

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 432

**Gospodarka lokalna
w teorii i praktyce**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Adam Dębski
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-587-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
Marcin Będzieszak: Czy duże miasta w Polsce chcą, by płacić im za usługi? Urynkowienie realizacji wybranych zadań a formy organizacyjne / Do large cities in Poland want to be paid for services? Marketization of selected tasks and organizational forms	9
Radosław Cyran: Budownictwo mieszkaniowe jako potencjał rozwojowy miast / Housing industry as the developmental potential of cities	18
Adam Drobnik: Ekonomiczne koncepcje rozwoju w kontekście rewitalizacji miast – studia przypadków / Economic development’s concepts in the context of urban and postindustrial land revitalization – case studies.....	27
Romana Głowicka-Wołoszyn: Identyfikacja efektów przestrzennych w ocenie kondycji finansowej gmin województwa wielkopolskiego / Identification of spatial effects in evaluation of financial condition of Wielkopolska Voivodeship communes.....	42
Waldemar A. Gorzym-Wilkowski: Planowanie przestrzenne – narzędzie realizacji ładu przestrzennego czy interesów? / Spatial planning – a tool to implement spatial order or achieve interests?.....	54
Zbigniew Grzymała: Miasta ekologiczne – studia przypadków i perspektywy rozwoju / Eco- cities – case studies and development perspectives.....	61
Krzysztof Kluza: Wpływ wzrostu stóp procentowych na ryzyko kredytowe jednostek samorządu terytorialnego / Effect of higher interest rates on credit risk of local governments in Poland	67
Tomasz Kolakowski: Ekonomiczno-społeczne efekty projektów translokacji obiektów zabytkowych na poziomie lokalnym / Socio-economic effects of translocation projects of historic monuments – local level	83
Magdalena Łyszkiewicz: Samodzielność finansowa gmin miejskich województwa pomorskiego / Financial autonomy of the Pomeranian urban communes.....	93
Marian Maciejuk: Struktura pomocy publicznej dla przedsiębiorców w Jeleniej Górze / The structure of public aid for entrepreneurs in Jelenia Góra	102
Tomasz Madras: Kategoria „pozostałych ośrodków wojewódzkich” w rządowych dokumentach strategicznych / Category of “the other voivodeship centers” in the government’s strategic documents	111
Grzegorz Maśloch: Społeczno-gospodarcze uwarunkowania ograniczenia niskiej emisji w polskich gminach poprzez redukcję zanieczyszczeń pochodzących z gospodarstw domowych / Socio-economic conditions of	

reductions of low emission in Polish municipalities by reducing of pollution from households	120
Artur Myna: Uwarunkowania przestrzennego zróżnicowania selektywnej zbiórki odpadów komunalnych / Conditions of spatial diversity of separate collection of municipal waste	129
Marek Obrębalski: Problemy delimitacji miejskiego obszaru funkcjonalnego – studium przypadku Jeleniej Góry / Delimitation problems of urban functional area – case study of Jelenia Góra	138
Dorota Sikora-Fernandez: Praktyczne aspekty budowy <i>smart city</i> na przykładzie Barcelony / Practical aspects of smart city development on the example of Barcelona	155
Jacek Soltys: Strategie miast powiatowych na obszarze peryferyjnym województwa pomorskiego / Strategies of county capitals in peripheral areas of Pomeranian Voivodeship	164
Andrzej Sztando: Budżetowanie kapitałowe pomocy regionalnej w polskich specjalnych strefach ekonomicznych / Capital budgeting of regional aid in Polish special economic zones.....	173
Katarzyna Wójtowicz: Prognozowanie skutków finansowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego a problem zapewnienia stabilności fiskalnej gmin w Polsce / Forecasting of fiscal consequences of local spatial plans vs. the problem of achieving fiscal sustainability of local governments in Poland	203
Jacek Wychowanek: Partnerstwo tradycji i innowacji jako czynnik rozwoju lokalnego / Partnership of tradition and innovation as a factor of local development.....	212

