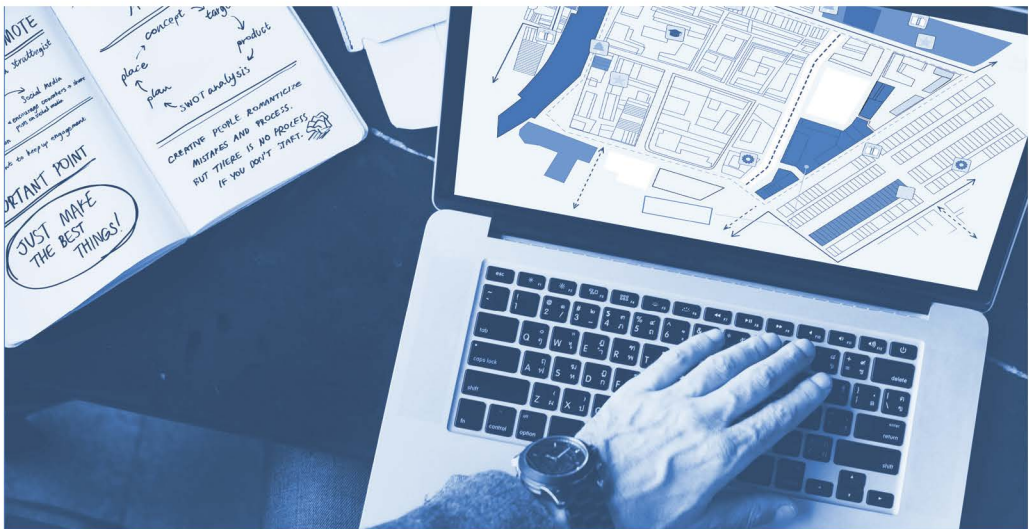


**Ekonomia**

# **Planowanie przestrzenne gmin wiejskich**

**Zastosowanie koncepcji  
polityki opartej na dowodach**

**Marcin Feltynowski**



# **Planowanie przestrzenne gmin wiejskich**



WYDAWNICTWO  
UNIWERSYTETU  
ŁÓDZKIEGO

**Ekonomia**

# **Planowanie przestrzenne gmin wiejskich**

**Zastosowanie koncepcji  
polityki opartej na dowodach**

Marcin Feltynowski

Marcin Feltynowski – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny  
Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, 90-255 Łódź, ul. POW 3/5

RECENZENCI

*Krzysztof Heffner, Adam Senetra*

REDAKTOR INICJUJĄCY

*Monika Borowczyk*

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

*Ewa Siwińska*

SKŁAD I ŁAMANIE

*Munda – Maciej Torz*

PROJEKT OKŁADKI

*Katarzyna Turkowska*

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/Rawpixel

© Copyright by Marcin Feltynowski, Łódź 2018

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2018

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.08117.17.0.M

Ark. wyd. 17,0; ark. druk. 17,5

ISBN 978-83-8088-954-5

e-ISBN 978-83-8088-955-2

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

[www.wydawnictwo.uni.lodz.pl](http://www.wydawnictwo.uni.lodz.pl)

e-mail: [ksiegarnia@uni.lodz.pl](mailto:ksiegarnia@uni.lodz.pl)

tel. (42) 665 58 63

# Spis treści

Wstęp	7
Rozdział 1	
<b>Przestrzeń, ład przestrzenny i rozwój zrównoważony</b>	<b>17</b>
1.1. Przestrzeń w naukach ekonomicznych	17
1.2. Od gospodarowania przestrzenią do zagospodarowania przestrzennego	28
1.3. Wielowymiarowe spojrzenie na ład przestrzenny	36
1.4. Rozwój zrównoważony w planowaniu przestrzennym	46
Rozdział 2	
<b>Nowe nurty teoretyczne a polityka przestrzenna</b>	<b>53</b>
2.1. Polityka przestrzenna gmin w ekonomii zrównoważonego rozwoju	53
2.2. Polityka przestrzenna gmin a koncepcja <i>good governance</i>	62
2.3. Polityka przestrzenna w koncepcji społeczeństwa informacyjnego	69
Rozdział 3	
<b>Od koncepcji polityki opartej na dowodach do planowania przestrzennego opartego na dowodach</b>	<b>83</b>
3.1. Geneza i próba definicji polityki opartej na dowodach	83
3.2. Istota polityki opartej na dowodach	85
3.3. Ekonomizacja funkcjonowania samorządów lokalnych – zagrożenie dla polityki opartej na dowodach	90
3.4. Planowanie przestrzenne oparte na dowodach	96
Rozdział 4	
<b>Planowanie przestrzenne gmin – geneza, uwarunkowania, instrumenty</b>	<b>107</b>
4.1. Gminy wiejskie w systemie planowania przestrzennego XX wieku	107
4.2. System planowania przestrzennego po roku 2003	116
4.3. Wielość i stabilność zasad planowania przestrzennego	130
4.4. Rola planowania przestrzennego w gminach wiejskich	134

Rozdział 5

**Specyfika planowania przestrzennego gmin wiejskich  
– analiza stanu** **139**

- 5.1. Użytkowanie gruntów w dokumentach z zakresu planowania przestrzennego 139
- 5.2. Nowe technologie w planowaniu przestrzennym gmin wiejskich 149
- 5.3. Wykorzystanie narzędzi i danych dla wsparcia polityki opartej na dowodach 163
- 5.4. Typologia gmin wiejskich ze względu na stosowanie podejścia opartego na dowodach 170

Rozdział 6

**Możliwości zastosowania planowania przestrzennego opartego  
na dowodach – studia badawcze** **183**

- 6.1. Koszty opracowań – kryterium planowania przestrzennego opartego na dowodach 183
- 6.2. Atrakcyjność inwestycyjna – podstawa opracowywania planów miejscowych 190
- 6.3. Zmiany zagospodarowania przestrzennego dowodem w procesach decyzyjnych 201
- 6.4. Pojemność przestrzenna w gminach wiejskich – podejście oparte na zindywidualizowanych danych 212
- 6.5. Wielokryterialne wspomaganie decyzji wyboru obrębów dla opracowania planów miejscowych 224

Podsumowanie. Wyzwania w obszarze planowania przestrzennego opartego na dowodach 239

