

# Planowanie przestrzenne jako instrument ochrony interesów publicznych

**Dominik Drzazga**  
Uniwersytet Łódzki  
Wydział Zarządzania  
Katedra Zarządzania Miastem i Regionem  
ul. Matejki 22/26  
90-237 Łódź

## Wprowadzenie

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

Regulacyjny wymiar planowania wynika przede wszystkim ze specyfiki i ułomności mechanizmów rynkowych w gospodarowaniu przestrzenią, na który składają się: stała (w wymiarze globalnym) podaż gruntów, występowanie efektów zewnętrznych (tzw. technologicznych) prowadzących do powstawania konfliktów społecznych w grze o przestrzeń, jak i potrzeba dostarczania dóbr publicznych (na co składa się zarówno kształtowanie przestrzeni publicznych, jak i rozmieszczanie w niej różnych elementów publicznej infrastruktury), a także określenie zasad ich użytkowania.

Skuteczność planowania przestrzennego, w szczególności w jego wymiarze regulacyjnym, napotyka jednak na istotne ograniczenia, wynikające przede wszystkim z ułomności mechanizmów tzw. wyboru publicznego, których przyczyną jest z kolei zjawisko upolitycznienia władz odpowiedzialnych za opracowywanie i uchwalanie planów. Ułomności mechanizmów rynkowych uzasadniają potrzebę planowania wraz z ułomnościami mechanizmów podejmowania decyzji w instytucjach publicznych, sprowadzają się w praktyce do trudności w określaniu celów i kierunków zagospodarowania przestrzennego w sposób akceptowalny

społecznie i zasadny merytorycznie. W tym kontekście pojawia się następujący dylemat: w jaki sposób można określić, co jest interesem publicznym w planowaniu przestrzennym? Ogólne przesłanki aksjologiczne do jego definiowania odnaleźć można w założeniach teorii sprawiedliwości J. Rawlsa, na podstawie której, można wywnioskować, że prawo swobodnego dostępu do dóbr i walorów fizycznej przestrzeni jest jednym z podstawowych praw człowieka i jako takie powinno podlegać szczególnej ochronie.

Ze wspomnianą wyżej kwestią prawa człowieka do użytkowania przestrzeni wiąże się problematyka praw własności w odniesieniu do gruntów (nieruchomości) jako przedmiot regulacji planowania przestrzennego; zagadnienie to zostanie omówione poniżej.

## **Prawa własności w gospodarowaniu przestrzenią**

Prawa własności mają fundamentalne znaczenie dla problematyki gospodarowania gruntami, tak z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Wyjaśnienie tej kwestii poprzedzone zostanie zwięzłą refleksją historyczną na temat powstania prawa własności, opartą na tzw. podejściu konserwatywnym, tj. takim, w którym własność wynika z jej genezy i jest wynikiem ewolucji oraz naturalnego procesu historycznego [zob. Sokołowicz, 2015, s. 114; Bell, Parchomovsky, 2005, s. 541–542].

Prawo własności jako rodzaj instytucji społecznej (początkowo niesformalizowanej – zwyczajowej, a później sformalizowanej) rozwijało się i kształtowało w toku ewolucji biologicznej i kulturowej człowieka [zob. Krier, 2009, s. 147–159; Steelman, 2003, s. 11]. Nasi bardzo dalecy przodkowie naturalnie uznawali, że dobra czy zasoby (np. żywność) uzyskane w sposób samodzielny z otaczającego środowiska przynależą do tej jednostki (lub grupy), która je zdobyła. Wraz z rozwojem zdolności manualnych i intelektualnych ludzie zaczęli samoistnie przypisywać sobie prawo własności do rzeczy wytworzonych przez siebie z surowców pozyskanych z natury, takich jak np. broń, odzież, naczynia, ozdoby i inne osobiste rzeczy codziennego użytku. Mając na uwadze tematykę niniejszej pracy, istotne jest jednak zwrócenie uwagi na to, że na pewnym etapie rozwoju cywilizacji (tj. w momencie przejścia od koczowniczego, zbieracko-łowickiego trybu życia, do życia osiadłego) istoty ludzkie zaczęły sobie również w świadomy sposób przypisywać prawo do użytkowania określonej powierzchni przestrzeni ziemskiej potrzebnej do zamieszkania (budowy siedzib), uprawy roli itd. Pierwotnym, podstawowym mechanizmem, który niejako stał za nadaniem prawa własności do gruntu, było więc po prostu zajęcie określonego wolnego terenu przez jednostki i/lub grupy osób, zanim zrobiła to inna jednostka lub grupa (decydujący więc był czynnik czasu – pierwszeństwa [Epstein, 2009, s. 2–3]), a następnie zagospodarowanie go pod określone potrzeby (np. wykarczowanie lasu pod uprawę)

i „zasiedzenie” na tak zajętych obszarze (tzw. oryginalne/pierwotne przywłaszczenie). Użytkowany obszar przestrzeni podlegał przekazywaniu z pokolenia na pokolenie, co również utrzymywało przeświadczenie o własności – przynależności pewnego terenu do określonej osoby czy grupy społecznej (*occupation theory*) [zob. Panesar, 2000, s. 115]. Uznawanie prawa własności do dóbr (w tym gruntów) w ewoluujących i rozwijających się systemach społecznych było użytecznym narzędziem porządkującym relacje międzyludzkie. Dawało pewność co do swobody dysponowania dobrami, czerpania z nich pożytków, rozporządzania nimi – w tym sensie ograniczało konflikty, których skala byłaby większa, gdyby prawa własności do użytkowanych dóbr były permanentnie nieokreślone i dochodziło do permanentnych sporów na tle użytkowania zasobów. Demsetz [1967, s. 348] stwierdza, że „podstawową funkcją praw własności jest kierowanie zachętami do osiągnięcia większej internalizacji efektów zewnętrznych. Wszelkie koszty i korzyści związane ze współzależnościami społecznymi stanowią potencjalny efekt zewnętrzny” [por. Merrill, 2002, s. 331 i nast.]. Czytelne określenie praw własności do dóbr pozwala więc na „przypisanie” efektów (np. korzyści) wynikających z gospodarowania danym dobrem do konkretnych podmiotów. Z tej też przyczyny prawo własności jako pewna instytucja społeczna zostało z czasem sformalizowane. Istotne jest podkreślenie, że społeczna idea prawa własności do rzeczy czy dóbr pojawiła się niejako samorzutnie w toku interakcji jednostek i społeczności z materialnym otoczeniem (środowiskiem), z którego czerpano rozmaite pożytki (zasoby) dla zaspokojenia własnych potrzeb.

Istotne jest również zwrócenie uwagi na to, że objęcie własnością składników otoczenia łączyło się pierwotnie z ponoszeniem nakładu pracy na przekształcenie tychże do użytecznej formy (przykładem może być właśnie grunt, który należało poddać określonym zabiegom agrarnym/technicznym, aby mógł być wykorzystany do uprawy lub zabudowy). Zależność ta pozostaje aktualna także obecnie. Koncepcję prawa własności można więc uznać za efekt przyjęcia określonej konwencji społecznej, mającej także wymiar filozoficzny.

Można stwierdzić, że wchodzenie w posiadanie składników otaczającego środowiska było historycznie zjawiskiem zupełnie naturalnym i jako takie – niebudzącym (przynajmniej do pewnego czasu) poważniejszych dylematów natury filozoficznej czy problemów praktycznych. Skala działalności człowieka na wczesnych etapach rozwoju cywilizacji, uwarunkowana wielkością populacji ludzkiej i wynikającym z niej zapotrzebowaniem na dobra materialne, mogła wydawać się znikoma wobec ogromu zasobów naturalnych Ziemi. Sytuacja ta zaczęła się jednak radykalnie zmieniać od okresu gwałtownego przyspieszenia rozwoju cywilizacji, zainicjowanego rewolucją przemysłową w XVIII wieku, która wywarła ogromny (negatywny) wpływ na środowisko przyrodnicze. Jedną z fundamentalnych reguł rozwijającej się od tego czasu gospodarki kapitalistycznej było oparcie procesów gospodarczych na prywatnej własności środków produkcji i swobodnym obrocie dobrami (a więc również prawami własności np. do gruntów) w ramach wolnego rynku [zob. Panesar, 2000, s. 119]. W świadomości społecznej utrwaliło się

przekonanie o potrzebie i słuszności istnienia prywatnych praw własności do dóbr mających charakter „prawa naturalnego” [por. Panesar, 2000, s. 123].

