

**TADEUSZ MARKOWSKI**

Uniwersytet Łódzki

## **PROBLEMATYKA WDRAŻANIA POLITYKI PRZESTRZENNEJ PAŃSTWA**

**Abstract: Problems with the Implementation of National Spatial Policy.** The article is composed of two parts. The first part relationships between spatial development plans and the implementation of objectives of spatial policy are analysed. Then the author considers analyses legal and practical aspects of spatial planning, emphasising in particular the specific nature of spatial planning as an instrument for correcting failures of the real estate market. The desired functions of national planning and fundamental relationships with regional and local planning are then outlined against such background. The author devotes the second part of the article to the system approach to the issue of policy implementation and planning. The analysis concentrates on varying classifications of existing instruments with regards to implementation of regulations included in the national conception of spatial development which is being prepared in the Ministry of Regional Development. The Author then concludes that the spatial policy of Poland, which is characterised by the need of increasing the dynamics of development, should give preference to stimulating instruments rather than to restrictive and protective ones.

### **1. Istota planowania przestrzennego i polityki przestrzennej**

Planowanie przestrzenne należy rozpatrywać w sensie czynnościowym (procesowym) i rzeczowym (produktowym). Planowanie przestrzenne, jak każde planowanie jest procesem prakseologicznej działalności człowieka. Jest działaniem ciągłym, wspomagającym proces podejmowania decyzji dotyczących przyszłości. Efektem procesu planowania przestrzennego są określone dokumenty (plany), które na różnym poziomie funkcjonowania władz publicznych pełnią różnorodne funkcje. Ostatecznie jednak w całym systemie planowania przestrzennego chodzi o to, aby w wyniku procesu planowania i zatwierdzania dokumentów (produktów) powstał system regulacji i decyzji usprawniający funkcjonowanie gospodarki przestrzennej. Innymi słowy, chodzi o to, aby powstał system, który poprawia funkcjonowanie rynku w dziedzinach związanych z szeroko rozumianym użytkowaniem i przekształcaniem przestrzeni.

Planowanie przestrzenne dotyczy naszego wspólnego dobra, jakim jest przestrzeń antropogeniczna i przestrzeń przyrodnicza. Szczególną cechą, która odróżnia planowanie przestrzenne od innych aktów planistycznych władz publicznych jest to, że plan przestrzennego zagospodarowania ingeruje w funkcjonowanie ułomnego, z natury rzeczy, rynku nieruchomości. W naszym systemie planowania, podobnie jak w większości krajów o gospodarce rynkowej, planowanie miejscowe przyjmuje ostateczny kształt realizacyjny w gminie. To właśnie – w wyniku uchwały rady gminy – staje się przepisem gminnym (aktem prawa miejscowego), służącym przestrzennej alokacji ludzkiej działalności.

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

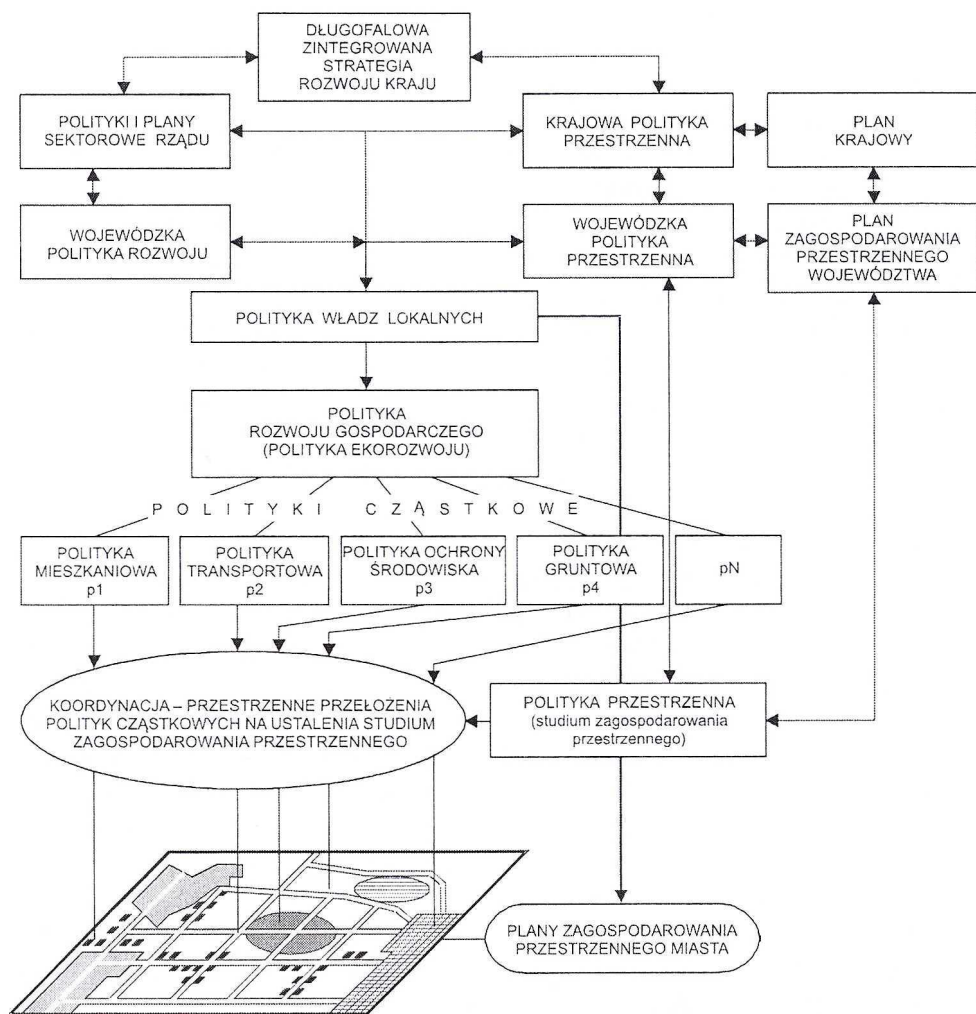
Proces planowania i plany zagospodarowania przestrzennego są także instrumentami formalnego formułowania i wdrażania polityki przestrzennej na wszystkich poziomach funkcjonowania władz publicznych.