Spatial planning of rural communes. Application of an evidence-based policy concept (Summary) 247

Bibliografia 249

Spis rysunków 269

Spis tabel 273

Aneks 275

Od Redakcji 279

# Wstęp

Zmieniający się świat oraz procesy transformacji wpłynęły na kształtowanie systemu planowania przestrzennego w Polsce. Obecnie funkcjonująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. utrzymała kształt rozwiązań stosowanych w systemie zaproponowanym w połowie lat 90. XX w. Samodzielność planistyczna gmin powoduje, że to władze najniższego szczebla podziału administracyjnego kraju stają się podstawowym podmiotem kreowania zagospodarowania przestrzeni. Niestety, z uwagi na przyjęcie założenia, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są rozwiązaniami co do zasady fakultatywnymi, spowodowało, że obszar kraju został pozbawiony wytycznych w zakresie planowania przestrzennego. Dodatkowy wpływ na taki stan rzeczy miała również decyzja, że opracowania sporządzone przed wejściem w życie ustawy z 1994 r. tracą ważność z początkiem 2004 r. Sytuacja ta miała również wpływ na finanse gmin, które musiały zmierzyć się z koniecznością pokrywania kosztów sporządzenia nowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz zagwarantować środki na ewentualne odszkodowania wynikające z realizacji założeń ustawowych. Dodatkowo gminy musiały także zapewnić środki na realizację zadań publicznych zapisanych i przyjętych w prawie lokalnym.

Polityka przestrzenna jako jedna z podstawowych polityk na szczeblu lokalnym uzależniona jest od podmiotu, który w określonym czasie sprawuje władzę oraz jego znajomości procesów zachodzących w przestrzeni. Przestrzeń jako przedmiot polityki ulega przekształceniom, które możliwe są dzięki stosowaniu odpowiednich narzędzi wspieranych przez zewnętrzne badania, ekspertyzy oraz zasoby danych. Zmiany systemu planowania przestrzennego nie pozostały bez wpływu na działania podejmowane przez władze gmin wiejskich. Wynikało to z założenia, że jednostki te funkcjonują w oparciu o znacznie mniejsze budżety niż gminy o innym statusie administracyjno-prawnym. W nowych uwarunkowaniach nie bez znaczenia okazało się zaplecze kadrowe. Z jednej strony musiało ono w pierwszych latach po zmianach dostosować się do nowych rozwiązań prawnych, z drugiej zaś operować na szczeblu gminy decyzjami administracyjnymi, które obniżały spójność przestrzeni oraz wpływały negatywnie na ład przestrzenny i rozwój



zrównoważony. Złożoność systemu planowania przestrzennego oraz jego powiązania z innymi aktami prawnymi wciąż prowadzą do niskiej czytelności procedur zarówno z perspektywy pracowników administracji publicznej, jak i mieszkańców. Wpływ na taki stan rzeczy mają w przypadku gmin wiejskich niedobory kadrowe wydziałów zajmujących się planowaniem przestrzennym.

Wsparciem dla wskazanych zjawisk w planowaniu przestrzennym jest rozwój społeczeństwa informacyjnego. Krokiem milowym w tym zakresie był dynamiczny postęp w zakresie technologii informacyjnych, które przyczyniły się do progressu w dziedzinie systemów informacji przestrzennej. Wyrazem tego były prace podejmowane na szczeblu Unii Europejskiej, która w 2007 r. ogłosiła Dyrektywę INSPIRE [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej]. Konsekwencją tego było jej transponowanie do porządku prawnego państw członkowskich. Wdrożenie tych przepisów wymusza na administracji wszystkich szczebli gromadzenie zbiorów danych, które dotyczą wielu tematów powiązanych z przestrzenią. Daje to możliwość upowszechnienia informacji przestrzennej oraz budowania zasobu, który może być wtórnie wykorzystywany przez podmioty administracji publicznej, w tym również samorządy gminne. Należy podkreślić, że przed podstawowymi jednostkami podziału terytorialnego kraju stoją również zadania wynikające z Dyrektywy INSPIRE, które odnoszą się do konieczności zbierania i opracowywania zbiorów danych przestrzennych związanych z tematem zagospodarowania przestrzennego.

Zwiększanie zasobu danych i informacji pozwala na wykorzystywanie ich w procesach decyzyjnych dotyczących wszystkich obszarów funkcjonowania samorządu lokalnego, w tym również planowania przestrzennego. Dostępny zasób danych i informacji staje się podstawą wnioskowania, które prowadzi do kreowania wiedzy o konkretnych jednostkach terytorialnych oraz pozwala na łatwe agregowanie i dezagregowanie otrzymywanych informacji. Staje się to podstawą do oceny działań własnych jednostki terytorialnej oraz umożliwia dokonywanie zestawień, porównań oraz kompleksowych opracowań dotyczących przestrzeni. Podejście takie jest istotne z punktu widzenia planowania przestrzennego, które wskazuje na potrzebę wykonywania studiów uwarunkowań obszarów większych niż podstawowa jednostka podziału terytorialnego, czego przykładem są ramowe studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związków metropolitalnych. Podobnie informacje przestrzenne i generowana z nich wiedza stają się podstawą do podejmowania decyzji w procesach rewitalizacji, których nie można rozpatrywać bez uwzględnienia zasobu, którym jest przestrzeń.

Zjawiska przestrzenne są podstawą badań różnych dyscyplin naukowych, podobnie jak procedury związane z gospodarowaniem przestrzenią, które w swej interdyscyplinarności pozwalają na podnoszenie wskazanej problematyki przez szeroko pojęte środowisko naukowe. Przestrzeń staje się również obszarem badań nauk ekonomicznych, przez co ekonomiczne aspekty zagospodarowania prze-

strzennego znajdują odzwierciedlenie w tej dyscyplinie. W odniesieniu do gospodarowania przestrzenią badania ekonomiczne skupiają się na różnych perspektywach, w których pojawiają się również aspekty związane z dobrym rządzeniem oraz koniecznością stosowania zasad rozwoju zrównoważonego. Konsekwencją tego procesu myślowego jest konieczność oparcia badań związanych z przestrzenią na koncepcji *good governance*, która poprzez uwzględnienie poszczególnych elementów opisujących tę ideę wpływa na efektywność i skuteczność podejmowanych decyzji. Szczególnie istotne jest stosowanie tej koncepcji w planowaniu przestrzennym, które wymaga partycypacji społecznej i współuczestnictwa w tworzeniu dokumentów kreujących politykę przestrzenną. Wymusza to również zwiększenie poziomu przejrzystości i czytelności tych dokumentów, co przekłada się na późniejszą realizację ich założeń związaną z akceptacją i zrozumieniem przez aktorów lokalnych.