W ujęciach teoretycznych nauk ekonomicznych prywatne prawa własności zaczęto postrzegać jako swoiste narzędzie maksymalizujące bogactwo, które poprzez rozwój dobrowolnej wymiany dóbr gruntowych prowadziło do bardziej efektywnego (w sensie ściśle ekonomicznym) ich wykorzystania<sup>1</sup>. Skutkiem tego jest transfer własności od podmiotów/osób, które przypisują im niższą wartość do podmiotów/osób, które przypisują im wartość wyższą. Ponieważ wartość gruntów była i jest postrzegana przez pryzmat umiejętności zagospodarowania terenów w sposób przynoszący dochody pieniężne, prywatne prawa własności gruntów doprowadziły *de facto* do coraz bardziej intensywnego ich użytkowania.

Współcześnie identyfikowane są jednak różnego rodzaju ułomności, które rodzi wolnorynkowy mechanizm związany z gospodarowaniem czynnikami produkcji będącymi własnością prywatną, m.in. przestrzenią. Jak już wspomniano, szczególnym problemem są negatywne technologiczne efekty zewnętrzne powstające m.in. w procesie zagospodarowywania prywatnych gruntów i wynikające z dążenia do maksymalizacji korzyści (zysków) przez ich właścicieli, niezależnie od rozmiarów kosztów społecznych i środowiskowych. Skala tych zjawisk jest dziś na tyle istotna, że zasadne wydaje się postawienie pytania – tyleż praktycznego, co i filozoficznego – jak powinny być współcześnie rozumiane prawa własności w odniesieniu do tak szczególnego zasobu, jakim jest fizyczna przestrzeń? Na ile (w jakim zakresie) można być właścicielem obszarów w fizycznej przestrzeni, skoro nie da się w niej wyznaczyć nieprzekraczalnych barier dla efektów zewnętrznych, a wyodrębnione w procesie nadawania własności obszary stanowią – *de facto* – integralną część środowiska życia całej wspólnoty ludzkiej, a także innych istot żywych?

Jak zwraca uwagę T. Markowski [2013, s. 21], w fizycznej przestrzeni realizuje się nie tylko prywatne prawo własności do gruntów (zagospodarowania), ale także prawo jednostek do swobodnego przemieszczania się w przestrzeni, które stanowi interes publiczny najwyższej rangi. Mając na uwadze to, że ziemską przestrzeń jest dobrem danym pierwotnie przez naturę (a dopiero wtórnie podlega zagospodarowaniu), uznać można, że prawo to ma równie naturalny charakter jak prawo własności i stąd powinno podlegać ochronie konstytucyjnej jako jedno z praw podstawowych. Teza ta wywiedziona została przez T. Markowskiego z teorii sprawiedliwości J. Rawlsa [2013]. Argumentując na jej rzecz, T. Markowski wskazuje, że: „przestrzeń warunkuje byt i warunkuje dostęp do czynników niezbędnych nam do życia. W przestrzeni realizuje się zatem podstawowe prawo do sprawiedliwego dostępu do podstawowych dóbr (*primary goods*). Ponieważ przestrzeń jest

1 Jak zwraca uwagę M. E. Sokołowicz [2015, s. 111], „prawa własności są efektywne, kiedy tworzą bodźce do maksymalizacji bogactwa. Dobrowolna wymiana przesuwa zwykle zasoby od osób, które przypisują im niższą wartość, do osób, które przypisują im wartość wyższą. Prawa własności maksymalizują więc bogactwo, zwiększając rozwój dobrowolnej wymiany”.

zawłaszczana przez właścicieli i innych jej użytkowników, powoduje to, że dobra nie są równo dostępne. Także wiele innych dóbr z klasy publicznej i quasi-publicznej, będących wytworem działalności człowieka, jest uzależnionych od czynnika dostępności i organizacji dostępu do miejsc ich konsumpcji i kanałów dystrybucji. Zatem, bazując na teorii sprawiedliwości, dochodzimy do wniosku, że zapewnienie sprawiedliwego dostępu i konsumpcji dóbr wspólnie użytkowanych i ważnych z punktu widzenia interesu publicznego i zasad sprawiedliwości społecznej zależy w dużym stopniu od stanu zagospodarowania. Nawiązując do teorii sprawiedliwości Rawlsa możemy przyjąć, że przestrzeń będziemy ujmować w kategoriach relatywnych, nie bezwzględnych (fizycznych). Tak więc przestrzeń, w której żyje człowiek, jest podstawowym dobrem naturalnym, które przez działalność ludzką jest przetwarzane na przestrzeń zrelatywizowaną, nierozłącznie związaną z różnymi dobrami i kosztami społecznymi. W tym rozumieniu jest ona kategorią ekonomiczną integralnie związaną z kosztami jej wytworzenia. Będzie więc to przestrzeń miejska, przestrzeń społeczna etc. Podstawowym prawem konstytucyjnym musi więc być prawo do swobodnego korzystania z przestrzeni” [Markowski, 2013, s. 13–14; Markowski, Drzazga, 2015, s. 11].

Takie cechy przestrzeni jak immobilność, niepomnażalność w procesach produkcji i jej ścisła integralność ze środowiskiem przyrodniczym życia człowieka, którego populacja globalnie rośnie, powodują, że istota prawa własności w odniesieniu do tego dobra może być poddana rewizji. Jakkolwiek postulat ten może wydawać się kontrowersyjny, w szczególności w kontekście utrwalonego społecznie przekonania o „świętości prawa własności”, to należy zwrócić uwagę, że teoria praw własności nie jest utrwalonym i zamkniętym zbiorem tez, ponieważ istnieją różne filozoficzne ujęcia koncepcji własności (podejście utylitarne, podejście odwołujące się do idei sprawiedliwości dystrybutywnej, podejście interpretujące własność jako narzędzie wolności i swobody wypowiedzi, podejście konserwatywne) [zob. Sokołowicz, 2015, s. 113–114], które mogą stanowić podstawę do opracowywania różnych sformalizowanych rozwiązań instytucjonalnych prawa własności.

Mówiąc o zakresie prawa własności w odniesieniu do gruntów, można generalnie zauważyć, że składają się na nie podzbiory różnych uprawnień, takie jak:

- rozporządzanie/dysponowanie gruntem, zarządzanie nim, w tym prawo do jego zbywania, użyczenia itp.;
- czerpanie faktycznych korzyści z użytkowania/zagospodarowania gruntu.

Mając powyższe na uwadze, postulować można, aby prawo własności gruntu było oddzielane od prawa do jego zagospodarowania nie tylko w rozważaniach teoretycznych, ale przede wszystkim w praktyce. W takim ujęciu prawo własności oznaczałoby więc przede wszystkim prawo do przenoszenia tejsze na inne podmioty. Natomiast ze względu na specyficzną naturę dobra, jakim jest przestrzeń, prawo do zagospodarowywania (użytkowania) gruntu (a dokładniej jego zakres) powinno być ustalane odrębnie, a więc nieutożsamiane z prawem własności jako takim. Podstawą do ustalenia zakresu praw do zagospodarowania terenów powinny być nie przesłanki ideologiczne („przyrodzone”, „naturalne” lub nabyte prawo własności – posiadania), ale

przesłanki merytoryczne, oparte na ocenie skutków efektów zewnętrznych (powstałych w konsekwencji różnych potencjalnych form użytkowania terenu) i zakresu ich oddziaływania na otoczenie [por. Mironowicz, 2017, s. 108].

