

CZĘŚĆ I. TEORETYCZNE PODSTAWY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

1. Podstawowe pojęcia

W sferze planowania przestrzennego pojawia się wiele pojęć, które należy w wstępie wyjaśnić. Należą do nich: gospodarka przestrzenna, polityka przestrzenna, planowanie przestrzenne, zagospodarowanie przestrzenne, zagospodarowanie terenu, użytkowanie terenu, pokrycie terenu oraz struktura funkcjonalno-przestrzenna. Wymagają one usystematyzowania, ponieważ ich zakres merytoryczny jest do siebie bardzo zbliżony. Niejednokrotnie może się ze sobą częściowo pokrywać w zależności od sposobu ujęcia problemu.

Gospodarka przestrzenna

Ze względu na to, że gospodarka przestrzenna wywodzi się z różnych dziedzin naukowych (ekonomii, urbanistyki, regionalistyki), jej problematyka wyróżnia się rozległością i silnym zróżnicowaniem [Domański 2002]. Zakres badawczy gospodarki przestrzennej obejmuje zagadnienia ekonomiczne, środowiska przyrodniczego oraz problemy demograficzne, kulturowe, osadnicze i infrastruktury technicznej. Ma więc ona charakter integrujący dziedziny znajdujące się na styku: przyrody, demografii, socjologii, osadnictwa, infrastruktury technicznej i gospodarki. Ze względu na podejmowanie rozległej problematyki badawczej gospodarka przestrzenna ma zarówno charakter całościowy, jak i eklektyczny.

Nazwa *gospodarka przestrzenna* wywodzi się z polskiego tłumaczenia tytułu pracy A. Lösch'a *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*. W 1961 r. K. Dziewoński i W. Lisowski zamiast *przestrzennego ład*u gospodarki zaproponowali pojęcie *gospodarka przestrzenna*. To niefortunne przetłumaczenie sprawiło, że dzieło Lösch'a zaczęto traktować bardziej interdyscyplinarnie, tzn. jako pracę o przestrzennym uporządkowaniu

gospodarki rynkowej i znaczeniu przestrzeni fizycznej w kształtowaniu stosunków gospodarczych. Gospodarka przestrzenna powstała więc *jako dyscyplina ekonomiczna w celu uzupełnienia i rozwinięcia teorii ekonomii, która wcześniej opisywała i wyjaśniała zjawiska i procesy w sposób aprzestrzenny* [Domański 2002: 9]. Także praca amerykańskiego ekonomisty W. Isarda z lat 60. XX w. zapoczątkowująca studia z zakresu regionalistyki przyczyniła się do rozwoju gospodarki przestrzennej. Regionalistyka (ang. *Regional Science*), jako nauka zajmująca się organizacją, strukturą i funkcjonowaniem miast i regionów, wskazała na potrzebę uwzględniania aspektu przestrzennego w badaniach oddziaływania między działalnością człowieka a środowiskiem przyrodniczym. Połączyła podejście ekonomiczne, geograficzne i planistyczne, wypełniając lukę między tym, co oferowała ówczesna teoria ekonomii i geografia opisowa.

Współcześnie, ze względu na rozwój badań przestrzennych, gospodarkę przestrzenną traktuje się jako odrębną dyscyplinę naukową czekającą na opracowanie swojego wzorca badawczego, czyli paradygmatu. O młodości tej nauki świadczy jej charakter ekspansywny [Dębski 2001, 2005]. Obecnie gospodarkę przestrzenną ujmuje się raczej jako gospodarkę w ujęciu lub aspekcie przestrzennym niż teorię ekonomii poszerzoną o treści przestrzenne [Chojnicki 1992; Domański 2002].

Gospodarka przestrzenna traktowana jest nie tylko jako dyscyplina nauki (wiedzy), lecz przede wszystkim jako działalność praktyczna. Ujęcie gospodarki przestrzennej jako działalności praktycznej polegającej na organizacji przestrzeni pozwala na wyróżnienie w jej ramach dwóch form gospodarowania: gospodarowanie przestrzenią i gospodarowanie w przestrzeni. **Gospodarowanie przestrzenią** ma charakter działalności strukturotwórczej, co oznacza tworzenie określonych struktur przestrzennych [Chojnicki 1999; Parysek 2006], charakteryzujących się m.in. układem sieci osadniczej, jednostek gospodarczych i środowiska przyrodniczego oraz wzajemnych relacji i oddziaływań zachodzących między nimi [Fogel 2012]. Gospodarowanie przestrzenią jest domeną działalności samorządów w sferze prowadzonej polityki przestrzennej. **Gospodarowanie w przestrzeni** polega z kolei na organizowaniu funkcjonalno-przestrzennego systemu, tj. tworzeniu przestrzennych układów funkcjonalnych lub kształtowaniu funkcjonalnych powiązań przestrzennych w istniejących strukturach społeczno-gospodarczych. Gospodarowanie w przestrzeni prowadzi m.in. podmioty gospodarcze [Chojnicki 1992; Parysek 2006; Suliborski 2018].

Większość definicji gospodarki przestrzennej podkreśla jej wymiar praktyczny. W takim ujęciu gospodarkę przestrzenną można rozpatrywać w dwojaki sposób, tj. jako działalność (gospodarowanie) albo jako jej wynik, czyli zagospodarowanie. Jednocześnie te dwa aspekty uwzględnia sposób pojmowania gospodarki przestrzennej zaprezentowany przez Chojnickiego [1999]. Pozostałe zebrane definicje częścię ujmują ją jako działalność (organizowanie przestrzeni) związaną z kształtowaniem zagospodarowania przestrzennego (tab. 1).

Postrzeganie gospodarki przestrzennej w kategoriach dyscypliny naukowej niż działalności praktycznej spotyka się z o wiele mniejszą aprobatą wśród badaczy. Tylko

dwóch z nich zdefiniowało to pojęcie jako naukę skupiającą się na badaniu samej działalności, polegającej na organizacji przestrzeni [Malisz 1976] albo wyłącznie na jej efektach (zagospodarowaniu przestrzennym) [Dębski 2001]. W tym drugim ujęciu w ramach gospodarki przestrzennej analizuje się złożone „ukryte struktury” decydujące o istnieniu i rozwoju układów przestrzennych, a zwłaszcza: wielkość i rozmieszczenie w przestrzeni elementów zagospodarowania oraz ich znaczenie dla rozwoju środowiska przyrodniczego i społecznego, jak również wzajemne relacje i powiązania występujące między tymi elementami (tab. 1).

Wśród definicji określających gospodarkę przestrzenną można wyróżnić takie, które uwypuklają aspekt społeczny lub ekonomiczny (tab. 1).

Tabela 1. Pojęcie gospodarka przestrzenna

Definicja	Sposób ujęcia	
Nauka zajmująca się badaniami minionego i aktualnego stanu zagospodarowania przestrzennego określonych obszarów oraz poszukująca ich ukrytych i złożonych struktur decydujących o funkcjonowaniu całości [Dębski 2001].	Nauka	Efekt
Jako dziedzinę wiedzy i praktyki planistycznej zajmującą się regionalną organizacją przestrzeni na potrzeby społeczeństwa [Malisz 1976].	Nauka Praktyka	Działalność (czynnik społeczny)
<i>Działalność organizująca przestrzennie system gospodarczy lub przestrzenna organizacja tego systemu</i> [Chojnicki 1999: 384-385].	Praktyka	Działalność Efekt
Działalność, która organizuje przestrzennie terytorialne systemy społeczne oraz kształtuje przestrzenną organizację, strukturę i funkcjonowanie tych systemów [Parysek 2006].	Praktyka	Działalność
Zajmuje się racjonalną organizacją przestrzeni dla potrzeb społeczeństwa [Komorowski 1977].	Praktyka	Działalność (czynnik społeczny)
Pewien rodzaj działalności praktycznej obejmującej sferę działalności w obrębie społeczności, w tym również przez społeczność i w interesie społeczności (społeczna gospodarka przestrzenna) [Dziwoński 1988].	Praktyka	Działalność (czynnik społeczny)
Całokształt działań biernych i czynnych, dotyczących podmiotów i przedmiotów związanych z organizacją użytkowania przestrzeni [Domański 2006].	Praktyka	Działalność
<i>Działalność o charakterze organizacyjnym, realizowanym w określonym otoczeniu prawnym i administracyjnym, którego przedmiotem jest zmiana w przestrzeni</i> [Kafka 2013: 29].	Praktyka	Działalność
<i>Stanowi tę sferę praktycznej działalności społeczno-gospodarczej człowieka, w której urzeczywistniają się wszystkie najistotniejsze przeobrażenia środowiska</i> [Kołodziejski 1987: 84].	Praktyka	Działalność

Definicja	Sposób ujęcia	
Działalność praktyczna zmierzająca do stworzenia ładu przestrzennego w istniejącym zagospodarowaniu [Dębski 2001].	Praktyka	Działalność
<i>Całokształt działalności w zakresie przestrzennego zagospodarowania i użytkowania gruntów</i> [Kachniarz, Niewiadomski 1994: 88].	Praktyka	Działalność
<i>Sferę działalności człowieka związaną z planowanym (...) rozmieszczeniem funkcji oraz planowanym zagospodarowaniem terenu</i> [Regulski 1981: 21].	Praktyka	Działalność
<i>Zestaw działań praktycznych zmierzających do zagospodarowania, kształtowania i przekształcenia antropogenicznych składników przestrzeni</i> [Jałowicki 1990: 253].	Praktyka	Działalność
<i>Działalność polegająca na gospodarowaniu przestrzenią i w przestrzeni, przy użyciu odpowiednich narzędzi, jej planowania i zarządzania na różnych poziomach organizacji terytorialnej państwa</i> [Suliborski 2018: 22].	Praktyka	Działalność
<i>Jest utożsamiana z działalnością na rzecz lokalizacji jednostek gospodarczych i rozmieszczenia scalonych układów gospodarczych (gałęzi produkcji i infrastruktury) oraz rozwoju gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego jednostek osadniczych i regionalnych</i> [Klasik 1976: 39].	Praktyka	Działalność (wątek ekonomiczny)
<i>Racjonalne wykorzystanie środowiska geograficznego drogą właściwego rozmieszczenia środków trwałych</i> [Zajda, Zawadzki 1968: 34].	Praktyka	Działalność (wątek ekonomiczny)
<i>Proces kształtujący zagospodarowanie przestrzenne</i> [Pietraszewski 1982: 21].	Praktyka	Działalność

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując, **gospodarkę przestrzenną** można rozumieć jako:

- celową **działalność** polegającą na racjonalnym organizowaniu (porządkowaniu) przestrzeni związaną z kształtowaniem zagospodarowania przestrzennego dla potrzeb społeczeństwa,
- **dyscyplinę naukową** badającą prawa, teorie i koncepcje wpływające na proces organizacji przestrzeni w zakresie kształtowania racjonalnego zagospodarowania przestrzennego.

Zaprezentowane powyżej definicje częściowo reprezentują **cele**, jakie stawia się przed gospodarką przestrzenną. Wynikają one przede wszystkim z potrzeb społeczności lokalnych (wartości tkwiących w systemach kulturowych, społecznych i gospodarczych danego społeczeństwa) oraz z lokalnych czynników i ponadlokalnych uwarunkowań rozwoju. Nadrzędnym celem gospodarki przestrzennej jest poprawa jakości życia po-

przez zapewnienie harmonijnego i wszechstronnego rozwoju człowieka wyrażonego w postępie społecznym. Innymi zadaniami gospodarki przestrzennej są [Malisz 1984; Izdebski *et al.* 2007; Ziobrowski 2009]:

- tworzenie warunków zrównoważonego rozwoju,
- racjonalne kształtowanie przestrzeni przez stymulowanie procesów gospodarczych,
- wybór właściwej lokalizacji dla poszczególnych rodzajów funkcji,
- określenie i kształtowanie struktury funkcji poszczególnych terenów (użytkowania poszczególnych terenów dla różnych celów),
- ochrona określonych wartości przestrzeni,
- ochrona interesu publicznego,
- minimalizacja i rozwiązywanie konfliktów przestrzennych (użytkowników przestrzeni) w zakresie korzystania z zasobów środowiska i użytkowania ziemi, w tym lokalizacji „problematycznych” obiektów,
- zapewnienie odpowiedniego standardu życia określonego przez stan i strukturę środowiska (przyrodniczego, społeczno-gospodarczego) w miejscu zamieszkania i najbliższym otoczeniu człowieka,
- równoważenie i umacnianie rynku nieruchomości.

Polityka przestrzenna

Pojęcie *polityki przestrzennej* nie zostało wyjaśnione ustawowo w Polsce. Po wszechnie jednak wiadomo, że ogólnie polityka polega na ustalaniu celów i środków działania (ich realizacji) na podstawie przyjętego systemu wartości. Polityka przestrzenna polega więc na *określeniu kierunków zagospodarowania przestrzennego, celów polityki przestrzennej oraz ich realizacji* [Ziobrowski 2009: 22]. Składa się ona z trzech głównych etapów: (1) postulacji – formułowaniu celów rozwoju, (2) optymalizacji – wyborze najlepszego sposobu osiągnięcia celów, (3) realizacji – zastosowaniu instrumentów i wykorzystaniu zasobów do realizacji celów.

Polityka przestrzenna zajmuje się celami i sposobami praktycznego działania polegającego na kształtowaniu, użytkowaniu i przekształcaniu środowiska przestrzennego. Dokładnie rzecz ujmując polityka przestrzenna odnosi się do świadomej i celowej działalności władz polegającej na racjonalnym kształtowaniu zagospodarowania przez właściwe użytkowanie przestrzeni zapewniające utrzymanie ładu przestrzennego i umożliwiające prawidłowe i efektywne funkcjonowanie systemu społeczno-gospodarczego. Inaczej rzecz ujmując politykę przestrzenną można rozumieć jako *„przestrzenne” (terytorialne) odniesienie interesów społeczności lokalnej oraz zobowiązań władzy publicznej (związanych z realizowaniem szeroko pojętych funkcji społecznych, ekonomicznych, politycznych, ekologicznych itd.) w stosunku do przestrzeni (terytorium) administracyjnie jej podporządkowanej oraz do przestrzeni zewnętrznej* [Markowski 2008a: 32]. Ponadto W. A. Gorzym-Wilkowski *et al.* [1999: 74] określają

politykę przestrzenną jako *takie koordynowanie sposobu zagospodarowania przestrzeni, polegające na określeniu pewnych celów i ich osiągnięciu przy pomocy instrumentów (sposobów i środków) pozostających w dyspozycji podmiotu publicznego*. Polityka przestrzenna jest więc sposobem realizacji publicznej gospodarki przestrzennej.

Podsumowując, **politykę przestrzenną** należy rozumieć jako sferę działalności, polegającą na formułowaniu celów, ustalaniu środków działania na potrzeby ich osiągnięcia, a także realizacji postawionych celów, odnoszącą się do racjonalnego kształtowania, zagospodarowania i użytkowania przestrzeni.

Polityka przestrzenna ma na **celu** [Malisz 1986; Borsa 2004; Kafka 2013]:

- racjonalne organizowanie przestrzeni i egzekwowanie ładu przestrzennego,
- opanowanie niekorzystnych zmian zachodzących w przestrzeni,
- ochronę określonych walorów i wartości przestrzeni przez dążenie do zachowania równowagi pomiędzy środowiskiem a elementami antropogenicznymi,
- racjonalne kształtowanie przestrzeni przez odpowiednie stymulowanie procesów gospodarczych i społecznych,
- stworzenie ogólnych ram gospodarowania umożliwiającymi rozwój przestrzenny, ekonomiczny i społeczny (tworzenie warunków rozwoju),
- eliminowanie, minimalizowanie i rozwiązywanie konfliktów między interesem partykularnym a interesem publicznym powstające pomiędzy funkcjami społeczno-gospodarczymi i poszczególnymi podmiotami gospodarczymi na tle wykorzystywania ograniczonej przestrzeni i jej zasobów,
- zaspokojenie potrzeb społeczności i ochrony interesu publicznego,
- utrzymanie prawidłowej struktury użytkowania terenów, czyli zachowanie racjonalnych proporcji między różnymi rodzajami użytkowania (właściwych proporcji wielkości terenów),
- zapewnienie zwartości struktury przestrzennej zwiększającej efektywność ekonomiczną,
- stworzenie warunków do efektywnego działania podmiotów gospodarczych na ich terenach, głównie przez rozbudowę niezbędnych systemów infrastruktury technicznej i społecznej,
- alokacje funkcji społeczno-gospodarczych i poszczególnych inwestycji z uwzględnieniem zarówno interesów podmiotu gospodarczego (inwestora), jak i nadrzędnych interesów społecznych,
- kontrolowanie wykorzystania przestrzeni pod kątem jej efektywności, przy przestrzeganiu warunków racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych i antropogenicznych oraz zachowania walorów środowiska przyrody,
- nadzór nad konserwacją istniejącego majątku trwałego i stanem, w jakim utrzymywane są tereny, budynki i urządzenia zagospodarowania przestrzennego.