Wstęp

Przekazujemy w Państwa ręce kolejny zbiór artykułów zaprezentowanych podczas corocznej Konferencji Naukowej pt. „Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce” organizowanej przez Katedrę Gospodarki Regionalnej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Stanowią one wkład w proces wzbogacania wiedzy na temat procesów rozwoju lokalnego, które są współcześnie przedmiotem żywego zainteresowania środowiska nauki, władz publicznych wszystkich szczebli, sfer biznesowych, a także szerokich kręgów społecznych. Artykuły te zawierają szereg cennych informacji o stanie, uwarunkowaniach, mechanizmach i efektach owych procesów oraz o najbardziej prawdopodobnych ich przyszłych ścieżkach. Mogą i powinny być wykorzystane w trakcie projektowania i aplikacji lokalnych oraz ponadlokalnych polityk rozwoju lokalnego, dla których dobre podstawy informacyjne są warunkiem ich powodzenia. Przyczynią się w ten sposób do dynamizacji procesów rozwoju lokalnego, a przez to nie tylko do wzrostu jakości życia w lokalnych układach terytorialnych, ale również, poprzez transformację tych procesów i ich produktów w procesy i produkty ponadlokalne, do wzrostu jakości życia w kraju i jego poszczególnych regionach. Jesteśmy przekonani, że omawiane artykuły tworzą również interesującą płaszczyznę dialogu dla środowisk naukowych i samorządowych władz publicznych. Stanowią bowiem głos w dyskusji na temat pożądaných modyfikacji polskiego systemu samorządowego, która odbywa się współcześnie na wielu różnych forach. Zawierają argumenty za takim jego doskonaleniem, które – w ramach wielopoziomowego, zintegrowanego systemu zarządzania państwem – zwiększy podmiotowość samorządów lokalnych i regionalnych w prowadzeniu polityki rozwoju, zapewniając im jednocześnie wysoką zdolność do kreowania rozwoju lokalnego i regionalnego. Podsumowując, oddajemy te artykuły w Państwa ręce z przekonaniem, że okażą się przydatne zarówno w dociekaniach naukowych, jak i w praktyce zarządzania rozwojem lokalnym.

Ryszard Brol, Beata Bal-Domańska, Andrzej Sztando

Waldemar A. Gorzym-Wilkowski

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

e-mail: wagw@poczta.umcs.lublin.pl

PLANOWANIE PRZESTRZENNE – NARZĘDZIE REALIZACJI ŁADU PRZESTRZENNEGO CZY INTERESÓW?

SPATIAL PLANNING – A TOOL TO IMPLEMENT SPATIAL ORDER OR ACHIEVE INTERESTS?

DOI: 10.15611/pn.2016.432.05

JEL Classification: R38

Streszczenie: Deklarowanym sensem istnienia planowania przestrzennego jest równoważenie i harmonizowanie działań różnych podmiotów w przestrzeni dla osiągnięcia ładu przestrzennego. Rzeczywistość pokazuje jednak, że na ogół jest ono narzędziem realizacji interesów (zwłaszcza ekonomicznych) określonych podmiotów. Przy czym w różnych systemach ustrojowych dominują interesy różnych grup podmiotów. W Polsce przez kilka dziesięcioleci gospodarki komunistycznej najważniejszy był interes publiczny, natomiast obecnie widoczna jest przewaga interesu prywatnego, zwłaszcza właścicieli nieruchomości. Prowadzi to jednak zawsze do deformacji zagospodarowania przestrzeni, niekorzystnych z punktu widzenia ładu przestrzennego. Wydaje się, że w polskich realiach jedynym sposobem na wyeliminowanie tych deformacji jest stworzenie zupełnie nowego systemu planowania przestrzennego.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, ład przestrzenny, interesy.

Summary: The declared sense of existence of spatial planning is to balance and harmonise activities of various entities in space to achieve spatial order. Reality, however, shows that in general it is a tool to achieve the interests (especially economic) of certain entities. Various political systems are dominated by the interests of different groups of entities. In Poland, for several decades of communist economy public interest was the most important, and now preponderance of private interest, especially of property owners, is visible. This, however, always leads to distortions of space development, unfavourable from the viewpoint of spatial order. It seems that in Polish realities it is necessary to create a completely new spatial planning system in order to eliminate such distortions.

