

**Leksykon  
zintegrowanego  
planowania  
rozwoju**

*Tadeusz Markowski*

*Maciej J. Nowak*

*Małgorzata Błaszke*

*Małgorzata*

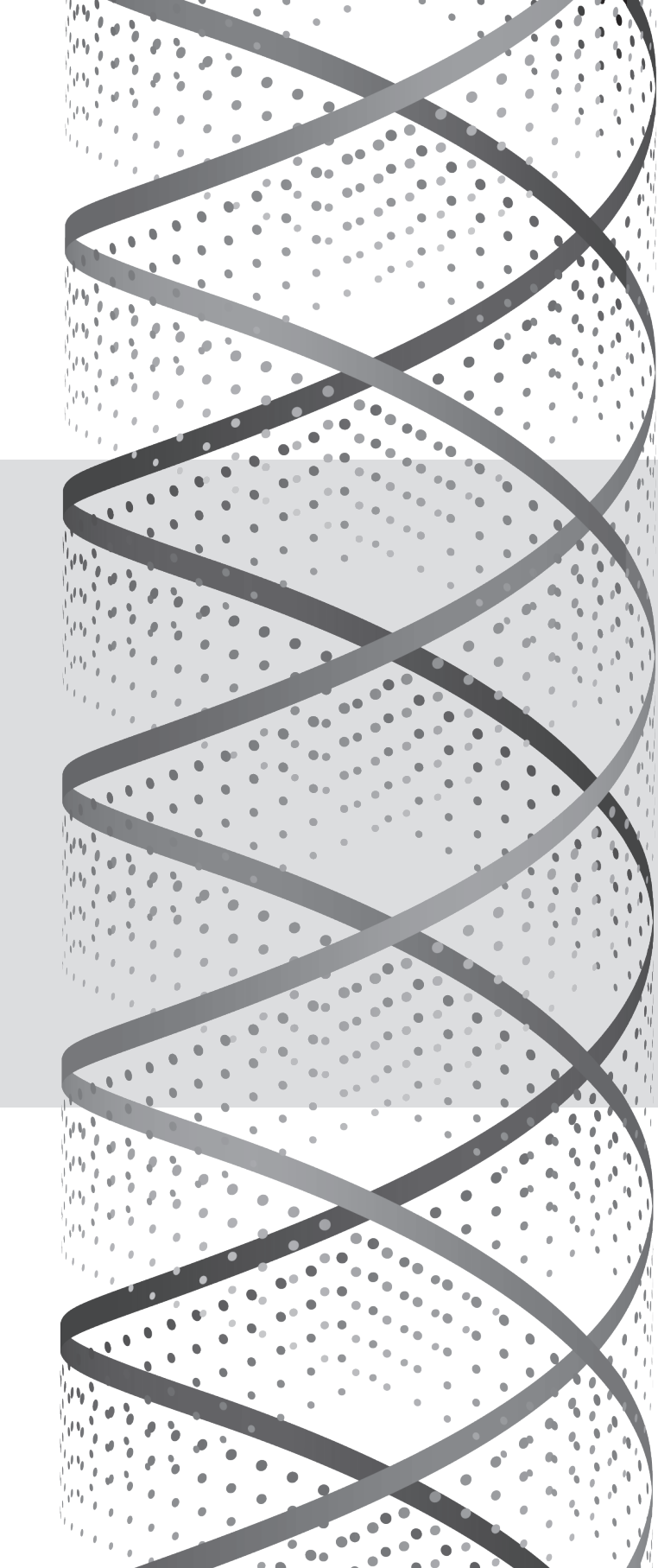
*Żak-Skwierczyńska*



Leksykon  
zintegrowanego  
planowania  
rozwoju



WYDAWNICTWO  
UNIWERSYTETU  
ŁÓDZKIEGO



# **Leksykon zintegrowanego planowania rozwoju**

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

Tadeusz Markowski (ORCID: 0000-0001-6618-4787)  
Małgorzata Żak-Skwierczyńska (ORCID: 0000-0001-5633-6118) – Uniwersytet Łódzki  
Wydział Zarządzania, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, 90-237 Łódź, ul. Matejki 22/26

Maciej J. Nowak (ORCID: 0000-0001-6437-3226)  
Małgorzata Blaszkę (ORCID: 0000-0001-7806-6710)  
– Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie  
Wydział Ekonomiczny, Katedra Nieruchomości, 71-210 Szczecin, ul. Żołnierska 47

RECENZENT

*Tadeusz Kudłacz*

REDAKTOR INICJUJĄCY

*Monika Borowczyk*

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

*Monika Poradecka*

SKŁAD I ŁAMANIE

*Munda – Maciej Torz*

KOREKTA TECHNICZNA

*Wojciech Grzegorzcyk*

PROJEKT OKŁADKI

*Grzegorz Krzysztof Sufa-Chrostowski*

© Copyright by Authors, Łódź 2023

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2023

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego  
Wydanie I. W.10785.22.0.K

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

ISBN 978-83-8220-996-9  
e-ISBN 978-83-8220-997-6

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego  
90-237 Łódź, ul. Matejki 34A  
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl  
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl  
tel. 42 635 55 77

## SPIS TREŚCI

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

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

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



|  |     |
|--|-----|
| Zintegrowane planowanie rozwoju .....  | 186 |
| Zintegrowane projekty systemowe (ZPS) w pobudzaniu rozwoju obszarów funkcjonalnych ..... | 188 |
| <b>Wykaz autorów</b> .....   | 191 |
| <b>Indeks</b> .....  | 195 |

## WSTĘP

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

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

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

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

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

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

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

LEKSYKON  
ZINTEGROWANEGO PLANOWANIA ROZWOJU

## **Analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne w planowaniu przestrzennym**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Literatura przedmiotu**

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

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

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

## **Analizy strategiczne w planowaniu**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Literatura przedmiotu

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

### Audyt krajobrazowy

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



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

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

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

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

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

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

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

### Literatura przedmiotu

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

### Budżet zadaniowy

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

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

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

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

### Literatura przedmiotu

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

### Chaos przestrzenny

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

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

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

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

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

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