Polityka przestrzenna pełni **funkcję regulatora** całego systemu gospodarki przestrzennej poprzez oddziaływanie na relację między podmiotami polityki przestrzennej

a użytkownikami przestrzeni. Na przykład władza publiczna stara się, aby funkcjonowanie podmiotów gospodarczych chcących działać we własnym interesie podporządkowana była potrzebom społeczeństwa i gospodarki (interesowi publicznemu¹).

Konflikty pomiędzy interesem właścicieli nieruchomości a wymogami władz publicznych prowadzących politykę przestrzenną są stałym elementem procesu zagospodarowania przestrzennego. Ich rozwiązywanie i zapobieganie jest celem praktycznym polityki przestrzennej. Źródłem konfliktów przestrzennych jest występowanie na danym obszarze wielu różnych możliwości zagospodarowania, interesów i celów [Dutkowski 1996]. Konflikty o funkcje przestrzeni powstają najczęściej na tle zagrożenia stwarzanego przez lokalizację i rozwój danej funkcji w wymiarze ekonomicznym, fizycznym lub środowiskowym albo też problemu z jakością przestrzeni, który wiąże się zazwyczaj z segregacją funkcji, wypieraniem mieszkalnictwa przez usługi czy uciążliwością komunikacji i segregacją ruchu [Przewoźniak 2007]. Konflikty przestrzenne wynikają zatem głównie z niezgodności w przeznaczeniu sąsiadujących terenów prowadzącej do negatywnego oddziaływania jednych na drugich (m.in. degradacji elementów przyrody, niszczenia krajobrazu, uciążliwości dla okolicznych mieszkańców), w rezultacie skutkującej obniżoną efektywnością ich funkcjonowania [Ułańska, Borowska-Stefańska 2012].

Polityka przestrzenna powinna, obok polityki społecznej i gospodarczej, stanowić główną składową polityki rozwoju. Polityka ta odnosi się do przestrzeni, przez co łączy się nierozdzielnie z całościowym spojrzeniem na funkcjonowanie systemów społeczno-gospodarczych i przyrodniczych i pełni **funkcję koordynacyjną** ingerując w sfery innych polityk. Równoważenie różnych celów: społecznych, ekologicznych i ekonomicznych jest jednym z zadań polityki przestrzennej. Formułowanie polityki przestrzennej może odbywać się w układzie tradycyjnych polityk sektorowych (np. polityki mieszkaniowej) lub polityk problemowych wymagających zintegrowanego, horyzontalnego i partnerskiego podejścia do zarządzania przestrzenią (np. rewitalizacja centrów miast, rozwój obszarów metropolitalnych czy ochrona dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego). Współcześnie propaguje się zintegrowane podejście do prowadzenia polityki przestrzennej.

Aby polityka przestrzenna była skuteczna, wymaga zachowania **ciągłości** w dłuższym okresie. Powinna być stabilna i reagować na zmiany warunków zewnętrznych (społecznych, ekonomicznych, technicznych, politycznych). Sam charakter zmian w przestrzeni i czas trwania procesów inwestycyjnych wymagają takiej stabilności.

¹ *Interes publiczny jest pewnym zobiektywizowanym systemem dóbr opartym na ogólnie uznawanych wartościach danej społeczności lokalnej, czy całego społeczeństwa [Kafka 2013: 38].*

Planowanie przestrzenne

Dotychczas pojęcie *planowania przestrzennego* nie zostało jednoznacznie zdefiniowane ustawowo. Definicji planowania przestrzennego należy zatem poszukiwać w sferach pozaprawnych: naukowej i praktycznej. Planowanie przestrzenne znajduje się w zasięgu zainteresowania nauk ekonomicznych, geograficznych, przyrodniczych i społecznych. W zakresie celów oraz narzędzi planistycznych z kolei występuje w zasięgu zainteresowania nauk teorii organizacji i zarządzania. Zebrane sposoby rozumienia planowania przestrzennego wskazują zdecydowanie na traktowanie tego pojęcia jako praktyki (działania o charakterze fizycznym i materialnym) (tab. 2).

Tabela 2. Pojęcie planowanie przestrzenne

Definicja	Sposób ujęcia
Proces opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego oraz kontroli nad przebiegiem ich realizacji [Dembowska 1978].	Narzędzie (opracowywanie planów)
Proces opracowania planów zagospodarowania przestrzennego [Domański 2002].	Narzędzie (opracowywanie planów)
Proces budowy planu zagospodarowania przestrzennego [Parysek 2006].	Narzędzie (opracowywanie planów)
Narzędzie prowadzenia polityki przestrzennej [Malisz 1984].	Narzędzie
Zbiór narzędzi służących osiągnięciu celów polityki przestrzennej [Kafka 2013].	Narzędzie
Narzędzie celowego oddziaływania na rozwój przestrzenny społeczeństwa, gospodarki oraz środowiska przyrodniczego, antropogenicznego oraz społecznego [Kafka 2013].	Narzędzie
Poprzez tworzenie projektów zagospodarowania przestrzennego wspiera określanie koncepcji polityki przestrzennej i uczestniczy aktywnie w ich realizacji [Borsa 2004].	Narzędzie (opracowywanie planów)
<i>Jedno z narzędzi gospodarki przestrzennej mające na celu osiągnięcie określonych celów, w tym zapobieganie niekorzystnym zmianom w przestrzeni</i> [Kafka 2013: 31].	Narzędzie Cele
<i>Narzędzie realizacji celów społecznych i zaspokajania potrzeb i aspiracji ludzkich</i> [Pióro 1982: 23].	Narzędzie Działania
<i>Całokształt działania organów planowania przestrzennego służących kierowaniu przemianami przestrzeni fizycznej</i> [Dembowska 1978: 49].	Działania

Definicja	Sposób ujęcia
<i>Racjonalne wykorzystanie środowiska drogą rozmieszczenia środków trwałych [Zawadzki 1969: 8].</i>	Działania
<i>Działania na rzecz zapewnienia ładu przestrzennego w rozwoju społeczno-gospodarczym [Domański 1982, 1989].</i>	Działania
<i>Właściwe wykorzystanie naturalnych i nabytych cech środowiska w celu właściwego zaspokojenia zarówno bieżących, jak przyszłych potrzeb zbiorowych i indywidualnych [Borsa 2004].</i>	Działania
<i>Całokształt działań zapewniających prawidłowe zagospodarowanie przestrzenne [Kafka 2013].</i>	Działania
<i>Sfera działalności człowieka związana z rozmieszczeniem funkcji oraz planowanym zagospodarowaniem terenu [Regulski 1986: 12].</i>	Działania
<i>Proces projektujący i korygujący zagospodarowanie przestrzenne [Chojnicki 1992].</i>	Działania
<i>Władcze i arbitralne rozstrzygnięcie przez władzę publiczną o dopuszczalnym sposobie wykorzystania poszczególnych fragmentów przestrzeni [Gorzym-Wilkowki et al. 1999: 190].</i>	Działania
<i>Usystematyzowane działania, których celem jest efektywne wykorzystanie przestrzeni, godzące interesy różnych jej użytkowników oraz realizujące cele społeczne i gospodarcze (strona internetowa Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju).</i>	Działania
<i>System działań o charakterze praktycznym i organizacyjnym realizowanych w przestrzeni fizycznej, podejmowanych przez określone szczeble administracji terytorialnej mające na celu opanowanie zmian w tejże przestrzeni [Kafka 2013: 28].</i>	Działania

Źródło: opracowanie własne.

Najczęściej planowanie przestrzenne jest postrzegane w kategorii narzędzia polityki przestrzennej redukowanego wyłącznie do sporządzania dokumentów planistycznych. Taka definicja planowania przestrzennego jest zbyt ograniczona. Planowanie przestrzenne jest najważniejszym, ale nie jedynym środkiem polityki przestrzennej służącym racjonalnej organizacji przestrzeni. Jest ono procesem a nie jedynie jednorazowym aktem.

Definicje planowania przestrzennego odnoszą się przede wszystkim do kwestii celów polityki przestrzennej, które mogą mieć zarówno charakter materialny, jak i pozamaterialny.

Panuje powszechne przekonanie, że planowanie przestrzenne zajmuje się bardziej **techniczną stroną** procesów przestrzennych, tj. rozmieszczeniem poszczególnych

funkcji zagospodarowania terenu w fizycznej (geograficznej) przestrzeni (rozwojem sieci uzbrojenia terenu, przeznaczeniem terenów pod określoną funkcję). Należy jednak zwrócić uwagę, że planowanie przestrzenne ma również **charakter nietechniczny** (twórczy, kreatywny), tzn. jest to działalność związana z racjonalną organizacją form użytkowania terenu.

Ponadto istnieje systemowe ujęcie planowania przestrzennego, w którym można wyróżnić trzy systemy: (1) system sterowany (przedmiot planowania przestrzennego – przestrzeń), (2) system sterujący (podmiot planowania – organy administracji, mieszkańcy), (3) system sterowania (zbiór instrumentów używanych przez podmiot w celu oddziaływania – zarządzania – na przedmiot). Zatem planowanie przestrzenne można również traktować jako system sterowania składający się z celów oraz narzędzi używanych przez system sterujący (administrację publiczną) w celu oddziaływania na system sterowany (przestrzeń) [Kafka 2013].

Podsumowując, **planowanie przestrzenne** można rozumieć jako działalność zmierzającą do racjonalnego zagospodarowania przestrzeni pod kątem potrzeb człowieka, będącą narzędziem realizacji celów polityki przestrzennej.

Planowanie przestrzenne pełni następujące **funkcje** [Borsa 2004; Markowski 2008b]:

- wspomagającą proces podejmowania decyzji dotyczących przyszłości;
- usprawniającą funkcjonowanie gospodarki przestrzennej: stworzenie systemu ustaleń planistycznych poprawiających funkcjonowanie rynku w dziedzinach związanych z użytkowaniem i przekształcaniem przestrzeni (ingeruje w sytuacji niesprawnego mechanizmu alokacji działalności ludzkiej);
- regulacyjną: decyzje przestrzenne w sprawach przeznaczania, sposobu użytkowania i zagospodarowania terenu (ustalenia planistyczne) wpływają na kształt przestrzeni;
- inwestycyjną: realizacja inwestycji przez podmioty gospodarcze i osoby prywatne w myśl ich własnych celów i zadań oraz działania inwestycyjne podejmowane w interesie publicznym przez władze publiczne;
- kontrolną: pełnienie nadzoru przez administrację publiczną pod kątem zgodności zachowań innych podmiotów w przestrzeni z prawem.

Instrumenty planowania przestrzennego można podzielić na bezpośrednie (organizacyjne, prawne, inwestycyjne, społeczne) i pośrednie (ekonomiczne, marketing i promocja, monitoring). Są to środki realizacji racjonalnego kształtowania przestrzeni zgodnego z przyjętymi kierunkami planowania przestrzennego. Instrumentem **organizacyjnym** jest forma struktury organizacyjnej władz publicznych stanowiąca podstawę systemową ich funkcjonowania w sferze kształtowania przestrzeni. Do instrumentów o charakterze **prawnym** można zaliczyć:

- przepisy określające możliwości korzystania z przestrzeni, np. prawo budowlane, ustawa o ochronie przyrody, prawo ochrony środowiska, prawo wodne, ustawa

o ochronie gruntów rolnych i leśnych, spec-ustawy drogowe, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawa o gospodarce nieruchomościami, Polskie Normy (patrz rozdz. 5 *Zasady planowania przestrzennego*);

- dokumenty planistyczne opracowane na poziomie krajowym, wojewódzkim i gminnym, np. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz inne plany i programy, w tym Wieloletni Plan Inwestycyjny;
- decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzja o warunkach zabudowy, decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego), decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji.

Instrumentem **inwestycyjnym** są bezpośrednio inwestycje publiczne, które z jednej strony mają na celu zaspokojenie potrzeb społecznych, z drugiej w pewien sposób stymulują zachowania prywatnych podmiotów w przestrzeni. Instrumentem planowania przestrzennego o charakterze **społecznym** jest uspołecznienie procesów planistycznych przejawiające się udziałem społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji przestrzennych. Jest wyrazem kontroli i aktywnego wspierania działalności władz planistycznych przez lokalną społeczność. Wśród instrumentów **ekonomicznych** planowania przestrzennego można wymienić:

- podatek katastralny (*ad valorem*, czyli od wartości nieruchomości)²,
- podatek od nieruchomości (podatek gminny pobierany od gruntów i budynków – stawka w zł od m² powierzchni, oraz budowli – 2% wartości),
- opłaty adiacenckie,
- opłata planistyczna,
- podatki w obrocie nieruchomościami (podatek od czynności cywilno-prawnych, podatek dochodowy od osób fizycznych od sprzedaży nieruchomości, podatek od spadków i darowizn),
- opłaty za użytkowanie wieczyste gruntu, najem, dzierżawę nieruchomości,
- ulgi podatkowe,
- zwolnienie z podatku od nieruchomości podmiotów (inwestorów) podejmujących działania zgodnie z polityką przestrzenną gminy, m.in. inwestujących na terenach zdegradowanych dokonując na nich korzystnych przekształceń funkcjonalnych i przestrzennych, jak również poprzez utworzenie Specjalnej Strefy Ekonomicznej.

Warto zwrócić uwagę również na dwa inne instrumenty planistyczne: **marketing i promocję** oraz **monitoring** zagospodarowania terenu. W celu podkreślenia swoich atutów i ukształtowania świadomości podmiotów mających wpływ na kształt przestrzeni gminy prowadzą marketing. Promują za pomocą folderów, prasy, radia, targów, wystaw czy Internetu pożądane przez nie mechanizmy działalności inwestycyjnej i zasady jej wspierania na swoim terenie, np. na obszarach rewitalizacji, wymagających rehabilitacji, aktywizacji gospodarczej i chronionych. Monitorowanie zmian w zagospodarowaniu przestrzeni zapobiega jej degradacji oraz pozwala na dostosowanie celów polityki i kierunków planowania przestrzennego do zmieniających się trendów rozwojowych.

² Niestosowany w Polsce.

Zagospodarowanie przestrzenne

Zagospodarowanie przestrzenne stanowi efekt gospodarki przestrzennej, czyli następstwo urzeczywistnienia pewnej koncepcji. Pojęcie to można rozumieć w wąskim (fizycznym) i szerokim (planistycznym) zakresie (tab. 3).

