

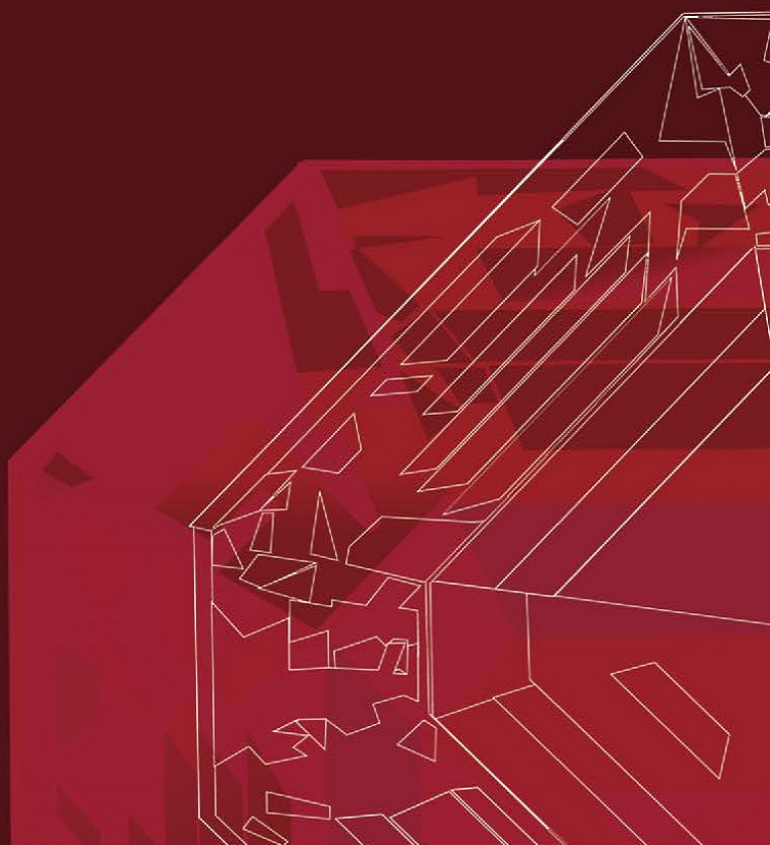
POLITYKA PRZESTRZENNA OBSZARÓW WIEJSKICH

W KIERUNKU WIELOFUNKCYJNEGO ROZWOJU

Marcin Feltynowski



CeDeWu.pl
Rubinum



Recenzja: prof. zw. dr hab. Eugeniusz Wojciechowski

© Copyright do wydania polskiego CeDeWu Sp. z o.o.

Wszelkie prawa zastrzeżone.

Zabronione jest kopiowanie, przetwarzanie i rozpowszechnianie w jakimkolwiek celu oraz postaci bez pisemnej zgody autora i wydawcy.

Zdjęcie (grafika) udostępniona dzięki iStockPhoto.com

Projekt okładki: Agnieszka Natalia Bury

DTP: CeDeWu Sp. z o.o.

Wydanie I, Warszawa 2009

ISBN 978-83-7556-141-8

EAN 9788375561418

Wydanie I elektroniczne, Warszawa 2015

ISBN 978-83-7941-197-9

Wydawca: CeDeWu Sp. z o.o.

00-680 Warszawa, ul. Żurawia 47/49

e-mail: cedewu@cedewu.pl

Studio DTP: (4822) 396 15 06

Redakcja wydawnictwa: (4822) 396 15 03

Fax: (4822) 827 38 89

Sekretariat zarządu: (4822) 374 90 20, 374 90 22

Księgarnia Ekonomiczna

00-680 Warszawa, ul. Żurawia 47

Tel.: (4822) 396 15 00...01

Fax: (4822) 827 38 89

Ekonomiczna Księgarnia Internetowa

www.cedewu.pl

www.4books.pl

[Kup książkę](#)

Spis treści

Wprowadzenie	5
---------------------------	----------

Rozdział 1

Polityka przestrzenna gmin	7
1.1. Definicja polityki przestrzennej	7
1.2. Istota i cele polityki przestrzennej gminy	11
1.3. Funkcje polityki przestrzennej gminy	15
1.4. Aktywna polityka przestrzenna gminy	18
1.5. Instrumenty polityki przestrzennej gminy	21

Rozdział 2

Skuteczność w polityce przestrzennej	33
2.1. Sprawne działanie i jego walory	33
2.2. Skuteczność jako podstawa sprawnego działania w gminie	38
2.3. Skuteczność a polityka przestrzenna	41
2.4. Cechy skuteczności	45
2.5. Uwarunkowania skuteczności	47
2.6. Metody oceny skuteczności	52

Rozdział 3

Planowanie przestrzenne	59
3.1. Planowanie przestrzenne jako rodzaj planowania	59
3.2. Planowanie przestrzenne jako instrument polityki przestrzennej	66
3.3. Cechy dobrego planu	68

3.4. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego a ekonomia	72
3.5. Funkcje planu miejscowego.	76
3.6. Planista i jego rola w polityce przestrzennej gmin.	79

Rozdział 4

Przemiany systemu planowania przestrzennego	85
4.1. Planowanie przestrzenne w Unii Europejskiej.	85
4.2. Planowanie przestrzenne w Polsce do 1989 roku	89
4.3. System planowania przestrzennego w Polsce po 1989 roku	97
4.4. Podział kompetencji i procedury w planowaniu przestrzennym	100
4.5. Utrata ważności planów miejscowych sprzed 1995 roku.	118
4.6. Nowe technologie w planowaniu przestrzennym.	122

Rozdział 5

Gminy wiejskie i kierunki ich rozwoju.	135
5.1. Rozwój lokalny	135
5.1.1. Geneza koncepcji rozwoju lokalnego	135
5.1.2. Istota rozwoju lokalnego.	139
5.2. Kierunki rozwoju obszarów wiejskich	141
5.2.1. W kierunku rozwoju wielofunkcyjnego – charakterystyka i funkcje . . .	141
5.2.2. Polityka rozwoju obszarów wiejskich.	146
5.3. Wybrane instrumenty wspierania rozwoju obszarów wiejskich.	149
5.3.1. Programy i instytucje.	150
5.3.2. Polityka przestrzenna w rozwoju gmin wiejskich.	158

Rozdział 6

Polityka przestrzenna gmin wiejskich w regionie łódzkim – studium przypadku . .	165
6.1. Studium jako podstawa polityki przestrzennej gmin	165
6.2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.	175
6.3. Wykorzystanie nowych technologii	180
6.4. Planowanie przestrzenne a rozwój wielofunkcyjny	186
6.5. Planowanie przestrzenne – tendencje	194

Załącznik	201
----------------------------	------------

Bibliografia	213
-------------------------------	------------

Wprowadzenie

Ostatnie lata to w zjednoczonej Europie okres, w którym coraz większy nacisk kładzie się na wieś rozumianą jako miejsce wysokiej jakości życia i efektywnej działalności gospodarczej. Promowanie rozwoju wielofunkcyjnego tych obszarów prowadzi do implementacji na terenach wiejskich innych funkcji niż rolnicze. Pojęcie wielofunkcyjnego rozwoju utożsamiane jest z rozwojem pozarolniczej działalności na wsi. Ma to jednakże szerszy wymiar, ponieważ obok wsparcia dla pozarolniczej działalności gospodarczej, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich polegać ma na ogólnej poprawie warunków życia ludności wiejskiej, poprawie stanu środowiska oraz krajobrazu, poprzez racjonalną gospodarkę ziemią oraz podnoszenie konkurencyjności obszarów wiejskich¹.

