

wania przestrzennego na morzu na procesy przestrzenne na lądzie (m.in. nowe sieci przesyłowe, ekologiczne korytarze migracyjne, zmiany cen nieruchomości w obszarach nadmorskich *etc.*). Powinna także kompensować opisaną powyżej potencjalną dominację obszarów morskich w produkcji i przesyłaniu energii i jej nośników.

3. SYSTEM INSTYTUCJONALNY GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

System instytucjonalny gospodarki przestrzennej obejmuje instytucje bezpośrednio i pośrednio zaangażowane w gospodarkę przestrzenną. Do instytucji bezpośrednich należy zaliczyć władze publiczne odpowiedzialne (1) za kształtowanie warunków gospodarowania w przestrzeni dla autonomicznych podmiotów oraz (2) za inwestycje w przestrzeni realizowane w imię szeroko definiowanych interesów publicznych, wspólnotowych i wartości długiego trwania systemów społeczno-gospodarczych.

Do instytucji bezpośrednio zaangażowanych w kształtowanie przestrzeni zaliczamy te, które mają kompetencje określone (formalnie) na podstawie przepisów ustrojowych. Podkreślenia wymaga odmienna specyfika poszczególnych kategorii instytucji publicznych/władz publicznych. Względem poszczególnych rodzajów władz należy bowiem formułować odmienne oczekiwania. Punktem odniesienia są tu przede wszystkim dwie klasyfikacje: klasyfikacja na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą oraz klasyfikacja na władzę państwową i samorządową. W tym kontekście, z perspektywy instytucjonalnej dotyczącej gospodarki przestrzennej osobnego wyodrębnienia wymagają:

- Władza ustawodawcza i wykonawcza – to one są (w różnym zakresie) odpowiedzialne za stworzenie podstaw prawnych do warunków gospodarowania w przestrzeni, ale również za realizację znacznej części inwestycji w przestrzeni.
- Władza sądownicza, istotna zwłaszcza w kontekście polskiego systemu gospodarki przestrzennej. Z pozoru jej rola sprowadza się jedynie do stosowania przepisów. W praktyce jednak orzecznictwo sądowe (zwłaszcza sądów administracyjnych) istotnie wpływa na warunki gospodarowania przestrzenią.

Druga klasyfikacja obejmuje władzę państwową i władzę samorządową. W każdym systemie gospodarki przestrzennej pewnego doprecyzowania wymaga wzajemna relacja między wskazanymi kategoriami władz. Władza państwowa powinna odpowiadać za określenie podstawowych reguł gospodarowania w przestrzeni, ale też nie może nadmiernie ograniczać kompetencji władz samorządowych (również poprzez formułowanie nadmiernie szczegółowych wytycznych). W sytuacji, gdy którykolwiek z ww. warunków nie jest spełniony, można stwierdzić poważne problemy systemowe.

Istotną częścią tego systemu są instytucje wyspecjalizowane wspomagające procesy decyzyjne, jak: instytucje planujące, projektujące, badawcze i monitorujące.

Instytucje pośrednio zaangażowane to organizacje pozarządowe, organizacje przedsiębiorców, instytucje obywatelskie, instytucje finansowe (banki, fundusze inwestycyjne), które mają zdefiniowane formalnie cele działania związane z szeroko rozumianą gospodarką przestrzenną (mogą i powinny być partnerami procesu planowania i współzarządzania – *governance*). Działania wskazanych instytucji powinny znajdować bezpośrednie przełożenie na funkcjonowanie innych instytucji – w tym władz państwowych i samorządowych (a nawet pośrednio również na orzecznictwo sądowe). Problemem może być zwłaszcza sytuacja, w której wypracowane na podstawie pogłębionych analiz rekomendacje są faktycznie ignorowane m.in. na etapie realizacyjnym.

3.1. Kultura społeczna wobec przestrzeni

Nie mniej istotną rolę w systemie gospodarowania przestrzenią odgrywa system instytucji nieformalnych, do których możemy zaliczyć ogólnonarodowy system wartości wokół gospodarowania przestrzenią i jej zasobami oraz szeroko rozumianą kulturę organizacyjną społeczności terytorialnych (inaczej można ją określić jako kulturę przestrzenną). Ta kwestia wymaga stworzenia adekwatnych programów edukacji o przestrzeni, kulturowych wartościach, dziedzictwie przyrodniczym, ładzie przestrzennym *etc.*, na wszystkich poziomach edukacji szkolnej i akademickiej z uwzględnieniem specyfiki regionalnej. Terytorializacja (w różnych skalach funkcjonalno-przestrzennych) programów edukacji powinna wynikać z diagnozy stanu i celów polityki przestrzennej. Jest to warunek konieczny do zmiany modelu gospodarowania w przestrzeni w stronę gospodarki zrównoważonej ekologicznie.