Keywords: spatial planning, spatial order, interests.

1. Wstęp

Planowanie przestrzenne uznawane jest za jedną z najważniejszych płaszczyzn oddziaływania władz publicznych na przestrzeń. Jako kluczowa traktowana jest przy tym regulacyjna funkcja tej gałęzi planowania, polegająca zwłaszcza na eliminowaniu lub ograniczaniu potencjalnych konfliktów (kolizji) powstających w trakcie procesu zagospodarowania przestrzeni. Zarówno teoria planowania przestrzennego, jak i regulujące je ustawodawstwo podkreślają znaczenie planowania dla osiągnięcia odpowiednio harmonijnego kształtu struktury przestrzennej. Powstaje jednak pytanie, czy realia polskiego, i nie tylko polskiego, planowania naprawdę pozwalają na jego identyfikację jako narzędzia kształtowania, tak czy inaczej pojętego, ładu przestrzennego. Można bowiem sformułować hipotezę, iż planowanie przestrzenne, z założenia mające harmonizować interesy różnych podmiotów działających w przestrzeni, w rzeczywistości jest przede wszystkim instrumentem egzekwowania interesów niektórych spośród tych podmiotów – kosztem innych podmiotów.

2. Przesłanki i założenia

Mechanizmy funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki w ich wymiarze przestrzennym nie poddają się w pełni regułom samoregulacji właściwym gospodarce rynkowej. Wynika to przede wszystkim z ograniczoności przestrzeni geograficznej przy jednoczesnym stałym wzroście liczby użytkowników tej przestrzeni i zwiększających się oczekiwaniach każdego z uczestników. Rozwój gospodarczy i związany z nim wzrost poziomu życia powodują, iż każdy podmiot gospodarujący w przestrzeni ma coraz większe ilościowe i jakościowe oczekiwania wobec tejże przestrzeni. Jednocześnie samo funkcjonowanie w przestrzeni licznych i zróżnicowanych podmiotów powoduje rozliczne i wielopłaszczyznowe interakcje. Mają one w istocie charakter efektów zewnętrznych, analogicznych do tych, których funkcjonowanie na płaszczyźnie *stricto* ekonomicznej zidentyfikował A. Marshall [Gruchman 1967, s. 30]. Podobne efekty, związane z oddziaływaniem elementów zagospodarowania przestrzeni, wychodzącym poza obszar władania swoich dysponentów, mają także charakter fizyczny lub funkcjonalny. Rzutują zatem nie tylko na możliwości użytkowania innych, np. sąsiadujących lub w inny sposób powiązanych składników przestrzeni, ale także na ich wartość rynkową. W tej sytuacji konflikt jest często nieuchronnym następstwem. Powtarzalność tego mechanizmu prowadzi do stanu trwałych i wieloaspektowych konfliktów pomiędzy realizowanymi w przestrzeni różnymi typami działalności (a wielokrotnie także pomiędzy działalnością człowieka a zasobami przyrody), określanymi przez B. Jałowieckiego [1988, s. 251-252] jako kryzys przestrzeni. To właśnie eliminowaniu takiego zagrożenia, będącego efektem sprzeczności interesów związanych z użytkowaniem zasobów przestrzeni, służyć ma planowanie przestrzenne [Zuziak 1995, s. 140]. Planowanie ma bowiem być narzędziem interwencji podmiotów publicznej gospodarki

przestrzennej, podejmowanej z punktu widzenia „racjonalności ogólnospołecznej” [por. Kołodziejski 1983, s. 136].

