problemy zrównoważonego rozwoju*, D. Kielczewski, B. Dobrzańska. Wyd. WSE w Białymstoku, Białystok, s. 75.
- Savas E. S., 1992, *Prywatyzacja: klucz do lepszego rządu*. PWE, Warszawa, s. 44–46.
- Schindegger F., 1998, *Ramordung und Raumsplanung*. Maszyn., [http://www.univie.ac.at/geographie/fachdidaktik/Handbuch_MGW_16_2001/Seite379-392.pdf 02.02.2016].
- Schumpeter J., 2005, *Development*. „*Journal of Economic Literature*”, t. XLIII, s. 108–120.
- Sierecka–Nowakowska B., 2011, *Transformacja przestrzenna Łodzi przemysłowej w procesie metropolizacji*. *Studia KPZK PAN*, t. CXXXIX, Warszawa, s. 62.
- Skotarczak T., Nowak M., 2012, *Podstawowe instrumenty i uwarunkowania zarządzania przestrzenią w Polsce*, [w:] *Zarządzanie przestrzenią miasta*, M. Nowak, T. Skotarczak (red.). CeDeWu, Warszawa, s. 24.
- Smith A., 1954, *Bogactwo narodów*. PWN, Warszawa, s. 22–91.
- Sokołowicz M., Zasina J., 2016, *Ekonomia miasta*, [w:] *EkoMiasto#Gospodarka. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, A. Nowakowska (red.). Wyd. UŁ, Łódź, s. 49, 50–51.
- Sorensen E., 2006, *Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance*. *The American Review of Public Administration*, nr. 36, s. 101.

- Stigler G., 1971, *The Theory of Economic Regulation*. „The Bell Journal of Economics and Management Sciences”, t. 2, nr 1, s. 3–21.
- Stiglitz J. E., 2000, *Challenges in the Analysis of the Role of Institutions in Economic Development*. Villa Börding Workshop Series „The Institutional Foundations of a Market Economy”.
- Stiglitz J., 2004, *Ekonomia sektora publicznego*. PWN, Warszawa, s. 99, 152, 158, 176–177, 257, 260.
- Stoker G., 1998, *Governance as Theory: Five Propositions*. „International Science Journal”, t. 50, nr 155, s. 17–28.
- Stoker G., 2003, *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*. New York, [<https://he.palgrave.com/page/detail/transforming-local-governance-gerry-stoker/?sfl=barcode&st1=9780333802489> 10.12.2015].
- Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*, 2016, MRR, Warszawa, s. 66.
- Strzelecki R. 2008, *Polityka regionalna w Polsce*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, R. Strzelecki (red.). PWN, Warszawa, s. 27.
- Strzelecki Z., 2011, *Gospodarka regionalna i lokalna w Polsce, Czynniki i bariery*. SGH, Warszawa, s. 50.
- Strzelecki Z., 2012, *Rozwój zrównoważony podstawą polityki rozwoju województwa mazowieckiego*, [w:] *Gospodarka przestrzenna w świetle wymagań strategii zrównoważonego rozwoju*, A. Maciejewska (red.). Studia KPZK PAN, t. CXLII, Warszawa, s. 126.
- Strzelecki Z., 2015, *Polityka regionalna w Polsce w latach 2004–2013*, [w:] *Wybrane regionalne i lokalne polityki publiczne w Polsce. 10 lat doświadczeń w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, Z. Strzelecki (red.). Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, s. 12.
- Surdej A., 2006, *Determinanty regulacji administracyjnoprawnych w oddziaływaniu państwa na gospodarkę*. Wyd. AE w Krakowie, Kraków, s. 28, 49, 53, 59, 68, 72, 95, 103–104, 123, 150, 161–164.
- Szczepańska A., 2009, *Procesy decyzyjne w gospodarce przestrzennej*, [w:] *Czynniki społeczne w gospodarce przestrzennej i planowaniu przestrzennym*, E. Klima (red.). UŁ, Łódź, s. 44, 47.
- Zsześciło D., 2012, *O pomostach między prawem a współczesnymi nurtami zarządzania publicznego*. „Zarządzanie Publiczne”, nr 4, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 11, 12.
- Szlachta J., 2012, *Polityka regionalna Polski w kontekście nowej perspektywy budżetowej UE*, [w:] *Perspektywy rozwoju regionalnego Polski w okresie programowania po 2013 r.*, A. Harańczyk (red.). Studia KPZK PAN, t. CXL, Warszawa, s. 15–30.
- Szlachta J., 2015, *Perspektywiczny wymiar rozwoju terytorialnego w Unii Europejskiej*, [w:] *Gospodarowanie przestrzenią... op. cit.*, s. 56.
- Szpilt A., *Nowa ekonomia instytucjonalna a nauki o zarządzaniu*, s. 37. [http://owe.pte.pl/upload/files/ksiazki/02_Szpilt.pdf 10.07.2016].
- Śleszyński P. (red.), 2013, *Wskaźniki zagospodarowania i ład przestrzenny w gminach*. Biuletyn KPZK PAN, z. 252, Warszawa, s. 178, 180–182.

- Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., 2014, *Analiza stanu uwarunkowań i prac planistycznych w gminach na koniec 2013 roku*. IGiPZ PAN, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa, s. 4–120.
- Tabernacka M., 2010, *Konflikty dotyczące interpretacji pojęcia „ład przestrzenny” w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Plaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, M. Tabernacka, R. Raszewska-Skalecka (red.). Warszawa, s. 404, 180–182.
- The State in the Changing World*, World Development Report, Oxford University Press, Oxford, 1997.
- Topczewska T., 2010, *Zintegrowane planowanie rozwoju i rewitalizacja miast w wybranych krajach „starej” Unii Europejskiej i w Polsce*. „Człowiek i Środowisko”, nr 34, s. 14–16.
- Torfin J., 2010, *Teoria rządzenia sieciowego: w stronę drugiej generacji*. „Zarządzanie publiczne”, nr 3, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 98.
- Trojanek M., 2015, *Gospodarowanie nieruchomościami w gminach w aspekcie dochodowym*. Wyd. UE w Poznaniu, Poznań, s. 44–45, 46–47, 50–51.
- Truman D., 1958, *The Governmental Process*. Alfred A. Knopf, New York.
- Veblen T., 1919, *The Place of Science in Modern Civilisation and other Esseys*. New York, s. 24.
- Wallis J., Dollery B., 2010, *Alternatywne mechanizmy rządzenia na szczeblu samorządów lokalnych z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*. „Zarządzanie Publiczne”, nr 1, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 74.
- Wankiewicz B., 2009, *Zasoby finansowe a rozwój samorządności lokalnej*. CeDeWu, Warszawa, s. 38–39.
- Wenk R., 2012, *Raumordnung und Raumplanung als soziales System*. Rostock, [maszynopis, http://edoc.sub.uni-hamburg.de/hcu/volltexte/2013/114/pdf/Raumordnung_und_Raumplanung_als_soziales_System.pdf. 10.12.2016].
- Wiktorska-Święcka A., Kozak K., 2014, *Partycypacja publiczna w zarządzaniu rozwojem lokalnym*. Atut, Wrocław, s. 18, 22.
- Wilkin J., 2012, *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki*, [w:] *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, J. Wilkin (red.). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 9, 11.
- Wilkin J., 2012a, *Koncepcja dobrze rządzonego państwa i uwarunkowania jej praktycznej realizacji*, [w:] *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, J. Wilkin (red.). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 280.
- Wilkin J., Fabrowska P., Hardt Ł., Kaczor T., Mackiewicz M., Michorowska M., Węclawska D., 2008, *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce*. Ecorys, Warszawa, s. 31–150.
- Williamson O. E., 1971, *The Vertical Integration of Production: Market Failure Consideration*. *The American Economic Review*, t. 61, nr 2, s. 117.
- Williamson O., 1991, *Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives*. *Administrative Science Quarterly*, s. 36.
- Williamson O. E., 1998, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*. Wyd. Naukowe PWN, Fundacja Edukacyjna Przedsiębiorczości, Warszawa, s. 10–60.

- Williamson O. E., 2000, *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*. „Journal of Economic Literature”, t. XXXVIII.
- Witesman E. M., Walters L. C., 2014, *Modeling Public Decision Preferences Using Context – Specific Value Hierarchies*. The American Review of Public Administration, s. 7.
- Wojtyna A., 1995, *Państwo i rynek w rozwoju gospodarczym*. Gospodarka Narodowa, nr 4, s. 4.
- Wolf K., *Raumordnung, Lexikon der Geographie*, [<http://www.spektrum.de/lexikon/geographie/raumordnung/6456> 10.12.2016].
- Wolf Ch., 1988, *Markets and Governments. Choosing \between Imperfect Alternatives*. The MIT Press, Cambridge–Massachusetts, [<http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/notes/2006/N2505.pdf> 20.04.2016].
- Woźniak M., 2006, *Niesprawność kapitalizmu globalnego w świetle podejścia ekonomii instytucjonalnej. Wnioski dla Polski*, [w:] *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej. Ekonomia instytucjonalna – Teoria i praktyka*, U. Zagóra-Jonszta (red.). Wyd. AE w Katowicach, Katowice, s. 252.
- Wyrok WSA w Białymstoku z 21 grudnia 2011 r.*, II SA/Bd 1216/11, Legalis.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 5 kwietnia 2011 r.*, II SA/OI 936/10, LEX nr 993528.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 22 grudnia 2008 r.*, II SA/Gd 559/07, LEX nr 569954.
- Wysocka Z., 2011, *Kształtowanie ładu przestrzennego – doświadczenia francuskie*. „Studia Regionalne Mazowsze”, nr 6, s. 183–186.
- Zachariasz I., 2013, *Prawne uwarunkowania efektywności planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce*. „Zarządzanie Publiczne”, nr 1, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 6–14.
- Zachariasz I., 2015, *Nowelizacja prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, P. Kopyciński (red.). UE w Krakowie, Małopolska Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Kraków, s. 118–132.
- Zaleski J., Kudelko J., Mogiła Z., 2012, *Rola polityki spójności po 2013 r. w procesie konwergencji społeczno-gospodarczej polskich regionów*, [w:] *Perspektywy rozwoju regionalnego Polski... op. cit.*, s. 39–56.
- Załęzna M., 2010, *Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju rynku nieruchomości w Polsce na tle doświadczeń państw zachodnich*. Wyd. UŁ, Łódź, s. 23–24.
- Ząbkowicz J., 2003, *Współczesna ekonomia instytucjonalna wobec głównego nurtu ekonomii*. „Ekonomista”, nr 6, s. 811.
- Zboroń H., 2009, *Teorie ekonomiczne w perspektywie poznawczej konstrukttywizmu społecznego*. Wyd. UE w Poznaniu, Poznań, s. 283, 292.
- Zbroińska B., 2013, *Wkład ekonomii kosztów transakcyjnych i teorii kontraktów do nauki o zarządzaniu*. Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae, Wydział Zarządzania i Administracji UJK w Kielcach, nr 2, s. 163, 172.
- Zbroińska B., 2013a, *Wkład ekonomii kosztów transakcyjnych i teorii kontraktów do nauki o zarządzaniu*. Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae, Wydział Zarządzania i Administracji UJK w Kielcach, nr 2, s. 164.

- Ziobrowski Z., 2010, *Polityka przestrzenna a decyzje o warunkach zabudowy*, [w:] *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania... op. cit.*, s. 38.
- Ziobrowski Z., 2015, *Ku zintegrowanemu planowaniu*, [w:] *Gospodarowanie przestrzeni... op. cit.*, s. 27–30.
- Żabiński M., 2015, *Współzarządzanie a zarządzanie sieciowe w samorządzie lokalnym*, [w:] *Współzarządzanie publiczne*, S. Mazur (red.). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 184.