Polityka przestrzenna ze względu na odniesienie do przestrzeni, leży w polu zainteresowania każdego człowieka i każdego podmiotu gospodarującego. Łączy się nierozdzielnie z całościowym spojrzeniem na funkcjonowanie systemów społeczno-gospodarczych i przyrodniczych. Polityka przestrzenna jest więc, ze swej natury, wszechogarniająca i sytuowanie jej jako jednego z mniej ważnych działów polityki rządu czy samorządu jest strukturalnym błędem.

*Politykę przestrzenną* rozumiemy jako przełożenie interesów narodowych, regionalnych i lokalnych w stosunku do przestrzeni (terytorium), wyrażanych w formie określonych celów i zadań, realizowanych przez władze publiczne na obszarach podporządkowanych im administracyjnie.

Ramy planowania miejscowego zgodnie z zasadą subsydiarności – weryfikowaną realnością kompetencji gmin – powinna określać polityka przestrzenna państwa. Logika planowania przestrzennego poziomu krajowego powinna się opierać na systemie tworzenia wewnętrznych aktów prawa dla prowadzenia przestrzennej polityki państwa, które następnie tworzą ramy dla prowadzenia polityki i planowania w województwach i gminach. Planowanie wojewódzkie ma w tym systemie zwornikowy charakter, tj. łączy ustalenia polityki krajowej z planami gmin.

Specyfika polityki przestrzennej, a także materii, którą się zajmuje zrodziła swoiste narzędzie, jakim – w gospodarce rynkowej – jest regulacyjny system planowania użytkowania terenów. Związki polityki z planami regulacyjnymi obrazuje ryc. 1.



Ryc. 1. Polityka zintegrowana – powiązania między politykami problemowymi i sektorowymi

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Markowski 1999, s. 162).

Od strony formalnej polityka przestrzenna – wyrażająca interesy i zobowiązania wobec określonej w przestrzeni grupy użytkowników – będzie zapisana zgodnie z zasadą subsydiarności w planie zagospodarowania przestrzennego kraju (koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju), planie zagospodarowania przestrzennego województwa oraz planie ogólnym gminy (w tym przypadku w tzw. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy). Polityka powinna być zapisana w postaci odpowiednio zhierarchizowanego zestawu celów, sposobów i instrumentów ich osiągnięcia.



## 2. Praktyka planistyczna w Polsce

Trzeba podkreślić, że tak rozumiane pierwotne intencje w zakresie formułowania polityki przestrzennej na poziomie gminy zarysowane *Ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.* są *de facto* negowane kolejnymi ustawami. *Ustawa z 2003 r.* i kolejne projekty ustaw czynią ze studium nie akt lokalnej polityki przestrzennej o zintegrowanym charakterze z polityką społeczno-gospodarczą, ale raczej „plan przeznaczenia terenów”, z którym to planem (studium) musi być zgodny plan miejscowy. Od strony praktyki planistycznej i orzecznictwa sądowego tak rozumiane studium jest tylko fragmentarycznym wyrazem „polityki przestrzennej gminy”. Nie jest natomiast jej pełnym zapisem, jak można by tego oczekiwać.

Studium w obecnej formie spełnia co prawda ważną funkcję informacyjną, ale jest też polem do nadinterpretacji ze strony prawników broniących interesów właścicieli terenów, w przypadku podważania ustaleń planów miejscowych. Ponieważ studium nie jest przepisem gminnym nie chroni ono do czasu opracowania planu miejscowego (które to planowanie nie jest obligatoryjne) przed innymi formami zagospodarowania, nawet jeśli w studium przeznaczono te tereny pod inne funkcje.

Mimo że podstawowym zadaniem planu regulacyjnego z ekonomicznego punktu widzenia jest poprawa sprawności rynków nieruchomości, to powstaje inne ważne kluczowe pytanie: czy i jak ułomne rynki mogą być korygowane przez „ułomne w działaniu z natury rzeczy władze publiczne”? Teoretycznie można przyjąć, że interwencja jest dopuszczalna wtedy, kiedy ujemne skutki działania niesprawnego mechanizmu rynkowego są większe niż ujemne skutki wynikające ze złej interwencji w rynek przez władzę publiczną. W praktyce realny pomiar potencjalnych negatywnych skutków publicznej interwencji przez zły plan nie jest możliwy.