Od 1990 roku gmina stała się samodzielną jednostką, a jej władze przejęły odpowiedzialność za rozwój. Zostało to zapisane w ustawie o samorządzie gminnym z 1990 roku². Niezależność decyzji związanych z rozwojem, przełożyła się również na przekazanie władzom gmin instrumentów, za pomocą których możliwe jest zarządzanie. Dotyczyło to również sfery planowania przestrzennego, gdyż po otrzymaniu osobowości prawnej, gminy wyposażone zostały we władztwo planistyczne i są odpowiedzialne za opracowywanie dokumentów obligatoryjnych, jak i fakultatywnych, wprowadzonych ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku³. Pojawił się nowy, dotychczas nie stosowany w planowaniu przestrzennym dokument – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, który zgodnie z ustawą, ma charakter obligatoryjny. Zmianie uległo również podejście do polityki przestrzennej gminy.

W świetle obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ dokumentami planistycznymi na obszarze gmin są studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a ich zadaniem jest określenie polityki przestrzennej gminy. Planowanie przestrzenne w gminach zostało oparte o, postulowany w teorii planowania przestrzennego, dualizm procedur planistycznych, polegający na określeniu, z jednej strony – polityki zagospodarowania przestrzennego, z drugiej zaś – wskazaniu wytycznych co do użytkowania terenu, a w konsekwencji określeniu jego struktury użytkowania⁵. Tematyka studium obejmuje politykę przestrzenną gminy dla jej całego obszaru oraz opracowanie przez władze samorządowe kierunków rozwoju⁶. Studium, po zatwierdzeniu, staje się dokumentem wewnętrznym gminy, który musi być respektowany przez władze samorządowe, nie oddziałuje natomiast bezpośrednio na społeczność lokalną⁷.

Wymóg ustawowy zgodności planów miejscowych ze studium, prowadzi do tego, iż plany, jako dokumenty prawa miejscowego muszą być respektowane zarówno przez władze, jak i społeczność lokalną. Tym samym postanowienia zawarte w studiach uwa-

runkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zostają zrealizowane, a plan jest nadrzędnym dokumentem polityki przestrzennej prowadzonej w gminie. Nadmienić należy również, iż dokumenty planistyczne są ważnym elementem dla każdego rodzaju inwestorów, w procesie podejmowania decyzji, z uwagi na stabilność sytuacji, stwarzanej przez posiadanie klarownej polityki przestrzennej władz.

Prezentowana publikacja w całości poświęcona jest polityce przestrzennej gmin zlokalizowanych na obszarach wiejskich oraz możliwości jej wpływania na rozwój społeczno-gospodarczy. Tok rozumowania oparty jest na założeniu, iż władza lokalna, która jest „gospodarzem” przestrzeni oraz jej zarządcą, może oddziaływać przez odpowiednie instrumenty na rozwój zarówno przestrzenny, jak również społeczno-gospodarczy. Przy pomocy instrumentów planowania przestrzennego władze samorządowe są w stanie wpływać na stymulowanie rozwoju wielofunkcyjnego. Dodatkowym wskazaniem publikacji jest możliwość wykorzystania coraz większej ilości środków unijnych kierowanych na obszary wiejskie w celu podnoszenia ich konkurencyjności oraz poziomu ich rozwoju poprzez ideę wielofunkcyjności. Ich pozyskanie może być skuteczniejsze dzięki wykorzystaniu opracowań z zakresu planowania przestrzennego.

Publikacja stanowi próbę prezentacji współczesnych problemów polityki przestrzennej na obszarze gmin. Polityka ta dzięki swoim instrumentom może mieć wpływ na rozwój wielofunkcyjny obszarów wiejskich. Jest to także próba uporządkowania pojęć oraz prezentacji narzędzi dostępnych gminom w zakresie planowania przestrzennego. Publikacja wskazuje również źródła finansowania działań podejmowanych w celu realizacji idei wielofunkcyjnego rozwoju na obszarach wiejskich. Publikacja skierowana jest do władz samorządowych oraz studentów, którzy znajdą w niej kompleksową prezentację polityki przestrzennej w odniesieniu do poziomu lokalnego.

Przypisy

¹ Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013.

² Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. 2001, Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

³ Ustawa z 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 1994, Nr 89, poz. 415 z późn. zm.

⁴ Ustawa z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2003r., Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

⁵ Howe Joe, Langdon Colin, *Towards a Reflexive Planning Theory*, [w:] *Planning Theory Vol. 1 (3)*, 2002, s. 209-225.

⁶ Pod pojęciem polityki przestrzennej gminy należy rozumieć formułowanie celów oraz sposobów ich osiągnięcia, a co za tym idzie znajdowania najlepszych możliwych rozwiązań, zobacz: Zastawniak Barbara, *Planowanie na poziomie gminy*, [w:] *Vademecum gospodarki przestrzennej*, red. Zygmunta Ziobrowskiego, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2005, s. 49-51.

⁷ Sytuacja taka miała miejsce do 11 lipca 2003 roku, czyli wejścia w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 roku.

Polityka przestrzenna gmin

1.1. Definicja polityki przestrzennej

.....

Polityka jest pojęciem bardzo szerokim. Max Weber definiuje politykę, jako dążenie do udziału we władzy lub do wywierania wpływu na podział władzy, czy to między państwami, czy też w obrębie państwa, między grupami ludzi, którzy to państwo tworzą. Jednak uprawianie polityki wiąże się według autora z dążeniem do osiągania celów idealnych bądź egoistycznych⁸. Definicja ta jest pod tym względem zbieżna z pojęciem polityki prezentowanym przez *Słownik Języka Polskiego PWN*, według którego polityka uznawana jest za zręczne i układne działanie w celu osiągnięcia określonych zamierzeń⁹. Oczywiście jest, że władza musi być sprawowana przez pewien ośrodek decyzyjny (sformalizowanej grupy społecznej – organizacji), który to ośrodek zmierza do realizacji ustalonych celów za pomocą określonych środków¹⁰. Osiąganie celów założonych przez władze (niezależnie od ich szczebla i rodzaju) musi odbywać się właśnie poprzez aktywne działania zwane polityką. Zdaniem Jerzego Regulskiego polityka obejmuje trzy podstawowe fazy:

- określenie celów – odpowiedź na pytanie „po co działać” – wybory o charakterze politycznym,
- opracowanie i przyjęcie celów polityki, powiązanej z określeniem sekwencji działań pozwalających osiągnąć założone cele – prace planistyczne,
- sterowanie rozwojem – polegające na podejmowaniu kluczowych działań, których skutkiem jest realizacja opracowanych w pierwszej fazie celów – realizacja¹¹.

Można użyć powszechnie funkcjonującego pojęcia, iż polityka jest sztuką rządzenia, sztuką osiągania założonych celów, przy pomocy odpowiednio dobranego instrumentarium (środków)¹². Wieloznaczność pojęcia polityki nie pozwala na ściśle sformułowanie jej definicji i może być ona określana przez zbiór odniesień do wielu dziedzin. W sposób syntetyczny podejście takie prezentuje Stephen D. Tansey, który poprzez cytowanie politologów stara się wyjaśnić definicję polityki, stwierdzając, że jest to:

- nauka i sztuka sprawowania władzy,
- sposób rządzenia podzielonym społeczeństwem,
- decydowanie kto, co, kiedy i jak dostaje,
- wpływanie na innych ludzi,
- czy osiąganie zamierzonych efektów¹³.

Politykę w ujęciu funkcjonalnym można również postrzegać jako funkcję systemu społecznego, którego rozwój osiągany jest dzięki rozwiązywaniu konfliktów, podejmowaniu decyzji o podziale dóbr, agregację i selekcję interesów poszczególnych osób lub grup społecznych, socjalizację i komunikację polityczną¹⁴.