SPIS RYCIN

Ryc. 1.	Rola rynku w perspektywie krótkookresowej i długookresowej	28
Ryc. 2.	Cechy ładu przestrzennego	61
Ryc. 3.	Konflikty przestrzenne	69
Ryc. 4.	Hierarchia narzędzi planowania przestrzennego.	78
Ryc. 5.	Kluczowe błędy organów gmin związane z planami miejscowymi	81
Ryc. 6.	Ocena nowych narzędzi planowania przestrzennego	88
Ryc. 7.	Ułomności władz w systemie planowania przestrzennego w Polsce	94
Ryc. 8.	Niesprawność władz w systemie gospodarki przestrzennej	118
Ryc. 9.	Współzarządzanie publiczne w docelowym systemie gospodarki przestrzennej	129
Ryc. 10.	Główne problemy generowane przez władze publiczne.	135
Ryc. 11.	Związek przyczynowo-skutkowy między niesprawnością władz publicznych na różnych szczeblach	146
Ryc. 12.	Liczba badanych gmin w podziale na grupy według kryterium powierzchni objętej planami miejscowymi	160
Ryc. 13.	Podział badanych gmin na grupy, na podstawie kryterium przeciętnej liczby wydanych decyzji o warunkach zabudowy w jednym roku	163
Ryc. 14.	Podział badanych gmin na grupy na podstawie kryterium przeciętnej liczby wydanych odmów ustalenia warunków zabudowy w ciągu roku.	166
Ryc. 15.	Podział badanych gmin na podstawie kryterium sposobu zagospodarowania wynikającego z wydawanych decyzji o warunkach zabudowy	168
Ryc. 16.	Podział badanych gmin na podstawie kryterium przeciętnej liczby wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w ciągu roku	168
Ryc. 17.	Wykres sekwencji kosztów. Optymalna liczba skupień: 5	172
Ryc. 18.	Najważniejsze wartości w systemie gospodarki przestrzennej.	181
Ryc. 19.	Ocena zrozumiałości kryteriów ustalania warunków zabudowy przy wydawaniu decyzji	182
Ryc. 20.	Ocena, czy organy gminy mają swobodę przy wyznaczaniu obszaru analizowanego.	183
Ryc. 21.	Przeznaczenie decyzji o warunkach zabudowy w grupach gmin wyrażających zróżnicowane oceny przesłanek ich ustalenia	184
Ryc. 22.	Powody odmów ustalenia warunków zabudowy	185
Ryc. 23.	Ocena efektywności narzędzi polityki przestrzennej	187

Ryc. 24. Najczęściej pojawiające się rodzaje konfliktów przestrzennych przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i uchwalaniu planów miejscowych	188
Ryc. 25. Ocena etapu, w ramach którego powinny być prowadzone konsultacje społeczne związane z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	191
Ryc. 26. Wydatki na planowanie przestrzenne w gminach w skali jednego roku	194
Ryc. 27. Orientacyjna skala odmów przy wydawaniu pozwoleń na budowę w ciągu roku – powiaty ogółem	202
Ryc. 28. Orientacyjna skala odmów przy wydawaniu pozwoleń na budowę w ciągu roku – powiaty, w których pozwolenia na budowę w większości opierają się na decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu	203
Ryc. 29. Określenie, czy przy wydawaniu pozwoleń na budowę na podstawie planów miejscowych występują problemy przy wykładni planów – powiaty ogółem . .	205
Ryc. 30. Oparcie pozwoleń na budowę na planach miejscowych i decyzjach o warunkach zabudowy w dwóch grupach powiatów	206
Ryc. 31. Główne powody odmów wydania pozwolenia na budowę w badanych powiatach	207
Ryc. 32. Główne wady miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – z perspektywy organów wydających pozwolenia na budowę	209
Ryc. 33. Wartości wynikające z planowania przestrzennego przy wydawaniu pozwoleń na budowę – powiaty ogółem	212
Ryc. 34. Wartości wynikające z planowania przestrzennego przy wydawaniu pozwoleń na budowę – powiaty według liczby wydawania odmów pozwoleń na budowę w skali roku	213

SPIS TABEL

Tab. 1.	Wydawane decyzje o warunkach zabudowy w grupach gmin wyodrębnionych na podstawie stopnia pokrycia planami miejscowymi	162
Tab. 2.	Zróżnicowanie polityki przestrzennej gmin w zależności od liczby wydawanych decyzji o warunkach zabudowy	165
Tab. 3.	Średnie skupień (metoda k-średnich) gmin prowadzących politykę przestrzenną w zakresie wydawanych decyzji o warunkach zabudowy.	171
Tab. 4.	Średnie skupień (metoda k-średnich) dla danych określających politykę przestrzenną badanych gmin w zakresie uchwalanych planów miejscowych . .	171
Tab. 5.	Standaryzowana odległość między centroidami k-średnich	172
Tab. 6.	ANOVA dla zmiennych ilościowych. Liczba skupień 5, całkowita liczba przypadków uczących 276	172
Tab. 7.	Średnia dla powierzchni współczynnika zabudowy działki i renty planistycznej w badanych planach miejscowych – zabudowa mieszkaniowa . .	197
Tab. 8.	Średnia dla powierzchni współczynnika zabudowy działki i renty planistycznej w badanych planach miejscowych – na cele gospodarcze	199

Załącznik 1

Ankieta – podstawowe pytania dla przedstawicieli gmin (bez uwzględnienia pytań związanych ze zbieraniem danych i pytań stawianych w ramach wywiadów bezpośrednich)