Niestety, polski system instytucji związanych z planowaniem przestrzennym, ze źle pojętych przyczyn doktrynalnych, został „zdemontowany” podczas reform ustrojowych. Przy tej okazji rozproszono potencjał kadrowy związany z praktyką planowania przestrzennego. Obecne kadry, jak się coraz częściej okazuje, nie są w stanie odgrywać głównej roli w odtwarzaniu publicznych instytucji planowania regionalnego i przestrzennego, niezbędnych do sprawnego działania rządu i regionów w Unii Europejskiej. Zaczynamy bezpowrotnie tracić ciągłość wiedzy i metodologii w zakresie rozwoju warsztatu planowania. Tym samym tracimy zdolność do korygowania rynków.

Powstają więc „ułomne plany”, które nakładają się z – pogłębiającą się zwłaszcza w tym zakresie – ułomnością instytucjonalną. Na tym tle powstaje złudna nadzieja populistycznych polityków, że negatywne skutki „ułomnego, liberalnego rynku nieruchomości” bez planów zagospodarowania przestrzennego będą mniej groźne od interwencji nieracjonalnych i skorumpowanych decyzji władz publicznych. W takiej patologicznej sytuacji pojawiają się liczne – ze strony inwestorów i właścicieli gruntów – postulaty i żądania dalszej liberalizacji w sferze gospodarki przestrzennej. Żądania te należy odczytywać jako krótkowzroczną próbę dalszej anarchii w tej sferze, ignorującą obiektywne występowanie wysokich kosztów społecznych bezplanowego zagospodarowywania terenów.

Śledząc, podejmowane od 1990 r., nieudolne próby „reformy systemu planowania przestrzennego” widzimy, że szczególnie w zakresie planowania krajowego następuje stałe osłabianie i negowanie potrzeby posiadania dokumentu planistycznego na poziomie krajowym. Teza ta wynika choćby z analizy słownictwa stosownego przez ustawodawcę. Na przykład wprowadzenie nowych zastępczych nazw dla dokumentów planistycznych; na poziomie krajowym zamiast planu krajowego określenia *koncepcja*, na poziomie gminnym zamiast planu ogólnego – *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*. Dodatkowo wprowadzono kolejne nieporozumienia na poziomie planowania krajowego przez, nie do końca jasną i przemyślaną, zmianę nazwy i treści dokumentu krajowego. *Ustawa z 1994 r.* mówiła o koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, natomiast *Ustawa z 2003 r.* mówi o koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (bez polityki). Na pierwszy rzut oka nie są to wielkie różnice, jednak w treści bardzo istotne. Niezależnie od tego, że zmiana nazwy niosła za sobą istotne zmiany merytoryczne w podejściu do zawartości dokumentu i narzucała konieczność szybkiego opracowania nowego dokumentu, to obstawanie przy słowie *koncepcja* było sygnałem ze strony ustawodawcy, że ranga tego dokumentu jest nadal niewielka oraz, że państwo wycofuje się z prowadzenia polityki przestrzennej *expressis verbis*, a dokument planu ma charakter miękkiej, koncepcyjnej, nikogo do niczego niezobowiązującej. Tak też *de facto* był i jest traktowany. Uchwalona przez Sejm z wielkim bólem *Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* w 2002 r., w praktyce działania państwa na rzecz przestrzennego rozwoju nie ma żadnego znaczenia. Taka formuła planu krajowego i takie jego postrzeganie dawało dodatkowe argumenty do tworzenia tzw. specjalistycznych aktów planowania przestrzennego.

Ze względu na wycofanie się rządu z prowadzenia formalnej polityki przestrzennej (brak jest szczegółowych programów rządowych i opracowań powiązanych z KPZK, *de facto Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju z 2003 r.* takich aplikacyjnych ustaleń także nie określiła) – doszło do dalszej dezintegracji i osłabienia systemu planowania przestrzennego. Tendencja do podejmowania *ad hoc* celów polityki przestrzennej państwa (czytaj: zastępowanie planów miejscowych) zaowocowała rozbudową ustaw specjalnych: o autostradach, o drogach, o zalesianiu, o realizacji obiektów związanych z EURO 2012, są pomysły o automatycznym odralnianiu gruntów rolnych w obszarach zurbanizowanych (projekt zmiany *Ustawy o gospodarce gruntami* znalazł się już w sejmie). Mamy utrwalone przez poprzedni ustrój silne tendencje do sektorowego rozwiązywania problemów, wierząc w specjalne ustawy. Nadal osłabiamy koordynacyjne funkcje planów zagospodarowania przestrzennego, likwidujemy instytucje planistyczne, tworzymy nieskuteczne i ułomne akty prawne o patologicznych skutkach.