Niezależnie od obszaru działania za podstawową cechę każdego rodzaju polityki należy uznać możliwość jej oddziaływania na wiele różnych jednostek (społecznych, gospodarczych itp.), pomimo posiadania przez nie pewnego zakresu autonomii. Działania pod postacią polityki mają na celu wpływanie na te jednostki, w taki sposób, aby konsekwencją tego było pożądanе przez władze zachowanie, co w konsekwencji pozwolić ma na realizację założonych celów. Rzeczą oczywistą jest, że **funkcjonowanie polityki powiązane jest z podmiotem ją prowadzącym**, bowiem nie może istnieć polityka bez określonego podmiotu. Podmiotem polityki może być państwo, instytucje z nim związane, bądź samorząd terytorialny, które w ramach swoich kompetencji mogą określać ramy polityki. Polityka posiada również swój przedmiot, za który uważać należy dziedzinę, do której należą jej cele. Między podmiotami i przedmiotem polityki zachodzi ścisły związek relacyjny, ponieważ podmiot polityki oddziałuje na zachowania uczestników procesów (ludzie, grupy społeczne, przedsiębiorstwa itp.), które są przedmiotem polityki. Podstawą oddziaływania podmiotu polityki na uczestników z nią związanych są **instrumenty polityki**. Pod pojęciem instrumentów rozumieć należy prawem określone oddziaływania. Jako podstawowy instrument polityki autorzy wskazują plan, który może przyjmować postać planu struktury bądź planu operacyjnego¹⁵. Posługując się podobną logiką Tadeusz Markowski stara się na podstawie ogólnych definicji opracować definicję polityki lokalnej, za którą uważa planową i zorganizowaną działalność organów samorządu terytorialnego i innych jednostek mu podporządkowanych. Te z kolei bezpośrednio dysponują środkami władzy (koordynacji, przymusu, kontroli, represji itp.), polegającej na wyborze celów służących społeczności lokalnej oraz wyborze środków, służących osiągnięciu założonych celów¹⁶.

Przegląd definicji polityk pozwala na stwierdzenie, że **nie ma jednoznacznej i jednowarstwowej definicji polityki**. Wynika to z faktu, wieloobszarowości stosowania powyższego pojęcia. Niezależnie czy polityka realizowana jest na poziomie kraju, regionu, czy gminy, każdy z wymienionych systemów¹⁷ uważać należy za złożony z wielu elementów. Za Leszkiem Kupcem można przyjąć, że polityka składa się z części składowych, którymi są sfery społeczna, ekonomiczna i przestrzenna. Każda z wymienionych polityk posiada wewnętrzny podział na działy, dzięki czemu może powstawać macierz relacji pomiędzy składnikami poszczególnych polityk¹⁸. **Polityka**

lokalna realizowana jest dzięki politykom częściowym wdrażanym przez władze lokalne. Do polityk częściowych można zaliczyć: politykę społeczną, gospodarczą, budżetową, politykę ochrony środowiska, politykę przestrzenną oraz realizowaną coraz częściej przez władze gmin politykę informacyjną. Poprzez realizację poszczególnych polityk częściowych władze starają się doprowadzić do kompleksowego rozwoju społeczno-gospodarczego zarządzanej przez nie jednostki terytorialnej.

Rozumowanie takie prowadzi do stwierdzenia, że polityki lokalne realizowane są w konkretnej przestrzeni – gminie. Wynika to z faktu, iż każda działalność człowieka odbywa się w określonej przestrzeni, którą ludzie użytkują. **Przestrzenny aspekt rozwoju społeczno-gospodarczego** może być wykorzystany tylko w przypadku, gdy będzie miał on odpowiednio silną podbudowę w sferze instytucjonalnej i decyzyjnej¹⁹. Prezentowana właściwość rozwoju społeczno-gospodarczego realizowana jest dzięki polityce przestrzennej, która podobnie jak w przypadku definicji ogólnej polityki, ma za zadanie formułowanie celów i doboru środków do realizacji założonych zadań.

Najczęściej pojawiającymi się znaczeniami polityki przestrzennej, są:

- polityka przestrzenna pojmowana szeroko, której przedmiotem jest aspekt przestrzenny wszelkiej działalności ludzkiej oraz wszystkie zachodzące procesy społeczno-gospodarcze,
- polityka przestrzenna w znaczeniu wąskim, która podejmuje działania w celu rozmieszczenia ludności i funkcji oraz zagospodarowania i użytkowania terenu²⁰.

Polityka przestrzenna według Kazimierza Secomskiego polega na zapewnieniu ładu przestrzennego i harmonii układów przestrzennych, optymalnym kształtowaniu i wykorzystaniu przestrzeni oraz racjonalnym rozmieszczeniu sił wytwórczych w ścisłym powiązaniu z procesami rozwoju społeczno-gospodarczego²¹. Autor stara się podkreślić wpływ wykorzystania przestrzeni na możliwości rozwojowe jednostki, społeczeństwa i gospodarki. Można więc stwierdzić na tej podstawie, że jednym z podstawowych celów polityki przestrzennej jest dążenie do osiągnięcia rozwoju społeczno-gospodarczego, niezależnie od tego, jakiego obszaru polityka ta dotyczy (kraj, region, gmina). Pojęcie polityki przestrzennej prezentuje również Juliusz Goryński, który stwierdza, że jest to sfera działania mająca za zadanie ustalenie celów i środków kształtowania, zagospodarowania i użytkowania przestrzeni²². Oceny tych definicji dokonuje Regulski, Kocon, Ptaszyńska-Wołoczkowicz, według których przestrzeń traktowana jest w sposób przedmiotowy, tak aby osiągnąć racjonalne jej wykorzystanie w powiązaniu ze sferą społeczno-gospodarczą²³.

Według Waldemara A. Gorzym-Wilkowskiego podstawowym celem polityki przestrzennej jest kształtowanie ładu przestrzennego²⁴, jednak należy również pamiętać, że wszelkie uwarunkowania przestrzenne oraz polityka przestrzenna mają bezpośredni wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy, co wynika z faktu:

- stałego wzrostu złożoności struktur przestrzennych,
- wzrostu zakresu i ostrości konfliktów między zagospodarowaniem przestrzeni a środowiskiem przyrodniczym,
- zaostrzaniem się dysproporcji i deformacji w zagospodarowaniu przestrzennym²⁵.

Politykę przestrzenną na poziomie gminy można definiować jako działalność władz lokalnych, która dąży do właściwego wykorzystania i kształtowania przestrzeni, z zachowaniem zasady ładu przestrzennego oraz umożliwia efektywne funkcjonowanie gminy i eliminację lub łagodzenie konfliktów przestrzennych²⁶.

Ciekawą definicję polityki przestrzennej prezentuje Andrzej Jędraszko, nazywając ją polityką zagospodarowania przestrzennego. Autor uważa ją za standardowe zadanie władz, które w sposób ciągły podejmują decyzje, zmierzające do pożądanego modelu zagospodarowania i wykorzystania przestrzeni, zgodnego z ustalonymi celami i priorytetami społecznymi w danym okresie. Polityka zagospodarowania przestrzennego jest formułowana, realizowana, nadzorowana, monitorowana i aktualizowana przez władze publiczne. Władze szczebla gminnego mają według autora szczególne zadanie, ponieważ są one odpowiedzialne za współudział i informowanie społeczeństwa o procesach związanych z przestrzenią na szczeblu gminnym²⁷.

Ważną kwestię prezentuje Bolesław Malisz, który pisze o konieczności rozróżnienia pojęcia polityki przestrzennej oraz gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego. Autor stosuje hierarchizację pojęć, ponieważ gospodarka przestrzenna prowadzona jest przez wszystkie podmioty funkcjonujące w przestrzeni. Polityka przestrzenna prowadzona jest jedynie przez władze terytorialne wszystkich szczebli w celu racjonalnego gospodarowania przestrzenią, tak więc pojęcie polityki przestrzennej uznać należy za pojęcie węższe od pojęcia gospodarki przestrzennej. Podobnie węższym pojęciem, w stosunku do polityki przestrzennej, jest planowanie przestrzenne, które jest najważniejszym, choć nie jedynym środkiem polityki przestrzennej oraz racjonalnej organizacji przestrzeni na potrzeby społeczeństwa²⁸.