1. Czy Państwa zdaniem kryteria ustalania warunków zabudowy przy wydawaniu decyzji są jasne i zrozumiałe?
 - a. tak – w pełni
 - b. średnio, bywają problemy
 - c. są zupełnie niejasne
2. Główne powody odmów ustalenia warunków zabudowy w Państwa gminie
 - a. brak spełnienia wymogów w zakresie kontynuacji funkcji
 - b. brak spełnienia wymogów w zakresie dobrego sąsiedztwa
 - c. nieracjonalne pomysły budowlane
 - d. inne (jakie?)
3. Czy Państwa zdaniem gmina przy ustalaniu warunków zabudowy ma swobodę w wyznaczaniu obszaru analizowanego (pomijając obowiązek zachowania jego wielkości minimalnej)?
 - a. tak – pełną. Wytyczne rozporządzenia są bardzo ogólne w tym zakresie
 - b. nie. Jest związana szczegółowymi wytycznymi
4. Który instrument planowania przestrzennego jest dla Państwa bardziej efektywny?
 - a. decyzje o warunkach zabudów
 - b. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego
5. Jakie pojawiają się najczęściej konflikty przestrzenne przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy?
 - a. między mieszkańcami
 - b. między właścicielem nieruchomości a gminą
 - c. między gminą a innym podmiotem publicznym
6. Jakie pojawiają się najczęściej konflikty przestrzenne przy uchwalaniu planu miejscowego?
 - a. między mieszkańcami
 - b. między właścicielem nieruchomości a gminą
 - c. między gminą a innym podmiotem publicznym
7. Proszę wskazać, czy wydatki związane z planowaniem przestrzennym w skali roku (w tym związane z kosztami finansowymi uchwalenia planów) są w Państwa gminie rzędu:
 - a. kilku tysięcy złotych
 - b. kilkudziesięciu tysięcy złotych
 - c. kilkuset tysięcy złotych
 - d. kilku milionów złotych
8. Proszę określić w skali 1–5 (1 – najwyższa 5 – najniższa) hierarchię następujących wartości w planowaniu przestrzennym:
 - a. zachowanie ładu przestrzennego
 - b. zachowanie ochrony środowiska
 - c. realizacja inwestycji publicznych
 - d. realizacja inwestycji prywatnych
 - e. prawa właścicieli nieruchomości

Ankieta
– podstawowe pytania dla przedstawicieli powiatów
(bez uwzględnienia pytań związanych ze zbieraniem danych
i pytań stawianych w ramach wywiadów bezpośrednich)

1. Czy w przypadku wydawania pozwoleń na podstawie planów miejscowych, występują u Państwa problemy przy wykładni postanowień zawartych w tych planach?
 - a. tak
 - b. nie

2. Jeżeli w poprzednim pytaniu wybrano odpowiedź a, na czym głównie problemy przy wykładni postanowień planów polegają?
.....

3. Proszę określić w skali 1–5 (1 – najwyższa 5 – najniższa) hierarchię następujących wartości branych pod uwagę przy wydawaniu pozwoleń:
 - f. zachowanie ładu przestrzennego
 - g. zachowanie ochrony środowiska
 - h. realizacja inwestycji publicznych
 - i. realizacja inwestycji prywatnych
 - j. prawa właścicieli nieruchomości

4. Jakie są najczęstsze powody odmów wydania pozwolenia na budowę?

Załącznik 2

Gminy i powiaty, których przedstawiciele udzielili odpowiedzi na ankiety badawcze

Gminy (według kolejności przysyłania ankiet)

Babice, Dąbrowa Tarnowska, Gołymín-Ośrodek, Janowo, Juchnowiec Kościelny, Kłomnice, Kosów Lacki, Limanowa, Międzyrzecz, Olsztynek, Pałecznicza, Pełczyce, Piecki, Purda, Radowo Małe, Rutka-Tartak, Smyków, Sorkwity, Stare Czarnowo, Stare Kurowo, Torzym, Wasilków, Wielbark, Wojnicz, Bestwina, Białogard, Biecz, Biskupice, Bobrowniki, Bochnia, Bogoria, Brzeźno, Budzów, Chybie, Czarny Dunajec, Czeladź, Czorsztyn, Dobczyce, Działdowo, Gąbin, Gilowice, Gnojnik, Goczałkowice-Zdrój, Godów, Gołcza, Gorlice, Gromnik, Gronowo Elbląskie, Gródek nad Dunajcem, Grybów, Halinów, Hażlach, Herby, Jabłonka, Jejkowice, Jerzmanowice-Przebinia, Jordanów, Kalety, Kalwaria Zebrzydowska, Kamienica, Klembów, Kłwów, Kłaj, Koszęcin, Kościelisko, Kozy, Krupski Młyn, Krzyżanowice, Lanckorona, Lelów, Lipinki, Lipnica Murowana, Lipnica Wielka, Lipowa, Lubień, Łapsze Niżne, Łazy, Łososina Dolna, Łukowica, Maków Podhalański, Malechowo, Miedziana Góra, Miedzno, Mierzęcice, Mikołów, Milejewo, Mońki, Mordy, Mszana Dolna, Mucharz, Nadarzyn, Nagłowice, Nawojowa, Nędza, Niedźwiedź, Niepołomice, Nowa Sól, Nowy Wiśnicz, Opatów, Orneta, Osiek, Pawłowice, Pcim, Polanka Wielka, Police, Połaniec, Porąbka, Poronin, Przyrów, Psary, Pszów, Raba Wyżna, Ropa, Rydułtowy, Rytro, Rzezawa, Sędziszów, Sękowa, Skrzyszów, Słaboszów, Sława, Słomniki, Słupia, Sobków, Solec-Zdrój, Stryszawa, Stryszów, Sułkowice, Szczecinek, Szczyrk, Szerzyny, Świnna, Świnoujście, Trzyciąż, Tuchów, Tymbark, Ujsoły, Wadowice, Wilamowice, Wilczyce, Wry, Zator, Zawoja, Zembrzyce, Brzeszcze, Koszarawa, Pleśna, Siepraw, Strawczyn, Tokarnia, Mielno, Banie, Banie Mazurskie, Baranów, Bartoszyce, Będzino, Biała Piska, Bielsk Podlaski, Biskupiec, Bledzew, Bobolice, Bobowa, Bodzanów, Bogdaniec, Bojadła, Boronów, Busko-Zdrój, Chmielnik, Chociwel, Cieszyn, Cybinka, Czaplonek, Czeremcha, Ćmielów, Darłowo, Dąbrówka, Dębno, Dobiegniew, Dolice, Dubeninki, Dźwierzuty, Garwolin, Golczewo, Gostynin, Grodziczno, Grodzisk, Grójec, Grzmiąca, Gubin, Gzy, Iłowa, Iłża, Imielin, Jabłonna, Janowiec Kościelny, Jastrząb, Jedlnia-Letnisko, Jednorożec, Jeziorany, Kamień Pomorski, Karnice, Kielce, Kłobuck, Kłodawa, Kołobrzeg, Konopiska, Korycin, Koszyce, Kozienice, Kożuchów, Krasnosielc, Krosno Odrzańskie, Krynica-Zdrój, Książ Wielki, Libiąż, Lipiany, Lipowiec Kościelny, Lisia Góra, Lubsko, Łomianki, Łomża, Lubowo, Małdyty, Małomice, Manowo, Marklowice, Miasteczko Śląskie, Miłki, Mirosławiec, Mogielnica, Moryń, Mrągowo, Mszczonów, Myślibórz, Nidzica, Nowogródek Pomorski, Olecko, Olesno, Osiek

