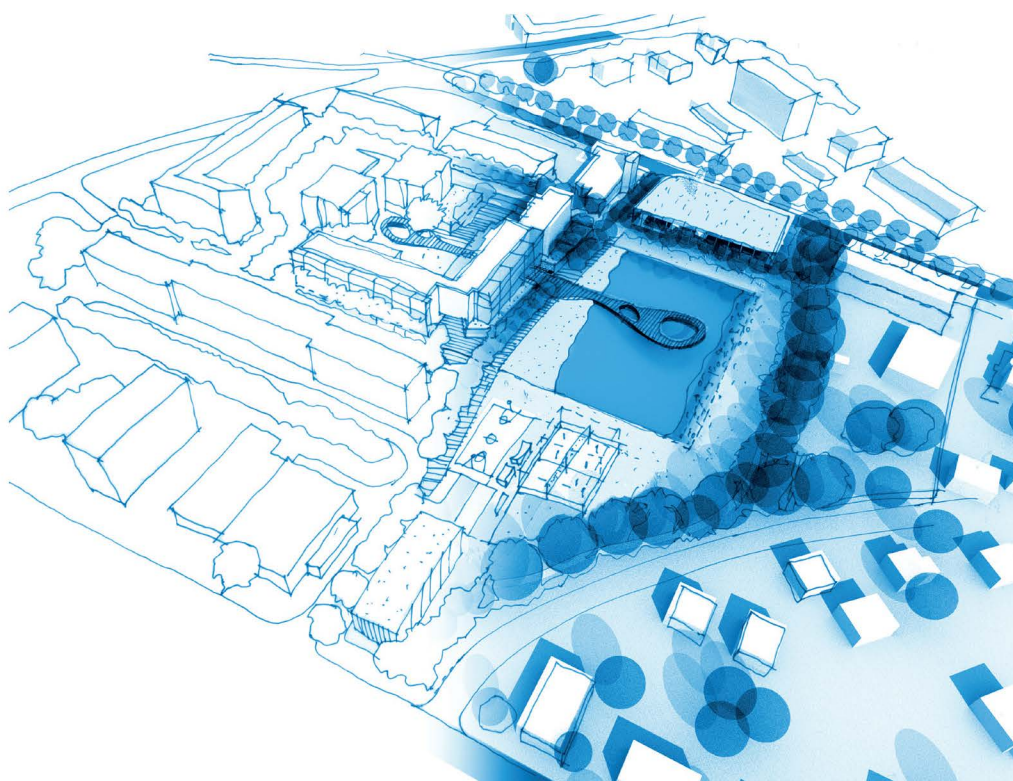


Zarządzanie

Systemowe uwarunkowania planowania przestrzennego jako instrumentu osiągnięcia sustensywnego rozwoju

Dominik Drzazga



Systemowe uwarunkowania planowania przestrzennego jako instrumentu osiągnięcia sustensywnego rozwoju



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Zarządzanie

Systemowe uwarunkowania planowania przestrzennego jako instrumentu osiągnięcia sustensywnego rozwoju

Dominik Drzazga

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

RECENZENT

Piotr Bury

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

REDAKTOR

Monika Poradecka

SKŁAD I ŁAMANIE

Mateusz Poradecki

KOREKTA TECHNICZNA

Anna Sońta

Leonora Gralka

PROJEKT OKŁADKI

Katarzyna Turkowska

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/synovec

Wydrukowano z gotowych materiałów dostarczonych do Wydawnictwa UŁ

© Copyright by Dominik Drzazga, Łódź 2018

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2018

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.08241.17.0.M

Ark. druk. 32,25

ISBN 978-83-8142-634-3

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

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. (42) 665 58 63

Spis treści

Wykaz skrótów stosowanych w pracy	9
Wstęp	11
1. Problemy planowania zagospodarowania przestrzennego w ujęciu teorii ekonomicznych	23
1.1. Wprowadzenie	23
1.2. Planowanie przestrzenne wobec ułomności mechanizmu rynkowego	24
1.2.1. Ograniczoność zasobów przestrzeni	25
1.2.2. Przestrzeń jako dobro publiczne i dobro wolne (dobra wspólne)	28
1.2.3. Efekty zewnętrzne w gospodarowaniu przestrzenią	35
1.3. Pozaekonomiczne przesłanki planowania przestrzennego	38
1.3.1. Koordynacja rozwoju miast jako złożonych systemów osadniczych	39
1.3.2. Kształtowanie systemu wartości społecznych w procesie zagospodarowywania przestrzeni	40
1.4. Ekonomiczne aspekty ochrony walorów przyrodniczych i krajobrazowych przestrzeni	41
1.5. Ułomności instytucjonalne w planowaniu zagospodarowania przestrzennego	47
1.6. Prawa własności w gospodarowaniu przestrzenią	55
1.7. Planowanie przestrzenne w ujęciu prakseologicznym i regulacyjnym	61
1.8. Podsumowanie	68
2. Gospodarowanie przestrzenią w kontekście paradygmatu rozwoju sustensywnego	71
2.1. Wprowadzenie	71
2.2. Koncepcja rozwoju sustensywnego jako współczesnego paradygmatu rozwoju	71
2.3. Konceptualizacja rozwoju sustensywnego i uwagi dotyczące jego wdrażania	82
2.4. Konceptualizacja sustensywnego rozwoju w wymiarze przestrzennym i w ujęciu terytorialnym	87
2.4.1. Przestrzeń, terytorium i kapitał terytorialny	87
2.4.2. Gospodarowanie przestrzenią w ujęciu dynamicznej teorii zasobów (ujęcie zasobowe gospodarki przestrzennej)	92
2.4.3. Ochrona unikalnych walorów przestrzennych (ujęcie konserwatorskie gospodarki przestrzennej)	95
2.5. Ład przestrzenny jako cel gospodarowania przestrzenią	96
2.5.1. Istota ładu przestrzennego – przestrzenna integracja ładów cząstkowych w koncepcji sustensywnego rozwoju	105
2.5.2. Ład zagospodarowania w różnych skalach przestrzennych	110
2.5.3. Wskaźniki ładu przestrzennego (trwałego, zrównoważonego rozwoju przestrzennego)	115
2.5.3.1. Wskaźniki ładu przestrzennego w systemie statystyki publicznej w Polsce	116
2.5.3.2. Propozycja zbioru wskaźników ładu przestrzennego	119