Takie ujęcie prawa własności i prawa do zagospodarowania gruntów może wydawać się trudne do zaakceptowania, w szczególności w społeczeństwach o silnym przywiązaniu do prywatnego prawa własności. Należy jednak podkreślić, że prawo własności (jak już wspomniano wyżej) nie ma charakteru absolutnego – wykształciło się bowiem jako pewna konwencja społeczna w toku ewolucji kulturowej w określonych uwarunkowaniach demograficznych i środowiskowych oraz przy określonych możliwościach technologicznych oddziaływania na otoczenie itp. Można więc argumentować, że wynikająca z postępu cywilizacyjnego zmiana tych uwarunkowań uzasadnia również potrzebę rewizji koncepcji prawa własności oraz dostosowania jej do aktualnych problemów i wyzwań rozwojowych<sup>2</sup> [zob. Bell, Parchomovsky, 2005, s. 615]. Tego typu spojrzenie odwołuje się po części do utylitarnej teorii praw własności (koncepcji prawa pozytywnego w opozycji do prawa naturalnego)<sup>3</sup> oraz idei sprawiedliwości dystrybtywnej. Źródłem prawa do zagospodarowania jest regulacja (plan) ukierunkowana na optymalizację alokacji zasobów, tworzona przez państwo (instytucję publiczną) w uspołecznionym (partycypacyjnym) procesie.

Oddzielanie prawa własności gruntu (prawa do przenoszenia własności w wyniku transakcji rynkowych) od prawa do jego zagospodarowania (wynikającego z publicznie przyjętej regulacji) rodzi jednak istotne konsekwencje w postaci efektów zewnętrznych wynikających z interwencji publicznej, powodującej zmiany rozkładu korzyści i kosztów dla różnych podmiotów użytkujących grunty [zob. Drzazga, 2010, s. 12–19]. Publicznej regulacji praw do zagospodarowania terenów powinno więc towarzyszyć wprowadzanie mechanizmów kompensowania efektów zewnętrznych zgodnie z zasadą przypisywania kosztów podmiotom odnoszącym korzyści z użytkowania dóbr, którymi w rozpatrywanym przypadku są: grunty, przestrzeń, krajobrazy. Oznacza to, że:

- powstawaniu kosztów społecznych w efekcie intensywnego użytkowania gruntów prywatnych powodującego takie skutki jak: degradacja krajobrazu, utrata terenów otwartych, zmniejszanie się powierzchni biologicznie czynnych itp., powinno towarzyszyć wprowadzanie rozwiązań internalizujących efekty zewnętrzne, takich jak opłaty planistyczne, podatki itp. poprzez system kosztowy nadawców (tj. właścicieli i użytkowników gruntów);

2 Sokołowicz [2015, s. 115] za J. Miklaszewską [2001, s. 103] podkreśla, że „prawo własności, aby było skutecznie egzekwowane, musi pozostawać silnie zakorzenione w umowie społecznej. Współcześnie własność traktuje się jako jedno z podstawowych praw człowieka (obok prawa do życia i wolności), jednak nie jako prawo »naturalne«, lecz czerpiące swą moc z decyzji zbiorowości co do zakresu treści pojęcia »własność«. Taka umowa społeczna powinna zostać zapisana w konstytucji”.

3 Panesar [2000, s. 132–133] zauważa, że „istotą prawa pozytywnego jest to, że jest ono przepisane przez państwo; prawo jest zarówno dane, jak i chronione przez państwo”.

- powstawaniu niekorzyści zewnętrznych po stronie właścicieli gruntów wskutek wprowadzenia regulacji prowadzących do ochrony i zachowania tych elementów przestrzeni, które stanowią dobro ogólnospołeczne (np. krajobraz, otwarta przestrzeń, tereny biologicznie czynne), powinno towarzyszyć kompensowanie korzyści podmiotów prywatnych utraconych wskutek przedmiotowych regulacji.

W praktyce internalizacja efektów zewnętrznych wynikających z użytkowania gruntów lub nałożenia regulacji, prowadząca do nakładania opłat lub zwiększenia obciążeń fiskalnych oraz wypłaty rekompensat, wymaga opracowania wiarygodnych systemów wyceny kosztów i korzyści. Duże znaczenie ma w tym zakresie rozwój metod i technik wyceny strat i korzyści środowiskowych [zob. Famielec, 1999; Winpenny, 1995; Woś, 1995].

## Współczesne uwarunkowania i wyzwania planowania przestrzennego

Wskazane wyżej teoretyczne i filozoficzne przesłanki planowania zagospodarowania przestrzennego (odnoszące się do prawa użytkowania przestrzeni i praw własności gruntów) wymagają jednakże konfrontacji ze zmieniającymi się uwarunkowaniami rozwoju cywilizacyjnego, do których dziś zaliczyć należy w szczególności zwiększenie mobilności kapitału i pracy, rozwój środków komunikacji, skracanie się cykli życia wielu produktów, co w istotny sposób wpływa również na zachowania przestrzenne ludności i przedsiębiorstw, a co za tym idzie, także na współczesne formy zagospodarowania przestrzennego. Można stwierdzić, że struktury zagospodarowania przestrzennego i lokalne formy użytkowania terenów kształtują się niejednokrotnie pod wpływem czynników o wymiarze ponadlokalnym, a czasem nawet globalnym. W przestrzeniach na poziomie lokalnym przenikają się nie tylko interesy publicznych i prywatnych użytkowników przestrzeni, ale również interesy publiczne różnej rangi (lokalnej, regionalnej, krajowej, międzynarodowej), które nie muszą być spójne. Implikuje to potrzebę rewizji narzędzi planistycznych (strategii, planów, programów) służących z jednej strony identyfikowaniu, z drugiej natomiast – ochronie interesów publicznych w zakresie użytkowania przestrzeni.

Można postawić tezę, że współczesne uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego (związane przede wszystkim z wpływem czynników o charakterze globalnym na lokalne struktury przestrzenne) wymagają szczególnych rozwiązań regulacyjnych i instrumentów, w tym planistycznych, umożliwiających zabezpieczenie interesów publicznych w odniesieniu do użytkowania przestrzeni na różnym poziomie zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych (państwo – region – wspólnota lokalna). To, co jawi się współcześnie jako szczególna słabość planowania przestrzennego, to niska skuteczność lokalnych instrumentów planowania

przestrzennego w zabezpieczeniu interesów publicznych i generalny brak rozwiązań instytucjonalnych w tym zakresie na poziomie planowania ponadlokalnego (regionalnego i krajowego).

Wskazane problemy i wyzwania planowania przestrzennego przedstawić można na przykładzie analizy skuteczności polskiego systemu planowania przestrzennego.

## **Ułomności w systemie planowania przestrzennego w Polsce**

Polski system planowania przestrzennego stanowi przykład niedopasowania rozwiązań instrumentalnych planowania do współczesnych wyzwań rozwojowych powodujących, że interesy publiczne, w szczególności te o wymiarze ponadlokalnym, nie są właściwie chronione. Problemem jest między innymi niska skuteczność lokalnych instrumentów gospodarowania przestrzenią, wyłącznie indykatywny charakter planowania przestrzennego na poziomie regionalnym i krajowym, pozbawiony ustaleń wiążących, a przez to niedający podstawy do skutecznego zabezpieczania interesów ponadlokalnych, czy wreszcie tradycyjne – administracyjne, a nie funkcjonalne – podejście do planowania. Na podstawie zidentyfikowanych problemów przedstawić można kierunki rozwoju (usprawniania) systemów planowania przestrzennego.

Jedną z poważniejszych przyczyn niskiej skuteczności systemu planowania w Polsce jako instrumentu koordynacji procesów kształtujących zagospodarowanie przestrzenne jest niedostateczne oprzyrządowanie instrumentami umożliwiającymi stosowanie w planowaniu podejścia funkcjonalnego [zob. Drzazga, 2015b, s. 141].