Jasielski, Ośno Lubuskie, Oświęcim, Piątnica, Pszczyna, Radłów, Rąbino, Ruciane-Nida, Rybno, Rychliki, Rymań, Rytwiany, Skwierzyna, Stargard, Stopnica, Suwałki, Szczawnica, Szczuczyn, Szczurowa, Szprotawa, Sztabin, Świebodzin, Świerklaniec, Tarnów, Tolkmicko, Trzebinia, Ustronie Morskie, Ustroń, Wałcz, Witnica, Włoszczowa, Wodzisław, Zakliczyn, Zambrów.

Siedziby powiatów (według kolejności przysyłania ankiet)

Wołomin, Włodawa, Tuchola, Olecko, Poznań, Nidzica, Myślenice, Mielec, Garwolin, Kraków, Koszalin, Konecki, Kołobrzeg, Kraśnik, Częstochowa, Elbląg, Bolesławiec, Białobrzegi, Augustów, Ustrzyki Dolne, Poddębice, Toruń, Płońsk, Żagań, Nowy Targ, Grójec, Puławy, Złotów, Koło, Lidzbark Warmiński, Olsztyn, Żywiec, Sandomierz, Człuchów, Rybnik, Krotoszyn, Kalisz, Zwoleń, Żnin, Zielona Góra, Zambrów, Września, Wodzisław, Wąbrzeźno, Środa, Suwałki, Szczecinek, Sulęcín, Słupsk, Strzelce, Sierpc, Turek, Opole, Oświęcim, Opoczno, Olkusz, Radzyń, Opole Lubelskie, Przeworsk, Pszczyna, Nowe Miasto, Pisz, Parczew, Nowy Dwór, Nisko, Namysłów, Monki, Mława, Mińsk Mazowiecki, Maków Mazowiecki, Łęczyca, Łódź, Łobez, Łukowo, Lubin, Lubaczów, Leżajsk, Iława, Hrubieszów, Gryfino, Gostynin, Goleniów, Giżycko, Kamień, Kolbuszowa, Kutno, Kwidzyn, Krosno, Białobrzegi, Brzozów, Biłgoraj, Brzesko, Braniewo, Bieruń

Informacje o Autorze

Maciej J. Nowak – doktor ekonomii, prawnik, historyk, kierownik Pracowni Ekonomiki Przestrzennej, Zakład Prawa i Gospodarki Nieruchomościami, Wydział Ekonomiczny Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie, członek Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.

Zasady recenzowania w wydawnictwach Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

1. Do oceny każdej publikacji powołuje się co najmniej dwóch niezależnych recenzentów spoza jednostki, w której afiliowani są autorzy publikacji.
2. W procesie recenzowania stosowane jest rozwiązanie, w którym autor(zy) i recenzenci nie znają swoich tożsamości (tzw. *double-blind review process*).
3. Wyznaczając recenzentów redakcja wydawnictw KPZK PAN zachowuje ponadto zasadę zapobiegania konfliktom interesów między recenzentem a autorem; za konflikt interesów między autorem a recenzentem uznaje się:
 - a. bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt personalny),
 - b. relacje podległości zawodowej,
 - c. nawiązanie bezpośredniej współpracy naukowej w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających przygotowanie recenzji.
4. Recenzje mają formę pisemną i kończą się jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia, względnie warunkowego dopuszczenia tekstu do publikacji po jego poprawieniu przez autora według uwag zawartych w recenzji. W takiej sytuacji, recenzent może zastrzec sobie prawo do ponownego zrecenzowania pracy, po dokonaniu przez autora poprawek wskazanych w pierwszej recenzji. Do publikacji dopuszczane będą prace posiadające dwie pozytywne recenzje (zawierające wniosek o dopuszczenie do publikacji).
5. Zasady kwalifikowania lub odrzucenia publikacji oraz formularz recenzji, który stanowi załącznik do niniejszego dokumentu, są podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej wydawnictw KPZK PAN (niniejsze zasady recenzowania publikacji podawane są również w każdym numerze czasopisma).
6. W tekście zgłoszonym do recenzji nie powinny znajdować się informacje, które mogłyby jednoznacznie wskazywać, kto jest jego autorem (np. przywołania swoich wcześniejszych prac „w pierwszej osobie”, podziękowania dla współpracowników, nazwiska osób przygotowujących materiały graficzne, numery i nazwy projektów badawczych *etc.*). Informacje te powinny zostać zamieszczone dopiero w poprawionej wersji tekstu, składanego redakcji po procedurze recenzji.
7. W przypadku Studiów KPZK PAN, które mają charakter monograficzny, nazwiska recenzentów są ujawniane.
8. W przypadku czasopisma Biuletyn KPZK PAN nazwiska recenzentów poszczególnych artykułów nie są ujawniane. Lista recenzentów współpracujących z redakcją publikowana jest w ostatnim zeszycie czasopisma w danym roku oraz na stronach internetowych KPZK PAN.