Jak do tej pory nie dysponujemy kompleksową diagnozą stanu systemu instytucjonalnego i jego największych dysfunkcji. Z wycinkowych ocen, tj. na podstawie stanu zagospodarowania naszej przestrzeni (ocenianego przez pryzmat chaosu przestrzennego i rozlewającej się niekontrolowanej urbanizacji) jednoznacznie wynika, że tworzą one bardzo zdeformowany w swych działaniach układ organizacyjno-decyzyjny. Ułomny (poniżej przeciętnego poziomu „zawodności” instytucji) system jest przyczyną narastania coraz wyższych kosztów społecznych, ekonomicznych i środowiskowych. Wydaje się, że wiedza na ten temat wciąż jest w ograniczonym zakresie dostępna społecznie. Społeczne zrozumienie wskazanych kwestii i priorytetów działań przesądza o możliwości ich faktycznej realizacji. Pewnym zadaniem formalnej sfery instytucjonalnej jest bowiem motywowanie społeczności do działań wspierających cele i wartości systemu gospodarki przestrzennej. Wymaga to zaangażowania różnych instytucji – w tym instytucji publicznych – w podwyższanie poziomu kultury planistycznej.

Sfera instytucjonalna jest kluczowa dla sprawnego zarządzania i planowania przestrzennego. Podkreślenia wymaga, że obejmuje ona zróżnicowane wymiary. Nie można jej jedynie sprowadzać do zagwarantowania adekwatnych regulacji prawnych (choć również tego elementu nie można ignorować). Ważne jest też zapewnienie takiego poziomu kultury planistycznej, aby było możliwe takie stosowanie przepisów, które jest zgodne z kluczowymi wartościami systemu gospodarki przestrzennej.

Na poziomie centralnym rząd, jako podmiot polityki rozwoju i polityki przestrzennej, zorientowanej na perspektywę długiego trwania, musi posiadać silne wyspecjalizowane instytucje wspierające procesy planistyczne oraz kompetentne w tworzeniu podstaw (ram) prawnych (regulujących) gospodarkę przestrzenną, w tym: tworzeniu projektów instrumentów regulacyjnych o charakterze systemowym i wyspecjalizowanych programów interwencyjnych. Muszą to być instytucje o wysokim zaufaniu publicznym i niepodatne na naciski partyjne i interesy polityczne (populistyczne) i krótkookresowe. Dające wiedzę i kompetencję władzom rządowym do współdziałania w kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego na poziomie europejskim i globalnym.

3.2. Struktury (instytucje) samorządu terytorialnego

Władze samorządowe muszą posiadać, na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji, silne i profesjonalne służby planowania przestrzennego, mające charakter chronionych instytucji zaufania publicznego, zdolne do współdziałania w układach międzyszczeblowych na rzecz ochrony interesów publicznych związanych z użytkowaniem przestrzeni jako dobra wspólnego.

Nowe realne kompetencje i związane z nimi style zarządzania i administrowania w JST mogą się szybciej rozwijać w zdecentralizowanym systemie terytorialnej organizacji państwa, ale także przy odpowiednim pozytywnie działającym mechanizmie konkurencji między JST; motywującym także zdolności do współpracy w sprawach strategicznych. Zadaniem państwa jest, aby ten mechanizm konkurencji podmiotowej między JST nie miał charakteru patologicznego i nie odbywał się kosztem interesu publicznego. Dlatego konieczne jest stworzenie odpowiednich regulacji prawnych i rynkowych mechanizmów czerpania korzyści z podatków majątkowych i systemów kompensacji kosztów w imię wspólnotowego interesu długofalowego. Bez takich mechanizmów systemowych zarządzanie rozwojem nie będzie dawało trwałych efektów.

3.3. Planowanie przestrzenne w JST

Obecny system planowania przestrzennego nie stanowi wystarczających podstaw do ochrony interesów publicznych w hierarchicznym systemie wiążących regulacji (brak właściwie skonstruowanego regulacyjnego systemu planowania na poziomie wojewódzkim). Fakultatywność planowania miejscowego prowadzi także do destrukcyjnej konkurencji między jednostkami ST szczególnie w obszarach funkcjonalnych m.in. o nowych podatków lokalizujących się na niedoinwestowanych terenach i przyczyniając się do kosztownego ekonomicznie i społecznie chaosu przestrzennego⁵.

⁵ Śleszyński P., Markowski T., Kowalewski A., *Studia nad chaosem przestrzennym. Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*, Studia KPZK, t. CLXXXII, Warszawa, 2018.