Zgodnie z definicją pojęcia „polityka”, jej realizacja wymusza istnienie podmiotu, który będzie się zajmował wyznaczaniem celów oraz ich skutecznym wdrażaniem. **W przypadku polityki przestrzennej gmin podmiotem odpowiedzialnym za działania związane z polityką przestrzenną są jej władze.** Gminy posiadają w swoich kompetencjach konieczność realizacji zadań własnych związanych z zagospodarowaniem przestrzennym, urbanistyką i planowaniem przestrzennym, czego efektem ma być osiągnięcie ładu przestrzennego i dążenie do zrównoważonego rozwoju jednostki terytorialnej. Realizacja tego zakresu zadań własnych, pozwala stwierdzić, iż to samorząd określa zasady realizacji polityki przestrzennej. Ramy tej polityki zostały określone przez ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym²⁹ i utrzymane w obecnie funkcjonującym akcie prawnym – ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁰. **Zgodnie z ustaleniami legislacyjnymi polityka przestrzenna gmin reali-**

zowana jest przy użyciu dwóch podstawowych dokumentów: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Cechą samorządu terytorialnego jest samorządność, czyli jak określa Jerzy Regulski: samo – rządzenie, rozumiane jako rozwiązywanie własnych spraw przez samych zainteresowanych, na własną odpowiedzialność. Samorząd terytorialny stanowi bowiem podstawę do rozwiązywania spraw mieszkańców pewnego, ściśle określonego terenu³¹. Zgodnie zaś z ustaleniami zawartymi w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnej, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Podstawą wszelkich działań podejmowanych przez władze gminy jest próba osiągnięcia *consensusu*, dotyczącego celów, które chce osiągnąć społeczność lokalna. Dążenie do osiągnięcia założonych celów ma stać się podstawą do wyznaczania przemian społecznych, gospodarczych i przestrzennych pozwalających na rozwój społeczno-gospodarczy. Takie podejście skutkuje koniecznością uwzględniania celów rozwojowych gminy w dokumentach związanych z polityką przestrzenną na ich obszarze³².

1.2. Istota i cele polityki przestrzennej gminy

Niezależnie od poziomu (państwo, region, gmina), na którym funkcjonuje polityka przestrzenna należy pamiętać o tym, że system ten ulega ciągłym przekształceniom i dąży on do rozwoju. Osiąganie wyższego stopnia rozwoju gminy, wiąże się z koniecznością pogodzenia ze sobą interesów aktorów lokalnych. Wymóg ten wynika z faktu, iż polityka przestrzenna gminy poprzez stawianie celów, ma za zadanie doprowadzić do rozwoju jednostki przy jednoczesnym pogodzeniu interesów jak największej liczby grup w ramach społeczności lokalnej. Oprócz tego zadaniem ośrodka sprawującego władzę i koordynującego politykę przestrzenną jest konieczność prowadzenia działań wiodących do usprawnień w obrębie systemu – gminy. **Istotą polityki przestrzennej staje się więc konieczność rozwiązywania problemów wynikających z konfliktów, które mogą być generowane w trakcie realizacji jej założeń.** Konflikty związane z polityką przestrzenną i jej realizacją mogą wynikać, z następujących przesłanek:

- złożoności systemu jakim jest gmina, charakteryzująca się tym, że jest „organizmem” składającym się z wielu podsystemów, a każdy z nich może wywoływać inną reakcję na wprowadzone w polityce przestrzennej cele,
- konfliktu interesu podmiotów funkcjonujących w danej gminie. Konflikty te mogą mieć charakter bezpośredni, wynikający z chęci inwestowania na tym samym terenie lub jeśli działalność jednego podmiotu ma bezpośredni, negatywny wpływ na działalność innego. Charakter pośredni tego rodzaju konfliktu wynika z konkurencji pomiędzy aktorami zlokalizowanymi w gminie o za-

- soby znajdujące się na jej terenie, co wynika z większego zapotrzebowania na nie (konkurencja o zwiększanie udziału),
- konfliktów między różnymi interesami tych samych podmiotów, co wynika z faktu, że realizacja określonego celu polityki przestrzennej może skutkować niemożnością osiągnięcia innych celów założonych przez władze gminy. Ten typ konfliktu można określić, jako konflikt realizacji celów alternatywnych, ponieważ wymagana jest konieczność realizacji jednego celu z palety celów możliwych do osiągnięcia,
 - konfliktów pomiędzy celami polityki przestrzennej wynikających z różnego horyzontu czasu ich realizacji, ponieważ decyzje podejmowane przez władze gminy w określonym momencie mogą okazać się niekorzystne w dłuższej perspektywie oraz mogą stać się przyczyną generowania negatywnych skutków w przyszłości. Podobnie cele, które z perspektywy czasu będą korzystne dla polityki prowadzonej w ramach danej gminy, mogą wymagać podjęcia niekorzystnych rozwiązań dla obecnego zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej,
 - ostatnim rodzajem konfliktów mogącym wystąpić podczas realizacji polityki przestrzennej gminy, są konflikty powstające pomiędzy szczeblami władzy publicznej. Wynika to z faktu, że celowość dążeń z punktu widzenia szczebla wyższego nie musi być celowa z punktu widzenia gminy w ujęciu osiągania celów dla dobra społeczności lokalnej³³.

Możliwość reakcji na zaistniałe w przestrzeni gminnej konflikty uzależniona jest od istnienia nieprzerwanie funkcjonującego organu, który miałby zdolność rejestracji zmian zachodzących w systemie. Zadanie takie może pełnić odpowiedzialny za monitoring wydział urzędu gminy, ponieważ powiązanie działań władz z szybką reakcją na zachodzące w gminie zmiany, może poprawić skuteczność prowadzonej polityki przestrzennej. Istotą sprawnej polityki przestrzennej na obszarze gminy staje się nieprzerwany przepływ informacji między systemem polityki a sferą realizacji, dzięki czemu wprowadzić można element ciągłości wszystkich procesów związanych z jej realizacją³⁴.

Polityka przestrzenna zgodnie z założeniami definicyjnymi jest działaniem celowym. Jej cele wyznaczane są przez podmioty ją prowadzące. W przypadku polityki przestrzennej gminy cele określane są przez władze samorządowe, przy uwzględnieniu celów z wyższych szczebli planowania oraz planowania społeczno-gospodarczego realizowanego na obszarze gminy. Sprawą oczywistą jest, że cele polityki przestrzennej gminy posiadają strukturę, która funkcjonuje na wyższych poziomach kształtowania polityki przestrzennej, jednak różnica polega na stopniu ich szczegółowości. Wynika to z faktu, że gminy są podstawowymi jednostkami podziału terytorialnego kraju, a co za tym idzie są to jednostki samorządu terytorialnego znajdujące się najbliżej społeczności lokalnej. Piszac o celach polityki przestrzennej Bolesław Winiarski używa podziału na trzy zasadnicze grupy celów:

- gospodarcze – mające zapewnić odpowiednie wykorzystanie zasobów oraz przyczynić się do ogólnopojętego rozwoju społeczno-gospodarczego gminy,
- społeczne – pozwalające na poprawę i zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej,
- ekologiczne – pozwalające na racjonalne użytkowanie, ochronę i kształtowanie środowiska przyrodniczego³⁵.

Według Bolesława Malisza za główne cele polityki przestrzennej należy uznać to, aby:

- być i przetrwać – który to cel można uznać za podstawowy podczas realizacji założeń z zakresu zrównoważonego rozwoju,
- racjonalnie gospodarować – osiągać poprzez racjonalizację zachowań przestrzennych wyższe stopnie rozwoju społeczno-gospodarczego,
- sprawiedliwie dzielić – zachować zasadę równości wszystkich użytkowników przestrzeni³⁶.