Zasady przygotowania publikacji w wydawnictwach Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Dotyczy redaktorów tomów:

Materiały przeznaczone do Biuletynu KPZK PAN (czasopismo) i Studiów KPZK PAN (seria monograficzna) powinny być kompletne, obejmować stronę tytułową, spis treści wskazujący kolejność artykułów, przedmowę oraz wszystkie artykuły wraz z abstraktami w jęz. angielskim, tabelami i rycinami.

W przypadku kompletowania materiałów przeznaczonych do Biuletynu KPZK PAN (czasopismo) Redaktor tomu odpowiada za dostarczenie co najmniej 25% artykułów planowanych do publikacji w językach kongresowych. Po uzyskaniu zgody Redakcji dopuszcza się możliwość przygotowania zeszytu zawierającego wszystkie teksty w języku polskim lub wszystkie teksty w języku kongresowym.

Dotyczy autorów artykułów:

I. Wytyczne i uwagi edytorskie

1. Struktura artykułu naukowego składanego do publikacji w wydawnictwach KPZK PAN (seria: Biuletyn) powinna przedstawiać się w sposób następujący:
 - **tytuł** – maksymalnie 2-3 linijki maszynopisu,
 - **abstrakt** – (w jęz. angielskim) nie więcej niż pół strony maszynopisu standardowego (ok. 100 – 150 słów), powinien zawierać: sformułowanie celu pracy/badań, identyfikację obiektu badań, przedmiotu rozważań, istotę stosowanej metody, najważniejsze wyniki i wnioski; abstraktowi powinna towarzyszyć lista **słów kluczowych** (pięć słów w jęz. polski i angielskim) oraz lista kodów JEL (do pięciu),
 - **wstęp** – zawierający np. identyfikację problemu badawczego, pytania badawcze, hipotezy, cele pracy, opis wykorzystanych materiałów, zastosowanych metod badawczych itp.
 - **zasadnicza część pracy (rozwińnięcie)** – zawierająca: wyniki badań, studiów, analiz, wnioski, dyskusję, polemikę z innymi pracami, rekomendacje zaadresowane przedmiotowo, podmiotowo itp.,
 - **zakończenie** – będące rodzajem podsumowania przeprowadzonych rozważań, zawierające np. zestawienie najistotniejszych wniosków, rekomendacji itp.
 - podziękowania – opcjonalnie oraz ewentualna informacja **o źródłach finansowania publikacji i wkładzie innych podmiotów w opracowanie publikacji** (zgodnie z wymogami jakościowymi i standardami etycznymi opisanymi niżej),
 - **spis literatury** (bibliografii) – tylko pozycje cytowanych/ przywoływanych w tekście artykułu,
 - **afiliacja** autora/ współautorów (informacja o autorze/autorach powinna zawierać następujące dane: stopień naukowy, nazwa uczelni, wydziału, instytutu, katedry, adres uczelni, e-mail, telefon kontaktowy),
 - załączniki/dodatki/suplementy – opcjonalnie (będą publikowane tylko w szczególnie uzasadnionych sytuacjach po uzgodnieniu z Redakcją wydawnictw KPZK PAN).
 - indeksy – opcjonalnie (głównie do wydawnictw w formie monografii naukowej).
2. Strona tytułowa powinna być kompletna co do wszystkich elementów oraz musi być sformatowana zgodnie ze wzorem dostarczonym przez Redakcję.
3. Prace powinny mieć objętość ok. 1 ark. wydawniczego (1 ark. = 40 000 znaków); prace o większej objętości powinny być uzgadniane i zaakceptowane przez Redakcję wydawnictw KPZK PAN.
4. Strona tekstu w dostarczonej pracy powinna być zgodna z maszynopisem standardowym – liczyć ok. 1800 znaków – tzn. 30 wierszy po 60 znaków (spacje to też znaki). Strony powinny być ponumerowane.