Tabela 3. Pojęcie zagospodarowanie przestrzenne

Definicja	Sposób ujęcia
<i>Rezultat prowadzenia gospodarki przestrzennej, a więc realizacji planu zagospodarowania przestrzennego</i> [Parysek 2006: 107-108].	Efekt
Aktualny stan przestrzeni wynikający z prowadzonej gospodarki przestrzennej [Affek 2012]	Efekt
Rezultat gospodarowania przestrzenią (kształtowania jej funkcji) oraz gospodarowania w przestrzeni (tworzenia struktur przestrzennych) [Pietraszewski 1982].	Efekt
<i>Elementy przestrzeni, które trwale zmieniają fizyczne cechy powierzchni ziemi</i> [Regulski 1985: 15].	Ujęcie fizyczne
<i>Pewien stan określonego wycinka przestrzeni geograficznej</i> [Malisz 1984: 40; Kachniarz, Niewiadomski 1994: 144].	Ujęcie fizyczne
<i>Sposoby użytkowania terenów oraz funkcjonalne relacje pomiędzy składnikami</i> [Podolak 1998: 14].	Ujęcie fizyczne
Ogół współzależności układów, obiektów i urządzeń terytorialnych, powierzchniowych, punktowych, liniowych i węzłowych, które tworzą istniejący stan funkcjonowania i użytkowania danego obszaru [Kasprzak <i>et al.</i> 2001].	Ujęcie fizyczne
<i>Występowanie oraz sposób organizacji przestrzennej konkretnych obiektów szeroko rozumianej infrastruktury (budynki, sieci transportowe, wodociągowo-kanalizacyjne, energetyczne)</i> [Śleszyński 2013: 10].	Ujęcie fizyczne
<i>Sposób wykorzystania i użytkowania przestrzeni dla realizacji celów m.in. przyrodniczych, społecznych i ekonomicznych; występowanie i wzajemne relacje pomiędzy elementami m.in. środowiska przyrodniczego, osadnictwa z infrastrukturą oraz funkcji społeczno-ekonomicznych</i> [Śleszyński 2013: 10].	Ujęcie fizyczne
<i>Proces dostosowywania terenów do użytkowania</i> [Malisz 1984: 40; Kachniarz, Niewiadomski 1994: 144].	Ujęcie planistyczne
<i>§ przestrzenna organizacja systemu gospodarka – społeczeństwo – przyroda</i> [Zaucha 2007: 114-115].	Ujęcie planistyczne
Całość czynności planowania rozmieszczenia na danym obszarze ludności oraz infrastruktury społecznej, technicznej i gospodarczej, w celu racjonalnego gospodarowania, funkcjonowania i użytkowania tego obszaru, z uwzględnieniem ochrony środowiska i jakości życia [Kasprzak <i>et al.</i> 2001].	Ujęcie planistyczne
<i>Ogół zagadnień związanych z występowaniem w zasadzie niemal wszystkich elementów działalności człowieka w szerszym kontekście funkcjonalnym i społeczno-ekonomicznym, wraz z podstawowymi uwarunkowaniami przyrodniczymi</i> [Śleszyński 2013: 10].	Ujęcie planistyczne

Źródło: opracowanie własne.

Elementy zagospodarowania przestrzennego (np. pierzeje ulic, place miejskie, osie i punkty widokowe, dominanty kompozycji przestrzennej) można rozpatrywać z punktu widzenia poszczególnych rodzajów (form) zagospodarowania przestrzennego w zależności od funkcji i sposobu użytkowania terenów. Obszary o określonej funkcji charakteryzują się bowiem określonym zagospodarowaniem. Odpowiednie zagospodarowanie przestrzenne powinno cechować się racjonalnością w organizacji, strukturze i funkcjonowaniu systemu elementów rozmieszczonych w przestrzeni.

Podsumowując, **zagospodarowanie przestrzenne** oznacza:

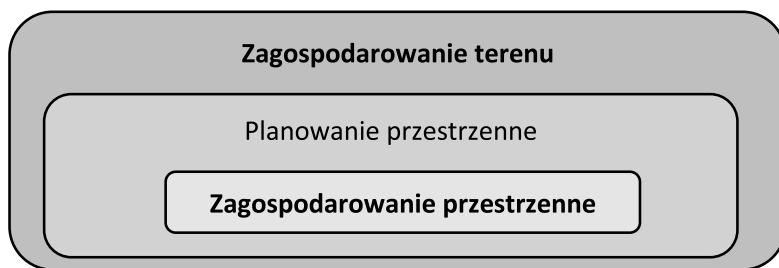
- istniejący stan funkcjonowania i użytkowania terenu, który tworzą różnego rodzaju obiekty i urządzenia rozmieszczone w przestrzeni (inaczej: sposób wykorzystania i użytkowania przestrzeni wyrażony występowaniem poszczególnych elementów w przestrzeni oraz wzajemnymi relacjami pomiędzy tymi elementami) – w ujęciu fizycznym (wąskim),
- ogół czynności związanych z rozmieszczaniem obiektów i urządzeń w przestrzeni, uwzględniających uwarunkowania społeczno-ekonomiczne i środowiskowe – w ujęciu planistycznym (szerokim), stanowiących rezultat prowadzenia gospodarki przestrzennej.

Zagospodarowanie terenu

Słońska i Sobieska [1988, za Siejkowska 2012: 412] opisują zagospodarowanie terenu jako *celowe przystosowanie terenu do pełnienia określonej funkcji* oraz jako *stan zainwestowania danego obszaru, charakteryzujący się określonym stopniem przystosowania tego terenu do potrzeb człowieka związanych z wykonywaniem pracy produkcyjnej, usługowej, mieszkaniem, wypoczynkiem, komunikacją oraz innymi rodzajami obsługi*. Zatem zagospodarowanie terenu polega na wykorzystaniu danego terenu zgodnie z potrzebami jego użytkowników.

Wydawać się może, że zagospodarowanie terenu jest wąskim ujęciem zagospodarowania przestrzennego. Jest to jednak mylny sposób myślenia, ponieważ zagospodarowanie przestrzenne jest wynikiem prowadzenia gospodarki przestrzennej, czyli celowej działalności polegającej na racjonalnym organizowaniu (porządkowaniu) przestrzeni. Nie każde zagospodarowanie terenu jest wynikiem przemyślanych działań planistycznych (efektem realizacji planu zagospodarowania przestrzennego). Podsumowując, nie każde zagospodarowanie terenu jest zagospodarowaniem przestrzennym.

Zagospodarowanie terenu jest wynikiem połączenia pokrycia terenu z jego wykorzystaniem (użytkowaniem). Odnosi się do pewnego stanu struktury funkcjonalno-przestrzennej terenu.



Ryc. 1. Zagospodarowanie przestrzenne a zagospodarowanie terenu

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując, **zagospodarowanie terenu** oznacza stan zainwestowania danego obszaru wynikający z jego przystosowania do pełnienia określonej funkcji, wyrażony występowaniem poszczególnych elementów w przestrzeni oraz wzajemnymi relacjami między nimi.

Użytkowanie terenu

Użytkowanie terenu oznacza sposób wykorzystania przestrzeni geograficznej przez człowieka i jest jej opisem społeczno-ekonomicznym [Kostrowicki 1959]. Sposób użytkowania terenu odnosi się więc do rodzaju działalności (funkcji) wykonywanej na danym obszarze i ściśle nawiązuje do klasyfikacji funkcjonalnej terenów. Użytkowanie terenu można analizować w różnych skalach przestrzennych, a co za tym idzie o różnym stopniu agregacji. Można wyróżnić w zależności od zasięgu obszaru funkcję przeważającą lub też identyfikować użytkowanie w układzie wielofunkcyjnym. Wyróżnić można następujące funkcje terenów:

- mieszkaniowa (jednorodzinnych, wielorodzinnych),
- zabudowy zagrodowej (budynki mieszkalny, budynki gospodarcze i inwentarskie),
- przemysłowa (hale produkcyjne),
- magazynowo-składowa,
- usługowa (usług komercyjnych, publicznych),
- lotniskowa (rekreacyjna) (rekreacji indywidualnej, ogródki działkowe),
- wypoczynkowa (turystyczna) (hotele, ośrodki wczasowe itp.),
- sportowa (place, boiska sportowe itp.),
- zieleni (urządzonej, nieurządzonej),
- leśna (grunty leśne),
- rolnicza (grunty orne, łąki, pastwiska, sady, plantacje itp.),
- obsługi rolnictwa (np. ферmy),
- wody (stojące, płynące),

- komunikacyjna (drogowej, kolejowej, lotniczej, wodnej),
- kultu religijnego (kościół, klasztor itp.),
- infrastruktury technicznej (z zakresu kanalizacji, wodociągów, gospodarki odpadami, gazociągów, elektroenergetyki, telekomunikacji, hydrotechniki itp.),
- wojskowa (poligony, koszary itp.),
- o funkcji mieszanej (np. mieszkaniowo-usługowych, usługowo-przemysłowych).

Podsumowując, **użytkowanie terenu** można rozumieć jako sposób wykorzystania terenu wyrażony funkcją, jaką pełni dany obszar.

Pokrycie terenu

Pokrycie terenu oznacza cechy biofizyczne powierzchni danego terenu [Ciołkosz, Poławski 2005], elementy przestrzeni znajdujące się na jego powierzchni, dające się wyróżnić na podstawie ich cech fizjonomicznych [TBD 2008]. Jest to fizyczny stan fragmentu powierzchni ziemi ze względu na zajmujące go obiekty naturalne i antropogeniczne [Ciołkosz, Poławski 2005; Fisher *et al.* 2005, Lambin, Geist 2006]. Formami pokrycia terenu mogą być np.: roślinność trawiasta, teren zabudowany, wody czy lasy. Termin pokrycia terenu nie obejmuje pełnionych przez dany teren funkcji, które związane są z pojęciem użytkowania terenu.

Pomiędzy pokryciem a użytkowaniem terenu zachodzą złożone relacje. Jeden typ pokrycia terenu może być użytkowany na wiele sposobów, np. trawa (pokrycie) może być użytkowana np. jako pastwisko czy teren rekreacyjny. Wiele sposobów użytkowania terenu może występować jednocześnie w ramach danego pokrycia terenu lub tylko czasowo. Również niewiele typów użytkowania terenu ma jednorodne pokrycie, np. w obrębie terenów mieszkaniowych mogą występować powierzchnie pokryte przez budynki czy asfalt, ale też trawę i drzewa.

Podsumowując, **pokrycie terenu** określają biofizyczne elementy znajdujące się na powierzchni ziemi o określonych cechach fizjonomicznych.

Struktura funkcjonalno-przestrzenna

Strukturę przestrzenną można określić jako realnie istniejące, rozmieszczone w pewien uporządkowany sposób układy jednostek gospodarczych lub społecznych oraz powiązania ekonomiczno-przestrzenne między jednostkami tworzącymi te układy [Leszczycki 1977].

Struktura funkcjonalno-przestrzenna miasta opisuje rozmieszczenie terenów zajętych przez określoną działalność oraz udział tych terenów w ogólnej powierzchni miasta [Słodczyk 2003]. W podobny sposób pojęcie to definiuje Liszewski [2008], według którego struktura funkcjonalno-przestrzenna miasta określa rozmieszczenie oraz związki przestrzenne terenów o poszczególnych funkcjach (terenów funkcjonalnych) znajdujących się na badanym obszarze.

Analiza struktury funkcjonalno-przestrzennej pomaga określić rozwój przestrzenny miasta, ocenić aktualny stan zagospodarowania terenów oraz intensywność działań człowieka. Na strukturę funkcjonalno-przestrzenną miasta mogą mieć wpływ takie czynniki, jak:

- warunki fizyczno-geograficzne,
- cechy ludności (struktura wieku, dochody) kształtujące popyt na określony typ działalności,
- polityka przestrzenna na poziomie gminy – uwarunkowania prawne.

Do najważniejszych czynników decydujących o wielkości terenów funkcjonalnych w mieście można zaliczyć:

- liczbę ludności – wpływającą na wielkość terenów zainwestowanych,
- wiek i genezę powstania miasta – kształtujące przestrzenny układ użytkowania ziemi, typ zabudowy mieszkaniowej oraz jej intensywność,
- strukturę gospodarki i jej zmiany – mające wpływ na wielkość terenów usługowych i przemysłowych oraz typ zabudowy mieszkaniowej.

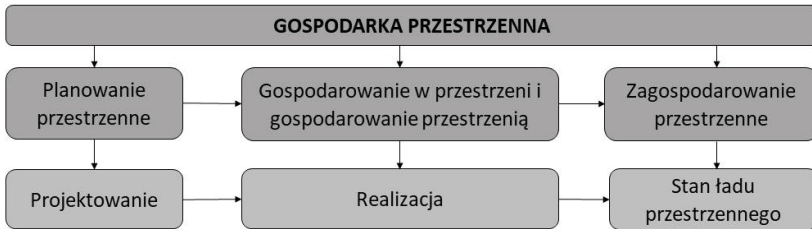
Czynnikiem o mniejszym znaczeniu jest funkcja administracyjna miasta, położenie geograficzne oraz zniszczenia wojenne [Słodczyk 2003].

Reasumując, pod pojęciem **struktury funkcjonalno-przestrzennej** należy rozumieć wzajemne rozmieszczenie (układ) terenów o określonych funkcjach oraz powiązania przestrzenne między nimi.

Podsumowanie

Można wyróżnić trzy zasadnicze sposoby usystematyzowania wyżej wyjaśnionych pojęć:

- 1) w szerokim (horyzontalnym) aspekcie rozumienie gospodarki przestrzennej jako złożonego procesu obejmuje:
 - planowanie przestrzenne jako czynność wstępną, prospektywną, projektującą,
 - gospodarkę przestrzenną jako czynność zasadniczą o charakterze realizacyjnym,
 - zagospodarowanie przestrzenne jako wynik prowadzenia gospodarki przestrzennej lub realizacji planu zagospodarowania przestrzennego [Parysek 2007] (ryc. 2).
- 2) w wąskim ujęciu gospodarkę przestrzenną można potraktować jako gospodarowanie przestrzenią i gospodarowanie w przestrzeni [Parysek 2007].
- 3) w układzie hierarchicznym (wertikalnym) wyróżnić można następujące relacje:
 - polityka przestrzenna jako element gospodarki przestrzennej,



Ryc. 2. Gospodarka przestrzenna w szerokim ujęciu

Źródło: na podstawie [Parysek 2006].

- planowanie przestrzenne jako narzędzie polityki przestrzennej,
- zagospodarowania przestrzenne jako wynik planowania przestrzennego (gospodarki przestrzennej) (ryc. 3).



Ryc. 3. Gospodarka przestrzenna w ujęciu wertykalnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Malisz 1984].

Należałoby ponadto uporządkować terminy odnoszące się do samego zagospodarowania, użytkowania i pokrycia terenu w stosunku do pojęcia struktury funkcjonalno-przestrzennej (ryc. 4). Z przeprowadzonego przeglądu literatury można wywnioskować, że:

- struktura funkcjonalno-przestrzenna odnosi się do układu poszczególnych elementów zagospodarowania terenu oraz wzajemnych powiązań między nimi;
- zagospodarowanie terenu jest pojęciem szerszym w stosunku do zagospodarowania przestrzennego; różnica wynika z tego, czy na danym obszarze istniejący stan zagospodarowania wynika z realizacji polityki przestrzennej (planu zagospodarowania przestrzennego);
- zagospodarowanie terenu jest połączeniem pokrycia terenu (cech biofizycznych) z jego użytkowaniem (funkcją).

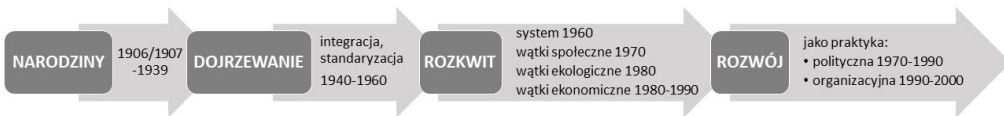


Ryc. 4. Relacje między pojęciami: struktura funkcjonalno-przestrzenna, zagospodarowanie terenu, zagospodarowanie przestrzenne, pokrycie i użytkowanie terenu

Źródło: opracowanie własne.

2. Geneza i ewolucja planowania przestrzennego

Planowanie przestrzenne jako nauka i teoria ewaluowało na przestrzeni lat, włączając nowe obszary wiedzy i uwzględniając nowe uwarunkowania. Proces ten można podzielić za Kafką [2013] na cztery zasadnicze etapy: narodziny, dojrzewanie, rozkwit i rozwój (ryc. 5).



Ryc. 5. Proces ewolucji planowania przestrzennego

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Kafka 2013].

Narodziny

Początków planowania przestrzennego należy szukać już w planach starożytnych, a później w średniowieczu w prawach lokacji miast. Powstały one z potrzeby standaryzacji i organizacji przestrzeni. W Europie plany regulacyjne i parcelacyjne istniały w połowie XIX w. w krajach przemysłowych.