Polskie planowanie przestrzenne, w sferze deklaracji ustawowych, jako swój cel stawia przede wszystkim kształtowanie ładu przestrzennego. Termin „ład przestrzenny” ma zupełnie podstawowe znaczenie w polskim systemie i teorii planowania przestrzennego. S.M. Zawadzki [2001, s. 9-10] definiuje ład przestrzenny jako usytuowanie przestrzenne ludzi i obiektów w taki sposób, aby ich istnienie i funkcjonowanie przebiegało zgodnie z ich naturą i funkcjami, jakie mają pełnić. Ład przestrzenny ma wymiar kulturowy (estetyczny), techniczny, przyrodniczy (ekologiczny), społeczny i ekonomiczny. Obowiązująca obecnie ustawa z 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80, poz. 717) uznaje ład przestrzenny za jedną z kluczowych wartości uwzględnianych w trakcie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Przy czym ustawa definiuje to pojęcie jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

2.1. Realia

Analiza realiów polskiego planowania przestrzennego wskazuje, że faktycznie funkcjonujące mechanizmy kształtowania przestrzeni przez podmioty publiczne w wielu wypadkach nie prowadzą do kształtowania tak czy inaczej pojętego ładu przestrzennego. Wynika to przede wszystkim z faktu, że podmioty rywalizujące o zasoby przestrzeni nie są równoprawne. Stąd też niektóre spośród nich mają możliwości (prawno-ustrojowe lub ekonomiczne) egzekwowania swoich interesów nawet kosztem interesów innych podmiotów. Mają zatem również możliwość wpływania na kształt dokumentów planowania przestrzennego.

Historia planowania przestrzennego wskazuje, że realizowanie przez władze publiczne interesów najsilniejszych kosztem „jęków, narzekań jednych i milczącego złoźreczenia innych” jest zjawiskiem trwającym od wieków [zob. Zientara 1976, s. 136]. Już hippodamejska koncepcja miasta ortogonalnego, zrealizowana w V wieku p. Chr. w Milecie, opierała się na dominacji interesu publicznego (tożsamego z interesem lokalnego satrapy), umożliwiającą administrowanie życiem społecznym [zob. Słodczyk 2012, s. 47-48]. Drugi klasyczny model miasta – ateński, charakteryzujący się nieregularną siatką ulic, był z kolei funkcją systemu, w którym prywatna własność nieruchomości szanowana była nawet w sytuacji jej kolizji z interesem publicznym [por. Gruszkowski 1989, s. 31]. W polskim dorobku urbanistycznym podobny mechanizm widać na przykład w strukturze przestrzennej Zamościa. Jego fundator, Jan Zamoyski, aspirując do roli „dobrego księcia”, korzystał z ochrony dawanej przez potężne mury miejskie, oddzielając jednocześnie swój pałac od pozostałej zabudowy. Nawet nieregularny przebieg murów był efektem konieczności zapewnienia odpowiednio atrakcyjnego otoczenia pałacu [Ostrowski 2001, s. 96-98].

Polskie XX-wieczne doświadczenia także w jednoznaczny sposób wskazują na dominację określonych użytkowników przestrzeni wobec innych. Przy czym w różnym okresie dominowały w polskiej przestrzeni różne podmioty. W każdym jednak przypadku wynikało to kształtu systemu planowania przestrzennego, tworzonego przez kolejno obowiązujące akty prawne o randze ustawy. W okresie powojennym ustawodawstwo dotyczące planowania przestrzennego było wielokrotnie zmieniane. Można jednak wyodrębnić dwa zasadnicze, wyraźnie odmienne systemy. Pierwszy z nich funkcjonował przez prawie pół wieku od zakończenia II wojny światowej – w okresie Polski komunistycznej i bezpośrednio po zmianie ustroju politycznego. Wykreowany został przez dekret z 1946 roku o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz.U. nr 16, poz. 109), a utrzymany przez kolejne ustawy o planowaniu przestrzennym – z roku 1961 (Dz.U. nr 7, poz. 47) i 1984 (Dz.U. nr 35, poz. 185). Dominującą pozycję w rywalizacji o przestrzeń miały interesy publiczne, które oznaczały wówczas bez mała całą sferę gospodarki poza rolnictwem. Pozycja właścicieli nieruchomości była zauważalnie słaba, co – w powiązaniu z istniejącymi jednocześnie możliwościami łatwego i taniego wywłaszczenia nieruchomości – ułatwiało zajmowanie znacznych terenów na potrzeby np. rozwoju miast. Skutkiem tego mechanizmu była łatwość uwzględniania w planach zagospodarowania przestrzennego rezerw terenu pod obiekty publiczne (drogi, usługi, wtedy także np. przemysł i budownictwo wielorodzinne).