Tymczasem w UE obserwujemy zjawisko odwrotne. W ramach integrowania się państw we wspólne systemy rynkowe zdolne do konkurowania na arenie globalnej, zachodzi potrzeba integrowania nie tylko reguł rynkowych, ale i przestrzeni geograficznej. Dzięki temu koszty funkcjonowania firm i konsumpcji w tej przestrzeni mogą być stale obniżane. Politycy uświadomili sobie, że przestrzeń europejska zagospoda-



rowana we właściwy sposób staje się czynnikiem silnie oddziałującym na przewagi konkurencyjne przedsiębiorstw.

Za potrzebą ustawowego uregulowania systemu planowania w Europie przemawiają także inne względy, np.:

- potrzeba koordynacji przestrzennych decyzji w obszarach przygranicznych;
- konieczność posiadania własnej wizji rozwoju przestrzennego Unii Europejskiej, bez której prowadzenie racjonalnych i kompromisowych uzgodnień w zakresie wspólnotowej polityki regionalnej i strukturalnej jest niemożliwe;
- konieczność dysponowania narzędziem analizy globalnych czy kontynentalnych skutków przestrzennych wynikających z obecnej fazy rozwoju cywilizacyjnego (patrz dyrektywa UE- INSPIRE);
- konieczność sprostania globalnej konkurencji gospodarczej przez jednostki terytorialne;
- konieczność tworzenia przestrzennych warunków do sustensywnego rozwoju społeczności Europy.

Należy też jednoznacznie podkreślić, że kraje UE odchodzą od dychotomicznego układu planowania, tj. odrębnego planowania rozwoju sfery usług publicznych i regulacyjnego planowania przestrzennego (planu użytkowania terenów jako instrumentu strefowania lokalizacji funkcji społeczno-gospodarczych) na rzecz planowania zintegrowanego, a przede wszystkim strategicznego.

W świetle postępującej europeizacji planowania przestrzennego<sup>1</sup> *Koncepcja Zagospodarowania Przestrzennego Kraju*, ale o zmienionej nazwie, powinna być dokumentem nowej generacji w zakresie publicznego planowania rozwoju na poziomie centralnym. Powinna bazować na podejściu zintegrowanym, tj. wyważającym potrzeby rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiska przyrodniczego. Powinna mieć cechy dokumentu strategicznego, tzn. jej konstrukcja powinna pozwolić na bezproblemowe wydobycie i zaprezentowanie w zwięzłej formie tekstowej i rysunkowej tego, co jest najważniejsze dla rozwoju Polski i Polskiej Racji Stanu np. strategiczne obszary rozwoju, ochrony i preferencji w polityce przestrzennej państwa.

*Koncepcja* musi uzyskać nie tylko formalne, ale przede wszystkim realne znaczenie w systemie planowania publicznego. Jej głównym zadaniem powinno być skoordynowanie programów sektorowych pod kątem spójności przestrzennej oraz wypracowanie strategicznej wizji rozwoju przestrzennego Polski i określenie funkcji Polski w przestrzeni europejskiej i globalnej.

Trzeba przyjąć założenie, że opracowanie *Koncepcji* nie jest zadaniem jednorazowym, ale podejściem procesowym, systemowym i strategicznym, a głównym celem jest stworzenie podstaw instytucjonalnych do rozwoju zintegrowanego planowania przestrzen-

---

<sup>1</sup> *Europeizację planowania* należy rozumieć jako bezpośrednie wpływy unijnego systemu regulacji na systemy regulacyjne, instytucjonalne i praktykę planistyczną poszczególnych państw oraz wpływy pośrednie rozumiane jako przenikanie wzorców i doświadczeń między państwami w zakresie planowania przestrzennego, w wyniku postępującej integracji społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

nego Polski w ramach UE oraz przygotowywanie się do kolejnych etapów planowania w UE, uwzględniającego w coraz większym zakresie problematykę kohezji przestrzennej. *Koncepcja* musi wykorzystywać długookresowe (15-20 lat) scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym: scenariusze ostrzegawcze, pożądane i prawdopodobne.

Celami *Koncepcji* poza wymogami ustawowymi powinno być:

- wskazywanie uwarunkowań wynikających z cech przestrzeni geograficznej oraz barier w zagospodarowaniu przestrzennym ograniczających rozwój gospodarki polskiej;
- wskazywanie zasobów i obszarów wymagających racjonalnej i bezwzględnej ochrony w długiej perspektywie trwania;
- prezentowanie zasobów materialnego dziedzictwa kulturowego o znaczeniu globalnym, europejskim i krajowym oraz instrumentów do ochrony i rozwoju tych zasobów (np. fundusze krajowe, strukturalne, programy rządowe, regulacje prawne, programy operacyjne);
- ujawnianie sytuacji konfliktowych na tle sformułowanych sektorowych programów rozwoju (np. przez zastosowanie SOO na środowisko i inne kompleksowe analizy typu koszty – korzyści) oraz ich minimalizacja lub eliminacja przez odpowiednie wiążące ustalenia dla resortów;
- przedstawienie koncepcji polityki urbanistycznej i zasad kształtowania sieci osadniczej, w tym: problemów ogólnokrajowych, pożądanego modelu sieci osadniczej i scenariuszy przekształceń, polityki osadniczej obejmującej m.in. rangowanie jednostek osadniczych; wskazanie obszarów metropolitalnych jako obszarów obligatoryjnego planowania miejscowego oraz, w miarę możliwości, wskazanie kierunków i zasad tworzenia instytucjonalnych podstaw zarządzania tymi obszarami, wskazówki dla systemów wsparcia w polityce regionalnej;
- wskazanie przybliżonych lokalizacji inwestycji centralnych;
- sformułowanie zaleceń do opracowania systemu monitorowania sfery funkcjonowania gospodarki przestrzennej zgodnie z zapisanymi celami operacyjnymi polityki przestrzennej (wskaźniki i instytucje);
- wskazanie zasad i kierunków koncepcji systemowej instrumentalizacji w usuwaniu barier rozwoju społeczno-gospodarczego w sferze gospodarki przestrzennej, ze szczególnym uwzględnieniem systemu instrumentów prawnych, fiskalnych i zasad finansowych.