Cele polityki przestrzennej autor prezentuje również w innych opracowaniach, które są aktualne w czasach funkcjonowania gospodarki rynkowej. Zalicza do nich:

- utrzymanie prawidłowej struktury użytkowania terenów – racjonalnych proporcji między różnego rodzaju użytkowaniem w skali gminy, powiatu, województwa, czy kraju,
- stworzenie warunków do efektywnego działania podmiotów gospodarczych dzięki rozbudowie niezbędnych systemów infrastruktury społecznej, gospodarczej i technicznej,
- alokację funkcji społeczno-gospodarczych i inwestycji, uwzględniającą interes inwestora oraz ogólnopojęty interes społeczności lokalnej,
- kontrolę wykorzystania każdej części powierzchni jednostki terytorialnej, w celu uzyskania maksymalnego efektu produkcyjnego lub usługowego, przy zachowaniu zasady zrównoważonego rozwoju,
- nadzór nad już istniejącym majątkiem trwałym i stanem w jakim utrzymane są tereny, budynki i urządzenia zagospodarowania przestrzennego³⁷.

Wymienione zadania pozwalają na określenie racjonalnego wykorzystania przestrzeni oraz osiąganie rozwoju społeczno-gospodarczego z poszanowaniem zasad zrównoważonego rozwoju oraz dążeniem do realizacji założeń związanych z szeroko pojętym ładem przestrzennym. Wdrożenie w życie zadań stawianych przed polityką przestrzenną ma pozwolić również na wyeliminowanie konfliktów, mogących powstać pomiędzy funkcjami społeczno-gospodarczymi oraz pomiędzy aktorami funkcjonującymi na terenie gminy³⁸. Różnorodność celów polityki przestrzennej wynika z funkcji, jakie pełni przestrzeń, która jest miejscem tworzenia relacji społecznych i gospodarczych, tworzącym wartości i korzyści na danym obszarze. Oczywiście cele polityki przestrzennej dotyczą również przestrzeni jako: nośnika kultury, przestrzeni życia oraz szeroko rozumianego rozwoju jednostki, której dotyczy polityka – gminy, regionu, kraju.

Obok pojęcia celów polityki przestrzennej w literaturze przedmiotu pojawia się również sformułowanie – **zasady polityki przestrzennej**. Ryszard Domański pod tym pojęciem rozumie przede wszystkim racje, kierunki, prawidła i reguły w polityce przestrzennej. Racje definiuje autor, jako rzeczy i idee uznawane w społeczeństwie za słuszne, pozwalające na określanie celów perspektywicznych oraz na aktywizowanie społeczności lokalnej na rzecz realizacji polityki przestrzennej. Kierunki są natomiast wyrazem dążeń i wytycznych poszczególnych działań, poprzez analizę tendencji rozwojowych, prowadzenie prognoz i symulacji, pozwalających na identyfikację przyszłych celów oraz sposobów i wariantów ich osiągnięcia. Prawidła obejmują ramy postępowania i struktury prawno-instytucjonalne, potrzebne do osiągnięcia założonych celów, co może odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów oraz metod i procedur rozstrzygania o mających miejsce konfliktach. Działania tego rodzaju zapewnić mają możliwość egzekwowania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Natomiast reguły są przepisami normującymi zachowanie się i postępowanie osób odpowiedzialnych za formułowanie celów polityki przestrzennej, na potrzeby osiągnięcia zgodności z interesem społeczności lokalnej. Reguły powinny charakteryzować się spójnością, tworząc przestrzenny mechanizm życia społeczno-gospodarczego³⁹.

Tabela 1.1. Objasnienia nazwy zasady polityki przestrzennej

Znaczenia nazwy	Desygnaty – wyznaczniki	Funkcje, użyteczność
Racje	system wartości, założenia, zweryfikowane hipotezy	konkretyzowanie celów, ich korygowanie, organizowanie społecznej inicjatywy i energii, ewaluacja programów
Kierunki	tendencje, prognozy, ograniczenia	określanie dróg dochodzenia do celów, wariantowanie, opracowywanie programów
Prawidła	regulacje prawne, nakazy i zakazy, struktury administracyjne, system decyzyjny, tryb rozstrzygania konfliktów	egzekwowanie ładu przestrzennego i ochrony środowiska, tworzenie warunków sprawności działania podmiotów społeczno-gospodarczych
Reguły	normy, standardy, parametry, instrumenty	tworzenie mechanizmu funkcjonowania, sterowanie działalnością, podnoszenie efektywności, gromadzenie zasobów, pobudzanie rozwoju

Źródło: Domański Ryszard, *Gospodarka przestrzenna*, Wyd. 3 zmienione, PWN, Warszawa 2002, s. 220.

Na podstawie tych kryteriów autor konstruuje szereg zasad, którym powinna być podporządkowana polityka przestrzenna kraju i które można zaadoptować również do poziomu lokalnego, gdzie mogą być realizowane. **Propozycjami, mogącymi stanowić podstawę stworzenia kanonu zasad polityki przestrzennej, są:**

- zwiększenie dostępności ludności do szans życiowych poprzez umiarkowaną policentryczną koncentrację osadnictwa,
- ograniczanie złożoności powiązań społeczno-gospodarczych, jako cel efektywniejszego inwestowania i działania w sieci,
- umożliwienie wielowariantowego zagospodarowania przestrzeni i rozwoju społeczno-gospodarczego,

- zharmonizowanie struktury i funkcjonowania przestrzeni z rytmem działalności i życia ludzi,
- uwzględnianie trendów w gospodarce, przystosowanie przestrzeni do działania w warunkach nowych technologii oraz uwzględnianie przestrzeni, jako dobra rzadkiego,
- zdywersyfikowanie działalności społeczno-gospodarczej na obszarach objętych ustaleniami polityki przestrzennej,
- określenie ekonomicznych zasad relacji pomiędzy przedsiębiorstwami i terytorium w celu promowania zrównoważonego rozwoju,
- wykorzystanie instrumentów finansowych na poziomie lokalnym w celu samoregulacji i pobudzania działalności na obszarze gmin⁴⁰.

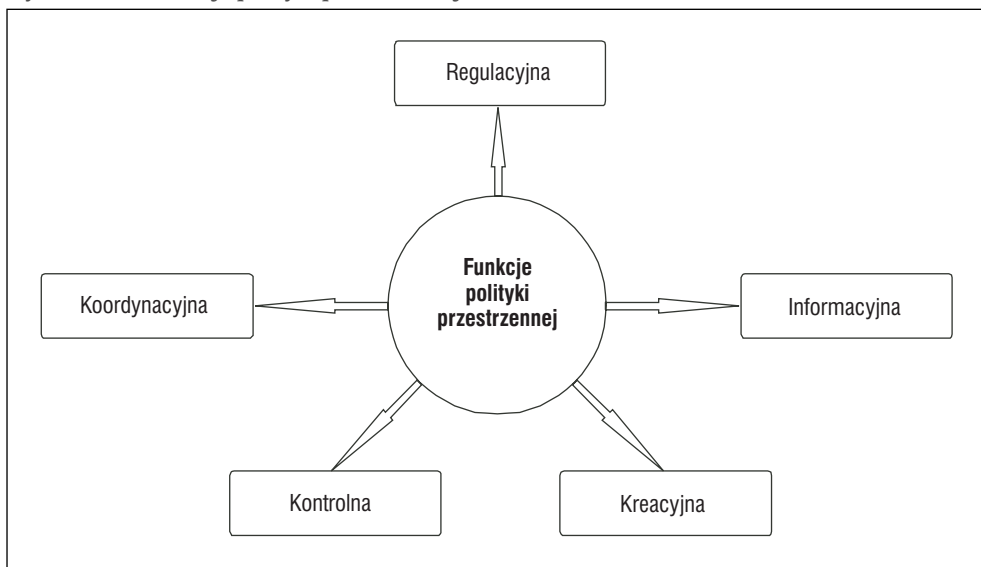
Oczywiste jest, że kanon zasad polityki przestrzennej jest zmienny i elastyczny, przy czym jego zasób może ulegać zmianom w zależności od specyfiki gminy. Przestrzeganie samych zasad nie doprowadzi również do optymalnego zagospodarowania przestrzeni gminnej, ponieważ tylko dokumenty o charakterze prawnym – miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego – mogą wymusić na użytkownikach przestrzeni, założony przez władze lokalne, sposób jej wykorzystania. Zaprezentowane cele i zasady, poprzez spójne ich zastosowanie w lokalnej polityce przestrzennej, mogą stanowić bazę wyjściową do budowania skonsolidowanej przestrzeni gminnej, która będzie pozytywnie wpływać na rozwój społeczno-gospodarczy jednostki terytorialnej oraz pozwoli na zapewnienie społeczności lokalnej lepszych warunków bytowych, co stanowi podstawę działalności samorządu terytorialnego.