Oczywiście, możliwości dość łatwego i taniego pozyskania nowych terenów na cele publiczne miały swoje pozytywne skutki. Pozwalały bowiem np. na kształtowanie atrakcyjnych obszarów rekreacyjnych w nowo tworzonych osiedlach mieszkaniowych czy też zapewnienie odpowiednich terenów rozwojowych wielkim zakładom przemysłowym. Jednocześnie jednak łatwość wyznaczania rezerw terenu na cele publiczne wielokrotnie była nadmierna. Powodowało to zbyt przedzanie przez planowanie przestrzenne możliwości inwestycyjnych (również wówczas skoncentrowanych w ręku podmiotów publicznych). Powstawały więc liczne rezerwy terenów przeznaczonych na funkcje publiczne, które często przez długie lata nie były zagospodarowywane, a jednocześnie ustalona dla tych rezerw funkcja uniemożliwiała ich zagospodarowanie zgodnie z faktycznie istniejącymi potrzebami, artykułowanymi przez np. właścicieli nieruchomości lub prywatnych inwestorów (zob. np. miejscowy plan ogólny gminy Wilkołaz 1988).

Drugi, zupełnie odmienny system planowania przestrzennego powstał kilka lat po transformacji ustrojowej i powołaniu samorządu gminnego. Podstawą jego stała się ustawa z 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 89, poz. 415). Jego istota polegała na całkowitym odwróceniu układu sił wśród podmiotów gospodarujących w przestrzeni, w części niewątpliwie jako reakcja na występujące uprzednio deformacje w gospodarowaniu przestrzenią. Ustawa silnie zredukowała znaczenie ponadgminnych podmiotów publicznych, przekazując kluczowe decyzje do kompetencji gmin. Jednocześnie nowy system planowania przestrzennego bardzo wyraźnie wzmocnił pozycję prawną właścicieli nieruchomości i w efekcie

w znacznym stopniu uzależnił rozstrzygnięcia planów miejscowych od zamiarów i woli tychże właścicieli. W efekcie rozbudowanych możliwości egzekwowania przez nich swoich praw (zarówno w trakcie sporządzania planu miejscowego, jak i później) sporządzenie planu odbiegającego od oczekiwań właścicieli stało się praktycznie niemożliwe. Wielokrotnie zniechęcało to władze gmin do sporządzania planów, tym bardziej że jednocześnie pojawiła się możliwość realizowania zabudowy bez planu miejscowego. System ten w zasadzie został powielony, z niewielkimi jedynie korektami, przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku (Dz.U. nr 80, poz. 717).

Obecnie funkcjonujący system planowania przestrzennego, istniejący już od 20 lat, wytworzył charakterystyczne cechy kształtu polskiego zagospodarowania przestrzennego. Niewątpliwie jego skutkiem jest lepsze niż uprzednio (czyli zgodne z rentą lokalizacyjną) zagospodarowywanie poszczególnych terenów. Jednocześnie jednak dominacja interesu właścicieli nieruchomości (w tym deweloperów) przyniosła uległość gmin wobec presji na wyznaczanie w dokumentach planistycznych funkcji terenu gwarantującej (przynajmniej potencjalnie) jak najwyższą rentę grunтовую. Rzecz jasna przedsięwzięcia mające realizować zadania publiczne, zatem nieprzynoszące często bezpośrednich korzyści finansowych, zaczęły ustępować miejsca [zob. Gorzym-Wilkowski 2003, s. 87]. W efekcie zlikwidowane zostały (nie zawsze przecież przesadne) rezerwy terenów przeznaczonych na funkcje publiczne, utworzone w studiach gminnych, a nawet w planach miejscowych; powstały ogromne i niewątpliwie nadmierne rezerwy terenów o funkcji usługowej, a zwłaszcza mieszkaniowej. W roku 2013 w studiach gminnych wyznaczone były tereny mieszkaniowe, które (łącznie z już zagospodarowanymi) mogły pomieścić aż 143,4 mln mieszkańców. W planach miejscowych, będących podstawą prawną pozwoleń budowlanych, są wyznaczone tereny dla 58,4 mln osób. Dzieje się to w sytuacji, gdy plany miejscowe pokrywają (według stanu na koniec 2013 roku) jedynie 28,6% terytorium Polski [Śleszyński i in. 2015, s. 16].