### **3. Rynkowe warunki reformy systemu planowania przestrzennego**

Planowanie przestrzenne, jak każde planowanie publiczne w gospodarce rynkowej nie może zastępować rynku. Dobry system planowania z punktu widzenia teorii ekonomii musi spełniać określone zadania. Po pierwsze, w swojej funkcji regulacyjnej i alokacyjnej musi usprawniać rynek, tj. ograniczać ujemne skutki funkcjonowania



rynku nieruchomości, po drugie, powinien zdecydowanie zmniejszać ułomności instytucjonalne władz publicznych. W obu przypadkach planowanie wymaga profesjonalnych struktur instytucjonalnych gwarantujących stały rozwój systemu planowania i wyspecjalizowanych zasobów kadrowych.

Planowanie oraz system podatków gruntowych (w tym podatków *ad valorem* i innych związanych m.in. z prawem pierwokupu, wywłaszczeń) powinny być tak skonstruowane, aby stymulowały władze publiczne do wyprzedzającego sterowania procesami zabudowy. Jeśli system funkcjonowania gospodarki przestrzennej nie zostanie tak ukierunkowany, to zadania – planowanie przestrzenne nadal będzie traktowane jako zbędny biurokratyczny balast, z którego narzucanego niezbyt rygorystycznym prawem – będzie starała się „wymigać” każda władza publiczna.

Plan krajowy – niezależnie od ostatecznych rozstrzygnięć jego opracowania: kto go będzie opracowywał, czy będzie to jeden dokument czy dwa (strategiczny i aplikacyjny)? – powinien być miejscem wskazania kluczowych ram do opracowania szczegółowych polityk silnie związanych z ogólną polityką przestrzenną. Zakres tych wskazań i kierunków zależy oczywiście od skutków przestrzennych, jakie ze sobą niesie każda polityka szczegółowa. Z pewnością polityka urbanistyczna, polityka ochrony środowiska, transportowa są najsilniej powiązane z decyzjami przestrzennymi. Także inne polityki mają swój istotny wyraz przestrzenny, np. oświatowa, zdrowotna, socjalna. Plan krajowy powinien być też miejscem strategicznych wskazań do osiągania pożądaných standardów wyposażenia w elementy infrastruktury oraz wskaźników urbanistycznych powiązanych z potrzebą zapewnienia ładu przestrzennego, ochrony dziedzictwa przyrodniczego, kulturowego, krajobrazu *etc.*

**Należy zatem przywrócić planowaniu przestrzennemu właściwą rangę przystającą do specyfiki gospodarki rynkowej.** W przeciwnym razie na własne życzenie oddamy przestrzeń i zasoby dziedzictwa przyrodniczego, kulturowego – dywersyjnej i spekulacyjnej grze deweloperów, wzmacnianej międzynarodowym kapitałem spekulacyjnym.

**Trzeba skorzystać z tego, że w bieżącej kadencji pracy sejmu powstaje nowa forma zapisu krajowego dokumentu zagospodarowania przestrzennego. Procedura jego opracowywania powinna być potraktowana jako test dla systemu regulacyjnego** (Markowski 2008). Przy tworzeniu nowego pakietu ustaw regulujących sferę gospodarki przestrzennej powstaje wiele pomysłów „zza biurka”, które w praktyce planowania krajowego mogą się nie sprawdzić. Obecnie jest bardzo dobry moment, aby debatę nad tym dokumentem potraktować jako ważny wkład do budowania skutecznego systemu planowania strategicznego.

#### 4. Instrumenty wdrażania planu krajowego

Instrumentalizacja planu krajowego jest warunkiem skuteczności polityki przestrzennej państwa i sposobem na rozpoczęcie procesu przywracania właściwego