Podjęcie to spójne jest z założeniami prezentowanymi w ramach ekonomii zrównoważonego rozwoju. Ten rozwijający się nowy paradygmat w naukach ekonomicznych uznaje za konieczne odpowiednie traktowanie przestrzeni jako zasobu, który jest dobrem ograniczonym. Ekonomia zrównoważonego rozwoju zakłada podejście oparte na perspektywie długookresowej przy założeniu poszanowania wszystkich dóbr, które mogą ulegać degradacji poprzez złe zarządzanie. Powiązania te pozwalają na wskazanie, że przestrzeń, jako dobro ograniczone, musi podlegać tym samym zasadom poszanowania, co wartości przyrodnicze i kulturowe. Ekonomia zrównoważonego rozwoju wykorzystuje osiągnięcia ekonomii tradycyjnej oraz środowiskowej. Posługując się tezami, badacze wskazują na potrzebę dalszej ewolucji badań związanych z rozwojem zrównoważonym w ekonomii zrównoważonego rozwoju. Podkreślana jest również potrzeba interdyscyplinarnego podejścia do problematyki wykorzystania zasobów, co wymusza odpowiednie kreowanie prawa, aby zarówno aktorzy lokalni, jak i globalna społeczność dostrzegali potrzebę zmian niezbędnych do praktycznego wdrażania rozwoju zrównoważonego.

Podjęcie prezentowane w ekonomii zrównoważonego rozwoju oraz pozostałych koncepcjach wykorzystanych na potrzeby pracy skłoniło do podjęcia badań w zakresie polityki opartej na dowodach (*evidence based policy*) w sferze planowania przestrzennego. Wykorzystywanie dowodów w planowaniu przestrzennym w dotychczasowym systemie planowania przestrzennego powinno być zjawiskiem powszechnym. Jednak od początku zmian systemu planowania przestrzennego w latach 90. nie nastąpiły istotne zmiany w zakresie źródeł oraz wykorzystania osiągnięć naukowych w planowaniu przestrzennym. Jest to szczególnie ważne z perspektywy gmin wiejskich, które charakteryzują się niższą dostępnością do osiągnięć naukowych w tym obszarze. Pokazuje to, że w przypadku gmin wiejskich utrudnione jest osiągnięcie założeń polityki opartej na dowodach, według których decyzje polityczne wynikają ze ścisłego i dokładnego wykorzystania dowodów naukowych [Parkhurst 2017, s. 4]. Dzięki wykorzystaniu podejścia

do polityki opartej na dowodach możliwe jest wypracowywanie kompromisu pomiędzy różnymi grupami aktorów lokalnych, co możliwe jest poprzez dokumentowanie ich dowodami płynącymi z danych i badań naukowych.

Polityka oparta na dowodach dąży do wykorzystania dotychczasowej wiedzy, osiągnięć naukowych i technologicznych oraz do budowania nowych zasobów wiedzy, które mogą być wykorzystywane w przyszłości w procesie decyzyjnym. Jest to szczególnie ważne z punktu widzenia kadencyjności władz lokalnych. Budowane zasoby wiedzy na szczeblu lokalnym mogą być wykorzystywane wielotorowo, ponieważ planowanie przestrzenne jest sprzężone z innymi politykami cząstkowymi. Ważnym elementem stosowania dowodów na szczeblu lokalnym jest również możliwość wykorzystania danych i wiedzy w procesie monitoringu zmian. W przypadku planowania przestrzennego jest to wciąż rzadkie zjawisko, ponieważ gospodarowanie przestrzenią do tej pory opierało się na danych analogowych, co utrudniało ponowne wykorzystanie materiału badawczego.

Ważnym czynnikiem w warunkach lokalnych wynikającym ze stosowania koncepcji polityki opartej na dowodach jest wykorzystanie racjonalnych i obiektywnych wytycznych do podejmowania decyzji w sferze planowania przestrzennego. Takie podejście odróżniać się ma od tradycyjnych rozwiązań, związanych z przyzwyczajeniami zarządzających przestrzenią, stawianiem interesu prywatnego ponad dobro publiczne czy błędnym podejściem rządzących do rozwiązywania problemów przestrzennych. Podejście oparte na dowodach powiązane jest również z koncepcją społeczeństwa informacyjnego, co przejawia się w planowaniu przestrzennym przez wykorzystywanie technologii GIS (*Geographical Information System*). Zgodnie z tym należy dążyć do upowszechniania danych gromadzonych przez samorządy lokalne, budować i udostępniać dla społeczności lokalnej informatyczne narzędzia dialogu w postaci geoankiet, wyszukiwać rozwiązań już zaimplementowanych w kraju i na świecie w zakresie badań praktycznych i teoretycznych [Argyrous 2012]. Problem ten można zaobserwować w obecnym podejściu do planowania przestrzennego w gminie, gdzie władze lokalne nie upowszechniają posiadanych zasobów, a interesy prywatne wpływają na podejmowane decyzje. Często prowadzi to do zagospodarowania przestrzeni w sposób sprzeczny z uwarunkowaniami, tj. zabudowy terenów zalewowych, lokalizacji uciążliwych obiektów w bezpośrednim sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej, dezintegracji przestrzeni poprzez brak ładu przestrzennego, czy odrolnienia gruntów o wysokich klasach bonitacyjnych [NIK 2017]. Sytuacja taka ma również miejsce w gminach wiejskich, gdzie kontrola społeczności lokalnej nad procesami planistycznymi jest niższa, dlatego upowszechnianie raportów, danych oraz budowanej wiedzy o przestrzeni lokalnej powinno być elementem prowadzenia procesu politycznego.