Prowadzić to musi do ekstensywnego wykorzystywania przestrzeni i nieuchronnego rozproszenia zabudowy. Poza skażeniem krajobrazu oznaczać także musi zasadniczy wzrost kosztów budowy i utrzymania infrastruktury komunalnej. Głównymi przegranymi będą zatem te same samorzady gminne, które ustępują przed presją interesów dysponentów nieruchomości. Jednocześnie jednak często zdarza się, że sami przedstawiciele samorządów gminnych realizują swój interes prywatny kosztem interesu publicznego [zob. np. <http://serwisy.gazetaprawna.pl/energetyka...>].

3. Wnioski

Mechanizmy polskiego planowania przestrzennego, a zwłaszcza ich efekty w sferze realnego zagospodarowania przestrzeni, wydają się potwierdzać przyjętą na wstępie hipotezę. Każdy system planowania przestrzennego uprzywilejowuje jedną z grup użytkowników przestrzeni, co nieuchronnie prowadzi do odkształceń zagospodaro-

wania przestrzeni, niekorzystnych z punktu widzenia ładu przestrzennego. Na tle doświadczeń historycznych dopuszczalne byłoby założenie, iż odkształcenia takie są nieuniknione. Są jednak znane przypadki obszarów (na przykład niektórych części Niemiec), gdzie ład przestrzenny nie budzi zastrzeżeń. Powstaje zatem pytanie, pod jakimi warunkami także w Polsce możliwe byłoby faktyczne zrównoważenie interesów wszystkich zainteresowanych stron, prowadzące do faktycznego ukształtowania ładu przestrzennego.

Niewątpliwie dla osiągnięcia takiego celu konieczna byłaby zasadnicza zmiana systemu planowania. Kierunki tej zmiany mogą być bardzo różne. Najbardziej radykalnym środkiem byłoby zapewne przyznanie prawa sporządzania planów będących podstawą pozwoleń na budowę innemu podmiotowi niż gmina. W takiej sytuacji naturalnym wyborem wydaje się powiat, będący również podmiotem o charakterze lokalnym, lecz mogący silniej niż gmina opierać się oddziaływaniu interesów np. indywidualnych właścicieli nieruchomości. Przy tym samorząd powiatowy, pozostając – z założenia – w rękach silniejszej niż w gminie elity lokalnej, mógłby w sposób bardziej świadomy kształtować równowagę pomiędzy różnymi podmiotami gospodarującymi w przestrzeni.

Jednakże nawet przy pozostawieniu miejscowego planowania przestrzennego w sferze kompetencji gminy możliwe jest radykalne podniesienie poziomu ładu przestrzennego poprzez większe zrównoważenie pozycji różnych uczestników gry o przestrzeń. Przede wszystkim w sytuacji obecnej dominacji interesu prywatnego zasadne byłoby wzmocnienie rangi interesu publicznego. Jednym ze sposobów mogłoby być wzmocnienie hierarchiczności dokumentów planowania przestrzennego. Dokumenty sporządzane przez podmioty wyższego szczebla (samorząd wojewódzki, a może także powiatowy), nieznajdujące się pod bezpośrednią presją właścicieli nieruchomości, z istoty swej uwzględniają przede wszystkim interes publiczny.