miejsca planowaniu przestrzennemu na wszystkich poziomach funkcjonowania władz publicznych. Koncepcja instrumentów realizacji KPZK jest od wielu lat przedmiotem dyskusji (Kołodziejski, Parteka 2001; Pankau 2001; Markowski 1999, 2001; Gaczek 2003; Grobelny 1996, Noworól 2007), ale jednocześnie wielu nieporozumień i mylenia sposobów osiągania celów strategicznych z instrumentami realizacji celów operacyjnych. W prezentowanym opracowaniu przyjmujemy, że sposoby, czyli taktyki i cele operacyjne oraz zadania służące osiąganiu celów strategicznych odpowiadają na pytanie jak, natomiast instrumenty łączą się ogólnie się z pytaniem czym, lub za pomocą czego realizować określone w czasie cele operacyjne i zadania? Przez *osiąganie* rozumiemy stały proces dążenia – kierunek działań, natomiast przez *realizację* rozumiemy zestaw określonych w czasie czynności służących wykonaniu zdefiniowanego zadania (celu operacyjnego). *Instrumenty* to stany zmieniające bezpośrednio lub pośrednio zachowania jednostek pod kątem realizacji celów. Są to więc siły, informacje i rzeczy oddziałujące na inne rzeczy i istoty żywe, tak aby uzyskać stan zagospodarowania przestrzennego i zachowania użytkowników przestrzeni zgodne z celami operacyjnymi.

Instrumenty polityki przestrzennej państwa powinniśmy klasyfikować według kryteriów prakseologicznych, które pozwalają sprawnie sterować procesami rozwoju i mają potwierdzenie w teorii i praktyce. Niestety, w dziedzinie praktyki wdrażania planu krajowego nie mamy żadnych pozytywnych doświadczeń. Na podstawie dostępnej literatury przedmiotu (Markowski 1999; Kołodziejski, Parteka 2001, *etc.*) proponujemy następujące **podziały instrumentów**:

- **W zależności od stopnia i formy zaangażowania podmiotu polityki w realizację celów operacyjnych** możemy wyróżnić **instrumenty bezpośredniej i pośredniej realizacji celów operacyjnych**. Przez *instrumenty* rozumiemy wprowadzenie rozwiązań systemowych, które w sposób długofalowy wpływają na zmianę okoliczności działania podmiotów użytkujących przestrzeń i przez zmianę ich zachowań służą osiąganiu zapisanych celów strategicznych. Przykładowo, w tej grupie instrumentów znajdzie się podatek katastralny związany w wartością nieruchomości (który powinien być wprowadzony ustawą), albo wprowadzenie do praktyki planistycznej powszechnie obowiązujących parametrów i przepisów urbanistycznych, zakładając że te instrumenty będą służyć **poprawie ładu przestrzennego**.

Trzeba jednocześnie pamiętać, że użyte instrumenty ze sfery bezpośredniej realizacji celów operacyjnych polityki przestrzennej mogą mieć wtórne (pośrednie) oddziaływanie na inną grupę celów operacyjnych. (Czasami wręcz przeciwnie – osłabiać możliwości ich bezpośredniej realizacji. Bez monitoringu polityki przestrzennej i stałej weryfikacji instrumentów nie uda się zbudować skutecznego systemu wdrażania polityki przestrzennej). Do instrumentów bezpośredniej realizacji celów możemy np. zaliczyć dotacje służące rewitalizacji śródmieść. Rewitalizacja śródmieść służy zaś osiąganiu strategicznego celu, jakim jest poprawa ładu przestrzennego.

– **Kryterium rodzajowe – istotne dla sprawnego wdrażania polityki przestrzennej**, pozwalające lepiej rozpoznać specyfikę instrumentu. W zależności od formy rodzajowej proponujemy wyróżnić następujące instrumenty:

- inwestycje rządowe,
- programy rządowe,
- instrumenty finansowe,
- instrumenty fiskalne,
- instrumenty prawno-administracyjne,
- instrumenty informacyjne,
- instrumenty instytucjonalno-organizacyjne.

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

## 5. Instrumenty strefowania i klasyfikacja stref

Odrębnego omówienia wymagają instrumenty strefowania. Należą one do grupy instrumentów prawno-administracyjnych. Strefowanie jest podstawą planowania miejscowego – regulacyjnego. Uchwalenie planu miejscowego oznacza jednocześnie przypisanie do określonego obszaru (strefy) przepisów prawa regulujących sposoby zabudowy i użytkowania terenów. Natomiast w planowaniu krajowym i wojewódzkim ich prawny charakter wobec stron trzecich może się zmaterializować pod warunkiem, że wskazanie stref w planie krajowym zaowocuje określonymi aktami prawnymi, jak ustawy sejmowe, rozporządzenia ministrów, gminne uchwały planów miejscowych, nadającymi im rygory powszechnie lub lokalnie obowiązującego porządku prawnego.

Do celów praktyki wdrożeniowej i analitycznej planu krajowego można zastosować podział na strefy monofunkcyjne (*de facto* o funkcji dominującej nad innymi funkcjami) i strefy wielofunkcyjne (obszar o znacznej skali sprzeczności funkcji i prawdopodobieństwa pojawienia się sytuacji konfliktowych). Podział ten umożliwia pokazanie skali problemu związanego z prawnym oprzyrządowaniem tego instrumentu planistycznego. Strefy wielofunkcyjne wymagają bowiem bardzo kompleksowego podejścia i zintegrowanej międzyresortowej współpracy. Na przykład obszary metropolitalne wymagają zintegrowanego podejścia do zagadnień planistycznych, ustrojowych, finansowych, środowiskowych, infrastrukturalnych, *etc.*

Strefy planowanych zalesień (jako przykład strefy jednofunkcyjnej) – mogą być prawnie oprzyrządowane z dominującym udziałem jednego ministerstwa.