Sensu stricto planowanie przestrzenne powstało jako odpowiedź na gwałtowną urbanizację i skok cywilizacyjny mający miejsce w XIX w. i w I połowie XX w. Fizyczny i populacyjny rozrost miast doprowadził do ich transformacji przestrzennej. Powstały nowe, niezwykle złożone struktury miejskie. W pierwszej fazie więc planowanie przestrzenne miało na celu przede wszystkim opanowanie niekorzystnych zmian,

tj. ograniczenie ekspansji przestrzennej ówczesnych miast. W 1893 r. miała miejsce Światowa Wystawa w Chicago uświadamiająca potrzebę planowania przestrzennego jako nowego instrumentu zarządzania rozwojem. Przyjęcie w 1909 r. przez władze miejskie planu Chicago – pierwszego planu zagospodarowania przestrzennego zaakceptowanego przez władze publiczne – też uznaje się za początek planowania przestrzennego. W pierwszej dekadzie XX w. zostały opracowane także pierwsze plany zagospodarowania przestrzennego dla największych miast Anglii i Stanów Zjednoczonych.

Planowanie przestrzenne było na początku praktyką zinstytucjonalizowaną i sformalizowaną stanowiącą domenę władz miejskich. Pomijany był praktycznie głos społeczeństwa mogący mieć wpływ na kształt przestrzeni ówczesnych miast [Kafka 2013].

Dojrzewanie

W ewolucji planowania przestrzennego dojrzewanie polegało po pierwsze, na integracji samego planowania przestrzennego zarówno na płaszczyźnie teorii, jak i praktyki, przy czym integracja teorii następowała wolniej i w sposób niezależny od integracji praktyki. Teoria planowania przestrzennego została bowiem wypracowana na podstawie wielu dziedzin naukowych. Integracja doświadczeń praktycznych przekładała się z kolei na tworzenie zespołu projektantów reprezentujących wiele specjalności [Kafka 2013].

Po drugie, dojrzewanie planowania przestrzennego polegało na integracji planowania przestrzennego z planowaniem gospodarczym i społecznym poprzez ich umocowanie prawne. Integracja ta jednak następowała z różną siłą w zależności od systemu polityczno-gospodarczego kraju. W ustrojach o ograniczonej demokracji cechujących się silną pozycją władz integracja planowania przestrzennego ze społeczno-gospodarczym następowała zdecydowanie silniej niż w państwach demokratycznych. Na przykład w Polsce socjalistycznej plany zagospodarowania przestrzennego sporządzało się w dostosowaniu do wieloletnich planów gospodarczych, co dawało większe możliwości realizacyjne inwestycji niż w krajach o ustroju demokratycznym. Jednak realizacja założonych planów zagospodarowania wiązała się z wywłaszczaniem i nacjonalizacją na olbrzymią skalę [Kafka 2013].

W fazie dojrzewania doszło również do standaryzacji planowania przestrzennego polegającej na wypracowaniu algorytmu działania i unifikacji sposobu zapisu planistycznego. Wówczas planowanie przestrzenne było w dużej mierze utożsamiane z projektowaniem technicznym (inżynierskim) rozumianym jako budowanie statycznego modelu struktury przestrzennej.

W analizowanym okresie nastąpiło dalsze umocnienie władzy jako faktycznych podmiotów planowania przestrzennego. Planowanie przestrzenne stało się bardzo ważnym narzędziem sprawowania władzy we wszystkich systemach polityczno-gospodarczych. W gospodarce kapitalistycznej traktowane było jako narzędzie interwencji publicznej na ułomnym rynku terenów budowlanych. Powstała potrzeba korekty negatywnych skutków alokacji działalności człowieka w przestrzeni poprzez ustalanie w for-

mie planu zagospodarowania reguł użytkowania terenu (strefowanie działalności). W proces planowania przestrzennego nie angażowano wówczas jeszcze społeczności lokalnej [*ibidem*].

W okresie dojrzewania potrzeba planowania ponadlokalnego często wynikała z konieczności scalenia kraju po zniszczeniach wojennych lub wieloletnim okresie zaborów (np. Polska). Była też podyktowana instytucjonalizacją organów planistycznych na poziomie lokalnym [*ibidem*].

Rozkwit

Po dwóch dekadach silnego rozwoju przestrzennego jednostek osadniczych w Europie w wyniku postępującej industrializacji, pod koniec lat 60. XX w. przychodzi fala konfliktów i krytyki dotychczasowego modelu planowania przestrzennego za jego opresyjny i nakazowy charakter oraz nieuwzględnianie głosu społeczności lokalnych. Zwrócono uwagę na potrzebę „humanizacji” planowania przestrzennego – dostosowania przestrzeni do potrzeb człowieka oraz całych społeczności. Racjonalizm lat 60. XX w. został więc zastąpiony pragmatyzmem lat 70. XX w. Sposobem na zwiększenie użyteczności i skuteczności narzędzi planowania przestrzennego miał być udział społeczeństwa we władztwie planistycznym. Wprowadzono po raz pierwszy do procedury planistycznej element partycypacji społecznej – dyskusję publiczną nad celami i instrumentami planistycznymi. Cele planowania przestrzennego rozszerzono o wątki społeczne.

W wyniku procesów standaryzacji i integracji planowania przestrzennego doszreżono jego wielowątkowość i wieloaspektowość. Zaczęto pojmować planowanie przestrzenne w kategoriach systemu składającego się z pewnych działalności i instrumentów zmierzających do osiągnięcia określonych celów. Zwrócono uwagę na funkcję integrującą planowania przestrzennego, a pozycja urbanisty została przekształcona z projektanta-inżyniera na eksperta i koordynatora. Zauważono, że kontrola nowej zabudowy w skali pojedynczej działki jest niewystarczająca. Jednak w przypadku niektórych inwestycji, np. usług centrotwórczych, może ona wyznaczyć kierunek rozwoju szerszego obszaru (otoczenia). Decyzje lokalizacyjne powinny więc zapadać w odniesieniu do całego systemu przestrzennego (miasta) [Kafka 2013].

Proces uspołecznienia planowania przestrzennego nie przebiegał jednak w takim samym tempie w każdym kraju. Zmiany te wraz z rewolucją społeczną i kulturą zachodziły szybciej w państwach demokratycznych. Natomiast w Polsce model centralnego planowania nieuwzględniającego udziału społeczeństwa trwał praktycznie do końca lat 80. XX w. [*ibidem*].

Wraz z uspołecznieniem w planowaniu przestrzennym pojawił się wątek środowiskowy. Głos społeczności zaczął reprezentować podejście ekologiczne postulując za ochroną zasobów środowiska przyrodniczego. Doszło do przewartościowania hierarchii celów planowania przestrzennego na rzecz ochrony walorów ekologicznych przestrzeni

jako dobra wspólnego. Planowanie przestrzenne staje się więc, poprzez wprowadzenie wielu ograniczeń i barier, coraz bardziej restrykcyjne z punktu widzenia rozwoju gospodarczego [*ibidem*].

Na przestrzeń zaczęto także patrzeć z ekonomicznego punktu widzenia. Zwrócono uwagę na analizę skutków ekonomicznych realizacji celów planistycznych, w tym opracowanie prognozy skutków finansowych. Faza „ekonomizacji” planowania przestrzenne miała miejsce w latach 80. XX w. w krajach o gospodarce wolnorynkowej i ustroju demokratycznym [*ibidem*].

Rozwój

W wyniku ewolucji planowanie przestrzenne stało się platformą integracji różnych podejść teoretycznych i praktycznych tworząc pewnego rodzaju system zarządzania przestrzenią. Niejednokrotnie cele planistyczne w latach 70. XX w. traktowano jako cele polityczne, a samo planowanie przestrzenne jako instrument polityki przestrzennej mającej za zadanie rozwiązywanie konfliktów w przestrzeni. Planowanie stało się praktyką polityczną nie tylko ze względu na postawione cele, ale również ze względu na szczególną rolę organów władzy publicznej, jaką odgrywają w procedurze planistycznej.

Samo podejście polityczne nie było w stanie rozwiązać wszystkich problemów w sferze planowania przestrzennego. W związku z tym zwrócono szczególną uwagę na operacjonalizację planowania polegającą na realizacji określonych projektów w przestrzeni. Praktyka planistyczna stała się z biegiem czasu w coraz większym stopniu działaniem organizacyjnym zajmującym się zarządzaniem przestrzenią wielowymiarową. System zarządzania przestrzenią tworzą podmioty zarządzania i inni uczestnicy planowania przestrzennego, jak również narzędzia i procedury planistyczne. Te ostatnie organizują proces sporządzania dokumentów planistycznych i określają zakres działania uczestników planowania. Proces planistyczny zdeterminowany jest więc obecnie procedurami i normami o charakterze prawnym [Kafka 2013].

3. Przedmiot i uczestnicy planowania przestrzennego

Przedmiotem planowania przestrzennego jest **przestrzeń** rozumiana jako konkretny obszar o określonym położeniu i wyraźnie zarysowanych granicach. Przy definiowaniu przestrzeni podkreśla się jej złożoną strukturę oraz systemowy charakter. Mówi się przede wszystkim, że ma charakter wielowymiarowy. T. Bajerowski [2003] wyróżnia w przestrzeni planistycznej trzy podstawowe wymiary: ekologiczny, ekonomiczny i społeczny. Obok nich można jeszcze wyróżnić wymiar technologiczny i po-

lityczny. Z kolei Z. Ziolo [2003] wyróżnia podstawową przestrzeń geograficzną, na którą składa się przestrzeń przyrodnicza, kulturowa oraz społeczno-gospodarcza. Przestrzeń wielowymiarowa będąca przedmiotem planowania przestrzennego, ma jednak przede wszystkim charakter przestrzeni fizycznej, którą Z. Chojnicki [1999] definiuje jako przestrzeń cechującą się odległościami w geometrii euklidesowej. J. J. Parysek [2006] ponadto jako przedmiot gospodarki przestrzennej wymienia terytorialny system społeczny³.

Szczególne znaczenie dla planowania przestrzennego mają następujące właściwości (cechy) przestrzeni: ograniczoność, publiczny charakter oraz wartość ekonomiczna i społeczna [Pietraszewski 1982; Jałowiecki, Szczepański 2006]. Przestrzeń jest dobrem deficytowym, którego nie można powiększyć. Ograniczoność przestrzeni wynika z określonej jej wielkości i kształtu (pojemności). Dlatego w planowaniu przestrzennym istotne jest korzystanie z przestrzeni w sposób racjonalny. Publiczny charakter przestrzeni wiąże się z kolei z powszechną jej dostępnością. Jednak swoboda korzystania z niej jest ograniczona prawem własności oraz normami i regułami życia społecznego. Przestrzeń ma także znaczenie gospodarcze. Cechuje ją określona wartość ekonomiczna kształtowana przez relację popytu i podaży na lokalnym rynku nieruchomości. Jako dobro ekonomiczne podlega jednak pewnym ograniczeniom prawno-administracyjnym wynikającym z poszanowania prawa własności i interesów osób trzecich. Przestrzeń stanowi też pewnego rodzaju wartość społeczną wynikającą w znacznym stopniu z istniejącego sposobu zagospodarowania.

Zgodnie z klasyfikacją Kafki [2013] uczestników planowania przestrzennego można podzielić na biernych i aktywnych (ryc. 6). Do grupy **uczestników aktywnych** można zaliczyć grupy osób, organizacje i organy administracji dysponujące pełnią władztwa planistycznego, dowolnie ograniczonym lub scedowanym, które podejmują w planowaniu przestrzennym określone prawem czynności lub w nich partycypują. Aktywnymi uczestnikami planowania przestrzennego są podmiot, współpodmioty i partycypanci.



Ryc. 6. Typologia uczestników planowania przestrzennego

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Kafka 2013].

³ Terytorialny system społeczny (TSS) to system społeczny, w którym zbiorowość ludzi trwale zajmuje, zagospodarowuje i kontroluje wyodrębniony obszar powierzchni ziemi, czyli terytorium [Chojnicki 1988: 498].

Podmiotami planowania przestrzennego są organy publicznej administracji przedstawicielskiej działające w imieniu i na rzecz społeczności lokalnych w świetle przepisów prawa. Są nimi jednostki samorządu terytorialnego określające cele polityki przestrzennej i stosujące odpowiednie narzędzia w celu ich realizacji. W literaturze natomiast uważa się również samych mieszkańców danego obszaru jako podmioty planowania przestrzennego, a władze tylko ich reprezentują [Dziewoński 1991]. Podmiot planowania jest uczestnikiem posiadającym pełne „władztwo planistyczne” rozumiane jako kompetencje nadane przepisami prawa w randze ustawy w zakresie przeznaczania i formułowania zasad zabudowy i zagospodarowania terenu [Kafka 2013]. Na szczeblu lokalnym jest to prawo do sporządzania dokumentów planistycznych będących przepisami prawa miejscowego lub aktami kierownictwa wewnętrznego. To gmina ustala cele i środki kształtowania, zagospodarowania i użytkowania terenu. Dysponuje też władztwem na etapie realizacyjnym poprzez wydawanie decyzji lokalizacyjnych. Pojęcie *władztwa* jest utożsamiane z pojęciem *samodzielności planistycznej*, gdyż stanowi prawo samodzielnego stanowienia przez gminę o sposobie zagospodarowania terenów [Niewiadomski 2001: 86]. Podmiot wykonując władztwo planistyczne powinien mieć jednak na względzie wyważenie interesów publicznych i prywatnych. Władztwo planistyczne podlega więc pewnym ograniczeniom, wynikającym z konieczności uwzględniania prawa własności, ustaleń planistycznych określonych na wyższych szczeblach planowania, konsultacji dokumentów z innymi instytucjami administracji publicznej, zapewniania partycypacji społeczności w procesie planowania oraz kontroli nadzorczej i sądowej. Uznaniowość gminy w planowaniu przestrzennym nie ma więc charakteru absolutnego. Cechą „władztwa planistycznego” jest jego niepodzielność i niezbywalność. Przepisy prawa dopuszczają jednak w określonych sytuacjach delegowanie pewnych elementów władztwa na innych uczestników planowania przestrzennego.

Współpodmioty mają bardziej ograniczone kompetencje w porównaniu do podmiotu. Są to uczestnicy posiadający część władztwa planistycznego wynikającego z delegacji na nich na mocy przepisów ustawowych kompetencji do podejmowania czynności o charakterze administracyjnym i organizacyjnym w procedurze planistycznej. Podmiot jest zobowiązany do współpracy ze współpodmiotami. Rozstrzygnięcia planistyczne podmiotu są uzależnione bowiem od zgody lub opinii danego współpodmiotu. Współpodmiotami planowania przestrzennego są organy terytorialnej administracji publicznej innych szczebli (samorząd powiatowy, wojewódzki, centralna i wojewódzka administracja rządowa) oraz organy administracji specjalnej (ds. ochrony konserwatorskiej, administracji górniczej, morskiej, bezpieczeństwa państwa, ludzi i mienia, ochrony środowiska), mające wpływ na pewien ograniczony zakres problematyki planowania przestrzennego.

Partycypant bierze aktywny udział w procesach i procedurach planistycznych na zasadzie scedowania na niego – udzielenie mu pewnej (ograniczonej) – części władztwa planistycznego przez podmiot lub współpodmioty. Partycypacja w planowaniu przestrzennym zazwyczaj kojarzona jest z partycypacją społeczną, czyli udziałem spo-

łeczeństwa lokalnego polegającym na składaniu wniosków i uwag w procesie planistycznym.

Uczestnikami biernymi w planowaniu przestrzennym są jednostki niedysponujące władztwem planistycznym. Często nazywani są po prostu „odbiorcami” produktu polityki przestrzennej będącego określonym stanem zagospodarowania i użytkowania przestrzeni. Biernymi uczestnikami w planowaniu przestrzennym są klienci i konsumenci, różniący się zdolnością wyrażania swoich poglądów i potrzeb oraz gotowością do współdziałania. **Klienci** są grupą uczestników gotową do komunikowania swoich oczekiwań, a ich aktywność w przestrzeni można podzielić na bezpośrednią i pośrednią. Formą bezpośrednią jest działalność inwestycyjna, a pośrednią wyrażanie swoich poglądów publicznie za pomocą środków masowego przekazu. Klientami są zatem inwestorzy i deweloperzy. **Konsumenci** są grupą uczestników biernych, niewykazującą żadnej aktywności w sferze planowania przestrzennego, tj. niewykazującą chęci wyrażania swoich opinii i potrzeb, o zerowym poziomie gotowości do współdziałania. Jest to po prostu grupa „użytkowników” pozbawiona kompetencji decyzyjnych nie mająca wpływu na planowanie przestrzenne, korzystająca z przestrzeni w sposób bezrefleksyjny i bezkrytyczny. Cechą konsumentów jest ich masowość – praktycznie każdy człowiek jest konsumentem przestrzeni.