1.3. Funkcje polityki przestrzennej gminy

Obok celów polityki przestrzennej należy wspomnieć również o funkcjach, które polityka ta może spełniać w stosunku do władz, społeczności lokalnej oraz wszystkich użytkowników przestrzeni gminnej. Za podstawę rozważań nad funkcjami polityki przestrzennej można przyjąć stwierdzenie, że podstawą polityki przestrzennej jest utrzymanie na akceptowalnym społecznie poziomie względnie trwałej równowagi między interesem publicznym a interesem prywatnym, rozumianym nie tylko jako interes właścicieli nieruchomości, ale jako interes wszystkich użytkowników przestrzeni⁴¹. **Funkcje samej polityki przestrzennej odnoszą się do funkcji spełnianych przez narzędzia wykorzystywane do jej realizacji**, szczególnie narzędzia planowania przestrzennego. Na tej podstawie za podstawowe funkcje polityki przestrzennej uznaje się:

- funkcję regulacyjną,
- funkcję koordynacyjną,
- funkcję informacyjną,

Rysunek 1.1. Funkcje polityki przestrzennej



Źródło: Opracowanie własne.

- funkcję kontrolną,
- funkcję kreacyjną.

Funkcja regulacyjna odnosi się do podporządkowania i ujednolicania działań politycznych. Dokonuje się to głównie poprzez normy polityczne oraz instytucjonalizację polityki przestrzennej. Polityka przestrzenna poprzez zawarte w niej zapisy ma prowadzić do unifikacji działań związanych z przestrzenią na terenie gminy. Takie pojmowanie funkcji polityki przestrzennej pozwala na istnienie i rozwijanie się spójnego systemu przestrzennego na obszarze gminy. Regulacje polityki przestrzennej zawarte są w instrumentach określających ten obszar działania politycznego władz lokalnych, który to aspekt zostanie omówiony szerzej w kolejnych rozdziałach dotyczących narzędzi polityki przestrzennej w gminie. Regulacje zawarte w dokumentach polityki przestrzennej stanowią podstawę funkcjonowania władz samorządowych, a w zależności od narzędzia władze lokalne wywierają pośredni lub bezpośredni wpływ na użytkowników przestrzeni. Funkcja regulacyjna sprowadza się również do określenia konkretnych celów i zadań, które władza lokalna zamierza realizować na obszarze gminy. Obok celów władze lokalne powinny również określić w dokumentach podstawy podejmowania przyszłych decyzji wykonawczych służących osiągnięciu celów polityki przestrzennej. Wszelkiego rodzaju postanowienia i wytyczne, mające formę nakazów, zakazów lub obowiązków, zawarte w dokumentach tworzących politykę przestrzenną w gminie mają na celu wprowadzenie porządku w funkcjonowaniu podstawowej jednostki terytorialnej. Dzięki takiemu podejściu polityka przestrzenna realizuje funkcję regulacyjną, która pozwala realizować założenia z fazy projektowej jej tworzenia.

Funkcja koordynacyjna oznacza konieczność zharmonizowania wszystkich elementów polityki przestrzennej, wykorzystywanych na obszarze gminy, z założeniami władz lokalnych oraz programem dotyczącym działań, które powinny charakteryzować się zgodnością z przyjętą, docelową wizją zagospodarowania przestrzennego i rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. Nie można zapominać, że koordynacja polityki przestrzennej powinna odbywać się już w fazie jej opracowywania poprzez integrację działań z różnych obszarów, do których polityka ta będzie się odnosiła – przestrzeń, gospodarka, społeczeństwo, kultura, środowisko przyrodnicze. Trzeba również zaznaczyć, że funkcja koordynacyjna ma na celu stwarzanie możliwości współpracy pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w procesy tworzenia oraz wdrażania założeń polityki przestrzennej. Koordynacja podczas realizacji celów polityki przestrzennej pozwala na integrację działań z nią związanych w czasie i przestrzeni, co ma pozwolić na wyższą skuteczność i efektywność osiągania celów polityki. Koordynacja może polegać również na zderzeniu i weryfikacji celów osiągniętych i celów zamierzonych z potrzebami społeczności lokalnej, tak aby zadania, które straciły aktualność nie były realizowane, a tym samym nie obniżały efektywności procesów związanych z polityką przestrzenną. Tak więc funkcja koordynacyjna związana jest zarówno z celową organizacją działań samorządu, jak i z oddziaływaniem na inne podmioty, by dostosowały swoje działania do założonych w polityce przestrzennej celów rozwoju gminy.

Trzecią funkcją, którą można przypisać polityce przestrzennej na poziomie gminy jest **funkcja informacyjna**, którą należy rozumieć dwojako, jako funkcję informacyjną *sensu stricte* oraz jako funkcję promocyjną. Funkcja informacyjna jest niezbędnym warunkiem pozwalającym na płynną i bezkonfliktową realizację założonych celów oraz na prowadzenie promocji gminy za pomocą narzędzi określających i budujących politykę przestrzenną – w szczególności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W sensie promocyjnym głównym zadaniem polityki przestrzennej jest dostarczenie obecnym i potencjalnym inwestorom informacji, które mają zmierzać do przełamania bariery nieznamośności działań podejmowanych przez władze oraz przyczynić się do zwiększenia atrakcyjności jednostki terytorialnej wśród przyszłych inwestorów. Funkcja promocyjna ma charakter perspektywiczny z uwagi na konieczność przewidywania podczas określania celów polityki przestrzennej, takich rozwiązań, które będą stanowić „magnes” dla potencjalnych inwestorów, w okresie realizacji jej celów. W odniesieniu do funkcji informacyjnej *sensu stricte* należy pamiętać, że niektóre z narzędzi polityki przestrzennej (np. planowanie przestrzenne), pozwalają na aktywne uczestnictwo w procesie ich opracowywania. W konsekwencji daje to lepsze możliwości realizacji założonych celów, ponieważ obywatel świadomy swoich praw i interesów, poprzez swoją aktywną postawę, może doprowadzić do realizacji wyznaczonych celów polityki przestrzennej. Podstawą dobrego działania i zaakceptowania przez społeczność lokalną celów polityki przestrzennej jest jawność i czytelność decyzji i procedur, a ciągła poprawa sytuacji w tej dziedzinie może doprowadzić do zapobiegania „społecznego blokowania inwestycji”, co uznawane jest za jedną z podstawo-

wych barier rozwoju gmin⁴². Ważnym elementem realizacji tej funkcji polityki przestrzennej jest również uczestnictwo społeczności lokalnej w wyborach samorządowych, przez co mieszkańcy w sposób pośredni partycypować mogą w decyzjach podejmowanych przez organ stanowiący – radę gminy (demokracja przedstawicielska).