Przykłady klasyfikacji rodzajowej stref (obszarów):

**Strefy ochrony** ze względu na zdefiniowany prawnie interes publiczny (systemy przyrodnicze, obszary ochrony dziedzictwa kulturowego, obszary żywicielskie, obszary zalewowe, obszary deficytu wody, obszary nasilania się ekstremalnych zjawisk



klimatycznych (strefy huraganów), obszary predestynowane do rozwoju rozproszonych i odnawialnych źródeł energii<sup>2</sup>.

**Strefy aktywizacji rozwoju** (specjalne strefy ekonomiczne, obszary o uproszczonych rygorach planowania przestrzennego, strefy zalesiania, zintegrowane strefy gospodarki wodnej i leśnej, strefy aktywizacji w powiązaniu z realizacją celów interesu publicznego (np. korytarze do budowy infrastruktury o znaczeniu narodowym).

**Strefy problemów społecznych** (strefy o niskiej dostępności do usług publicznych, strefa podwyższonego bezrobocia, niskiego nasycenia w infrastrukturę, *etc.*)

Plan wskazuje strategiczne obszary (strefy), które w wyniku dalszych programów i decyzji planistycznych są konkretyzowane na poziomie wojewódzkim i gminnym. *KPZK* odnosi się tylko do obszarów, które leżą w polu zainteresowania polityki państwa ze względu na ważne interesy ogólnokrajowe. Wskazanie tych obszarów w praktyce musi oznaczać, że jest lub będzie z nimi związany określony system instrumentów regulacyjnych i finansowych. Przykładowo, jeśli w *KPZK* wskażemy tereny zalewowe, to zadaniem ministra budownictwa będzie opracowanie standardów budowlanych dla tych obszarów np. budowy na podwyższonych fundamentach, zakaz budowania piwnic, konieczność zastosowania specjalnych technologii posadowienia, *etc.* Wskazanie w planie krajowym obszarów górskich, czy np. osuwiskowych będzie oznaczało, że to plany wojewódzkie i gminne doprecyzują przebieg granic a minister wprowadzi regulacje ograniczające np. ciężar sytuowanych budynków.

Wspomniano już, że zastosowane kryterium klasyfikacji instrumentów musi służyć wdrażaniu *KPZK*, albo realizacji politycznie przyjętej zasady lub doktryny planistycznej. Z tych względów proponujemy wprowadzenie – ważnego w ocenie planu pod kątem jego zdolności do pobudzania rozwoju społeczno-gospodarczego – podziału instrumentów na: **instrumenty restryktywne i promocyjne**.

Na podstawie tej klasyfikacji, przez odpowiednią analizę porównawczą, uzyskujemy odpowiedź, jaki *de facto* będzie typ prowadzonej polityki przestrzennej. Jeśli przeważać będą instrumenty restryktywne, to będziemy mieli tzw. politykę restryktywną, jeśli będą przeważały instrumenty wspierające i kompensujące straty z restrykcyjnych regulacji, to będziemy mówić o **polityce promocyjnej**<sup>3</sup>. Zdaniem autora prezentowanego opracowania, w **koncepcji instrumentalizacji celów polityki**

---

<sup>2</sup> *Instrumentalizacja ustaleń strefowych w KPZK – na przykładzie stref żywicielskich*. Przybliżone wskazanie obszarów żywicielskich w *KPZK*, zapis zobowiązujący województwa i gminy do wyznaczenia granic obszarów, zapis zobowiązujący władze wojewódzkie do opracowania programów rozwoju i zagospodarowania stref żywicielskich. (W przypadku stref żywicielskich międzywojewódzkich partnerem i mediatorem oraz podmiotem rozstrzygającym sporne kwestie staje się z urzędu minister właściwy).

<sup>3</sup> Przykłady klasyfikacji instrumentów: **instrumenty restryktywne i ochronne**; zakaz przeznaczania terenów na cele nierolnicze, regulowany system zalesień tylko według uchwalonego zintegrowanego programu gospodarki wodnej i leśnej. **Instrumenty promocyjne**; fundusze pomocowe dla gospodarstw rolnych prowadzących przyjazny dla środowiska system upraw, dla podtrzymania pozycji konkurencyjnej na rynku.

**przestrzennej kraju**, w opracowywanym planie krajowym **do 2033 r.**, musi **wystąpić przewaga instrumentów promocyjnych (kompensacyjnych) nad restryktywnymi**. Przyjęcie takiej zasady instrumentalizacji planu, pociąga za sobą określone konsekwencje, polityczne, ekonomiczne i społeczne. Przyjęcie takiej właśnie zasady przez rząd wydaje się być warunkiem koniecznym, jeśli rzeczywiście zależy nam na doganianiu krajów wysoko rozwiniętych.

KPZK będzie poddana dyskusji społecznej. Partycypacja społeczna w procesie planistycznym jest konieczna z wielu powodów. Po pierwsze, ze względów prakseologicznych, po drugie, z potrzeby respektowania zasad demokratycznych i zasad wolnorynkowych, po trzecie – to, co najbardziej przemawia do naszych polityków – wymogów i dyrektyw UE.