Sposobem na tego typu wyzwania wynikające z tradycyjnego podejścia do procesu planowania przestrzennego jest wykorzystanie podejścia opartego na dowodach. Rola koncepcji polityki opartej na dowodach skupia się bowiem na pod-

noszeniu skuteczności i obiektywizacji polityki przestrzennej. Dzięki wdrażaniu założeń polityki opartej na dowodach możliwe jest przełożenie przepisów ustawowych na czytelny obraz w planowaniu przestrzennym, który będzie respektowany zarówno przez urzędników, jak i społeczność lokalną. Dowody mogą pochodzić z prowadzonych badań naukowych, ale także z wyników analiz prowadzonych przez władze lokalne w ramach realizacji zadań własnych gminy. Z perspektywy planowania przestrzennego zakres dostępnej informacji przestrzennej ulega ciągłej poprawie, a zasoby te dostępne są dla władz samorządowych nieodpłatnie. Podobnie zasób informacji przestrzennej powinien być budowany w ramach realizacji zadań własnych wykonywanych w jednostkach samorządowych, co pozwala na lepsze zarządzanie posiadanymi informacjami oraz prowadzenie złożonych analiz na podstawie danych przestrzennych. W przypadku planowania przestrzennego należy uznać, że analizy oparte nadostępnych zbiorach danych przestrzennych i statystycznych dotyczą wszystkich sfer funkcjonowania gminy. Do tego celu konieczne jest otwarcie się władz lokalnych na eliminację luki w wiedzy, która szczególnie zauważalna jest w jednostkach wiejskich, nie dysponujących tak dobrym zapleczem kadrowym, jak ma to miejsce w dużych gminach miejskich.

Wykorzystanie i wizualizacja informacji przestrzennej w planowaniu przestrzennym z jednej strony pozwala na prowadzenie dedukcji opartej na dowodach i podejmowanie decyzji na podstawie wniosków płynących z prowadzonego postępowania. Z drugiej strony daje ona również możliwość prezentacji danych na szerszym forum lokalnym oraz wariantowania rozwiązań, co pozwala na spełnienie podstawowych wymogów stawianych w koncepcji *good governance*. Pozwala to również na wskazanie rozwiązań o najwyższym stopniu akceptowalności z perspektywy społecznej, politycznej, środowiskowej, gospodarczej i kulturowej. Tego rodzaju podejście daje możliwość wdrażania w rozwiązaniach polityki przestrzennej zasad rozwoju zrównoważonego zbieżnych z wizją większości aktorów lokalnych.

Problemy związane z czytelnością, przejrzystością, a przede wszystkim jakością planowania przestrzennego stają się polem dla badań naukowych, które próbują wyjaśnić przyczyny i skutki złego zarządzania przestrzenią. Tradycyjne podejście szczególnie zauważalne jest w przypadku gmin wiejskich. Podniesienie jakości planowania przestrzennego zgodnego ze standardami koncepcji naukowych *good governance*, społeczeństwa informacyjnego, ekonomii zrównoważonego rozwoju możliwe jest poprzez wdrażanie planowania przestrzennego opartego na dowodach. O ile polityka oparta na dowodach ma na świecie niespełna 20-letnią tradycję, o tyle wykorzystanie jej w planowaniu przestrzennym jest zjawiskiem nowym. Reorientacja podejścia do planowania przestrzennego na obszarach wiejskich budować ma nowe podejście do wykorzystania istniejących narzędzi, wyników badań oraz doświadczenia ekspertów, co prowadzi do ułatwienia działań w obszarze funkcjonowania gminy. Stwarza to również możliwości dla obsługi sfery planowania przestrzennego przez małe zespoły pracowników administracji publicznej.

Wymaga to jednak wykorzystania osiągnięć naukowych, których istotną część stanowią rozwiązania proponowane w publikacji. Planowanie przestrzenne oparte na dowodach pozwala również na weryfikację ponoszonych kosztów w związku z przyjętym modelem zarządzania przestrzenią w gminie. Wykorzystanie tego podejścia pozwala również na wskazanie metod wykorzystujących dane przestrzenne i opinie ekspertów w celu wyznaczenia terenów o wysokim priorytecie do opracowania planu zagospodarowania przestrzennego.

Celem głównym pracy jest identyfikacja metod i narzędzi polityki opartej na dowodach, pozwalających na prowadzenie badań i wykorzystanie ich w procesach decyzyjnych w planowaniu przestrzennym. Przedmiotem jest również wskazanie specyfiki stosowania podejścia opartego na dowodach w planowaniu przestrzennym na terenach gmin wiejskich. Cel główny zdekomponowany został na cele szczegółowe. Pierwszy z nich koncentruje się na ocenie stanu istniejącego badań związanych ze sferą planowania przestrzennego wspomaganą przez politykę kształtowaną na dowodach. Drugi cel szczegółowy odnosi się do rozpoznania uwarunkowań i potencjalnych problemów planowania przestrzennego gmin wiejskich w kontekście polityki opartej na dowodach. Ostatni cel szczegółowy polega na wskazaniu podejścia i próbie zastosowania go na potrzeby wdrażania planowania przestrzennego opartego na dowodach w wybranych gminach wiejskich.

Tok rozumowania przyjęty na potrzeby opracowania pozwolił na wskazanie też pracy:

1. W procesach podejmowania decyzji wzrasta rola informacji przestrzennej, która stanowi zasób wspomagający procedury związane z polityką opartą na dowodach.
2. Jakość podejmowanych decyzji związanych z planowaniem przestrzennym jest pochodną posiadanych zasobów informacji oraz sposobów ich zastosowania w administracji publicznej.
3. Planowanie przestrzenne oparte na dowodach jest słabo wykorzystywanym w praktyce działaniem podejmowanym przez władze lokalne.
4. Podejście oparte na dowodach w gminach wiejskich pozwala na niwelację luki w wiedzy wynikającej z poziomu rozwoju technologii oraz podnoszenia jakości zarządzania przestrzenią gminy wiejskiej.

Hipoteza badawcza pracy zakłada, że istniejący, publiczny zasób danych statystycznych i przestrzennych pozwala na pogłębienie wiedzy i prowadzenie analiz pozwalających na realizację planowania przestrzennego opartego na dowodach, poprzez dostarczanie dowodów możliwych do wykorzystania na gruncie procesów decyzyjnych w gminie.