Jakie miejsce w przedstawionej typologii uczestników planowania przestrzennego zajmują **planiści, urbaniści i architekci**? Ich działalność wynika bezpośrednio z umocowania w kompetencjach podmiotu planowania przestrzennego, na rzecz którego, na podstawie uprawnień zawodowych, sporządzają projekty dokumentów planistycznych.

Wszyscy uczestnicy planowania przestrzennego tworzą pewnego rodzaju **system**, składający się ze wzajemnie oddziałujących na siebie elementów. Należą do nich nie tylko władze publiczne, społeczność lokalna i właściciele pojedynczych nieruchomości, ale również duzi inwestorzy i niezależne organizacje stojące na straży ochrony środowiska czy dziedzictwa kulturowego.

4. Wartości planowania przestrzennego – ład przestrzenny, rozwój zrównoważony

Wyróżnić można dwie kategorie wartości w różnym stopniu wpływające na rozwiązania przestrzenne. Zgodnie z literą prawa najważniejszymi wartościami planowania przestrzennego stanowiącymi podstawę określania zasad kształtowania polityki przestrzennej i przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy są **ład przestrzenny i zrównoważony rozwój**. Te wartości objęte są bezwzględną ochroną. Drugą grupę stanowią tzw. inne dobra wspólne nie objęte bezwzględną ochroną, nawiązujące do norm o charakterze technicznym, ekonomicznym i estetycznym [Gawroński 2012]. Zaliczyć można do nich m.in. walory

krajobrazowe, urbanistyki i architektury, wymagania ochrony środowiska, ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych, obronności i bezpieczeństwa państwa, potrzeby interesu publicznego, prawo własności i walory ekonomiczne przestrzeni. Druga grupa wartości została omówiona w następnym rozdz. 5. *Zasady planowania przestrzennego*.

Ład przestrzenny

Termin *ład przestrzenny* po raz pierwszy użyto w *Ustawie o samorządzie gminnym z 1990 r.* (art. 7), zgodnie z którą zaspokojenie potrzeb wspólnoty z zakresu ładu przestrzennego zostało przypisane do zadań własnych gminy. W akcie tym po raz pierwszy użyto terminu *ład przestrzenny*, jednak w ogóle go nie definiując. Kształtowanie ładu przestrzennego należy do najważniejszych zadań własnych gminy, ponieważ zostało wymienione w ww. ustawie w pierwszej kolejności. Wówczas samorządy realizujące zadanie własne w tym zakresie mogły opierać się jedynie na przepisach *Ustawy o planowaniu przestrzennym z 12 lipca 1984 r.*, w której znajdował się zapis zbliżony do pojęcia *ład przestrzenny* dotyczący tego, że planowanie przestrzenne powinno uwzględniać wymagania w zakresie porządku zabudowy, zapewniające właściwe warunki użytkowe i estetyczne w przestrzennym zagospodarowaniu obszarów (art. 3). Można zatem przypuszczać, że kształtowanie ładu przestrzennego miało polegać wówczas na łączeniu porządku zabudowy z właściwymi warunkami użytkowymi i estetycznymi. W kolejnej ustawie regulującej sprawę zagospodarowania przestrzennego z 1994 r. umieszczono zapis zawierający sformułowanie *ład przestrzenny*, lecz nadal go nie definiując. Brzmi on następująco: w zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury (art. 1). Pojęcie ładu przestrzennego wyjaśniono dopiero w kolejnej, dotychczas obowiązującej *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r.* Formalną definicję ładu przestrzennego przedstawiono w (tab. 4). Ponadto w ww. ustawie pozostawiono przepis, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się w pierwszej kolejności wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury. W związku z powyższym przez 13 lat funkcjonowania samorządu gminnego, obciążonego ustawowym obowiązkiem zaspokojenia potrzeb wspólnoty w zakresie ładu przestrzennego jako najważniejszego zadania własnego, organy gminy nie dysponowały ustawową wykładnią tego pojęcia. Mogły więc traktować tę sferę swojej działalności subiektywnie, a uchwalane miejscowe plany ogólne zagospodarowania przestrzennego nie stanowiły raczej narzędzia ochrony i kształtowania ładu przestrzennego z powodu mało precyzyjnych zapisów ustawowych [Buczek 2011].

W literaturze wiele uwagi poświęca się pojęciu *ład przestrzenny*. Brakuje jednak jednoznacznej, powszechnie akceptowanej definicji ze względu na złożoność tego za-

gadnienia. Jest wiele sposobów pojmowania tego pojęcia (tab. 4). Można wyróżnić zasadniczo wąskie i szerokie ujęcie pojęcia *ład przestrzenny*. W opinii różnych badaczy na *ład przestrzenny* składają się różne elementy (terminy).

Tabela 4. Wyjaśnienie pojęcia *ład przestrzenny*

Źródło	Definicja	Atrybuty
<i>Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym</i> (art. 2 pkt 1)	Takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne	Definicja formalna
Podolak [1993: 93]	<i>Nadrzędny cel gospodarki przestrzennej</i>	Pożądany stan zagospodarowania (przestrzeni), Cel gospodarki przestrzennej
Włodarczyk [2000: 158-159]	<i>Ładem przestrzennym jest taka jego organizacja, przyjmująca kryteria racjonalności społecznej</i>	
Furman [2001: 245]	<i>Rozumiany jako finalny cel zagospodarowania przestrzennego</i>	
Broszkiewicz [2003: 72]	<i>Pojęcie ładu przestrzennego jest integralnie związane z architekturą, urbanistyką i zagospodarowaniem przestrzennym. Jest ono wyrazem harmonijności, uporządkowania, proporcjonalności i równowagi środowiska człowieka. Ład przestrzenny wyraża zarówno wysokie walory estetyczne, funkcjonalność, logikę, czytelność i jasność struktur przestrzennych, jak i zharmonizowanie z przyrodą, wysoką użyteczność i efektywność we wszystkich skalach: od lokalnej do krajowej.</i>	Uporządkowanie Równowaga Porządek Funkcjonalność Celowość Racjonalność społeczna
[Bańkowska et al. 1980, za Gruszkowski 1989: 26]	<i>Można też powiedzieć, że ład przestrzenny to uporządkowana całość, w której części podane są wspólnym regułom gry, całość, w której logika funkcjonowania, funkcjonalność struktury, czytelność przestrzenna, a także estetyka, piękno – odgrywa dominującą rolę.</i>	
Szolginia [1987: 30]	<i>Jest przestrzenną organizacją i przestrzennym funkcjonowaniem terytorialnego systemu społecznego, kształtowane świadomie i celowo przy uwzględnieniu kryteriów racjonalności społecznej.</i>	
Markowski [2008b]	Oznacza uporządkowanie i harmonię pomiędzy różnymi elementami składowymi przestrzeni i funkcjami struktury przestrzennej.	
Pankau [2001: 283]	<i>Ład przestrzenny staje się (...) niejako nadrzędną ideą kulturalną, porządkującą rzeczywistość miejską.</i>	

Źródło	Definicja	Atrybuty
Sagan <i>et al.</i> [2006: 171]	<i>Kompozycję przestrzenną, świadomie zamierzoną i o zamierzonym działaniu emocjonalnym. (...) Piękno jest jednym z atrybutów ładu. Piękno jest subiektywnym odczuciem syntetycznym. Odbiór tego doznania jest emocjonalny.</i>	Subiektywizm
Lendzion [1996: 113]	<i>Odczuwane subiektywnie przez człowieka poczucie porządku i harmonii.</i>	
Parysek [2007: 67]	<i>Usytuowanie przestrzenne (lokalizacja) ludzi i przedmiotów („obiektów”) w taki sposób, aby ich istnienie i funkcjonalność przebiegała zgodnie z ich naturą i funkcjami, jakie mają spełniać.</i>	
Gorzym-Wilkowski <i>et al.</i> [1999]	Dochodzenie do ładu przestrzennego odbywa się przez gospodarowanie wszelkimi przedmiotami materialnymi, żywymi i nieożywionymi wchodzącymi w liczne związki biologiczne, użytkowe, produkcyjne, ze szczególnym uwzględnieniem rozmieszczenia przedmiotów w przestrzeni fizycznej.	
Chmielewski [2010: 398]	<i>Pojęcie ład przestrzenny kojarzy najczęściej z określoną harmonią zlokalizowanych tam elementów struktur o zadanych im funkcjach użyteczności, które są wzajemnie powiązane. (...) Stanowi wypadkową kształtowania się określonych proporcji zróżnicowanego tempa przekształceń w strukturach przestrzennych, tworząc określony wzorzec struktur uporządkowanych według ukształtowanego modelu rozwoju harmonijnego.</i>	Organizacja przestrzeni, Rozmieszczenie elementów
Śleszyński [2013]	Uzyskiwana w sposób naturalny w wyniku działania sił przyrody lub w sposób sztuczny, przez działalność człowieka, organizacja przestrzeni charakteryzująca się równowagą poszczególnych składników. Ta równowaga wyraża się w rozmieszczeniu funkcji w przestrzeni w sposób celowy, uporządkowany i estetyczny, tzn. zapewniający dogodne użytkowanie przestrzeni przez jej gestorów, nie powodujący powstawania ani konfliktów ekologicznych, ani kolizji między poszczególnymi funkcjami, a także w sposób tworzący nowe piękno.	
Adamczewska-Wejchert <i>et al.</i> 1977: 150, za Dumnicki 1975]	<i>Porządek przestrzenny odznaczający się prawidłowym funkcjonowaniem społeczeństwa, gospodarki oraz przyrody.</i>	Relacja człowiek – środowisko – gospodarka

Źródło	Definicja	Atrybuty
Kołodziejcki [1989: 5-6]	<i>Ład przestrzenny jest więc stanem, w którym – z zachowaniem wymogów ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego – funkcjonowanie gospodarki i społeczeństwa w przestrzeni przebiega w sposób optymalny (z punktu racjonalności) i z najmniejszą możliwą ilością konfliktów pomiędzy różnymi podmiotami funkcjonującymi w przestrzeni.</i>	
Pankau [1996: 119]	<i>Przedę wszystkim porządkiem, który dotyczy wyróżnianych na powierzchni systemów społeczno-ekonomicznych, ekologicznych, których granice mogą być mniej lub bardziej jednoznacznie określone.</i>	
Kolipiński [1985]	Różnorodność uporządkowana	Wieloaspektowość
Gorzym-Wilkowski [1997]	<p>Uporządkowana różnorodność form i funkcji. Istnieje wiele szczegółowych definicji tego pojęcia, jednak obejmują one przede wszystkim:</p> <ul style="list-style-type: none"> – logikę przestrzenną, czyli funkcjonalność w rozmieszczeniu elementów pewnej struktury; – optymalizację przepływów towarów i przemieszczeń się osób; – przestrzenną czytelność struktury, czyli właściwość wywołania jasnych obrazów przestrzennych u użytkownika; – zachowanie walorów środowiska przyrodniczego i kulturowego wraz z jego zdolnością do zachowania równowagi, regenerowania się i zaspokajania potrzeb człowieka; – dostosowanie struktur przestrzennych do przyjętych społecznie wzorców zachowań przestrzennych; – optymalną relację pomiędzy centrum a obszarami peryferyjnymi; – dodatni wyraz estetyczno-krajobrazowy – piękno otoczenia, wynikające z istnienia i zachowania pozytywnie oddziałujących na człowieka form przestrzennych oraz proporcji między nimi. 	<p>Wieloaspektowość (Urbanistyka Estetyka Porządek Harmonia Użyteczność Rozmieszczenie Funkcjonalność)</p>

Źródło: opracowanie własne.

W wąskim (potocznym) ujęciu ład przestrzenny kojarzony jest z architekturą i urbanistyką. Postrzegany jest w kategoriach estetycznych i kompozycyjnych. Atrybutem ładu przestrzennego jest piękno. Jest to takie rozmieszczenie obiektów architektonicznych w przestrzeni (kreowanie harmonijnych, wzajemnych relacji przestrzennych mię-

dzy obiektami budowlanymi w nawiązaniu do otoczenia), które wywołuje pozytywne emocje wynikające z wysokich walorów estetyczno-krajobrazowych otrzymanej kompozycji urbanistycznej. Ład przestrzenny w podejściu architektonicznym jest więc kategorią subiektywną – ocena jego poziomu będzie odmienna i zależna od indywidualnej oceny określonych grup społecznych. W takim aspekcie odnosi się do porządku (rozmieszczenia przedmiotów) w przestrzeni fizycznej (tab. 4, ryc. 7).

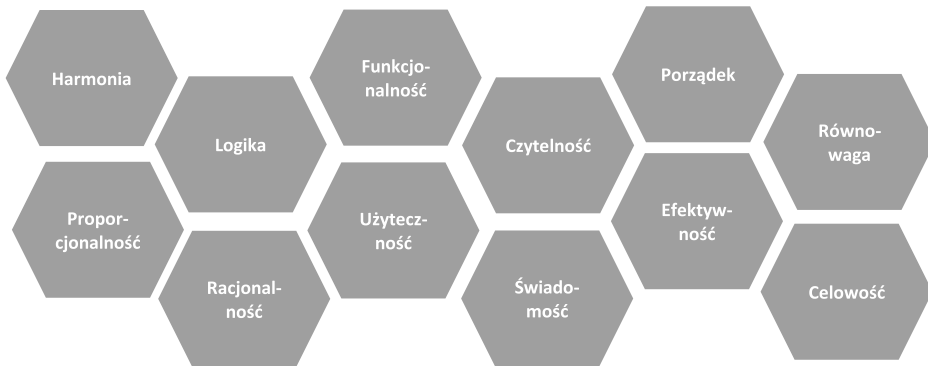


Ryc. 7. Sposoby ujęcia ładu przestrzennego

Źródło: opracowanie własne.

Ład przestrzenny można ująć również nieco szerzej (rozszerzając o aspekty funkcjonalne) jako organizację przestrzenną cechującą się: logiką w rozmieszczeniu elementów w strukturze, funkcjonalnością struktury przejawiającą się przede wszystkim w zapewnieniu dostępności użytkownikom do poszczególnych elementów zagospodarowanej przestrzeni oraz czytelnością i jasnością struktur przestrzennych ułatwiających orientację w terenie, czyli jednym słowem kreowanie przestrzeni przyjaznej człowiekowi. Ład przestrzenny utożsamiany jest również często z porządkiem (uporządkowaniem), równowagą i proporcjonalnością. Porządek wyraża się w równoważnym rozmieszczeniu funkcji w przestrzeni z zachowaniem odpowiednich proporcji między nimi. Kształtowanie ładu przestrzennego polega na uporządkowaniu relacji między elementami w przestrzeni. Porządek przestrzenny jest zatem jednym z warunków ładu przestrzennego. Kryterium ładu przestrzennego stanowi ponadto wysoka użyteczność i efektywność struktur przestrzennych, którą można uzyskać przez zharmonizowanie układu różnorodnych elementów składowych przestrzeni (sposobów jej użytkowania) (ryc. 8). Zdaniem J. J. Paryska [2007] warunkiem uzyskania ładu przestrzennego jest spełnienie kryterium racjonalności społecznej, przez co ład przestrzenny staje się kategorią obiektywną (ryc. 7). Niejednokrotnie w przywołanych definicjach ładu przestrzennego podkreśla się świadomość i celowość jego kształtowania. Istotna jest również równowaga ekologiczna (ryc. 7, ryc. 8.)

Ład przestrzenny pojmowany jest również jako cel zagospodarowania przestrzennego (czasami nawet szerzej, tj. gospodarki przestrzennej), pożądany stan przestrzeni



Ryc. 8. Atrybuty ładu przestrzennego

Źródło: opracowanie własne.

(zagospodarowania przestrzennego), a nawet jako wzorzec struktur uporządkowanych według ukształtowanego modelu rozwoju harmonijnego.