5. Prace powinny być dostarczone na nośniku typu CD-R lub przesłane drogą elektroniczną w programie uzgodnionym z Redakcją (np. MS Word, Word Perfect). W przypadku stosowania nietypowego edytora tekstu należy przygotować plik w formacie RTF lub ASCII.
6. Uwagi dotyczące przygotowania map, rycin i zdjęć:
 - a) jakość **ilustracji** powinna pozwalać na ich bezpośrednią reprodukcję. Ilustracje w formie map bitowych muszą mieć rozdzielczość wynoszącą co najmniej 300 dpi i być zapisane w typowym formacie graficznym. Materiał ilustracyjny powinien być dostarczony na foliach, kalkach lub dobrej jakości odbitkach, nie wymagających przerysowania, nadających się do skanowania lub też na dyskietce w plikach.
 - b) najlepszą formą są **ryciny zapisane wektorowo** w programie Corel Draw, Adobe Illustrator, MS Word, MS Excel lub podobnych, dających się odczytać w wymienionych programach. Ryciny wektorowe pozwalają na zmianę czcionki i jej wielkość na przyjętą w publikacjach KPZK PAN, ewentualnie zmianę kolorów na szrafy (w druku czarnobiałym).
 - c) **ryciny bitmapowe (fotografie, mapy, reprodukcje, skany, ryciny postscriptowe)** powinny być przygotowane w rozdzielczości co najmniej 300 dpi i podstawie 130 mm dających się odczytać w programie Adobe Photoshop lub Adobe Acrobat (np.: .tif, .jpg, .eps, .pdf).
 - d) **materiał ilustracyjny ściągnięty z Internetu nie nadaje się do druku, ze względu na małą rozdzielczość.**
7. Notki (odsyłacze, przypisy) w tekście powinny mieć jednolitą numerację.
8. **Przypisy dolne** służą wyłącznie do komentowania pewnych wątków pobocznych zaanonsowanych w tekście głównym pracy – tzn. odnoszą się do pewnego fragmentu tekstu głównego, zawierającego objaśnienia do tego fragmentu, np. informacje o innych pracach, komentarze, dygresje, polemiki. Nie mogą natomiast służyć jako odnośniki do literatury (tzn. zamiast odnośników w nawiasach w tekście głównym pracy).
9. **Cytaty** zawarte w pracy muszą być wyraźnie oznaczone w tekście – „wzięte w cudzysłów”. Cytaty muszą być udokumentowane: należy wskazać, skąd pochodzą.
Powiązania cytatu z opisem bibliograficznym cytowanego dzieła/dokumentu, zawartym w spisie literatury na końcu pracy, dokonuje się poprzez wstawienie w odpowiednim miejscu tekstu **odnośnika do literatury**, w nawiasie, w którym podaje się: nazwisko autora cytowanej pracy, rok wydania cytowanej pracy, strona lub zakres stron, z których cytat zaczerpnięto. Przykład: [Tyrała, 2001, s. 10] lub [*Strategia...*, 2000, s. 10]. Jeżeli nazwisko autora pojawia się jako naturalny element tekstu, w nawiasie podaje się tylko rok wydania cytowanej pracy – np.: Według Tyrały [2001, s. 10] lub Zgodnie z zapisami *Strategii...*, [2000, s. 10]. Cytując dwie prace tego samego autora wydane w tym samym roku, dla uniknięcia nieporozumień, przy roku wydania dodaje się małe literki „a”, „b”, „c” itd., np.: [Tyrała, 2001a, s. 10] a w innym miejscu tekstu [Tyrała, 2001b, s. 33].
Pełen opis bibliograficzny cytowanej pozycji zamieszczany jest w spisie literatury przedmiotu (spisie bibliografii) na końcu pracy.
Uwaga: w wydawnictwach KPZK PAN **nie stosuje się** powoływania literatury w tekście **poprzez zastosowanie odnośników numerycznych** w nawiasach kwadratowych [#] lub w postaci indeksu górnego # bądź ^[#], odsyłającego do przypisu dolnego lub przypisów końcowych gdzie umieszczane byłyby wówczas opisy bibliograficzne cytowanych prac.
10. **Spis literatury przedmiotu (spis bibliografii)** powinien być umieszczony na końcu pracy i obejmować tylko pozycje, na które powołuje się autor publikacji w tekście, w wykazie ułożonym alfabetycznie i ponumerowanym. Poszczególne **opisy bibliograficzne** powoływanych prac (książek, artykułów, rozdziałów w monografiach, dokumentów itp.) powinny zawierać kolejno: nazwisko

i pierwszą literę imienia autora, rok wydania, *tytuł pracy napisany kursywą*, nazwę wydawcy, miejsce wydania. Przykład:

Artykuł: Besala J., 2002, *Żywioły sterują historią*. „Focus” nr 4(79).

Książka: Tyrała P., 2001, *Zarządzanie kryzysowe*. Wydawnictwo PWE, Toruń.

Rozdział w książce: Berliński T., 2000, *Różnorodność postrzegania zagrożeń*, [w:] Tyrała P. (red.), 2000, *Zarządzanie bezpieczeństwem*. Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków.

Dokument: *Strategia rozwoju energetyki odnawialnej*, 2000, Ministerstwo Środowiska, Warszawa.

11. Teksty powinny być przygotowane tak starannie, aby mogły być drukowane bez zmian, z wyjątkiem rutynowych poprawek edytorskich.
12. Struktura tomu składanego do publikacji w wydawnictwach KPZK PAN (seria: Studia) każdorazowo jest uzgadniania w trybie konsultacji indywidualnym i bieżących z Redakcją.

II. Wymogi jakościowe i standardy etyczne

W trosce o dochowanie najwyższych standardów redakcyjnych oraz w celu zapobieżenia nierzetelności w publikacjach naukowych określanych jako tzw. „*ghostwriting*”¹ i „*guest authorship*”² redakcja wydawnictw naukowych KPZK PAN wymaga od autorów ujawniania informacji o podmiotach przyczyniających się do powstania publikacji (wkład merytoryczny, rzeczowy, finansowy etc.). W tym celu zobowiązuje się autorów do zachowania następujących standardów podczas przygotowywania tekstów składanych do publikacji w Biuletynie KPZK PAN i Studiach KPZK PAN, oraz serii Studia Regionalia KPZK PAN:

- W przypadku publikacji naukowych, które nie zostały wykonane samodzielnie, tzn. opracowano je we współautorstwie, bądź z wykorzystaniem pomocy wyspecjalizowanego podmiotu (osoby fizycznej lub prawnej), w końcowej części pracy (w punktach: „podziękowania”, „afiliacje autorów”) należy zawrzeć notę, w której ujawniany jest wkład poszczególnych autorów (współautorów) w powstanie publikacji (artykułu, monografii). Oznacza to konieczność podania ich afiliacji oraz kontrybucji, tj. informacji kto jest autorem koncepcji, założeń, zastosowanych metod, protokołu itp., wykorzystywanych w toku pracy badawczej – przygotowywania publikacji; główną odpowiedzialność ponosi autor zgłaszający manuskrypt.
- Autor/ współautorzy podają ponadto informację o ewentualnych źródłach finansowania publikacji, wkładzie instytucji naukowo-badawczych, stowarzyszeń i innych podmiotów w opracowanie publikacji („*financial disclosure*”).