Przyjętemu tokowi myślowemu podporządkowana została konstrukcja monografii, składająca się z rozważań teoretycznych i empirycznych. Część teoretyczna pracy oparta jest na czterech rozdziałach. Pierwszy stanowi przegląd literatury pozwalający na uporządkowanie pojęć związanych z planowaniem przestrzennym. Jego podstawą są rozważania na temat przestrzeni jako przedmiotu badań

w naukach ekonomicznych i dyscyplinach pokrewnych. W tej części opracowania prezentowane są zależności pomiędzy poszczególnymi definicjami odnoszącymi się do najbardziej ogólnych pojęć, do których zaliczyć należy gospodarowanie przestrzenią, do pojęć o charakterze szczegółowym, czyli zagospodarowania przestrzennego. Rozdział wzbogacony jest wyjaśnieniem pojęć ładu przestrzennego oraz rozwoju zrównoważonego, które stanowią kwintesencję systemu planowania przestrzennego wskazaną w aktach prawnych związanych bezpośrednio i pośrednio z obszarem planowania przestrzennego. Rozważania zawarte w rozdziale odnoszą się do planowania przestrzennego realizowanego w podstawowych jednostkach podziału terytorialnego, które kształtują polską przestrzeń. Należy uznać, że unifikacja systemu planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym zauważalna w całym okresie powojennym pozwala na odnoszenie tych rozważań do wszystkich gmin, niezależnie od statusu prawno-administracyjnego.

Rozdział drugi poświęcony jest dorobkowi teoretycznemu nurtów, które powiązane są z planowaniem przestrzennym i mogą wpływać na jego skuteczność i efektywność. Rozważania dotyczące polityki przestrzennej, której narzędziem jest planowanie przestrzenne, opierają się na powiązaniu tej polityki lokalnej z ekonomią zrównoważonego rozwoju czy koncepcją społeczeństwa informacyjnego i *good governance*. We wskazanych koncepcjach i teorii ekonomicznej można znaleźć odniesienia do dobra ograniczonego, którym jest przestrzeń. Upoważnia to badacza do stwierdzenia, że rozważania odnoszące się do prezentowanych podejść teoretycznych są podstawą podnoszenia jakości funkcjonowania administracji publicznej również w sferze planowania przestrzennego.

Przyjęte założenia teoretyczne zawarte w rozdziale drugim mają przełożenie na prezentację koncepcji polityki opartej na dowodach, która zaprezentowana została w rozdziale trzecim. Podstawą rozważań w tej części pracy jest zdefiniowanie polityki opartej na dowodach oraz ujęcie historyczne koncepcji. W rozdziale prezentowana jest istota zjawiska, którym jest polityka oparta na dowodach wraz z prezentacją wartości dodanej, jaką niesie ze sobą stosowanie tego podejścia. Ważnym elementem wpływającym na jakość polityk częściowych jest również ekonomizacja przestrzeni, która może wpływać na zachowania jej użytkowników. Jest to również element negatywnie wpływający na możliwość opierania się na dowodach, ponieważ wartości ekonomiczne i konfliktogenność procesów w polityce przestrzennej mogą wpływać na jakość podejmowanych decyzji. Kwintesencję tej części pracy stanowią rozważania dotyczące polityki opartej na dowodach oraz jej odniesień do sfery planowania przestrzennego. Konsekwencją czego jest wprowadzenie pojęcia planowania przestrzennego opartego na dowodach.

Ostatni rozdział teoretyczny jest źródłem porządkowania wiedzy i informacji na temat systemu planowania przestrzennego, ze szczególnym uwzględnieniem gmin wiejskich. Podstawę opisu stanowią przepisy skodyfikowane na dzień 1 stycznia 2017 r., którymi posługiwały się podstawowe jednostki terytorialne badane w ramach części empirycznej monografii. Rozdział ten ma charakter



porządkujący oraz wskazuje na zmianę podejścia do planowania przestrzennego w odniesieniu do poszczególnych typów gmin, które nastąpiło w XX w. i kontynuowane jest obecnie. Stanowi to poszerzenie stosowanego w literaturze przedmiotu stanowiska opartego na prezentacji obowiązującego systemu oraz zasad, na których się opiera. Domknięcie tej części monografii stanowią rozważania wskazujące na rolę planowania przestrzennego w gminach wiejskich.

Dwa kolejne rozdziały stanowią empiryczną część monografii. W rozdziale piątym zilustrowane zostały różnice występujące w planowaniu przestrzennym w gminach wiejskich w Polsce w odniesieniu do tych samych elementów agregowanych dla wszystkich typów gmin. Analizy te dokonane zostały na podstawie materiałów wtórnych, pochodzących z badania 1.02.04(17) *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne* (PZP-1) prowadzonego przez właściwego ministra do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, zgodnie z Programem Badań Statystycznych Statystyki Publicznej (GUS). Dodatkowo elementem wykorzystanym w tej części pracy były badania własne, których przedmiotem było szeroko pojęte planowanie przestrzenne gmin, co pozwoliło na wnioskowanie dotyczące gmin wiejskich oraz użycie pozostałych informacji jako tła dla podjętych rozważań. Pozwoliło to również na zaprezentowanie specyfiki planowania przestrzennego gmin wiejskich. Konsekwencją przeprowadzonych analiz była ocena wykorzystania potencjału w zakresie polityki opartej na dowodach w sferze planowania przestrzennego. Wynikiem zastosowanego podejścia jest typologia gmin ze względu na stosowanie podejścia opartego na dowodach w planowaniu przestrzennym. Eksploracja wykorzystania potencjału w zakresie planowania przestrzennego opartego na dowodach bazuje na autorskich założeniach, wykorzystujących wyniki badań prowadzonych w gminach wiejskich.