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

3.16.2. Planowanie wielkoprzestrzenne	288
3.16.2.1. Planowanie regionalne	288
3.16.2.2. Planowanie krajowe (narodowe)	295
3.16.3. Planowanie ponadnarodowe	302
3.16.4. Planowanie transgraniczne	305
3.16.5. Planowanie w obszarach funkcjonalnych i problemowych	308
3.16.6. Planowanie na obszarach morskich	319
3.17. Rola aktów prawa materialnego w kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego	323
3.18. Podsumowanie	325
4. Charakterystyka systemu planowania przestrzennego w Polsce	329
4.1. Wprowadzenie	329
4.2. Planowanie przestrzenne na tle organizacji systemu gospodarowania przestrzenią w Polsce	329
4.3. Charakterystyka systemu planowania przestrzennego obowiązującego w Polsce	332
4.3.1. Ogólne założenia i zasady systemu planowania przestrzennego w świetle uwarunkowań formalnych i ich ocena	334
4.3.2. Organizacja systemu planowania przestrzennego w Polsce w ujęciu administracyjnym	341
4.3.2.1. Planowanie lokalne (gminne)	343
4.3.2.2. Określanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenów	363
4.3.2.3. Planowanie przestrzenne w obszarze metropolitalnym	374
4.3.2.4. Planowanie regionalne (wojewódzkie)	377
4.3.2.5. Planowanie krajowe	386
4.3.2.6. Obszary funkcjonalne w systemie planowania przestrzennego w Polsce	390
4.4. Powiązania systemowe w planowaniu zagospodarowania przestrzennego w Polsce w świetle przepisów formalno-prawnych	392
5. Ocena funkcjonowania systemu planowania przestrzennego w Polsce w kontekście paradygmatu sustensywnego rozwoju i rekomendacje	397
5.1. Wprowadzenie	397
5.2. Ułomności instytucjonalne systemu planowania przestrzennego w Polsce	398
5.2.1. Asystemowy charakter planowania przestrzennego	398
5.2.2. Ograniczenia w koordynacyjnej i regulacyjnej funkcji planowania wielkoprzestrzennego (regionalnego i krajowego)	403
5.2.3. Problemy planowania lokalnego	405
5.2.4. Problemy planowania na obszarach funkcjonalnych	410
5.2.5. Brak standardów zagospodarowania przestrzennego	419
5.2.6. Integracja planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego	420
5.2.7. Relacje między planami zagospodarowania przestrzennego a planami ochrony obszarów cennych przyrodniczo i krajobrazowo	421
5.2.8. Ograniczona instrumentalizacja planów zagospodarowania przestrzennego	427
5.2.9. Problemy organizacji publicznych służb planowania przestrzennego w Polsce	428
5.2.10. Ocena systemu planowania przestrzennego – podsumowanie	432
5.3. Rekomendacje w zakresie usprawnień systemu planowania przestrzennego w Polsce	433

8 Spis treści

5.3.1. Rekomendacje w odniesieniu do planowania lokalnego (gmina)	434
5.3.2. Rekomendacje w odniesieniu do planowania lokalnego (powiat)	437
5.3.3. Rekomendacje w odniesieniu do planowania ponadlokalnego	438
5.3.3.1. Rekomendacje w odniesieniu do planowania regionalnego	440
5.3.3.2. Rekomendacje w odniesieniu do planowania krajowego	443
5.3.4. Rekomendacje w odniesieniu do planowania w obszarach funkcjonalnych	448
5.3.5. Wprowadzenie standardów urbanistycznych jako przepisów obszarowych	451
5.3.6. Rekomendacje w zakresie kształtowania relacji między planowaniem przestrzennym a planami ochrony	454
5.3.7. Uwagi do hierarchiczności i subsydiarności w systemie planowania przestrzennego oraz realizacji planów	457
5.3.8. Wzmocnienie publicznych służb planowania i inne usprawnienia instytucjonalne	460
Zakończenie	467
Bibliografia	471
Streszczenie	501
Abstract	503
Od redakcji	507
Academic biography	509
Spis ramek	511
Spis rysunków	513
Spis tabel	515

Wykaz skrótów stosowanych w pracy

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

10 Wykaz skrótów stosowanych w pracy

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

Wstęp

Identyfikacja problemu badawczego

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pytania badawcze

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

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

Hipotezy badawcze

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

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

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

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

Cele badawcze

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

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

Konceptualizacja założeń badawczych, metoda i źródła informacji

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Struktura pracy

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

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

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

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

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

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

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

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

Podziękowania

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

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

1. Problemy planowania zagospodarowania przestrzennego w ujęciu teorii ekonomicznych

1.1. Wprowadzenie

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

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

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

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