Kluczową jednak i rozstrzygającą zmianą w kierunku poprawy roli planowania przestrzennego jako narzędzia efektywnego osiągnięcia ładu przestrzennego byłoby zapewne silniejsze niż dotąd usytuowanie planowania w systemie publicznej (zwłaszcza gminnej) polityki przestrzennej. Systemowe zintegrowanie planowania przestrzennego z publicznymi inwestycjami i gospodarką nieruchomościami byłoby skuteczną zaporą przed uleganiem przez gminy presji właścicieli nieruchomości lub inwestorów. Mechanizm ten musiałby bowiem uzmysłwić samorządom gminnym charakter i skalę skutków finansowych, jakie niesie za sobą przyjęcie określonego kształtu planu zagospodarowania przestrzennego. Stworzyłyby zatem niewątpliwie tendencję do ograniczania nowych terenów zabudowy wyznaczanych w uchwalanych planach. Oczywiście, konieczne byłoby jednocześnie „uszczelnienie” tego systemu poprzez zakaz zabudowywania obszarów nieobjętych planami miejscowymi. Zmiana systemu planowania przestrzennego warunkowana jest odpowiednimi zmianami ustawodawstwa dotyczącego tej sfery planowania. Odpowiednio efektywne skorygowanie ustawodawstwa również jednak będzie wiązało się z oporem ze stro-

ny grup, których interesy obecny system prawa uprzywilejowuje. Można zatem oczekiwać, że ład przestrzenny nie pojawi się w Polsce w najbliższych latach...

Literatura

- Dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju, Dz.U. nr 16, poz. 109.
- Gorzym-Wilkowski W.A., 2003, *Interes publiczny w planowaniu przestrzennym – uwarunkowanie rozwoju lokalnego*, [w:] Strahl D. (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 979, s. 84-90.
- Gruchman B., 1967, *Czynniki aglomeracji i deaglomeracji przemysłu w gospodarce socjalistycznej na przykładzie Polski*, Studia KPZK PAN, t. XVIII, Warszawa.
- Gruszkowski W., 1989, *Zarys historii urbanistyki*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk.
- <http://serwisy.gazetaprawna.pl/energetyka/artykuly/837964,nik-nie-jest-przeciwna-energetyce-wiatrowej.html> (25.11.2015).
- Jałowicki B., 1988, *Spoleczne wytwarzanie przestrzeni*, Książka i Wiedza, Warszawa.
- Kołodziejcki J., 1983, *Geneza, funkcjonowanie oraz ocena sytuacji konfliktowych w gospodarce przestrzennej Polski*, [w:] Kukliński A. (red.), *Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski*, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, z. 123, s. 134-148.
- Miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego gminy Wilkołaz. Uchwała Nr XXX/107/88 Gminnej Rady Narodowej w Wilkołazie z 20.05.1988 r.
- Ostrowski W., 2001, *Wprowadzenie do historii budowy miast. Ludzie i środowisko*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Ślodeczyk J., 2012, *Historia planowania i budowy miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., 2015, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, Dz.U. nr 35, poz. 185.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. nr 80, poz. 717.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym, Dz.U. nr 7, poz. 47.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. nr 89, poz. 415.
- Zawadzki S.M., 2001, *Ład przestrzenny*, [w:] Kołodziejcki J., Parteka T. (red.), *Kształtowanie ładu przestrzennego polskich metropolii w procesie transformacji ustrojowej III RP*, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, z. 193, s. 9-14.
- Zientara B., 1976, *Przemiany społeczno-gospodarcze i przestrzenne miast w dobie lokacji*, [w:] A. Gieysztor, T. Rosłanowski (red.), *Miasta doby feudalnej w Europie środkowo-wschodniej. Przemiany społeczne a układy przestrzenne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, s. 134-148.
- Zuziak Z. 1995, *Rozwiązywanie konfliktów środowiskowych w gospodarce przestrzennej*, [w:] Salamon L.M., Seidel R.A., Bury P., Markowski T. (red.), *Gospodarka samorządów terytorialnych w świetle doświadczeń amerykańskich*, Fundacja Promocji Czystych Technologii TECHEKO, Łódź, s. 138-167.