Potrzeba stosowania podejścia funkcjonalnego wynika z problemu (bariery) natury instytucjonalnej, ograniczającej skuteczność współczesnego planowania przestrzennego, którą jest sztywny (nieelastyczny) podział administracyjny kraju. Planowanie przestrzenne jako działanie sektora publicznego jest upodmiotowione, a podmiotami planowania są władze jednostek terytorialnych składających się na podział administracyjny danego kraju. W Polsce są to samorządy gminne i wojewódzkie oraz centralna administracja rządowa. Obowiązujący podział administracyjny kraju jest w dużej mierze oparty na kryteriach historycznych oraz politycznych, w mniejszym zaś stopniu stanowi odzwierciedlenie przestrzennego zasięgu współczesnych (nieustannie zmieniających się w czasie) zjawisk/procesów społeczno-gospodarczych. Ułomność takiego podejścia wynika – z jednej strony – z niedopasowania kompetencji poszczególnych podmiotów władzy publicznej sprawowanej w określonym układzie administracyjnym do przestrzennego zasięgu różnych problemów rozwojowych, z drugiej natomiast – z naturalnej niejako zmienności przestrzennej zjawisk społeczno-gospodarczych. Szczególnie istotne problemy w przedmiotowym zakresie dotyczą [Drzazga, 2015c, s. 182]:



- koordynowania kierunków rozwoju przestrzennego w obszarach funkcjonalnych miast, zwłaszcza w dużych aglomeracjach miejskich i rozwijających się obszarach metropolitalnych;
- ochrony określonych walorów przestrzennych w obszarach cennych przyrodniczo, krajobrazowo czy kulturowo;
- wspierania procesów rozwoju w obszarach problemowych (np. narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, dotkniętych deficytem wody itp.).

Koordynowanie **kierunków rozwoju przestrzennego w obszarach funkcjonalnych miast** stanowi szczególny problem i poważne wyzwanie, albowiem miejskie obszary funkcjonalne [Koncepcja..., 2012, s. 185, 191–194, 196; Korcelli i in., 2010, s. 78–79] obejmują zwykle kilka, kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt podstawowych, samorządnych jednostek podziału administracyjnego kraju (gmin), z których każda ma odrębne i niezależne władze, a co za tym idzie, własną politykę rozwoju, niekoniecznie spójną z pozostałymi jednostkami terytorialnymi składającymi się na miejski obszar funkcjonalny. Co więcej, współczesne uwarunkowania rozwoju powodują, że samorządy lokalne coraz silniej konkurują ze sobą np. o inwestorów, mieszkańców i inne mobilne zasoby kapitału [Markowski, 1999, s. 172–174]. O ile w idei konkurowania podmiotów gospodarujących nie ma generalnie niczego nieprawidłowego – zgodnie z regułami ekonomii prowadzić ona może do bardziej efektywnego wykorzystywania zasobów – o tyle w przypadku konkurencji między samorządami lokalnymi tworzącymi obszar funkcjonalny zjawisko to może prowadzić do poważnych problemów i zaburzeń procesów rozwoju. Wynika to z tego, iż proces konkurencji samorządów często dotyczy rywalizacji w zakresie wykorzystania fizycznego zasobu gruntu (ziemi), którym – z tytułu przywileju planowania zagospodarowania przestrzennego (określania warunków zabudowy i zagospodarowania terenów) – dysponują samorządy lokalne. Rynki gruntów są jednak ułomne, co wynika z natury tego zasobu – przestrzeni – jako nieodnawialnego i niepomnażanego w procesach produkcji, będącego dobrem publicznym i obciążonego występowaniem efektów zewnętrznych powodujących konflikty społeczne w „grze o przestrzeń”. Samorządy, starając się przyciągnąć inwestorów, a także mieszkańców (do osiedlania się na terenie danej gminy), czynią to z pobudek ekonomicznych, upatrując korzyści w postaci zwiększenia bazy podatkowej z tytułu większej aktywności gospodarczej i osiedleńczej na swoim terenie. Konkurencja o mieszkańców (zachodząca głównie między gminami podmiejskimi w dużych aglomeracjach) doprowadziła obecnie w Polsce do wyznaczenia w gminach położonych wokół dużych miast terenów pod zabudowę mieszkaniową dla (wg różnych szacunków) od ok. 62 mln do ok. 77 mln mieszkańców – w planach miejscowych zagospodarowania terenów, tudzież od ok. 167 mln do ok. 229 mln, a nawet 316 mln mieszkańców – w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego [Kowalewski, 2012, s. 1; Raport..., 2013, s. 2; Śleszyński i in. 2014, s. 5–40]. Mając to na uwadze, można obrazowo stwierdzić, że „[...] zabudowa terenów przeznaczonych w uchwalonych przez gminy planach miejscowych zagospodarowania przestrzennego, przy obecnym tempie inwestowania, wymagać będzie

ponad 900 lat; zabudowa terenów przeznaczonych w uchwalonych przez gminy studiach uwarunkowań, przy obecnym tempie inwestowania, wymagać będzie 3300 lat..." [Kowalewski, 2012, s. 1]; dane te ukazują jaskrawo kuriozalność rywalizacji gmin, wyrażającą się w ich decyzjach planistycznych. Potencjalna zabudowa wyznaczonych w planach w takiej ilości terenów spowodowałaby sub- i dezurbanizację przestrzeni na niespotykaną dotychczas w Polsce skalę, generując ogromne koszty finansowe związane z koniecznością rozbudowy infrastruktury komunalnej, a ponadto często niewymierne, lecz dotkliwie odczuwalne w dłuższym horyzoncie, koszty społeczne i środowiskowe (utrata powierzchni biologicznie czynnych, siedlisk, gruntów rolnych itp.) [Drzazga, 2015c, s. 182–183].

Problemem rozwoju ujawniającym się w miejskich obszarach funkcjonalnych jest więc generalna niska skłonność lokalnych jednostek samorządowych do nawiązywania współpracy i przedkładanie konkurencji ponad kooperację z innymi gminami. Równocześnie dostrzec można, iż w obszarach tych, mimo podziałów administracyjnych, występują problemy wspólne dla wszystkich lub większości gmin funkcjonalnego obszaru miejskiego, których rozwiązanie warunkuje rozwój obszaru jako całości.

System planowania opiera się przede wszystkim na planach zagospodarowania przestrzennego sporządzanych dla obszarów w granicach administracyjnych jednostek terytorialnych (gminy, województwa, państwa). Taki trójszczeblowy układ planów (funkcjonujący jeszcze przed rokiem 2003, tj. na podstawie przepisów Ustawy z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym) został w chwili uchwalenia Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku uzupełniony o plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego [zob. Drzazga, 2005, s. 44]. Plan ten był jednak *de facto* integralną częścią planu zagospodarowania przestrzennego województwa – jego uszczegółowieniem w obszarze oddziaływania miasta wojewódzkiego. Obowiązek wyznaczenia obszaru metropolitalnego (w planie zagospodarowania przestrzennego województwa) i sporządzenia „planu metropolitalnego” przypisano samorządom wojewódzkim. Plan ten – poza uszczegółowieniem treści planu wojewódzkiego dla obszaru oddziaływania miasta wojewódzkiego – nie pełnił żadnych istotnych funkcji. W szczególności w przepisach ustawy nie określono żadnych wytycznych co do sposobów koordynacji kierunków rozwoju przestrzennego poszczególnych lokalnych jednostek terytorialnych wchodzących w skład obszaru metropolitalnego, do czego przede wszystkim powinien służyć plan metropolitalny; nie określono nawet zakresu treści tego planu [por. Drzazga, 2005, s. 42–43; 2006, s. 67; 2007a, s. 253–254; Jędraszko, 2005, s. 255–274].

Wskazane wyżej rozwiązania funkcjonowały w systemie planowania do chwili nowelizacji Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w 2014 roku, w ramach której dodano do niej rozdział 4a („Obszary funkcjonalne”) oraz zmieniono treści rozdziału 3 („Planowanie przestrzenne w województwie”). Nowe przepisy dały możliwość wyznaczania obszarów funkcjonalnych na różnych poziomach terytorialnych, przy czym największą uwagę zwrócono na obszary funkcjonalne

miast wojewódzkich. Samorząd województwa, zamiast wyznaczania obszarów metropolitalnych, został zobligowany do określenia w szczególności „granic i zasad zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym oraz, w zależności od potrzeb, granic i zasad zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu regionalnym” [art. 39 ust. 3 pkt 4]. Ponadto samorządy regionalne zobowiązano do uchwalenia planów zagospodarowania przestrzennego miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich jako części planów zagospodarowania przestrzennego województw [art. 39 ust. 6]<sup>4</sup>.