W nawiązaniu do takiego sposobu pojmowania ładu przestrzennego można wyróżnić poszczególne kategorie ładu przestrzennego. Chojnicki [1999] wyróżnia: model ładu przestrzennego i konkretny ład przestrzenny. Model ładu przestrzennego jest pożądanym stanem organizacji systemu gospodarczego w ujęciu przestrzennym. Można go utożsamiać z różnego rodzaju planami zagospodarowania przestrzennego prowadzącymi do zaistnienia konkretnego ładu przestrzennego. Konkretny ład przestrzenny jest *stanem realizacji lub spełnienia określonych kryteriów racjonalności społecznej w zakresie organizacji przestrzennej lub sposobu funkcjonowania systemu gospodarczego w ujęciu przestrzennym* [Chojnicki 1999: 386]. Konkretny ład przestrzenny można rozpatrywać na dwóch poziomach: jawnym będącym obrazem działań ludzkich i sił przyrody w konkretnych warunkach środowiskowych oraz ukrytym definiowanym jako prawidłowości przyrodnicze i reguły społeczne funkcjonujące w warunkach faktycznych danego systemu. Parysek [2006] z kolei wszystkie wyżej wymienione cztery rodzaje ładu przestrzennego nazywa kategoriami ładu przestrzennego, przy czym ład realny (rzeczywisty) dookreśla jako istniejący porządek przestrzenny czy zagospodarowanie przestrzenne danego obszaru, model ładu – jako zamierzony stan organizacji terytorialnego systemu społecznego, ład jawny – jako obserwowany stan organizacji przestrzennej uwzględniający kryteria racjonalności społecznej oraz ład ukryty – jako prawa, zasady i reguły kształtujące organizację przestrzenną i funkcjonowanie danego terenu.

Można wyróżnić grupę definicji ładu przestrzennego podkreślających jeden z głównych celów kształtowania ładu przestrzennego, tj. powinien on odpowiadać potrzebom i aspiracjom społeczeństwa (tab. 4). Ład przestrzenny jest dobrem wspólnym, ponieważ kształtowany jest przez wszystkich mieszkańców danej jednostki terytorialnej poprzez uspołecznienie procesu planowania przestrzennego oraz kontroli i nadzoru nad działalnością władz tworzących model ładu przestrzennego. Ład przestrzenny można więc rozpatrywać jako wartość i interes społeczny. Jest dobrem, którego mają doświadczać

wszyscy mieszkańcy i który jest uznawany za pewną wartość przestrzeni. Interesem danej zbiorowości jednostki przestrzennej jest wspólne jego kształtowanie [Parysek 2003, 2006].

W ujęciu syntetycznym **ład przestrzenny** można rozumieć jako ukształtowaną w sposób świadomy organizację przestrzeni geograficznej:

- cechującą się:
 - porządkiem wyrażającym się równoważnym rozmieszczeniem funkcji w przestrzeni z zachowaniem odpowiednich proporcji między nimi oraz uporządkowanymi relacjami między elementami w przestrzeni;
 - czytelnością i jasnością struktur przestrzennych ułatwiających orientację w terenie logiką w rozmieszczeniu elementów w strukturze;
 - funkcjonalnością struktury przejawiającą się przede wszystkim w zapewnieniu dostępności użytkownikom do poszczególnych elementów zagospodarowanej przestrzeni;
 - wysoką użytecznością i efektywnością struktur przestrzennych, którą można uzyskać poprzez zharmonizowanie układu różnorodnych elementów składowych przestrzeni (sposobów jej użytkowania);
 - racjonalnością społeczną;
- wywołującą pozytywne emocje wynikające z wysokich walorów estetyczno-krajobrazowych;
- odpowiadającą potrzebom społeczeństwa;
- stanowiącą cel gospodarki przestrzennej.

Ład przestrzenny odgrywa kluczową rolę w środowisku człowieka. Ułatwia prawidłowe funkcjonowanie gospodarki i społeczeństwa. Prowadzi do poprawy jakości życia. Jest czynnikiem stymulującym rozwój gospodarczy. Ma swoje ekonomiczne odbicie w wartości nieruchomości. Stanowi kryterium oceny jakości przeobrażeń zagospodarowania przestrzeni. Prowadzi do poprawy efektywności gospodarowania przestrzenią. Ma za zadanie niwelowanie dysproporcji przestrzennych i poprawę dostępności przestrzennej. Ład przestrzenny pozwala na wyeliminowanie konfliktów przestrzennych poprzez dążenie do równowagi pomiędzy sprzecznymi często trendami rozwoju.

W szerszym ujęciu ład przestrzenny nawiązuje do organizacji przestrzeni wielowymiarowej cechującej się uporządkowanymi relacjami między jej elementami. W takim podejściu ład przestrzenny ma charakter systemowy, ponieważ odnosi się do porządku przestrzennego podsystemów: społecznego, ekonomicznego i ekologicznego. Zdaniem Z. Ziolo [2003] ład przestrzenny można traktować jako ład poszczególnych elementów przestrzeni geograficznej tworzących pewną strukturę powiązaną wzajemnymi relacjami. Na ład przestrzenny składać się mogą następujące łady cząstkowe: ład przyrodniczy, społeczno-gospodarczy i kulturowy. Ład całościowy opisuje harmonię tych elementów i wzajemnych relacji między nimi. Podobne podejście prezentuje M. Górczyńska [2013], która uważa, że na szeroko pojęty ład przestrzenny składają się: ład społeczny, ład ekonomiczny, ład estetyczny, ład ekologiczny oraz ład urbanistyczny.

Ład przestrzenny jest kategorią dynamiczną. Jego zmienność w czasie wynika z aktywności człowieka w przestrzeni oraz zmian wywołanych przez procesy naturalne [Parysek 2003]. Jak wskazuje definicja ustawowa w kształtowaniu ładu przestrzennego istotną rolę odgrywają uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Ład przestrzenny jest *wypadkową kształtowania się określonych proporcji zróżnicowanego tempa przekształceń w strukturach przestrzennych* [Broszkiewicz 2003: 72]. Wynika ze zmieniających się warunków środowiska naturalnego i antropogenicznego oraz historycznie zmiennych systemów wartości. Ład przestrzenny jest więc *wypadkową uwarunkowań, procesów oraz historycznych i współczesnych decyzji planistycznych i lokalizacyjnych* [Sagan et al. 2006: 171].

Ład przestrzenny można rozpatrywać w różnych skalach (poziomach) począwszy od pojedynczej działki budowlanej, przez ład lokalny i regionalny skończywszy na ładzie w skali kraju.

Rozwój zrównoważony

W myśl *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* podstawą określania zasad kształtowania polityki przestrzennej oraz zakresu i sposobów postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania jest, oprócz ładu przestrzennego, także rozwój zrównoważony. Stał się on w ostatnich latach głównym paradygmatem rozwoju. Rozwój zrównoważony jest odpowiedzią na nowo powstałe problemy cywilizacyjne związane z wyczerpywaniem się zasobów, kryzysami ekonomicznymi czy zmianami demograficznymi. Pojęcie *rozwój zrównoważony* wywodzi się od angielskiego terminu *sustainable development*, co oznacza raczej trwały, podtrzymywalny rozwój niż zrównoważony.

W skali międzynarodowej doktryna ta została sformułowana w 1987 r. w tzw. raporcie Brundtland Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju (WCED) ONZ, według którego *zrównoważony rozwój jest rozwojem zaspokajającym potrzeby teraźniejszości bez ryzyka, że przyszłe pokolenia nie będą mogły zaspokoić swoich potrzeb*. Na konferencji Narodów Zjednoczonych, tzw. Szczycie Ziemi, w Rio de Janeiro w 1992 r. pojęcie to zostało zinstytucjonalizowane w drodze podjęcia stosownych uchwał i powołania odpowiednich organizacji międzynarodowych.

Nawiązując do definicji zrównoważonego rozwoju określonej w raporcie Brundtland wyróżnić można trzy cele trwałego rozwoju [Mierzejewska 2009]:

- 1) zaspokajanie potrzeb każdego człowieka,
- 2) zapewnienie sprawiedliwości międzypokoleniowej i wewnątrzpokoleniowej (społecznej),
- 3) rozpoznanie ograniczeń stawianych gospodarce przez środowisko przyrodnicze.

Rozwój zrównoważony poprzez zaspokojenie potrzeb człowieka powinien doprowadzić do poprawy jakości życia mieszkańców (subiektywnego odczucia dobrobytu

każdej jednostki). Potrzeby człowieka jednak zmieniają się w czasie i przestrzeni, tzn. wraz z wiekiem, postępowaniem cywilizacyjnym i poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego, jak również odmienne są w zależności od środowiska życia człowieka (miejsca przebywania). W związku z tym problematyczne jest określenie obecnie potrzeb przyszłych pokoleń.

Rozwój zrównoważony rozumiany jest jako rozwój sprawiedliwy nie tylko w perspektywie krótkookresowej (zaspokajanie potrzeb bieżących pokoleń), ale również długookresowej (w kategoriach sprawiedliwości międzypokoleniowej). Założeniem zrównoważonego rozwoju jest więc zapewnienie ogólnie rzecz ujmując sprawiedliwości społecznej (między- i wewnątrzpokoleniowej). Zależy ona od sposobu podziału korzyści i kosztów pomiędzy poszczególnymi grupami społecznymi. Zapewnienie kontaktów międzyludzkich i poczucia łączności z innymi ma zapewnić sprawiedliwość wewnątrzpokoleniową. Zapewnienie sprawiedliwości międzypokoleniowej polega z kolei na konieczności zachowania takiej jakości środowiska życia człowieka i sposobu gospodarowania zasobami, które pozwoli na zaspokojenie potrzeb kolejnych pokoleń, w tym pozostawienie odpowiedniej ilości zasobów (także terenu) [Mierzejewska 2009].

W doktrynie zrównoważonego rozwoju priorytetową rolę przyznano przyrodzie. Podtrzymałość rozwoju zależy głównie od stanu środowiska przyrodniczego. Ze względu na to, że niemożliwe jest zastąpienie pewnych zasobów przyrodniczych innym rodzajem kapitału (gospodarczym, społecznym), dla zapewnienia podtrzymałości rozwoju ograniczenia przyrodnicze w korzystaniu ze środowiska przyrodniczego muszą być zachowane. Podtrzymały rozwój wymaga zużywania przez gospodarkę i społeczeństwo zasobów przyrodniczych jedynie w takim zakresie, w jakim mogą być odtworzone w sposób naturalny. Zasada zrównoważonego rozwoju dopuszcza zatem wykorzystanie zasobów wyczerpywalnych jedynie w tempie zapewniającym tworzenie ich odnawialnych substytutów. Rozwój zrównoważony skłania do oszczędnego gospodarowania zasobami środowiska przyrodniczego i jednocześnie do dbałości o wysoką ich jakość. Idea (samo)ograniczania w korzystaniu z zasobów środowiska jest wyrazem troski o zapewnienie zdolności środowiska do zaspokojenia potrzeb obecnych i przyszłych potrzeb. Trwałość rozwoju ma więc być zapewniona poprzez zrównoważenie celów gospodarczych ze społecznymi w ramach ograniczeń przyrodniczych.

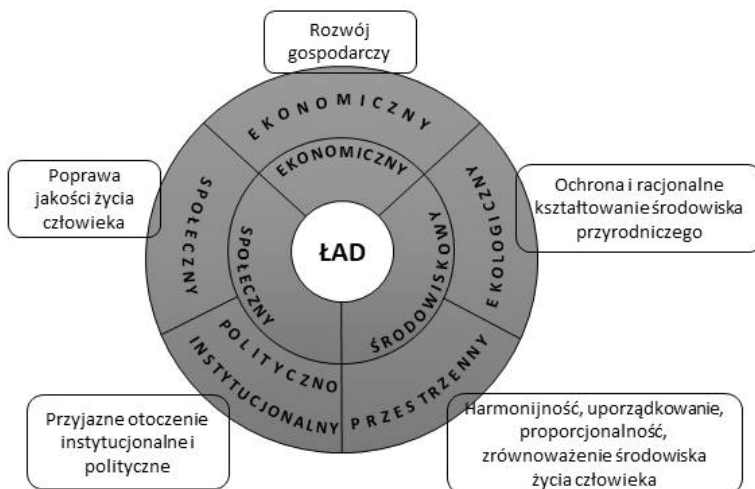
Rozwój zrównoważony w myśl polskiego ustawodawstwa jest postrzegany jako zasada. W art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej napisano, że Polska *zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadami zrównoważonego rozwoju*. Według Mierzejewskiej [2009] jest to dość „konserwatorskie” podejście w rozwoju społeczno-gospodarczym, z którego wynika, że o kierunkach rozwoju zrównoważonego powinny decydować zasady ochrony środowiska przyrodniczego. Pojęcie *zrównoważony rozwój* legislacyjnie określono dopiero w *Ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*. Przez rozwój zrównoważony rozumie się *taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości*

podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

W tym ujęciu rozwój zrównoważony wprost wpisany jest w nurt **rozwoju zintegrowanego**, który poprzez integrację polityk sektorowych wykorzystuje synergię uzyskując większą efektywność. Rozwój zintegrowany obecnie stanowi paradygmat polskiej polityki przestrzennej [Dziekoński 2008], która odpowiada m.in. za sterowanie rozwojem wielosektorowym. Samo planowanie przestrzenne jest *jednym z wielu instrumentów, które mogą sprzyjać temu* (kom. autora zrównoważonemu) *rozwojowi i go wspomagać lub podtrzymywać* [Kafka 2013: 36]. Rozwój zrównoważony prezentuje więc zintegrowane (wielosektorowe i wielopodmiotowe) podejście.

Wyrazem realizacji paradygmatu rozwoju zrównoważonego jest dążenie do osiągnięcia **ładu zintegrowanego**. Rozwój zrównoważony nie jest jednak tożsamy z ładem zintegrowanym. Rozwój zrównoważony jest procesem, a ład zintegrowany stanowi stan docelowy zmian rozwojowych [Borys 2011]. W zależności od poziomu zarządzania wyodrębnić można od trzech (podstawowych) do pięciu ładów cząstkowych składających się na ład zintegrowany (ryc. 9). Oprócz ładów: środowiskowego, społecznego i ekonomicznego można wyróżnić ład przestrzenny i instytucjonalno-polityczny, które mogą być włączone odpowiednio do ładów środowiskowego lub społecznego [por. Borys 2008, 2011; Kronenberg, Bergier 2010].

Dwie podstawowe wartości planowania przestrzennego niezależnie wymienione przez ustawodawcę, tj. ład przestrzenny i rozwój zrównoważony, są ze sobą nierozdzielnie związane. W zintegrowanym ujęciu ład przestrzenny jest nierozłącznym atrybutem rozwoju zrównoważonego – jest jednym z wymiarów jego stanu docelowego [zob. Borys 2011; Affek 2013]. Natomiast w ujęciu traktującym zrównoważony rozwój



Ryc. 9. Łady cząstkowe ład zintegrowanego

Źródło: opracowanie własne.

jako model zagospodarowania przestrzennego reprezentowanym przez Mierzejewską [2003] rozwój zrównoważony jest kategorią ładu przestrzennego – sposobem kształtowania struktur racjonalnych społecznie.

5. Zasady planowania przestrzennego

Ze względu na ograniczoność przestrzeni zagospodarowanie przestrzenne powinno być realizowane na określonych zasadach, wymaganiach i uwarunkowaniach. Parysek [2007] nazywa je mianem pryncypiów zagospodarowania przestrzennego. Te wymienione w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* stanowią katalog otwarty i mają charakter ogólny – ich interpretacja nie jest jednoznaczna i zmienia się w zależności od potrzeb społecznych, gospodarczych i politycznych. Należy traktować je wyłącznie jako pewne niezbędne minimum, które może być uzupełnione w razie potrzeb innymi uwarunkowaniami. W myśl *Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* należy uwzględniać w szczególności:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury,
- walory architektoniczne i krajobrazowe,
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych,
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych,
- walory ekonomiczne przestrzeni,
- prawo własności,
- potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa,
- potrzeby interesu publicznego,
- potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych,
- zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym z użyciem środków komunikacji elektronicznej,
- zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych,
- potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody do celów zaopatrzenia ludności.