Ostatni rozdział monografii to studium badawcze związane z możliwościami implementacji planowania przestrzennego opartego na dowodach w gminach wiejskich. Prowadzone badania odnoszą się do celowego wyboru gmin, które dzięki zgromadzonym danym statystycznym i przestrzennym pozwoliły na implementację zaproponowanych metod. Rozdział ten nie wyczerpuje wszystkich narzędzi możliwych do zastosowania w praktyce planowania przestrzennego opartego na dowodach w gminach wiejskich. Stanowi jednocześnie paletę potencjalnych, darmowych zbiorów danych oraz zasobów własnych gmin wiejskich możliwych do użycia we wnioskowaniu naukowym, dotyczącym sfery przestrzennej. Jest to jednocześnie zestaw sugestii i wytycznych związanych z wykorzystaniem wyników badań naukowych na potrzeby procesu decyzyjnego. Metodologia badań, prezentowana w tym rozdziale, pozwala na prowadzenie porównywalnych badań w przyszłości, jak również stanowi bazę wiedzy dla samorządów lokalnych, które mogą wzorować się na zaproponowanych w monografii rozwiązaniach. Rozdział ten prezentuje możliwe do wykorzystania metody badawcze w procesach wsparcia planowania przestrzennego opartego na dowodach. Metody te po-

zwalają na przeprowadzenie rozważań zmierzających do realizacji wskazanych celów badawczych. Domknięciem całości rozważań jest podsumowanie zawierające wskazówki co do wyzwań stojących przed samorządami wiejskimi w zakresie planowania przestrzennego opartego na dowodach, jak również dla badaczy związanych z prezentowanym obszarem badań.

W procesie dedukcji naukowej wykorzystane zostały różne metody badawcze, które w części teoretycznej obejmowały analizę literatury przedmiotu, która stała się podstawą dla metody opisowej wspartej analizą historyczną użytą w ostatnim z rozdziałów teoretycznych. W części empirycznej pracy ważna z perspektywy naukowo-badawczej okazała się eksploracja materiałów zastanych (*desk research*) oraz badania ankietowe, wsparte analizą statystyczną otrzymanych wyników. Badanie *desk research* opierało się na wykorzystaniu materiałów pochodzących z: Głównego Urzędu Statystycznego, zbiorów danych przestrzennych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii oraz badanych gmin i instytucji posiadających opracowania tematyczne, takich jak: Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Copernicus Land Monitoring Service czy Europejska Agencja Środowiska (European Environment Agency (EEA)). W empirycznej części pracy wykorzystana została wielokryterialna metoda hierarchicznej analizy problemów decyzyjnych (*Analytic Hierarchy Process* – AHP). Założenia tej metody wymuszają wykorzystanie wywiadów eksperckich. Nie bez znaczenia okazały się również opracowania empiryczne dostępne w literaturze przedmiotu, które stały się punktem odniesienia do prowadzonych aktualnie badań związanych ze sferą planowania przestrzennego gmin. Podobnie, istotne źródło informacji stanowiły obowiązujące przepisy prawa, będące podstawą do podjętego procesu wnioskowania. Niezależnie od wskazanych metod badawczych publikacja odwołuje się do własnych obserwacji i dywagacji wynikających z doświadczeń naukowych autora.

Problem stosowania polityki opartej na dowodach w planowaniu przestrzennym jest elementem badań pojawiającym się w literaturze zagranicznej, jak również na gruncie krajowym. Wskazać należy, że odmienne spojrzenie na możliwości wykorzystania tej koncepcji w planowaniu przestrzennym w krajach zachodnich wynika z rozbieżności w konstrukcji systemu planowania przestrzennego. Również w ujęciu krajowym wykorzystanie polityki opartej na dowodach nie jest jeszcze podejściem stosowanym powszechnie. Podobnie wykorzystywanie narzędzia wielokryterialnej metody hierarchicznej analizy problemów decyzyjnych w literaturze przedmiotu odnosi się do wyznaczania lokalizacji konkretnych inwestycji, a nie dokumentów przygotowywanych przez władze lokalne, odnoszących się do planowania przestrzennego. Podejście takie wpływa na fragmentację badań, stanowiąc jednocześnie lukę do prowadzenia pogłębionych analiz naukowych oraz pozwalających na wykorzystywanie ich w praktyce, co wpływać może na integrację sfery naukowej i praktyki promowanej w podejściu opartym na dowodach.





Prezentowana monografia jest wynikiem prac badawczych związanych ze sferą planowania przestrzennego, które wraz z rozwojem naukowym autora przyjmowały coraz bardziej zaawansowany kształt. Jej powstanie nie byłoby możliwe bez wsparcia płynącego od najbliższego otoczenia, czyli pracowników Katedry Gospodarki Regionalnej i Środowiska Uniwersytetu Łódzkiego. Monografia powstała dzięki motywacji Pani Profesor Aleksandry Jewtuchowicz, której wsparcie merytoryczne miało bezpośredni wpływ na konstrukcję prezentowanej pracy. Istotną rolę przypisuję również Pani Profesor Aleksandrze Nowakowskiej i Panu Profesorowi Eugeniuszowi Wojciechowskiemu, którzy inspirowali mnie do podejmowania nowych wyzwań badawczych, oraz Panu Profesorowi Marcinowi Wójcikowi, motywującemu mnie do ciągłego rozwoju prac badawczych związanych z obszarami wiejskimi. Osobą, bez której praca nie zostałaby ukończona, jest Pani Doktor Agnieszka Rzeńca, wspierająca mnie w dążeniach do osiągnięcia założonych celów. Słowa podziękowania kieruję również do ekspertów, którzy zechcieli podzielić się ze mną swoją wiedzą teoretyczną i praktyczną, co pozwoliło na realizację w pełni profesjonalnych badań naukowych. Dziękuję również Recenzentom, których krytyczne spojrzenie pozwoliło na podniesienie jakości prezentowanej pracy. Szczególne podziękowania składam na ręce najbliższych, którzy wykazali się dużą cierpliwością i zrozumieniem w trakcie pracy nad monografią.

## Rozdział 1

# Przeźstrzeń, ład przeźstrzenny i rozwój zrównoważony

### 1.1. Przeźstrzeń w naukach ekonomicznych

Pojęcie przeźstrzeni spotykane jest w literaturze w różnych dyscyplinach, a w zależności od ich specyfiki dokonuje się próby definicji pojęcia, co niejednokrotnie następuje poprzez pryzmat cech, którymi charakteryzuje się ten zasób. Należy wskazać, że przeźstrzeń jako przedmiot gospodarki przeźstrzennej jest jednocześnie pojęciem interdyscyplinarnym. Oprócz nauk ekonomicznych, do dyscyplin, z których w dużej mierze korzysta gospodarka przeźstrzenna oraz planowanie przeźstrzenne, zaliczane są: geografia, socjologia, ochrona środowiska oraz techniczne obszary wiedzy, które niezbędne są w działaniach podejmowanych na rzecz przeźstrzeni [Malisz 1977; Parysek 2006, s. 29; Majer 2010, s. 17–42].