Można uznać, że zmiany te miały bardziej semantyczny charakter niż praktyczne znaczenie. Plany zagospodarowania przestrzennego miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich nie uzyskały żadnej nowej funkcjonalności – stanowią, tak samo jak wcześniejsze plany metropolitalne, uszczegółowienie fragmentu planu województwa [zob. Drzazga, 2010b, s. 237]. Plan miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego jest więc (podobnie jak plan wojewódzki, którego jest częścią) typowym, nieco tylko bardziej szczegółowym, kierunkowym planem struktury przestrzennej, który podziela wszystkie słabości planu wojewódzkiego – ma wyłącznie indykatywny charakter, nie zawiera wiążących ustaleń, pełni głównie funkcję diagnostyczno-inwentaryzacyjno-informacyjną.

Przydatność tego rodzaju planów w koordynowaniu procesów rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych (poprzez koordynowanie ustaleń w lokalnych studiach i planach miejscowych) jest w obecnym systemie planistycznym bardzo ograniczona, zgoła żadna [zob. Drzazga, 2015c, s. 184]. Podstawowym problemem opisywanych rozwiązań jest bowiem to, że plan dla miejskiego obszaru funkcjonalnego opracowywany jest „odgórnie”, tj. w zasadzie całkowicie autonomicznie, przez samorząd województwa, a nie „oddolnie”, czyli np. przez związek JST tworzących miejski obszar funkcjonalny, jedynie z koordynacją tego procesu z poziomem regionalnego. Zaangażowanie samorządów lokalnych (gmin i powiatów), wchodzących w skład zdelimitowanego w planie wojewódzkim miejskiego obszaru funkcjonalnego, zależy w zasadzie od dobrej woli i zdolności negocjacyjnych samorządu regionalnego [Drzazga, 2015c, s. 184].

Podstawową słabością obecnych rozwiązań w zakresie planowania rozwoju przestrzennego miejskich obszarów funkcjonalnych jest to, że opracowanie planu obszaru funkcjonalnego dla ośrodków wojewódzkich nie stwarza miarodajnych, odczuwalnych korzyści dla samorządów lokalnych, co mogłoby zmotywować powiatowe i gminne JST do współpracy przy rozwiązywaniu wspólnych problemów rozwojowych. Plan ten nie zawiera również – zgodnie z obecnie obowiązującymi regulacjami formalnymi – żadnych treści/ustaleń wiążących wobec lokalnych, tj. gminnych dokumentów planistycznych (studiów uwarunkowań i kierunków

4 Plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego zastąpił plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, wcześniej wymagany ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) [zob. Drzazga, 2010b, s. 237]. To powoduje, że plany przestrzenne miejskich obszarów funkcjonalnych, podobnie jak wcześniej plany obszarów metropolitalnych oraz sporządzane od kilkunastu lat plany wojewódzkie, stanowią jedynie rodzaj przestrzennej ewidencji/diagnozy zjawisk problemowych i uwarunkowań rozwojowych na terenie objętym opracowaniem [Drzazga, 2015c, s. 184–185].

Nieco poważniejsze zmiany dotyczące planowania w ujęciu funkcjonalnym dokonane zostały w toku kolejnej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z uchwaleniem, w roku 2015, Ustawy o związkach metropolitalnych<sup>5</sup>. Ustawa wprowadziła nowy rodzaj planu – ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego; obowiązek jego sporządzenia przypisano związkom metropolitalnym (w przypadku ich powołania przez Radę Ministrów). Mając na uwadze to, że studium ramowe obszaru metropolitalnego byłoby opracowywane dla obszaru przestrzeni tożsamego (lub bardzo zbliżonego) z tym, dla którego (zgodnie z przepisami ustawy dotyczącymi planowania w województwie) wykonuje się plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego, wprowadzono w ustawie zapis wskazujący, że w przypadku powołania związku metropolitalnego plan ten jest uchylany oraz uchyla się określenie – wyznaczenie – tego obszaru<sup>6</sup> w planie zagospodarowania przestrzennego województwa (zamiast niego w planie województwa określa się granice obszaru związku metropolitalnego).

Mając na uwadze fakt, że ustawa o związkach metropolitalnych została uchylona wraz z uchwaleniem Ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim (2017), a następnie powołano Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię (jako jedyny związek metropolitalny w Polsce), aktualny stan formalno-prawny wygląda więc w ten sposób, że dla obszarów oddziaływań funkcjonalnych wokół miast wojewódzkich opracowuje się:

- 1) plany zagospodarowania przestrzennego miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich; plany te sporządza samorząd województwa niejako odgórnie, jako część integralną planu zagospodarowania

5 Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz.U. 2015, poz. 1890, została uchylona w dn. 7 kwietnia 2017 r., wraz z uchwaleniem Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2017 r. poz. 730). Mimo uchylenia ustawy o związkach metropolitalnych, zmiany, które ustawa ta wprowadziła do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (nowe przepisy ujęte w rozdziale 2a – „Planowanie przestrzenne na obszarze metropolitalnym”), pozostały w mocy. Przepisy rozdziału 2a aktualnie odnoszą się tylko do jednego obecnie powołanego związku metropolitalnego w województwie śląskim, tj. Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii powołanej rozporządzeniem Rady Ministrów z dn. 26 czerwca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1290).

6 Miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego.

przestrzennego województwa; tak opracowany dokument jest *de facto* po prostu uszczegółowieniem fragmentu planu wojewódzkiego;

- 2) dla obszaru metropolitalnego województwa śląskiego wykonywane jest studium ramowe tego obszaru.

Ramowe studium metropolitalne stanowi potencjalnie lepszy instrument racjonalnego kształtowania zagospodarowania przestrzennego i koordynacji procesów inwestycyjnych w miejskich obszarach funkcjonalnych niż plan miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego. Studium to powinno zawierać wiążące dla gmin ustalenia odnośnie do kwestii związanych z: urbanizacją przestrzeni (maksymalne powierzchnie przeznaczone pod zabudowę w podziale na rodzaje zabudowy i gminy), rozwojem systemów komunikacji i innej infrastruktury technicznej, ochroną środowiska przyrody i krajobrazu, a także dóbr kultury. Treść ustaleń w tym zakresie w dużej mierze zależy od zdolności wypracowania konsensusu czy też kompromisu w kwestii sposobów zagospodarowania przestrzennego między gminami tworzącymi związek metropolitalny. Formalnie ustawa zobowiązuje do sformułowania ustaleń w oparciu o przesłanki merytoryczne wynikające z analiz dotyczących: potrzeb społeczno-ekonomicznych, sytuacji demograficznej, stanu środowiska, możliwości finansowych i bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Są to dość ogólnie sformułowane przesłanki. W chwili obecnej trudno przewidywać, na ile skutecznie instrument ten może przyczynić się np. do rozwiązywania problemów obszarów metropolitalnych (silnie zurbanizowanych obszarów miejskich)<sup>7</sup>.

Należy jednak pamiętać, że potrzeba podejścia funkcjonalnego w planowaniu zagospodarowania przestrzennego nie kończy się na miejskich obszarach funkcjonalnych. Miejskie obszary funkcjonalne są prawdopodobnie najbardziej newralgicznymi fragmentami terytorium kraju, wymagającymi podejścia funkcjonalnego, tj. przekraczającego bariery granic administracyjnych, ale nie jedynymi. Potrzeba wyznaczania obszarów funkcjonalnych, planowania ich rozwoju oraz koordynowania zagospodarowania przestrzennego jest widoczna także w innych miejscach przestrzeni, np. na terenach o wspólnych walorach środowiska przyrodniczego czy krajobrazu, predysponujących je do rozwoju określonych funkcji, np. związanych z turystyką, rekreacją, wypoczynkiem itp. lub wymagających koordynacji działań ochronnych.