Pozostałe dwie funkcje polityki przestrzennej nie mają tak dużego znaczenia, jak wcześniej wymienione, niemniej jednak nie można ich pominąć. **Funkcja kontrolna** polityki przestrzennej w gminie polega na możliwości ustanowienia przez władzę lokalną kryteriów oceny skuteczności i celowości zadań i podejmowanych decyzji. Funkcja ta ma również na celu weryfikację podejmowanych przez aktorów lokalnych decyzji, które mogą być niezgodne z założonymi w polityce przestrzennej celami. To zadanie polityki przestrzennej realizowane jest ściśle z funkcjami regulacyjną i koordynacyjną. Ostatnią z kanonu funkcji polityki przestrzennej jest **funkcja kreacyjna**, która polega na wprowadzaniu rozwiązań i metod ich realizacji. Ma miejsce w procesie określania polityki przestrzennej za pomocą jej narzędzi. Władze lokalne muszą pamiętać jednak, aby nie zaburzyć funkcji informacyjnej poprzez nieczytelność stosowanych rozwiązań.

Tak określone funkcje prezentują obraz i wagę polityki przestrzennej w kreowaniu przestrzeni i rozwoju gminy. **Żle określone cele zawarte w polityce przestrzennej gminy prowadzą do zaburzenia funkcji przyporządkowanych temu działaniu.** Tym samym określone kryteria oceny prezentowane w funkcji kontrolnej mogą dawać nieadekwatny do rzeczywistego obraz realizacji celów polityki. Pamiętać należy również, że **funkcje pełnione przez politykę przestrzenną mają charakter komplementarny wobec siebie.** Tym samym można pokusić się o stwierdzenie, że polityka przestrzenna może być najbardziej efektywna w przypadku, gdy wszystkie pięć elementów działa poprawnie. W przeciwnym razie podejście władz lokalnych musi ulec weryfikacji i dostosowaniu do sytuacji, w której znajduje się gmina.

1.4. Aktywna polityka przestrzenna gminy

Niezależnie od specyfiki gminy podejście władz lokalnych do funkcji i celów polityki przestrzennej może być realizowane w sposób aktywny lub bierny. **Bierna polityka przestrzenna** stosowana przez władze opiera się na wydaniu przez nie decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzeni na podstawie posiadanych dokumentów z zakresu polityki przestrzennej. W większości przypadków dokumenty te należą do narzędzi planowania przestrzennego. Pomijane są natomiast inne instrumenty i środki związane z możliwością szerszego kształtowania polityki przestrzennej gminy. Bierne podejście przejawia się również podejmowaniem doraźnych decyzji administracyjnych dotyczących zagospodarowania terenu. Odbyna się to najczęściej w przypadku, gdy w gminie pojawiają się inwestorzy. Tego rodzaju polityka władz prowadzi do punktowych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, co negatywnie wpływa na ład przestrzenny i możliwość równoważenia rozwoju przestrzennego gmin. Władze lokal-

ne charakteryzujące się bierną postawą wobec polityki przestrzennej nie wykorzystują innych, pozaplanistycznych instrumentów polityki przestrzennej, co powoduje zmniejszenie skuteczności i efektywności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W skrajnych przypadkach może okazać się, że studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są dokumentami martwymi, a plany miejscowe opracowywane na ich podstawie nie przystają do warunków społeczno-gospodarczych gminy. **Najważniejszą cechą biernej polityki przestrzennej jest koncentracja na określeniu celów oraz kierunków polityki zagospodarowania przestrzeni w danej jednostce.** W takim ujęciu mniejsze zainteresowanie (albo jego całkowity brak) wiąże się z wdrażaniem działań i instrumentów umożliwiających osiągnięcie założonego celu⁴³. W przypadku prowadzenia biernej polityki przestrzennej działania mogą być skuteczne, ale nieefektywne. Pomijane są tu bowiem analizy kosztów ponoszonych na osiągnięcie założonych celów. Podejście takie było typowe dla gospodarki centralnie planowanej. Okres transformacji systemowej doprowadził do uświadomienia sobie przez osoby zarządzające gminami, że polityka taka nie ma podstaw bytu w gospodarce rynkowej, która wymusza na jej uczestnikach elastyczność oraz jako podstawę stawia cel, którym jest uwzględnianie w działaniach gmin ponoszonych kosztów.

Doprowadziło to do podjęcia przez władze gmin aktywności w kierunku doskonalenia świadczenia usług publicznych oraz zmian w organizacji i zarządzaniu gminą. Tego rodzaju działania, z wykorzystaniem aktywnej polityki przestrzennej, pozwoliły na budowanie konkurencyjności i nastawienia prorynkowego gmin, a także pozwoliły na podwyższanie jakości, skuteczności i efektywności podejmowanych na jej obszarze działań⁴⁴. **Aktywne podejście do polityki przestrzennej gminy** charakteryzuje się określeniem celów polityki przestrzennej, przede wszystkim w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Określenie celów pociąga za sobą konieczność ich realizacji, co w przypadku aktywnej polityki przestrzennej wymusza na władzy lokalnej czynny udział w procesie zagospodarowywania przestrzeni. Aktywna realizacja polityki przestrzennej łączy się również z aktywną polityką społeczno-gospodarczą oraz, wspierającą obie strefy działalności, aktywną polityką w dziedzinie informacji⁴⁵.

Podstawą aktywnej polityki przestrzennej jest gmina, która dzięki osobowości prawnej, wspólnie z innymi podmiotami może podejmować działania inwestycyjne w granicach administracyjnych jednostki terytorialnej. Odbywa się to poprzez implementację w przestrzeń gminy inwestycji, które stają się „ogniskami inwestycyjnymi”, dzięki czemu możliwy jest wzrost atrakcyjności inwestycyjnej tych obszarów. Działania władz lokalnych powinny w tym względzie obejmować realizację zadań własnych, związanych w szczególności z zapewnieniem zaplecza infrastrukturalnego na obszarze gminy, stosując do tego celu elementy montażu finansowego, środki pomocowe oraz preferencyjne kredyty. Działania władz gminy powinny obejmować również rozszerzanie oferty inwestycyjnej o nowe grunty, przy jednoczesnym zapewnieniu jasnej sytuacji prawnej. Tego rodzaju działania zbliżają aktywną politykę przestrzenną do urbanistyki operacyjnej^{46,47}.

Aktywne działania władz lokalnych prowadzą w konsekwencji do tego, że gmina staje się inwestorem w swojej przestrzeni, a przejawem tego mogą być **elementy i sposoby prowadzenia polityki przestrzennej**, widoczne w:

- nacisku na wdrażanie ustalonych celów polityki przestrzennej, poszukiwanie skutecznych i efektywnych instrumentów wdrożenia,
- analizie kosztów realizacji celów: zabezpieczenie środków finansowych, połączenie wybranych celów z możliwościami finansowymi i organizacyjnymi, wykorzystywanie zasad zarządzania projektami w realizacji przedsięwzięć rozwojowych w mieście,
- wykorzystywaniu podejścia strategicznego w realizacji przyjętych celów rozwoju przestrzennego i powiązanych z nimi programów działania,
- wykorzystywaniu rozbudowanego zestawu instrumentów urbanistyczno-architektonicznych, prawnych, ekonomiczno-finansowych, organizacyjnych i marketingowych, które – w postaci spójnych programów działania – pozwalają władzom aktywnie oddziaływać na przekształcenia zagospodarowania przestrzennego oraz ułatwiają realizację infrastruktury,
- stosowaniu rynkowych instrumentów gospodarki gruntami zapewniających zwiększenie środków na realizację celów rozwoju gminy,
- podejmowaniu działań prewencyjnych, niedopuszczających do wystąpienia ograniczeń rozwoju,
- podejmowaniu aktywnych działań na rzecz łączenia różnych, zewnętrznych źródeł finansowania w realizacji programów rozwoju przestrzennego, w tym realizacji rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej⁴⁸.