Należy uznać, że przeźstrzeń realna w ujęciu nauk społecznych musi być interpretowana jako system, który poprzez działalność różnych podmiotów pozwala na kształtowanie poszczególnych elementów przeźstrzeni. Podejście takie prezentuje A. Lisowski [2003, s. 25–50], który wyróżnia przeźstrzeń autoteliczną oraz heteroteliczną. Pierwsze ujęcie odnosi się do przeźstrzeni fizycznej, która jest zbiorem wydzielonych elementów równorzędnych wobec siebie. W ujęciu heterotelicznym wydzielić można różnego rodzaju subprzeźstrzenie, które uzależnione są od pojawiających się zależności pomiędzy przedmiotami i podmiotami w przeźstrzeni. Na gruncie cech przeźstrzeni wskazany został podział na przeźstrzeń ekologiczną, kulturową i społeczną [Lisowski 2003, s. 43–50]. Podprzeźstrzenie te mogą ulegać dalszym podziałom, uzależnionym od struktury społecznej oraz postępu technologicznego, które to elementy wpływają na pojmowanie i zrozumienie przeźstrzeni [Castells 1982, s. 398–399]. Wymusza to subiektywne podejście do przeźstrzeni również w ujęciu badań prowadzonych na gruncie samorządu lokalnego oraz gospodarki przeźstrzennej, które na potrzeby pracy odnoszą się do ujęcia ekonomicznego i politycznego.

Przeźstrzeń należy rozumieć jako zasób, który funkcjonuje w świadomości człowieka i jest ograniczony długością, szerokością i wysokością, czyli trzecim

wymiarem. Niezależnie od podejścia należy wskazać, że przestrzeń jest obszarem, który można zidentyfikować i zmierzyć. W odniesieniu do klasycznej ekonomii można wskazać, że przestrzeń należy utożsamiać z czynnikiem produkcji, którym jest ziemia. Ponieważ dopiero w przestrzeni możliwe jest pojawienie się pozostałych czynników, to jest: pracy i kapitału. Obok klasycznych czynników produkcji wymienionych przez A. Smitha [2012] należy wskazać na wiedzę, która może być traktowana jako towar, stanowiąc tym samym dobro ekonomiczne [Łobesko 2004, s. 33]. Ujęcie takie wynika również z podejścia, że przestrzeń służy działaniom niegospodarczym, które pozwalają na jej utrzymanie w sposób niezmienny. Ingerencja w przestrzeń odbywa się poprzez jej wykorzystanie do celów gospodarczych, jednak nie wszystkie rodzaje gospodarczego użytkowania przestrzeni w taki sam sposób oddziałują na przestrzeń i krajobraz. Wśród użytkowania gospodarczego, które tworzy krajobraz i postrzegane jest w sposób pozytywny, można zaliczyć między innymi:

- przestrzeń leśną,
- przestrzeń produkcji rolnej,
- przestrzeń wykorzystywaną do celów turystycznych nie narażającą otoczenia na utratę walorów krajobrazowych.

Wykorzystanie gospodarcze przestrzeni przeplata się z elementami, stanowiącymi części środowiska, które nie zostały przekształcone przez człowieka. Działalność ludzka ulega ciągłemu rozproszeniu, przez co wpływa negatywnie na obszary użytkowane niegospodarczo. Konsekwencją takiego działania są pojawiające się w przestrzeni konflikty, które odnoszą się do negatywnego oddziaływania przestrzeni użytkowanej gospodarczo na przestrzeń użytkowaną niegospodarczo. W przypadku użytkowania gospodarczego można również dostrzec pojawiające się konflikty, które wynikają z potrzeb różnego wykorzystania danej przestrzeni [Binswanger 2011, s. 169–172].

Pojęcie przestrzeni w ekonomii wiąże się również z paradygmatem terytorium. Jednakże rozróżnianie tych dwóch pojęć prowadzi do wniosku, że przestrzeń należy traktować neutralnie w ujęciu ekonomicznym, terytorium zaś jest elementem wpływającym na integrację aktorów lokalnych [Jewtuchowicz 2013, s. 63–66]. W tym względzie należy uznać, że przestrzeń stanowi punkt wyjścia do tworzenia terytorium, w którym dochodzić będzie do kreowania wzajemnych relacji pomiędzy aktorami lokalnymi i wyznaczania zasięgu terytorium. Powiązanie tych pojęć pozwala również wnosić, że pojęcia „terytorium” należy używać w celu podkreślenia odrębności terenów względem otoczenia poprzez pryzmat występowania indywidualnych cech tego obszaru [Burchard-Dziubińska, Drzazga, Rzeńca 2014, s. 80].

Powiązania występują również pomiędzy pojęciami przestrzeni oraz miejsca. W tym przypadku uwzględnia się zachodzące zależności, ponieważ miejsca znajdują się w przestrzeni. Z punktu widzenia użytkowników należy wskazać, że miejsce wiąże się z poczuciem bezpieczeństwa, natomiast przestrzeń utożsamiana jest z wolnością. Założenia te zostały wykorzystane w indywidualistycznej koncepcji

miejsca i przestrzeni, której autorem jest Yi-Fu Tuan [1977, s. 3]. Dzięki temu rozróżnieniu możliwe jest rozdzielanie miejsca i przestrzeni oraz wskazanie, że przestrzeń staje się przyjazna dla odbiorcy dopiero w momencie, gdy potrafi on zidentyfikować i lokalizować w przestrzeni miejsca, które stają się elementami nierozzerwalnie związanymi z przestrzenią. Wymusza to również myślenie przestrzenne poparte odniesieniem do poszczególnych miejsc pozwalających na definiowanie przestrzeni poprzez pryzmat społeczny, gospodarczy, kulturowy oraz środowiskowy [Davoudi, Strange 2009].