Przestrzenny rozkład walorów przyrodniczych i krajobrazowych (także tych objętych ochroną) kształtuje się w efekcie zjawisk naturalnych, a więc niekoniernie zbieżnie z podstawowym podziałem terytorialnym danego kraju. Tereny przyrodniczo cenne (w tym chronione) zajmują więc często obszary przynależne administracyjnie do wielu gmin. Problemem, który w praktyce często z tego wynika, są rozbieżności w celach i kierunkach polityk przestrzennych poszczególnych JST odnośnie do sposobów wykorzystywania i/lub ochrony przedmiotowych

<sup>7</sup> Prace nad ramowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM) rozpoczęły się w roku 2018.

obszarów przestrzeni<sup>8</sup>. Gminy na terenach, gdzie znajdują się wspólne, cenne elementy środowiska przyrodniczego, nie zarządzają wykorzystaniem i ochroną zasobów danego obszaru w sposób skoordynowany i spójny [Drzazga, 2015b, s. 141–142].

W związku z powyższym można dostrzec i wskazać na potrzebę opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów przyrodniczo i krajobrazowo czy kulturowo cennych w ujęciu funkcjonalnym, tj. tak, aby zapewnić właściwy reżim ochronny określonych walorów przestrzennych, niezależnie od przynależności administracyjnej. Tego rodzaju plan dla obszaru pełniącego funkcje ochronne powinien być swoistą „nakładką” na studia i plany miejscowe, powodującą, że ustalenia tych dokumentów co do elementów i obszarów przestrzeni wymagających ochrony będą spójne we wszystkich gminach.

Tego rodzaju działania planistyczne mogą być potencjalnie podejmowane w oparciu o aktualnie obowiązującą regulację zawartą w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [art. 49a–49f]. W ramach systemu planowania zagospodarowania przestrzennego w Polsce mogą być wyznaczane różnego rodzaju obszary funkcjonalne na różnych poziomach zarządzania (lokalnym – regionalnym – krajowym). Ustawa wprowadza nawet ich typologię (art. 49a i 49b). Niestety należy stwierdzić, że z przepisów zawartych w rozdziale 4a ustawy, odnoszących się do określania obszarów funkcjonalnych, wynika w zasadzie niewiele. Dają one podstawę do wyznaczania obszarów funkcjonalnych w planach sporządzanych przez gminę, województwo czy przyjmowanych przez rząd. Cała treść przepisów dotycząca obszarów funkcjonalnych zawarta w rozdziale 4a ustawy jest jednak bardziej wskazówką metodologiczną dla podmiotów publicznych planowania, a nie regulacją, rodzącą jakieś konsekwencje natury prawnej, finansowej czy rzeczowej. Wyznaczanie obszarów funkcjonalnych w oparciu o wskazaną regulację nie jest – w świetle zapisów ustawy – jednoznacznie związane z opracowaniem dla nich planu zagospodarowania przestrzennego. W ustawie znalazł się jedynie „minimalistyczny” zapis, iż „[...] polityka przestrzenna województwa w stosunku do obszaru funkcjonalnego o znaczeniu ponadregionalnym lub o znaczeniu regionalnym jest prowadzona w konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego,

8 Przykładem takiej sytuacji mogą być konflikty przestrzenne związane z ochroną komunalnego Lasu Łągiewnickiego i jego otoczenia (m.in. Park Krajobrazowy Wzniesień Łódzkich) przed urbanizacją. Przedmiotowy las znajduje się w północnej części Łodzi i graniczy z gminami ościennymi. O ile polityka przestrzenna miasta jest nastawiona na ochronę tego terenu lasu i jego bezpośredniego otoczenia przed urbanizacją, celem zachowania korytarzy ekologicznych łączących go z innymi kompleksami leśnymi położonymi poza miastem, to w gminach sąsiadujących dopuszcza się zabudowę w bezpośrednim sąsiedztwie lasu, co powoduje jego izolację przestrzenną. Jest to ewidentny przykład braku koordynacji zagospodarowania przestrzennego w skali ponadlokalnej (w tym przypadku akurat dotyczy on również miejskiego obszaru funkcjonalnego Łodzi) [zob.: Drzazga, Trzcinka, 2003a, s. 141–148; 2003b, s. 57–61, 66–71; Drzazga, Ratajczyk, 2005, s. 192–197].

które są położone na terenie danego obszaru funkcjonalnego [...]” [art. 49f]. Samorząd województwa, który *de facto* staje się podmiotem zarządzającym obszarami funkcjonalnymi o znaczeniu regionalnym (tj. takimi, których obszar będzie obejmować – w całości lub części – tereny kilku gmin), nie uzyskuje – w związku z wprowadzeniem do ustawy możliwości wyznaczania i uchwalania obszarów funkcjonalnych – instrumentów gospodarowania przestrzenią szerszych i skuteczniejszych niż dotychczas posiadane, tzn. wynikające z kompetencji opracowywania oraz uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa [Drzazga, 2015b, s. 142].

Istotą wyznaczenia obszarów funkcjonalnych w odniesieniu do obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych i krajobrazowych (poddanych formalnie ochronie lub nie) powinno być jednakże opracowanie dla nich planu/programu działań, który w kwestiach zagospodarowania przestrzennego terenów wchodzących w skład takiego obszaru miałby charakter wiążący dla polityk i regulacji planistycznych sporządzanych na poziomie gminnym. Można oczywiście domniemywać, iż tego rodzaju „wspólne ustalenia” (tj. wspólne dla studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz adekwatnych planów miejscowych zagospodarowania terenów) mogłyby zostać wypracowane i wprowadzone jako obowiązujące do odpowiednich dokumentów planistycznych w toku negocjacji między samorządem województwa a gminnymi JST. Należy jednak pamiętać, że możliwość negocjowania trybu i zakresu wprowadzenia ustaleń rekomendowanych przez samorząd regionalny do planów lokalnych istniała także do tej pory – przy opracowywaniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa – jednak nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Brak możliwości wprowadzania rozstrzygnięć wiążących z planu regionalnego do lokalnych regulacji planistycznych był od dawna dość powszechnie kontestowany jako istotna ułomność, ograniczająca skuteczność, a nawet sensowność i zasadność regionalnego planowania przestrzennego [Drzazga, 2015b, s. 142–143]. Podobnych problemów można więc oczekiwać w przypadku opracowania planów zagospodarowania dla obszarów funkcjonalnych i próbie sformułowania w nich ustaleń do planów lokalnych.

Mając na uwadze ogólnikowe przepisy Ustawy o planowaniu... dotyczące określania obszarów funkcjonalnych [art.: 49c, 49d i 49e] i prowadzeniu wobec nich polityki [art. 49f], można jedynie domniemywać, że podmioty planowania na poziomie gminy, województwa czy kraju po ewentualnym wyznaczeniu obszarów funkcjonalnych (tj. ujęciu ich we właściwych planach) powinny w dalszej kolejności podjąć jakieś działania związane ze wzmacnianiem potencjału rozwojowego tych obszarów (rozwojem wiodących funkcji), usuwaniem barier rozwojowych lub wprowadzaniem rozwiązań służących zachowaniu, ochronie czy odtwarzaniu określonych walorów (przyrodniczych, krajobrazowych, kulturowych). Nie podlega to jednak żadnym systemowym regulacjom ani nie stanowi przedmiotu wsparcia, zależy więc od inwencji i kreatywności podmiotów samorządowych i władz rządowych.

Podsumowując – **zarządzanie rozwojem w obszarach funkcjonalnych innych niż miejskie oraz obszarach problemowych** napotyka w kontekście planowania zagospodarowania przestrzennego na podobne problemy jak omówione wyżej w odniesieniu do miejskich obszarów funkcjonalnych. Obszary funkcjonalne i obszary problemowe, takie jak np.: strefy rozwoju turystyki, strefy żywicielskie na obszarach wiejskich, tereny narażone na niebezpieczeństwo powodzi, dotknięte deficytem wody itp., rozciągają się niejednokrotnie na terenach podległych jurysdykcji licznych lokalnych jednostek samorządowych, których skłonność do współpracy w zakresie wspólnego, skoordynowanego wykorzystywania określonych zasobów (walorów) przestrzeni i/lub ograniczania zagrożeń jest często ograniczona ze względu na brak doraźnych korzyści [Drzazga, 2015c, s. 185].