Zastosowanie określonych zasad i wymagań w planowaniu przestrzennym ma na celu racjonalne porządkowanie elementów zagospodarowania przestrzennego, w tym kreowanie atrakcyjnego środowiska życia, pracy i wypoczynku.

Zdaniem Izdebskiego *et al.* [2007: 40] ustawa nie formułuje *stricte zasad zagospodarowania przestrzennego, obligujących władze publiczne do określonych działań przestrzennych*” lecz nakazuje *uwzględniać w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym szereg wymagań, walorów i potrzeb*. Co istotne, w ustawie nie są określone szczegółowe parametry, które powinny być stosowane w odniesieniu do poszczególnych elementów zagospodarowania przestrzennego. Przepisy te mają charakter jedynie przepisów odsyłających, które znajdują się poza systemem planowania regulacyjnego, przez co nie działają skutecznie. Zobowiązania w zakresie wyróżnionych pryncypiów zagospodarowania przestrzennego są sformułowane głównie w przepisach szczególnych, tj. w kilkudziesięciu odrębnych ustawach i aktach wykonawczych (rozporządzeniach) (tab. 5). Akty wykonawcze uszczegółwiają założenia ustawowe określając konkretne wytyczne w formie nakazów, zakazów i parametrów, które muszą być uwzględnione w procesie planistycznym.

Wśród aktów prawnych stanowiących przepisy szczególne stosowane w procesie planowania przestrzennego nie znajdują się tzw. specustawy (mieszkaniowa, drogowa, lotniskowa itp.), czyli ustawy specjalne służące realizacji podejmowanych *ad hoc* konkretnych rodzajów przedsięwzięć w przestrzeni, w oderwaniu od przepisów *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tab. 5, tab. 6). Specustawy osłabiają system planowania przestrzennego, ponieważ pozwalają na rychłą realizację inwestycji w drodze decyzji administracyjnej, nie przestrzegając przy tym przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (wyłączając ustalenia planu miejscowego czy studium).

Tabela 5. Przepisy szczególne w planowaniu przestrzennym

Przepisy szczególne	Zakres regulacji dotyczących planowania przestrzennego
<i>Środowiskowe</i>	
<i>Ustawa Prawo ochrony środowiska</i>	Ochrona środowiska (powietrza, ziemi, gleby, przed hałasem, wibracjami, polami magnetycznymi), obszar cichy w aglomeracji i poza aglomeracją, ścieki, zanieczyszczenie, zrównoważony rozwój, kompensacja przyrodnicza, obszar ograniczonego użytkowania
<i>Ustawa o ochronie przyrody</i>	Formy ochrony przyrody
<i>Ustawa o lasach</i>	(Uproszczone) plany urządzenia lasu
<i>Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych</i>	Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne – procedura „odlesienia” i „odrolnienia”
<i>Ustawa Prawo geologiczne i górnicze</i>	Złoże kopaliny, koncesja na wydobywanie kopaliny ze złóż, obszar górniczy, teren górniczy, filar ochronny
<i>Ustawa Prawo wodne</i>	Strefy ochronne ujęć wody (ochrony pośredniej i bezpośredniej), obszary szczególnego zagrożenia powodzią, obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych

Przepisy szczegółowe	Zakres regulacji dotyczących planowania przestrzennego
<i>Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych</i>	Uzdrowisko, strefy ochrony uzdrowiskowej (A, B, C)
<i>Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych</i>	Odległość elektrowni wiatrowych od zabudowy mieszkaniowej i form ochrony przyrody (parków narodowych, krajobrazowych, rezerwatów)
Transportowe	
<i>Ustawa o drogach publicznych</i>	Pas drogowy, klasa drogi, kategoria drogi, minimalne szerokości w liniach rozgraniczających dróg, warunki połączeń dróg, dopuszczalne odstępy między węzłami lub skrzyżowaniami, warunki stosowania zjazdów
<i>Ustawa o transporcie kolejowym</i>	Decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, pas gruntu pod linię kolejową
<i>Ustawa Prawo lotnicze</i>	Lotnisko, lądowisko
Budowlane	
<i>Ustawa Prawo budowlane</i>	Przebieg procesu inwestycyjnego i związany z nim aparat pojęciowy (np. obiekt budowlany, budowa, urządzenia budowlane, budynek, pozwolenie na budowę, obszar oddziaływania obiektu)
<i>Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie</i>	Wymagania dotyczące zabudowy i zagospodarowania działki budowlanej, dojeżdżanie i dojazd do działki, miejsca postojowe, miejsca gromadzenia odpadów stałych, uzbrojenie techniczne działki, zieleń i urządzenia rekreacyjne, budynki i pomieszczenia mieszkalne, techniczne i gospodarcze
<i>Rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane niebędące budynkami, służące obronności Państwa oraz ich usytuowanie</i>	Nieruchomości niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa
Inne	
<i>Ustawa o gospodarce nieruchomościami</i>	Wpływ ustaleń aktów planistycznych na wartość nieruchomości, opłata adiacencka, cele publiczne, scalenie i podział nieruchomości
<i>Ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne</i>	Ewidencja gruntów i budynków, mapa topograficzna, zasadnicza, sieci uzbrojenia terenu, system informacji o terenie, gleboznawcza klasyfikacja gruntów, tereny zamknięte
<i>Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami</i>	Zagospodarowanie zabytków, prowadzenie badań, prac i robót oraz podejmowanie innych działań przy zabytkach, formy i sposób ochrony zabytków

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6. Specustawy z zakresu zagospodarowania przestrzeni

Specustawa	Zakres regulacji
<i>Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych</i>	Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej
<i>Ustawa o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym</i>	Decyzja o ustaleniu lokalizacji autostrady
<i>Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego</i>	Decyzja o ustaleniu lokalizacji lotniska użytku publicznego
<i>Ustawa z 5 lipca 2018 r. o ulatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (tzw. Lex Deweloper)</i>	Zasady oraz procedury przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (uzbrojenie terenu, drogi, usługi edukacji, opieki zdrowotnej), a także standardy ich lokalizacji i realizacji

Źródło: opracowanie własne.

Pierwszą z zasad uwzględnianych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym są **wymagania urbanistyki i architektury**. Popularnym ostatnio nurtem jest zrównoważona urbanistyka popierająca takie idee planistyczne, jak *compact city*, *smart growth* czy *urban containment*, które kładą szczególny nacisk na odpowiednią koncentrację, gęstość zaludnienia i intensywność zagospodarowania. Zrównoważona urbanistyka kieruje się zasadą przenikalności osiedli oraz zapewnienia dostępności (pieszej, z pomocą komunikacji publicznej) do miejsc o różnych funkcjach. W zagospodarowaniu przestrzennym należy dążyć do porządku i harmonii pomiędzy elementami i funkcjami, tzn. tworzenia środowisk różnorodnych, wielofunkcyjnych, społecznie zróżnicowanych (np. przez zróżnicowanie wielkości mieszkań), a przy tym zintegrowanych, uwzględniając takie wymagania architektoniczne, jak fizjonomia budynków, ich przeznaczenie, wymagania funkcjonalne, techniczno-konstrukcyjne, powiązania z otoczeniem przyrodniczym i zabudową, oraz urbanistyczne dotyczące świadomego kształtowania struktur przestrzenno-funkcjonalnych. Ważną rolę odgrywa dbałość o zachowanie charakteru i układu zabudowy czy przywrócenie im utraconej wartości.

Ochrona krajobrazu w Polsce regulowana jest w następujących ustawach: o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o ochronie przyrody, o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Krajobraz w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* rozumiany jest jako postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka. Walory krajobrazowe z kolei w myśl *Ustawy o ochronie zabytków* stanowią wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, estetyczno-widokowe obszaru oraz związane z nimi rzeźbę terenu, twory i składniki przyrody oraz elementy cywilizacyjne, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka. Ochrona krajobrazu na szczeblu lokalnym polega obecnie jedynie na uchwalaniu polityki reklamowej określającej zasady i warunki sytuowania obiektów

małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Na szczęblu województwa przewiduje się opracowanie audytów krajobrazowych określających typy krajobrazów występujących na danym terenie, oceniających ich wartość wskazując krajobrazy priorytetowe – szczególnie cenne dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, wymagające zachowania lub określenia zasad i warunków ich kształtowania – oraz w ich obrębie wyróżniając poszczególne strefy ochronne i zakazy w nich obowiązujące. Strefy ochrony krajobrazów powinny obejmować w szczególności przedpola ekspozycji, osie widokowe, punkty widokowe oraz obszary zabudowane wyróżniające się lokalną formą architektoniczną. Do tej pory jednak nie wykonano takich audytów ze względu na brak opracowania aktu wykonawczego (rozporządzenia) określającego sposób oceny krajobrazu oraz zakres i metodologię opracowania samego audytu. Krajobraz powinien być oceniany w szczególności z przyrodniczego i kulturowego punktu widzenia, częstotliwości występowania na obszarze kraju oraz stanu zachowania. Formami ochrony krajobrazu przyrodniczego są park krajobrazowy oraz obszar chronionego krajobrazu, w ramach których można wprowadzić pewne ograniczenia w zagospodarowaniu terenu, np. zakaz: budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych, likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych (z pewnymi wyjątkami), wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu (z pewnymi wyjątkami), dokonywania zmian stosunków wodnych (z pewnymi wyjątkami), pozyskiwania do celów gospodarczych skał oraz skamieniałości. W polskim systemie prawnym ochronie podlega również krajobraz kulturowy rozumiany w myśl *Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* jako postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka. W celu jego ochrony i zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej rada gminy może utworzyć park kulturowy, w granicach którego można ustanowić zakazy i ograniczenia dotyczące np. prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej, zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury czy składowania lub magazynowania odpadów.

W celu ochrony krajobrazu określono ponadto ściśle wymogi lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 50 kW (czyli z wyłączeniem mikroinstalacji). Odległość między elektrownią wiatrową a budynkiem mieszkalnym albo budynkiem o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, powinna być równa lub większa od dziesięciokrotności całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej. W rezultacie tak restrykcyjne przepisy ograniczyły rozwój siłowni wiatrowych na terenach wiejskich o rozproszonej zabudowie mieszkaniowej, chroniąc jednocześnie typowy krajobraz wiejski.

Istotnym i jednocześnie niedocenionym aspektem planowania przestrzennego jest **ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków**, która obecnie taktowna jest raczej jako przeszkoda w kształtowaniu przestrzeni niż, jak to powinno mieć miejsce, jako czynnik kształtujący rozwiązania planistyczne. Należy dążyć do zachowania cennych elementów tożsamości i dziedzictwa kulturowego jednocześnie biorąc pod uwagę naturalne zmiany zachodzące w przestrzeni kulturowej. Ochrona dóbr kultury wymaga właściwego zagospodarowania przestrzeni sąsiadujących z obiektami lub terenami cennymi. Polega na zapobieganiu zagrożeniom negatywnie wpływającym na wartość, stan zachowania i przeznaczenie zabytków oraz dóbr kultury współczesnej poprzez opracowanie dokumentacji, ewidencji i rejestru lub bezpośrednio przez działania konserwacyjne i restauratorskie.

Większe znaczenie w planowaniu przestrzennym odgrywają obecnie zagadnienia **ochrony środowiska** odnoszące się do racjonalnego kształtowania środowiska i gospodarowania zasobami środowiska, przeciwdziałania zanieczyszczeniom i przywracania elementów przyrodniczych do stanu właściwego, oraz ochrony przyrody polegającej na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody. W zakresie ochrony środowiska przyrodniczego w planowaniu przestrzennym na poziomie lokalnym przede wszystkim uwzględnia się stan środowiska, w tym stan rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkość i jakość zasobów wodnych (szeroko opisane w dokumentach okołoplanistycznych: opracowaniu ekofizjograficznym oraz prognozie oddziaływania na środowisko) oraz ograniczenia w zagospodarowaniu terenu związane z występowaniem obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych (np. prawnych form ochrony przyrody, strefy ochronne ujęć wody), obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych (tj. obszarów osuwania się mas ziemnych), udokumentowanych złóż kopalin i zasobów wód podziemnych, terenów górniczych czy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią wynikających z wymogów ochrony przeciwpowodziowej. Ochrona gruntów rolnych i leśnych polega na uzyskaniu specjalnej zgody na zmianę przeznaczenia tych terenów na cele nierolnicze i nieleśne (pod zabudowę, tereny komunikacji, tereny zieleni i rekreacji). Dotyczy to wszystkich gruntów leśnych oraz gruntów rolnych o wysokiej jakości produkcyjnej. Ustalając zasady zagospodarowania terenu należy ponadto ustosunkować się do możliwości lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze i potencjalnie istotnie oddziaływać na środowisko⁴.

Przykład ograniczeń obowiązujących na terenach ochrony bezpośredniej ujęcia wody:

- *zakaz użytkowania gruntów do celów niezwiązanych z eksploatacją ujęcia wody,*
- *nakaz zagospodarowania terenu zielenią,*
- *obowiązek ogrodzenia terenu (Prawo Wodne).*

⁴ Katalog przedsięwzięć mogących zawsze i potencjalnie istotnie oddziaływać na środowisko znajduje się w *Rozporządzeniu Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko* (Dz. U. Nr 213, poz. 1397).

Przykład ograniczeń obowiązujących na terenach ochrony pośredniej ujęcia wody: zakaz lub ograniczenie wykonywania robót lub czynności powodujących zmniejszenie przydatności ujmowanej wody lub wydajności ujęcia obejmujących:

- budowę nowych dróg, linii kolejowych, lotnisk lub lądowisk,
- lokalizowanie zakładów przemysłowych oraz ferm chowu lub hodowli zwierząt, składowisk odpadów,
- urządzenie parkingów, obozowisk oraz kąpielisk,
- lokalizowanie cmentarzy,
- wydobywanie kopalin kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów,
- lokalizowanie budynków mieszkalnych oraz obiektów budowlanych związanych z turystyką i uprawianiem sportów wodnych (Prawo Wodne).

Przykład ograniczeń obowiązujących w strefie "A" ochrony uzdrowiskowej: zabrania się:

- budowy:
 - zakładów przemysłowych,
 - budynków mieszkalnych jednorodzinnych i wielorodzinnych,
 - garaży wolno stojących, obiektów handlowych o powierzchni użytkowania większej niż 400 m²,
 - stacji paliw oraz punktów dystrybucji produktów naftowych,
 - autostrad i dróg ekspresowych,
 - stacji bazowych telefonii ruchomej, stacji nadawczych radiowych i telewizyjnych, stacji radiolokacyjnych i innych emitujących fale elektromagnetyczne,
 - zapór piętrzących wodę na rzekach oraz elektrowni wodnych i wiatrowych;
- uruchamiania składowisk odpadów stałych i płynnych, punktów skupu złomu i punktów skupu produktów rolnych, składów nawozów sztucznych, środków chemicznych i składów opału;
- uruchamiania pól biwakowych i campingowych, budowy domków turystycznych i campingowych;
- pozyskiwania surowców mineralnych innych niż naturalne surowce lecznicze;
- wyrębu drzew leśnych i parkowych, z wyjątkiem cięć pielęgnacyjnych;
- prowadzenia robót melioracyjnych i innych działań powodujących niekorzystną zmianę istniejących stosunków wodnych;
- prowadzenia działań mających negatywny wpływ na fizjografię uzdrowiska i jego układ urbanistyczny lub właściwości lecznicze klimatu (Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych).

W kształtowaniu zagospodarowania terenu istotne z punktu widzenia ochrony środowiska przyrodniczego jest zachowanie właściwych proporcji pomiędzy terenami zabudowanymi a terenami otwartymi. Istotną rolę w tym aspekcie odgrywa odpowiednio zaprojektowana zielona infrastruktura na terenach silnie zurbanizowanych, mająca na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania środowiska przyrodniczego poprzez zachowanie powiązanych przestrzennie obszarów naturalnych i półnaturalnych. Zielona infrastruktura stanowi świadomie kształtowany, ciągły element struktury przestrzennej składający się z obszarów nieznacznie przekształconych przez człowieka, charakteryzujących się różnorodnością i stabilnością ekosystemów. Należą do nich przede wszystkim tereny wód, zieleni i sportowo-rekreacyjne tworzące: zielone pierścienie, kliny lub korytarze ekologiczne. Zielona infrastruktura pełni funkcję strukturotwórczą, w związku z czym dla zapewnienia ciągłości jej sieci na poziomie regionalnym, powinna być traktowana jako nadrzędna – określać powiązania pomiędzy sieciami lokalnymi [Szulczewska, Cieszewska 2006].