Dyskusja i partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym musi być powiązana z systemem instrumentów do rozwiązywania konfliktów na podstawie zasad sprawiedliwości i uczciwości społecznej. Chodzi o to, aby korzyści i koszty wynikające z rozwoju były sprawiedliwie alokowane między właścicielami nieruchomości. Bez takiego systemu, marzenia o spełnieniu zasady partycypacji społecznej są praktycznie nierealne.

## Wnioski

Uznając, że to gospodarka rynkowa jest mimo wszystko najlepszym systemem alokacji zasobów i ludzkiej działalności, zadaniem władz publicznych jest przede wszystkim analizowanie zewnętrznych skutków ułomnych rynków nieruchomości i tworzenie systemów regulujących, tak aby negatywne skutki zewnętrzne związane z gospodarką przestrzenną były jak najmniejsze. Postulujemy wprowadzanie systemu instrumentów związanych z gospodarką gruntami, które wynikają z wieloletnich historycznych doświadczeń krajów zachodnich. (Markowski 2001). W Polsce mamy niestety tendencję do wymyślania rozwiązań zastępczych, działających na skutki złego stanu zamiast na przyczyny. Przy czym, nie bardzo wiemy (czasem raczej nie chcemy wiedzieć) czy skutki złego stanu to efekt patologii polskiego systemu prawnego i podatkowego, czy obiektywnej ułomności funkcjonowania rynku wymagającej regulacji.

Wprowadzenie katastru fiskalnego i podatku od nieruchomości *ad valorem* pozwalałoby na wprowadzenie czytelnego związku między wzrostem wartości terenów i nieruchomości a dochodami gminy. Z pewnością stworzyłoby mechanizm ekonomicznej motywacji do posiadania planów zagospodarowania i uzyskiwania środków na wykup terenów, ich zbrojenie i wypłatę rekompensat z tytułu strat wynikających z decyzji planistycznych, jakie ponoszą niektórzy użytkownicy przestrzeni w wyniku ochrony interesów publicznych, czy też realizacji inwestycji celu publicznego.

Obecny system jednostronnie preferuje sektor prywatny. Korzyści wynikające z renty budowlanej przejmowane są przez grupy agresywne w przestrzeni, a kosztami obciąża się sektor publiczny, podatników i właścicieli nieruchomości o pasywnym



użytkowaniu przestrzeni. System gospodarki przestrzennej jest u nas bowiem elementem dodatkowego nadmiernego bogacenia się kosztem innych grup społecznych. Bez rozwiązania tej kwestii nie ma szans na rozwiązanie konfliktów społecznych.

Brak poważnych badań i adekwatnej wiedzy na poziomie rządowym i poselskim w tym zakresie jest jedną z głębszych przyczyn tworzenia patologicznych i populistycznych regulacji. Brak wiedzy przyczynia się także do bezkrytycznego ulegania krótkookresowym interesom *lobbies* deweloperskich i właścicieli gruntów.

W systemie planowania przestrzennego musi być wprowadzona fundamentalna zasada, że rozwój przestrzenny odbywa się tam gdzie wskazuje go plan, czyli *de facto* trzeba wprowadzić monopol planistyczny władzy publicznej.

## Literatura

- Gaczek W. M., 2003, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*. Oficyna Wyd. Branta, Bydgoszcz–Poznań, s. 194 -205.
- Grobelny R., 1996, *Narzędzia ekonomiczno-finansowe sterowania rozwojem przestrzennym w skali lokalnej*, [w:] *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, J. J. Parysek (red.). Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Kołodziejski J., Parteka T. (red.), 2001, *Kształtowanie ładu przestrzennego polskich metropolii w procesie transformacji ustrojowej II RP*. Biuletyn KPZK PAN, z. 193, Warszawa.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*. PWN, Warszawa, s. 32-37.
- Markowski T., 2001, *Instrumenty polityki gruntowej. Doświadczenia międzynarodowe*, [w:] *Instrumentalizacja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, Biuletyn KPZK PAN, z. 195, Warszawa, s. 135-153.
- Markowski T., 2008, *Koordynująca rola polityki przestrzennej ze szczególnym uwzględnieniem ochrony dziedzictwa przyrodniczego i krajobrazu kulturowego*, [w:] *Wyzwania dla polityki przestrzennej*. Konferencja zorganizowana przez sejmową Komisję Infrastruktury, Ministerstwo Infrastruktury we współpracy z Biurem Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa, 24 czerwca, s. 45-59.
- Noworól A., 2007, *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*. Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Pankau F., 2001, *Narzędzia kształtowania ładu przestrzennego polskich metropolii*, [w:] *Kształtowanie ładu przestrzennego polskich metropolii w procesie transformacji ustrojowej II RP*. J. Kołodziejski, T. Parteka (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 193, Warszawa.
- Parteka T., 2001, *Planowanie strategiczne i przestrzenne w kształtowaniu ładu metropolii*, [w:] *Kształtowanie ładu..., op. cit.*
- Sztando A., 2000, *Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych*. Samorząd Terytorialny, nr 7-8.
- Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 r. Dz.U. Nr 89, poz. 415.