Redakcja wydawnictw naukowych KPZK PAN informuje, iż wszelkie przejawy nierzetelności naukowej, zwłaszcza łamania i naruszania zasad etyki obowiązujących w nauce, w tym wykryte przypadki „*ghostwriting*”, „*guest authorship*” będą dokumentowane i oficjalnie demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Redaktor Naczelny
Redakcji Wydawnictw KPZK PAN

Prof. dr hab. Tadeusz Markowski

¹ Z „*ghostwriting*” mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.

² Z „*guest authorship*” („*honorary authorship*”) mamy do czynienia wówczas, gdy udział autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo to jest wykazywany jako autor/współautor publikacji.

Szanowni Państwo,

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN uprzejmie informuje o możliwości zakupu i zaprenumerowania prac Komitetu wydawanych w 3 seriach: Biuletyn KPZK PAN, Studia KPZK PAN i Studia Regionalia w jęz. ang. Wydawnictwa można zamówić w dowolnym czasie, zamówienie może obejmować zarówno wszystkie pozycje, jak i pojedyncze zeszyty Biuletynów i tomy Studiów. Ze względu na ograniczone nakłady jedynie złożenie imiennego zamówienia w Redakcji Wydawnictw KPZK PAN zapewni Państwu zakupienie naszych wydawnictw. Wielkość nakładu zależy od liczby zgłoszonych zamówień. Pozycje wydawnicze KPZK PAN można kupić lub zamówić w Redakcji KPZK PAN.

Uprzejmie informujemy, że w 2016 r. wydaliśmy następujące pozycje:

Biuletyn KPZK PAN:

- z. 260 – Gospodarka przestrzenna – potrzeby praktyki i nowatorskie formy kształcenia – T. Kudłacz red.
- z. 261 – Polityka krajobrazowa a Ustawa Krajobrazowa 2015. Próba oceny wybranych rozwiązań. T. Markowski, M. Nowak red.
- z. 262 – Współczesne problemy rolnictwa i obszarów wiejskich. W. Kamińska red.
- z. 263 – Współczesne problemy ludnościowe na obszarach wiejskich. W. Kamińska red.
- z. 264 – Wybrane zagadnienia rewitalizacji miast w kontekście przemian społeczno-gospodarczych. P. Lorens red.

Studia KPZK PAN:

- T. 167 – Obszary wiejskie – wiejska przestrzeń i ludność, aktywność społeczna i przedsiębiorczość. K. Heffner, B. Klemens red.
- T. 168 – Powrót do centrum miasta – wyzwanie dla Krajowej Polityki Miejskiej. T. Markowski red.
- T. 169 – Łańcuch wartości gmin. W. Dziemianowicz, J. Szlachta red.
- T. 170 – Specjalizacja regionalna – współczesne podejścia. A. Klasik, F. Kuźnik red.
- T. 171 – Izabela Siekierska-Rosiak: Miasta w polityce regionalnej Polski w latach 2007-2013
- T. 172 – Miejsce turystyki wiejskiej we współczesnej gospodarce. W. Kamińska, M. Wilk-Grzywna red.
- T. 173 – Społeczno-ekonomiczny wymiar innowacji na obszarach wiejskich. M. Biczkowski, R. Rudnicki red.

Studia Regionalia KPZK PAN:

- Vol. 45 – The Socio-spatial Dimension of Quality of Life in the City. M. Mularska-Kucharek, K. Brzeziński Eds.
- Vol. 46-47 – Varia
- Vol. 48 - Varia

W 2017 r. przewidujemy wydanie następujących pozycji:

Maciej Nowak: *Niesprawność władz publicznych a system gospodarki przestrzennej; Gospodarka przestrzenna miast i regionów. Teoria i praktyka rozwoju obszarów funkcjonalnych.* T. Kudłacz, P. Brańka red.; *Miasto dostępne.* K. Solarek red.; *Wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego.* J. Szlachta, P. Legutko-Kobus red.; *Wehikuły rozwoju lokalnego i regionalnego. Nowe perspektywy poznawcze i idee strategiczne.* A. Klasik, F. Kuźnik red.; *Delimitacja i planowanie rewitalizacji.* P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek red.; *Terytorialny wymiar polityki regionalnej. Polskie doświadczenia.* J. Szlachta, A. Nowakowska red.; *Gra o przestrzeń.* M. Nowak red.; *Gospodarka przestrzenna – kluczowe problemy i koncepcje badawcze, wyzwania praktyki, profil i innowacyjność edukacji.* P. Churski red.; *Terytorialny wymiar polityki regionalnej. Polskie doświadczenia.* J. Szlachta, A. Nowakowska red.; *Przestrzenne skutki procesów ludnościowych na obszarach wiejskich.* W. Kamińska red.; *Kluczowe koncepcje kształtujące przyszłość współczesnych miast.* A. Klasik i R. Muster red.

Lista recenzentów wydawnictw KPZK PAN

Bożena Degórska, Bolesław Domański, Ryszard Domański, Marek Dutkowski,
Wojciech Dziemianowicz, Wanda Gaczek, Krystian Heffner, Andrzej Hopfer,
Ryszard Janikowski, Michał Jasiulewicz, Wioletta Kamińska, Mariusz Kistowski,
Piotr Korcelli, Stanisław Korenik, Marek Kozak, Tadeusz Kudłacz, Florian
Kuźnik, Krzysztof Malik, Andrzej Miszczuk, Bogdan Ney, Ewa Pancer-Cybulska,
Feliks Pankau, Dominika Rogalińska, Janusz Słodczyk, Grzegorz Ślusarz,
Zbigniew Ziolo, Piotr Żuber, Maciej Żurkowski

Wyd. I
ark. wyd. 18
nakład 300