Można więc powiedzieć, że formalne instrumenty wspierania rozwoju w obszarach funkcjonalnych ograniczają się tylko do obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich, przy czym zdecydowanie większe znaczenie i bardziej praktyczne zastosowanie może mieć ramowe studium metropolitalne niż plan obszaru funkcjonalnego miejskiego ośrodka wojewódzkiego, dla którego wytyczne są równie ogólne jak dla planu województwa.

## **Rekomendacje w zakresie systemowych usprawnień planowania przestrzennego**

Szczególną rolę w systemie planowania przestrzennego powinny odgrywać obszary funkcjonalne. Wyznaczanie obszarów funkcjonalnych i planowanie kierunków ich rozwoju ma szczególne znaczenie w odniesieniu do obszarów o charakterze miejskim (obejmujących np. aglomeracje), gdzie jednym z celów planowania powinno być porządkowanie zagospodarowania przestrzennego rozumiane jako przeciwdziałanie (zapobieganie) negatywnym skutkom sub- i dezurbanizacji.

Potrzeba stosowania podejścia funkcjonalnego w planowaniu jest również wyraźnie widoczna w odniesieniu do ochrony walorów przyrodniczych i krajobrazowych przestrzeni, których zasięg przestrzenny nie pokrywa się z podziałem administracyjnym terytorium kraju, regionu czy jednostki lokalnej (gmina, powiat).

Jak już wspomniano wcześniej, szczególną rolę w systemie planowania ponadlokalnego/subregionalnego związaną z potrzebą ochrony walorów przyrodniczych i krajobrazowych przestrzeni, a także kontrolowania procesów urbanizacji, mogłyby spełniać obszary funkcjonalne o znaczeniu regionalnym (w rozumieniu przepisów Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 49a–49f), o ile sporządzano by dla nich plany zagospodarowania przestrzennego. Wobec braku w ustawie wyraźnych delegacji do takich czynności, otwartą kwestią pozostaje rozstrzygnięcie, na czym polegać powinno prowadzenie polityki przestrzennej województwa wobec obszaru funkcjonalnego w konsultacji z właściwymi lokalnymi



JST [por. Ustawa o planowaniu... , art. 49f]. Dla takich obszarów można by również rozważać wykorzystanie narzędzia tzw. planowania pozaustawowego (*non-statutory planning*) [Drzazga, 2015b, s. 144–145].

Wydaje się, że do opracowywania ewentualnych planów zagospodarowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych o znaczeniu regionalnym powinny przystępować właściwe terytorialnie samorządy lokalne na zasadzie fakultatywności. Inicjatywy opracowania przedmiotowych planów powinny mieć więc charakter oddolny, przy koordynacyjnej roli samorządu województwa, sprowadzającej się głównie do następujących kwestii [Drzazga, 2015b, s. 145]:

- stworzenia na poziomie regionalnym mechanizmu wsparcia procesu partycypacyjnego opracowywania planu zagospodarowania przestrzennego obszaru funkcjonalnego (tj. motywowania samorządów lokalnych do podjęcia opracowania takiego planu); wsparcie powinno polegać na stworzeniu możliwości uzyskania środków z pomocy publicznej (np. finansowych, pozostających w gestii samorządu województwa) pod warunkiem uwzględnienia w treści przedmiotowego planu zadań i projektów zintegrowanych (tj. realizowanych wspólnie przez co najmniej dwie JST) służących osiągnięciu adekwatnych celów polityki przestrzennej województwa związanych np. z kontrolą procesów suburbanizacji i ochroną walorów przyrodniczych i krajobrazowych w obszarze funkcjonalnym;
- określenia, które treści ustaleń wiążących, jakie postuluje się wprowadzić do planu zagospodarowania przestrzennego województwa powinny zostać obligatoryjnie uwzględnione w planie zagospodarowania przestrzennego obszaru funkcjonalnego opracowywanego partycypacyjnie przez gminy, i powiązaniu tego z kryteriami podziału publicznych środków wspierania rozwoju.

Zmianie powinny ulec również reguły opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego dla miejskich obszarów funkcjonalnych (niezależnie, czy będą to ośrodki wojewódzkie, czy inne ośrodki miejskie). Również one powinny być opracowywane w trybie oddolnym, tj. przy współpracy lokalnych samorządów terytorialnych wchodzących w skład takiego obszaru (gmin i powiatów), a samorząd regionalny powinien pełnić w tym procesie rolę koordynatora i dysponenta środków wspierania rozwoju, które z kolei powinny być kierowane do jednostek samorządowych tych obszarów funkcjonalnych, których plany uwzględniają cele i kierunki rozwoju określone dla danego obszaru funkcjonalnego na poziomie regionalnym.

Od strony przedmiotowej i formalnej plany zagospodarowania przestrzennego dla miejskich obszarów funkcjonalnych (w tym także obszarów metropolitalnych) powinny [Drzazga, 2010b, s. 238]:

- 1) określać przestrzenną alokację i pożądaną strukturę – udział terenów:
  - biologicznie czynnych, w tym powierzchni chronionych, a także rolniczych;
  - budowlanych mieszkaniowych;
  - przemysłowych i usługowych oraz komunikacyjnych;

- 2) zawierać ustalenia wiążące względem lokalnych zintegrowanych strategii rozwoju i planów miejscowych użytkowania i zagospodarowania terenów z uwzględnieniem zasady subsydiarności; plan miejskiego obszaru funkcjonalnego/obszaru metropolitalnego może zawierać zarówno zbiór ustaleń wiążących (rozstrzygnięć), jak i wskazania indykatywne dla planów lokalnych;
- 3) być powiązane z „funduszem metropolitalnym”, z którego środki wydatkowane byłyby m.in. na dokonywanie zmian/uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, tam, gdzie wynikałoby to z ustaleń wiążących planu metropolitalnego.

Ważnym uwarunkowaniem podnoszenia skuteczności systemu planowania i zarządzania rozwojem miejskich obszarów funkcjonalnych powinno być powiązanie procedur planistycznych, polegających na określaniu kierunków rozwoju przestrzennego, z mechanizmem redystrybucji kosztów i korzyści wynikających właśnie z obranych kierunków rozwoju [zob. Drzazga, 2009, s. 187–188; 2010a, s. 27, 29]. Jeżeli plany zagospodarowania przestrzennego dla miejskich obszarów funkcjonalnych mają potencjalnie wprowadzać ograniczenia dla procesów urbanizacji (np. w strefach podmiejskich) i ochronę określonych walorów przestrzennych (przyroda, krajobraz) w tych strefach, to wprowadzenie takich ustaleń w planie obszaru funkcjonalnego jako wiążących dla lokalnych planów regulacyjnych, będzie możliwe (akceptowalne przez samorządy), jeżeli JST, których ustalenia te będą dotyczyć, otrzymają rekompensaty z tytułu wprowadzenia bardziej ekstensywnych form użytkowania terenów w interesie ponadlokalnym/ogólnospołecznym. W praktyce może to np. oznaczać utworzenie funduszu rozwoju miejskiego obszaru funkcjonalnego (czy też obszaru metropolitalnego) zasilanego z opłat wnoszonych przez JST [zob. Drzazga, 2010b, s. 238], którego środki dystrybuowane byłyby na wspólne inwestycje z zakresu infrastruktury technicznej, społecznej czy zielono-błękitnej. Redystrybucja kosztów i korzyści wynikających z ustalonych w planach kierunków rozwoju mogłaby wówczas polegać np. na proporcjonalnym różnicowaniu opłat wnoszonych do funduszu. Różnicowanie wysokości opłat wnoszonych przez poszczególne JST do funduszu powinno być więc powiązane z ustaleniami co do sposobów zagospodarowania przestrzennego terenów, określonymi w planie zagospodarowania obszaru funkcjonalnego, według reguły: im wyższa dozwolona intensywność zagospodarowania terenu i mniejszy udział (powierzchnia) obszarów poddanych ochronie, tym wyższe opłaty wnoszone na rzecz funduszu; niższa dopuszczalna intensywność zagospodarowania terenu i większy udział (powierzchnia) obszarów poddanych ochronie oznacza mniejsze obciążenia na rzecz funduszu. W przypadku bardzo daleko idących ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu przewidzianym w planie obszaru funkcjonalnego, motywowanych ochroną przyrody i krajobrazu, środki z funduszu mogłyby być również wykorzystywane do kompensowania tych ograniczeń poprzez finansowanie realizacji określonych inwestycji w JST objętych restrykcyjnymi regulacjami w zakresie zabudowy, czy też przyznawaniem dotacji w innej formie.