W tworzeniu **miejsc bezpiecznych** i odpowiadających potrzebom różnych grup społecznych, w tym **osób niepełnosprawnych**, istotną rolę odgrywa wyposażenie obszaru oraz właściwe ukształtowanie jego kompozycji przestrzennej. Koncepcja planowania uniwersalnego (ang. *universal design*) podkreśla konieczność uwzględnienia potrzeb różnych grup społecznych, w szczególności tych bardziej wrażliwych, w planowaniu przestrzennym w celu zapewnienia pełnego dostępu do przestrzeni publicznych jak najszerszemu gronowi użytkowników [Treffers 2006; Gassmann, Reepmeyer 2008; Szołtysek 2013; Komar 2015; Tomczyk, Klimczuk 2016; Labus Szewczenko 2017; Magdziak 2017]. Kluczowym elementem struktury przestrzennej w tym aspekcie jest więc przestrzeń publiczna stanowiąca podstawowe środowisko życia społecznego – miejsce nawiązywania i wymiany kontaktów międzyludzkich. Powinna być więc ona ukształtowana w sposób zapewniający dostępność przestrzeni dla seniorów, rodziców z małymi dziećmi i osób z niepełnosprawnościami, jak również w sposób generujący aktywność społeczną.

Należy również zaznaczyć, że stała obecność ludzi zwiększa poczucie bezpieczeństwa. W związku z tym funkcja mieszkaniowa w planowaniu przestrzennym wpływa stymulująco na tworzenie przestrzeni bezpiecznych. Przestrzenie monofunkcyjne, wydłużone, niezintegrowane ze strukturą miasta (np. parki przemysłowe, biurowe) nie wzbudzają poczucia bezpieczeństwa mieszkańców.

Ochrona zdrowia w planowaniu przestrzennym polega głównie na zapewnieniu ochrony akustycznej konkretnych rodzajów terenów, do których należą tereny przeznaczone: pod zabudowę mieszkaniową, szpitale i domy opieki społecznej, budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży oraz na cele uzdrowiskowe, rekreacyjno-wypoczynkowe i mieszkaniowo-usługowe. W zależności od rodzaju obiektu lub działalności będącej źródłem hałasu i okresu, do którego odnoszą się poziomy hałasu, dla ww. klas terenów określono w akcie wykonawczym dopuszczalne poziomy hałasu⁵. Główny nacisk powinien zostać więc położony na odpowiednie

⁵ Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku.

usytuowanie danego rodzaju budynku w przestrzeni, w taki sposób, aby w maksymalnym stopniu ograniczyć niekorzystny, zwłaszcza pod względem akustycznym, wpływ otoczenia. Istotny jest także odpowiedni dostęp do terenów zieleni, które pozytywnie wpływają na poprawę sytuacji zdrowotnej.

Ze względu na to, że przestrzeń jest dobrem ograniczonym, należy nią racjonalnie gospodarować i uwzględniać jej **walory ekonomiczne**, czyli cechy przestrzeni, które można określić w kategoriach ekonomicznych. W tym kontekście głównym wyzwaniem dla planowania przestrzennego jest poszukiwanie optymalnego sposobu użytkowania przestrzeni, które jest fizycznie możliwe, prawnie dopuszczalne i generuje najwyższą wartość ekonomiczną [Bajerowski 2008]. Każdy uczestnik rynku nieruchomości dąży do maksymalizacji zysków. Wartość przestrzeni jest kreowana przez człowieka, który ocenia dany fragment terenu przez pryzmat jego cech decydujących o potencjalnym sposobie wykorzystania i określa sumę potencjalnych korzyści płynących z jego zagospodarowania. Dla użytkowników wartość nieruchomości jest wypadkową wysokości potencjalnych dochodów uzależnionych od przewidywanego zagospodarowania. Sposób zagospodarowania terenu wynika więc z popytu na konkretną formę użytkowania przestrzeni wpływającego jednocześnie na wartość nieruchomości [Cymerman 2001]. Uwzględnienie walorów ekonomicznych przestrzeni w planowaniu przestrzennym polega więc przede wszystkim na analizie lokalnego rynku nieruchomości i jego poszczególnych segmentów (relacji popytu i podaży) prowadzącego do rozpoznania cech przestrzeni wpływających na wartość nieruchomości, a następnie dokonanie na ich podstawie oceny i waloryzacji przedmiotowej przestrzeni (tab. 7). Czynniki kształtujące wartość nieruchomości można podzielić na dwie zasadnicze grupy: egzogeniczne mające charakter makro, stanowiące istotne tło, odnoszące się do poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego jednostki osadniczej w całym systemie osadniczym (pozycji) oraz endogeniczne o charakterze mikro wynikające z charakterystycznych cech ilościowych i jakościowych danej przestrzeni (działki).

Najważniejszym czynnikiem wpływającym na wartość nieruchomości, w kontekście prowadzonej polityki przestrzennej, jest funkcja terenu określająca sposób wykorzystania nieruchomości. Zatem już w tym miejscu widocznie zaznacza się przodująca rola planowania przestrzennego w kształtowaniu ekonomicznej wartości przestrzeni. Rozmieszczenie terenów o określonych funkcjach w strukturze przestrzennej odzwierciedla rozkład przestrzenny renty gruntowej⁶. Z ogólnych analiz rynku nieruchomości wynika, że najwyższą wartością charakteryzują się tereny usługowe i mieszkaniowo-usługowe, następnie przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne, jednorodzinne, zabudowę przemysłową (produkcyjną), komunikację i na końcu na cele zieleni i rekreacji.

Elementem wpływającym na wartość przestrzeni jest także jej podatność na przekształcenia. Z ekonomicznego punktu widzenia bardziej podatne na zmianę funkcji są

⁶ Renta gruntowa mówi o dochodowości danego terenu.

nieruchomości o niższej wartości, którym można zaoferować większy wachlarz możliwych form zagospodarowania.

Znajomość poziomu wartości gruntów o określonych funkcjach (rozkład renty gruntowej) ma istotne znaczenie w podejmowaniu decyzji planistycznych – pozwala na takie kształtowanie nowych funkcji, które mogą prowadzić do wzrostu wartości ekonomicznej przestrzeni (np. poprzez kumulowanie funkcji komercyjnych), nie zakłócając jednocześnie wolnorynkowego mechanizmu działania rynku nieruchomości. Ponadto rozpoznanie przeciętnych wartości terenów funkcjonalnych pozwala oszacować skutki finansowe planowania przestrzennego (dochodów z tytułu renty planistycznej w przypadku aprecjacji wartości lub wypłaty odszkodowania wynikającej z deprecjacji wartości nieruchomości). Znajomość lokalnego rynku nieruchomości pełni istotną funkcję wspomagającą procesy decyzyjne w procesie planowania przestrzennego.

Tabela 7. Czynniki wpływające na wartość ekonomiczną przestrzeni

Lp.	Czynnik	Opis
1	Funkcja terenu	Relacja popytu i podaży (tereny mieszkaniowe) dochodowość danej formy działalności (tereny usługowe, przemysłowe) najbardziej wartościowe są tereny mieszkaniowe, następnie przemysłowe i usługowe, najmniej wartościowe są tereny zieleni i rekreacji
2	Lokalizacja	Odległość od centrum (im bliżej, tym wyższa wartość)
3	Otoczenie i sąsiedztwo	Funkcje terenu (odpychające i przyciągające się), stan zagospodarowania, walory architektoniczno-estetyczne
4	Dostępność komunikacyjna	Dostęp do drogi publicznej, stan techniczny i przepustowość dróg dojazdowych, odległość do przystanku komunikacji publicznej i liczba linii, liczba miejsc postojowych; im lepsza dostępność komunikacyjna, tym większa wartość
5	Stan i stopień wyposażenia w infrastrukturę techniczną	Warunki przyłączenia do istniejących sieci: kanalizacyjnej, wodociągowej, energetycznej, gazowej, telekomunikacyjnej i ciepłowniczej
6	Wielkość nieruchomości	Im większa nieruchomość, tym mniejsza wartość jednostkowa
7	Kształt nieruchomości	Im mniej regularna nieruchomość, tym mniejsza wartość
8	Parametry zabudowy	Linia zabudowy, udział powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni terenu, maksymalna powierzchnia użytkowa; im większa intensywność zagospodarowania terenu, tym większa wartość

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Hermann 2013].

Drugą przesłanką wpływającą na wartość nieruchomości jest jej lokalizacja decydująca o korzyściach, jakie można uzyskać z cech położenia danego terenu względem odległości od centrum. Wartość nieruchomości jest z reguły najwyższa w centrum i maleje w kierunku peryferii, przy czym spadek wartości nieruchomości może być modyfikowany przez układ głównych ciągów komunikacyjnych. Na lokalizację patrzeć więc można też przez pryzmat dostępności przestrzennej (czasowej) do centrum. Wysoka wartość nieruchomości położonych w centrum wynika z ograniczonej podaży tego typu terenów i jednocześnie wysokiego popytu na nie. Ze względu na to, że renta gruntowa w centrum jest najwyższa, lokalizują się tam głównie funkcje „najdroższe”, tj. usługowe (handlowe, finansowe), a następnie tereny mieszkaniowe, których wartość spada wraz z oddalaniem się od centrum. Można zatem zauważyć wyraźny związek między lokalizacją a funkcją terenu. Lokalizacja nie ma większego wpływu jedynie na wartość terenów komunikacyjnych oraz zieleni i rekreacji.

Otoczenie i sąsiedztwo są kolejną cechą kształtującą wartość nieruchomości, a dokładniej funkcje występujące w sąsiedztwie danej nieruchomości, stan zagospodarowania jej otoczenia oraz walory architektoniczno-estetyczne. Ma to szczególnie znaczenie dla wartości terenów mieszkaniowych, w przypadku których ich wartość można podnieść przez ustanowienie w ich sąsiedztwie terenów zieleni (rekreacyjnych) lub obniżyć lokalizacją w bliskim otoczeniu zabudowy przemysłowej. Można zatem zauważyć, że wzajemne odpychanie lub przyciąganie się niektórych funkcji determinuje wartość nieruchomości. Im otoczenie nieruchomości jest w większym stopniu zainwestowane, tym jej wartość jest wyższa – wynika ze wzrostu popytu na tereny przyległe. Percepcja przestrzeni także ma znaczenie w kształtowaniu jej wartości. Podstawą wartościowania mogą być bowiem walory krajobrazowe, przyrodnicze czy kulturowe danego wycinka przestrzeni.

O walorach ekonomicznych przestrzeni decyduje również jej dostępność komunikacyjna przejawiająca się dostępem nieruchomości do drogi publicznej, stanem technicznym i przepustowością dróg dojazdowych, odległością do przystanku komunikacji publicznej i liczbą linii, jak również liczbą miejsc postojowych. Wzrost dostępności generuje większy popyt, tym samym wzrost wartości nieruchomości.

Stan i stopień wyposażenia w infrastrukturę techniczną, a dokładniej warunki przyłączenia do istniejących sieci: kanalizacyjnej, wodociągowej, energetycznej, gazowej, telekomunikacyjnej i ciepłowniczej, są kolejną cechą determinującą wartość nieruchomości.

Ponadto na wartość nieruchomości ma wpływ wielkość i kształt nieruchomości. Spadek jej powierzchni powoduje wzrost jej ceny jednostkowej i odwrotnie, a kształt nieruchomości determinuje sposób jej zagospodarowania.

O potencjale inwestycyjnym nieruchomości, a więc i o jej wartości, decydują także parametry zabudowy (np. linia zabudowy, udział powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni terenu, maksymalna powierzchnia użytkowa) generujące określony dochód z nieruchomości.

Z czysto ekonomicznego punktu widzenia w planowaniu przestrzennym dąży się do koncentracji zabudowy i maksymalnie intensywnego wykorzystania terenu w celu

osiągnięcia niższych kosztów infrastruktury (technicznej, komunalnej), transportu oraz lepszej dostępności i jakości usług. Trzeba jednak mieć na względzie, że nastawienie użytkowników przestrzeni wyłącznie na osiąganie maksymalnych korzyści ekonomicznych i podporządkowanie całego planowania przestrzennego w tym kierunku może przyczynić się do obniżenia walorów społecznych i środowiskowych przestrzeni. W związku z tym obok pojęcia wartości rynkowej nieruchomości występuje termin wartości planistycznej, będącej wypadkową wartości ekonomicznej, społecznej i ekologicznej przestrzeni [Cymerman 2012]. W dłuższej perspektywie czasowej przestrzeń przyjazna użytkownikom pod każdym względem (społecznym, środowiskowym, funkcjonalnym, estetycznym), cechująca się ładem przestrzennym, będzie generowała wzrost wartości ekonomicznej przestrzeni poprzez zachowanie jej wysokiej jakości.

Kolejną istotną wartością uwzględnianą w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest **prawo własności**, które z jednej strony polega na rozporządzaniu rzeczą w sposób indywidualny (z wyłączeniem osób trzecich), z drugiej strony na korzystaniu z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. W tym drugim kontekście własność traci charakter indywidualny i stanowi funkcję społeczną. Co istotne, właściciel może korzystać i rozporządzać rzeczą w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego. Prawo własności nie jest więc prawem nieskończonym. Z jednej strony konstytucja zapewnia ochronę prawa własności, z drugiej strony dopuszcza możliwość jego ograniczania w drodze ustawy i w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Konstytucyjnymi przesłankami ustawowego ograniczenia prawa własności jest zapewnienie: (1) bezpieczeństwa lub porządku publicznego, (2) ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz (3) wolności i praw innych osób, czyli ważne cele społeczne. Przepisy ustawowe określające ograniczenia własności powinny we właściwy sposób równoważyć interesy właścicieli i interes publiczny (*Wyrok TK z 20 lipca 2004 r.* syng. SK 11/02 – OTK-A 2004 nr 7, poz. 66.)

Planowanie przestrzenne jest jedną ze stref działalności administracji publicznej odnoszącej się do sposobu wykonania prawa własności. Planistyczne akty prawa miejscowego, co istotne, nie rozstrzygają o sprawach własności terenu, lecz jedynie swymi uregulowaniami wpływają na treść wykonywania prawa własności (*Wyrok NSA z 20 lipca 2004 r.* syng. IV SA 1678/98). Innymi słowy, ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Natomiast indywidualne decyzje administracyjne określające warunki zabudowy i zagospodarowania terenu nie kształtują sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości [Niewiadomski 2009: 454]. Przepisy dotyczące gospodarowania przestrzenią odnoszą się właściwie do ograniczenia, w imię ochrony interesu publicznego, prawa własności w zakresie prawa do zabudowy i regulują mechanizm rekompensowania skutków wprowadzenia takich ograniczeń.

Potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa są uwzględniane w planowaniu przestrzennym zwłaszcza przy projektowaniu ważnych szlaków komunikacji lądowej i wodnej oraz w obrębie terenów wojskowych. Ogólne warunki techniczne, jakim

powinny odpowiadać obiekty budowlane służące obronności państwa, urządzenia związane z tymi obiektami przeznaczone do wykorzystania techniki i sprzętu bojowego, uzbrojenia i łączności, a także innych technicznych systemów służących procesom szkoleniowym Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, oraz usytuowanie tych obiektów są określone w akcie wykonawczym do *Prawa budowlanego* określającym warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane niebędące budynkami, służące obronności Państwa oraz ich usytuowanie. Są w nim ponadto wymienione nieruchomości niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa.

Rozpatrzenie **interesu społecznego** w planowaniu przestrzennym polega na uwzględnieniu zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej w celu zaspokojenia jej potrzeb. Można do nich zaliczyć potrzeby natury egzystencjalnej (zapewnienie dostępu do usług w zakresie handlu, ochrony zdrowia, sportu i rekreacji), rezydencjalnej (obejmującej budownictwo mieszkaniowe) oraz społecznej (dotyczącej przede wszystkim placówek oświatowych i kulturalnych) [Parysek 1997, 2007].