Niezależnie od prowadzonych rozważań należy uznać, że przestrzeń podlega dywersyfikacji, co przekłada się na wskazywane w literaturze przedmiotu funkcjonujące przestrzenie [Leszczycki 1972; Parysek 2006, s. 30–32]:

- geodezyjną, wynikającą z pomiarów wielkości i kształtu kuli ziemskiej;
- geograficzną, która charakteryzuje się zróżnicowaniem fizyczno-biologiczno-geochemicznym, tworząc środowisko przyrodnicze, w którym egzystuje człowiek;
- społeczno-ekonomiczną (ekonomiczną), wykorzystywaną przez człowieka stale lub sezonowo.

Wskazać należy, że przestrzeń geodezyjna podlegająca pomiarom pozwala na określenie jej współrzędnych geograficznych oraz wysokości, która zgodnie z podejściem stosowanym w geografii może mieć charakter wysokości względnej lub bezwzględnej. Współrzędne odnoszą się do położenia danej przestrzeni na globie, ponieważ poprzez długość i szerokość geograficzną możliwe jest łatwe zidentyfikowanie lokalizacji przestrzennej. Wykorzystując w badaniach trzeci wymiar, należy odnieść go do zasobów i walorów środowiska naturalnego oraz do środowiska przekształconego przez człowieka [Kupiec 1997, s. 9–12]. Dzięki wykonywaniu pomiarów możliwe jest określanie odległości pomiędzy różnymi punktami zlokalizowanymi na powierzchni. Coraz częściej wskazuje się, że tego rodzaju pomiary mogą być wykonywane przy użyciu technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) bez konieczności dokonywania fizycznych pomiarów w przestrzeni. Paradoksalnie w globalnym świecie dokonuje się pomiaru odległości przy użyciu czasu, ponieważ to czas wyznacza dostępność obiektów w przestrzeni. Jest to szczególnie ważne z punktu widzenia gospodarki przestrzennej, która wymusza na władzach lokalnych i projektantach takie przeznaczenie przestrzeni oraz kompozycję struktur przestrzennych, które pozwalają na szybsze dotarcie do określonego miejsca w przestrzeni. Uwidacznia się to szczególnie na rynku nieruchomości miejskich, gdzie deweloperzy, promując swoje inwestycje, podają najczęściej nie odległość a czas dojazdu do centrum. Jest to zgodne z trendami panującymi w ekonomii, gdzie wskazuje się, że odległość w społeczeństwie informacyjnym przestaje mieć znaczenie, ponieważ dystans nie ma znaczenia dla przepływu informacji [Corey, Wilson 2006, s. 30–31]. Podobny wymiar z punktu widzenia ekonomicznego ma pomiar odległości poprzez prezentację kosztów dotarcia do określonych lokalizacji. Można to również łączyć z problematyką

związaną z rozwiązywaniem problemów optymalizacyjnych w logistyce z wykorzystaniem teorii grafów, a odnoszących się do problemu komiwojażera (*traveling salesman problem* – TSP).

Przestrzeń geograficzna oprócz wskazanych dla przestrzeni geodezyjnej charakterystyk jest obszarem o określonych zasobach i walorach środowiska przyrodniczego. Wśród elementów tworzących przestrzeń geograficzną można wymienić przede wszystkim: zasoby terenu, surowce mineralne, rzeźbę terenu, występowanie wód powierzchniowych i podziemnych, gleby, świat roślinny i zwierzęcy, walory przyrodnicze oraz warunki klimatyczne. Czynniki te warunkują sposób użytkowania przestrzeni geograficznej przez człowieka oraz kierunki jej wykorzystania [Kuciński 2013].

Działalność człowieka odbywa się w przestrzeni ekonomicznej, w której rozlokowane są miasta i miejscowości, tworzące sieć osadniczą wraz z towarzyszącymi jej funkcjami działalności produkcyjnej i nieprodukcyjnej człowieka. Przestrzeń ekonomiczna jest tym rodzajem przestrzeni, która najintensywniej przekształcana jest przez człowieka, a tym samym narażona jest na negatywne skutki tych działań. Pomimo, że widoczna jest ciągła ekspansja działalności człowieka na nowe obszary, to jednoznaczne jest, że aktywność ludzka ma miejsce jedynie w niektórych częściach przestrzeni geograficznej, wykazując tendencję do koncentracji. Na zajmowanie i zagospodarowywanie nowych przestrzeni wpływ ma rozwój sił wytwórczych, przyrost demograficzny oraz polityka władz prowadzona w odniesieniu do sfery przestrzennej [Silski 1997, s. 162; Parysek 2006, s. 32]. Rozwój działalności ekonomicznej w przestrzeni warunkowany jest dostępnością komunikacyjną poszczególnych obszarów, w których prowadzona jest aktywność człowieka. Poziom tej aktywności uwarunkowany jest również czynnikami wynikającymi z charakterystyki przestrzeni geograficznej oraz wcześniejszego wykorzystania terenu. W związku z przekształcaniami przestrzeni oraz określonym jej użytkowaniem należy wskazać, że zmienia się zarówno postrzeganie przestrzeni, jak również podlegają reorientacji jej walory użytkowe oraz wartość mierzona w pieniądzu [Kupiec 1997, s. 9–12]. Powiązanie walorów użytkowych oraz wartości ekonomicznej warunkuje sposób wykorzystywania przestrzeni oraz kierunki jej dalszych przekształceń. Przestrzeń ekonomiczna dodatkowo wytyczana jest poprzez podziały polityczno-administracyjne, co przekłada się na budowanie tożsamości danej przestrzeni w ujęciu kulturowym, gospodarczym i społecznym. Pozwala to również na różnicowanie elementów jakościowych postrzegania przestrzeni, które mają wpływ na wartościowanie poszczególnych składowych, będących wyznacznikiem dla ludzkiej egzystencji na danym terytorium.

Z przekształcaniami przestrzeni wiąże się jej struktura, która powiązana jest z wykształconymi na kanwie badań środowiskowych systemami informacji przestrzennej. Zgodnie z tym podejściem w przestrzeni można wyróżnić trzy grupy elementów: poligonalne (strefowe), liniowe i punktowe [Malisz 1984, s. 61; Longley i in. 2006, s. 100–105; Kuciński 2013, s. 37; Jaworska, Łaszkiewicz, Modranka 2014].