## Bibliografia

- Bell A., Parchomovsky G., 2005, *A Theory of Property*, „Cornell Law Review”, vol. 90, issue 3, March, s. 531–615.
- Demsetz H., 1967, *Toward a Theory of Property Rights*, „The American Economic Review”, vol. 57(2), Papers and Proceedings of the Seventy-ninth Annual Meeting of the American Economic Association, s. 347–359, <http://links.jstor.org/sici?sici=0002-8282%28196705%2957%3A2%3C347%3ATATOPR%3E2.0.CO%3B2-X> (dostęp: 5.05.2018).
- Drzazga D., 2005, *Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych – próba konkluzji (raport z konferencji)*, [w:] T. Markowski (red.), *Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 221, s. 40–58.
- Drzazga D., 2006, *Środowiskowe i przestrzenne aspekty zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce w perspektywie rozwoju zrównoważonego i trwałego. Zarys problemu*, „Problemy Ekologii”, t. 10, nr 2(56), marzec–kwiecień, s. 65–70.
- Drzazga D., 2007a, *Planowanie przestrzenne jako instrument wdrażania zrównoważonego rozwoju w Polsce – próba oceny*, [w:] A. Graczyk (red.), *Zrównoważony rozwój w teorii ekonomii i w praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, nr 1190, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław, s. 248–257.
- Drzazga D., 2009, *System przyrodniczy w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych (próba konkluzji)*, [w:] D. Drzazga, T. Markowski (red.), *System przyrodniczy w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych*, „Studia KPZK PAN”, t. 123, s. 173–194.
- Drzazga D., 2010a, *Instrumenty zarządzania obszarami cennymi przyrodniczo wobec zagrożeń procesów suburbanizacji*, [w:] M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca (red.), *Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym. Wyzwania dla miast i obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 10–32.
- Drzazga D., 2010b, *Zarządzanie w obszarach metropolitalnych: procesy – struktury organizacyjne – instrumenty*, [w:] *Procesy metropolizacyjne w teorii naukowej i praktyce*, Biblioteka Wiadomości Statystycznych, t. 63, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Łodzi, Warszawa, s. 229–241.
- Drzazga D., 2015b, *Planowanie w ochronie i kształtowaniu walorów przyrodniczych przestrzeni w obszarach zurbanizowanych*, [w:] T. Kudłacz, P. Lityński (red.), *Gospodarowanie przestrzemią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*, „Studia KPZK PAN”, t. 161, s. 140–147.
- Drzazga D., 2015c, *Współczesne wyzwania stojące przed planowaniem przestrzennym w świetle paradygmatu zrównoważonego rozwoju*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica”, nr 2(313): Środowisko przyrodnicze a rozwój, s. 177–193.
- Drzazga D., Ratajczyk N., 2005, *Rozprzestrzenianie się zabudowy aglomeracji łódzkiej na terenach otwartych na przykładzie Parku Krajobrazowego Wzniesień Łódzkich*, „Przegląd Przyrodniczy”, t. 16, z. 1–2, s. 183–199.
- Drzazga D., Trzcinka N., 2003a, *Konflikty na tle: ochrona przyrody a inne funkcje przestrzeni – na przykładzie Lasu Łągiewnickiego w Łodzi*, „Przegląd Przyrodniczy”, t. 14, z. 3–4, s. 139–149.
- Drzazga D., Trzcinka N., 2003b, *Zachowanie przyrodniczych walorów przestrzeni miejskiej Łodzi w świetle zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta*, „Przegląd Przyrodniczy”, t. 14, z. 3–4, s. 53–73.

- Epstein R. A., 1994, *Property Rights, State of Nature Theory, and Environmental Protection*, „Journal of Law & Liberty”, vol. 4(1), s. 1–35.
- Famielec J., 1999, *Straty i korzyści ekologiczne w gospodarce narodowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków.
- Jędraszko A., 2005, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, 2012, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 roku, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, wydanie II zmienione po reasumpcji w dniu 21 marca 2012 r., Warszawa.
- Korcelli P., Degórski M., Drzazga D., Komornicki T., Markowski T., Szlachta J., Węclawowicz G., Zaleski J., Zaucha J., 2010, *Ekspercki Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033*, „Studia KPZK PAN”, t. 128, s. 1–169.
- Kowalewski A., 2012, *Koszty chaosu urbanizacyjnego*, <http://www.kongresbudownictwa.pl/pliki/nowelizacja%20prawa%20budowlanego/koszty%20chaosu%20urbanizacyjnego%20nbp.doc> (dostęp: 7.09.2014).
- Krier J. E., 2009, *Evolutionary Theory and the Origin of Property Rights*. „Cornell Law Review” vol. 95(1), s. 139–159.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Markowski T., 2013, *Teoria sprawiedliwości i interes publiczny jako podstawa budowania regulacyjnego systemu planowania przestrzennego: konceptualizacja problemu*, [w:] F. Kuźnik (red.), *Badania miejskie i regionalne. Doświadczenia i perspektywy*, „Studia KPZK PAN”, t. 153, s. 12–23.
- Markowski T., Drzazga D., 2015, *Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce (założenia i zasady kierunkowe budowania systemu)*, [w:] A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Rozwój obszarów miejskich w polityce regionów*, „Studia KPZK PAN”, t. 164, s. 10–42.
- Merrill T. W., 2002, *Introduction: The Demsetz Thesis and the Evolution of Property Rights*, „Journal of Legal Studies”, vol. 31, June, s. 331–338.
- Mironowicz I., 2017, *Dewastacja polskiej przestrzeni jako produkt procesów społecznych i regulacji prawnych*, [w:] M. J. Nowak, J. Martyniuk-Pęczak (red.), *Gra o przestrzeń*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 265, s. 102–125.
- Panesar S., 2000, *Theories of Private Property in Modern Property Law*, „The Denning Law Journal”, vol. 15, no. 1, s. 113–138.
- Rawls J., 2013, *Teoria sprawiedliwości. Wydanie nowe*, Biblioteka Współczesnych Filozofów, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, A. Kowalewski, J. Mordasewicz, J. Osiatyński, J. Regulski, J. Stępień, P. Śleszyński, 2013, s. 1–5, [http://www.igipz.pan.pl/aktualnosc-zgmil/items/raport-ekonomiczny-2013.html?file=tl\\_files/igipz/ZGMiL/news/raport\\_ekonomiczny\\_2013/Raport\\_Ekonomiczny\\_2013.pdf](http://www.igipz.pan.pl/aktualnosc-zgmil/items/raport-ekonomiczny-2013.html?file=tl_files/igipz/ZGMiL/news/raport_ekonomiczny_2013/Raport_Ekonomiczny_2013.pdf); <http://www.zoiu.pl/attachments/article/315/Raport%20Ekonomiczny.pdf> (dostęp: 7.09.2014).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”, Dz.U. z 2017 r., poz. 1290.
- Sokołowicz M. E., 2015, *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – bliskość – instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

- Steelman A. 2003, *Research Spotlight. The Evolution of Property Rights*, [w:] „Econ Focus. Region Focus”, Federal Reserve Bank of Richmond, Volume 7, Number 4, Issue Fall 2003, s. 11.
- Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., 2014, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2012 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415, z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717, z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz.U. z 2015 r., poz. 1890, z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz.U. z 2017 r., poz. 730.
- Winpenny J. T., 1995, *Wartość środowiska. Metody wyceny ekonomicznej*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Woś A., 1995, *Ekonomika odnawialnych zasobów naturalnych*, PWN, Warszawa.