Podsumowując można stwierdzić, że **aktywna polityka polega na przekształcaniu przedsięwzięć ze sfery przestrzennej i społeczno-gospodarczej, uznanych przez władze gminy za priorytetowe, w plan realizacji rzeczowo-finansowej**. Stworzenie tego rodzaju planu pozwala na połączenie go z planem bieżącej działalności gminy, co stanowi podstawę opracowania programu rozwoju gminy. Ten ostatni obejmuje poziom taktyczny i poziom operacyjny w procesie zarządzania gminą oraz jej rozwojem przestrzennym. Celem aktywnej polityki przestrzennej gminy jest więc doprowadzenie do takiego zainwestowania i zagospodarowania terenów gminy, który pozwoli na zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej oraz stworzy podstawy do rozwoju społeczno-gospodarczego⁴⁹.

Praktyka planistyczna wskazuje, że **aktywna polityka przestrzenna mimo dostrzegania przez władze jej zalet i możliwości, jest rzadko stosowana**. Za podstawę jej prowadzenia władze lokalne uznają koordynację działań w przestrzeni i łatwość oceny uzyskanych efektów. Władze lokalne traktują jako rzecz drugorzędną możliwość wykorzystania takich cech aktywnej polityki przestrzennej, jak: ocena finansowa, możliwości promocyjne i koordynacja działań w czasie. **Władze gmin są najczęściej skłonne wykorzystywać, aktywną politykę przestrzenną w przypadku finansowania dzia-**

łań ze środków publiczno-prywatnych. Trudnością w prowadzeniu aktywnej polityki przestrzennej jest brak wyznaczonych kanonów praktycznych i ustawowych z nią związanych, co często wpływa negatywnie na możliwość wykorzystania tego narzędzia w praktyce. Obawy budzą również koszty opracowań, związane z opracowywaniem dodatkowych dokumentów, pozwalających na efektywne wykorzystanie narzędzi aktywnej polityki przestrzennej. Z badań nad problematyką związaną z aktywną polityką przestrzenną stosowaną przez władze lokalne wynika, że w praktyce jedynie duże gminy miejskie są w stanie sporządzić kompleksowy plan działania pozwalający na osiągnięcie założonych efektów⁵⁰.

1.5. Instrumenty polityki przestrzennej gminy

Polityka to wyznaczanie celów oraz ich realizacja przy użyciu odpowiednich środków, pozwalających na ich skuteczne i efektywne osiąganie. W przypadku polityki przestrzennej, kluczowym punktem jej skutecznej realizacji jest znalezienie środków (sposobów) na skłonienie aktorów lokalnych do zachowań zgodnych z celami tej polityki⁵¹. Środki (sposoby) oddziaływania na aktorów lokalnych noszą w praktyce nazwę instrumentów, które często pojawiają się zamiennie z pojęciem narzędzia⁵². Według *Słownika Języka Polskiego PWN* instrument jest to środek służący do realizacji czegoś⁵³. Podobne podejście zostało zastosowane w niniejszym opracowaniu, a wypracowane zostało na podstawie literatury przedmiotu. Według Jerzego Regulskiego, Marii Ptaszyńskiej i Ewy Kaźmierskiej instrumenty są to prawnie określone sposoby jakich używają podmioty polityki przestrzennej, aby skłonić aktorów lokalnych do dostosowania swych zachowań do celów założonych w polityce przestrzennej⁵⁴. Autorzy wskazują również na fakt, że zakres i możliwości zastosowania instrumentu zależą od kompetencji podmiotu polityki przestrzennej, a możliwość ich zastosowania uzależniona jest od określenia, komu dane instrumenty mają służyć i przez kogo będą stosowane. Dopiero tak określone narzędzia mogą stać się podstawą prawidłowego funkcjonowania jakiejkolwiek polityki. Podobnie instrumenty polityki przestrzennej definiuje Michał Kulesza i Walerian Pańko, którzy stwierdzają, że dzięki instrumentom władza (niezależnie od szczebla) może oddziaływać na podmioty gospodarujące, które znajdują się w konkretnych warunkach przestrzennych⁵⁵. Na temat instrumentów polityki przestrzennej pisze również Bolesław Winiarski, który definiuje je jako instytucje sfery regulacji społecznego procesu gospodarczego, wykorzystywane przez podmioty polityki przestrzennej do wpływania na, zgodne z wytycznymi polityki, zachowanie się elementarnych jednostek gospodarki⁵⁶. Niezależnie od zaprezentowanych definicji do wyjaśnienia pojęcia instrumentu użyć można również określenia Natalii Gajl, która instrument traktuje jako układ bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania, którego struktura i cechy zdeterminowane są przez cel, który ma zostać osiągnięty przy jego zastosowaniu⁵⁷. Janusz Kot pojęcie instrumentu opisuje jako środek,

dzięki któremu możliwe jest oddziaływanie na uczestników procesu i strukturę systemu, w zakresie kontrolowanych przez władze lokalne kanałów wejść i wyjść. Wszystko to prowadzić ma do osiągnięcia pożądanych, z punktu widzenia celów, zmian w systemie, na który oddziałują instrumenty⁵⁸.

Należy podkreślić, że **każde z przytoczonych wyjaśnień pojęcia instrumentu** (narzędzia) **prezentuje aspekt celowości działania przy użyciu instrumentów**. Zastosowanie przez władze lokalne instrumentów, będących w ich dyspozycji, ma prowadzić do zachowań podmiotów działających na danym obszarze, zgodnych z założeniami polityki przestrzennej oraz pozwalających na realizację założonych w niej celów. Rozważania nad pojęciem instrumentu prowadzą również do wniosku, że **stosowane przez władze lokalne narzędzia muszą podlegać stałej weryfikacji i powinny być dobierane w zależności od celu, jaki należy osiągnąć**. Tym samym stwierdzić należy, że instrumenty są pochodnymi celów, jakie podmioty zamierzają zrealizować⁵⁹. Używane instrumenty powinny stanowić podstawę do stworzenia spójnego systemu, pozwalającego na skuteczne i efektywne realizowanie założonych celów. Za spójne i efektywne działanie instrumentów odpowiedzialność ponoszą władze lokalne, które powinny dobierać je w sposób przemyślany i pozwalający na koordynację zachowań aktorów lokalnych, aby osiągnąć pożądany stan rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego. Jest to możliwe przy uwzględnieniu konieczności dążenia do bezkonfliktowego osiągania celów. Należy pamiętać, że tylko praktyka pozwala na ocenę skuteczności instrumentów w realizacji założonych celów. Podobnie tylko w procesie sterowania instrumenty stosowane przez władze lokalne mogą być weryfikowane pod względem ich użyteczności⁶⁰.

Wykorzystanie instrumentów związane jest z ich cechami, których ocena pozwala na sprawną realizację założonych celów. Podstawowymi kryteriami oceny są:

- szybkość działania instrumentu – rozumiana jako czas potrzebny do realizacji celu od momentu zastosowania instrumentu,
- zmienność – rozumiana, po pierwsze – jako możliwość zastosowania instrumentu do wielu niezależnych sytuacji, po drugie – jako możliwość zmiany lub odwrócenia efektu po zastosowaniu narzędzia,
- zakres wywoływania efektów (skutków)⁶¹.

Niezależnie od cech poszczególnych narzędzi stosowanych w polityce przestrzennej, konieczne jest uwzględnienie efektów, jakie mogą być osiągnięte w długim lub krótkim okresie. Sprawą oczywistą jest fakt, że osiągnane efekty mogą mieć wymiar pozytywny lub negatywny. Szczególnie ważne jest więc uwzględnienie efektów negatywnych, które oddziałują na skuteczność realizowanej polityki. W literaturze przedmiotu wskazuje się również na konieczność uwzględnienia wcześniej zastosowanych narzędzi, ponieważ często mają one wpływ na działanie obecnie stosowanych instrumentów. Podobnie jak w przypadku efektów, oddziaływanie instrumentów pomiędzy sobą może mieć charakter wspomagający lub osłabiający. Ważnym elementem, mającym wpływ na dobór instrumentów jest wiedza na temat dostępnego instrumentarium, wiedza w zakresie sterowania układami lokalnymi oraz informacje na temat