Niestety żaden rząd do tej pory nie był (nie jest) w stanie ze względów politycznych i populistycznych doprowadzić do reformy systemu publicznego planowania rozwoju, a planowania przestrzennego w szczególności.

Obserwujemy za to w całej historii odrodzonego samorządu najpierw tendencje decentralizacyjne; przekazywanie przez poszczególne rządy nowych kompetencji samorządom, czyli zadań państwa, z którymi prawie że zbankrutowane finansowo państwo nie mogło sobie poradzić (i to z reguły mało realnych, bo bez odpowiedniej rekompensaty finansowej). Nadal wiele kompetencji JST jest niezgodnych z europejską kartą samorządową, a finansowanie powierzonego zadania odbywa się kosztem wyprzedaży majątku gminy.

Obserwujemy także, zamiast dekoncentracji i decentralizacji struktur władzy publicznej – zgodnie z najlepiej pojętą zasadą subsydiarności – ponowne próby scentralizowania finansów publicznych i kompetencji przez resorty, agendy rządowe, fundusze pozabudżetowe i rządową strukturę administracji wojewódzkiej.

Zaniedbania w zakresie reformy regulacyjnego systemu planowania przestrzennego – także prowadzą do koncentracji decyzji na poziomie rządowym i nadmiernego posługiwania się rozwiązaniami w formie specjalnych ustaw. Rządzący chętnie posługują się specustawami bez analizy skutków ich stosowania w dłuższym okresie, komplikując i patologizując przy tej okazji czytelność i regulacyjną sprawczość systemu planowania przestrzennego.

Mimo że znowelizowana *Ustawa o polityce rozwoju 2019* wprowadziła tak pożądany i oczekiwany kierunek działań na rzecz zintegrowanego planowania rozwoju, (w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym), to reforma systemu i planowania przestrzennego, która miała być integralną częścią tej reformy – niestety zatrzymała się w pół kroku, tworząc nowe problemy metodologiczne i prawne dla JST i całego kraju.

Najważniejsze deformacje, jakie zaszły i konieczne zmiany, które należy wymienić to⁶:

- Odejście od zasady domniemania kompetencji na rzecz zasady enumeratywnego przeregulowania zadań.
- Wytworzenie się wokół samorządów lokalnych atmosfery o korupcyjnym działaniu administracji samorządowej, która paraliżuje procesy decyzyjne i ograniczyła do minimum (*de facto* już wyeliminowała) zasadę domniemania kompetencji, która leżała u podstaw wprowadzanego 30 lat temu samorządu terytorialnego.
- Partyjne zawłaszczenie samorządu, z takimi konsekwencjami, jak zatrudnianie radnych i kolegów partyjnych na stanowiskach pracy związanych z samorządem, co stwarza ewidentne konflikty interesów.
- Traktowanie usług publicznych i inwestycji jako instrumentów sprawowania władzy, a nie zaspokojenia potrzeb obywatelskich.
- Zanik kultury planowania publicznego i regulacyjnego spójnego z procesami społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi.

⁶ Markowski T., *Łódź była pierwsza. Łódzki wkład w samorząd terytorialny*, „Kronika Miasta Łodzi” (1231–5354), nr 1(89), 2021: 15–64.

- Narastające konflikty między strukturami rządu i samorządu wraz z naruszaniem zasady realności kompetencji władz lokalnych przez tworzenie coraz większego rozdźwięku między dochodami samorządów a zadaniami ustawowymi.
- Tendencje centralistyczne do monopolizowania działań w sferze publicznej i *quasi-publicznej*, zamiast pośredniego oddziaływania w sferze systemowego wspierania i regulowania inicjatyw prywatnych.
- Biurokratyzacja administracji samorządu i jego alienacja od lokalnej społeczności.
- Niedokończona reforma samorządu wojewódzkiego i nadal niedookreślona docelowa rola urzędu wojewody i samorządu powiatowego.
- Słabo powiązane dochody władz samorządowych z lokalnym systemem gospodarczym i własnościowym.

Każda wskazana deformacja to wyzwanie dla reformatorów, aby odwrócić ten stan rzeczy. Współczesna europejska polityka regionalna wprowadziła do swoich zasad wspierania rozwoju tzw. wymiar terytorialny – zorientowany na wykorzystanie potencjałów rozwoju obszarowego w układach faktycznych i potencjalnych powiązań funkcjonalnych ponad granicami administracyjnymi JST. Obszary funkcjonalne są strukturami o silnym endogenicznym potencjale rozwojowym wymagającym jednak pokonania barier społecznych, organizacyjnych, granic administracyjnych, a przede wszystkim transportowych ograniczających zewnętrzne relacje obszaru. Jest to istotna wskazówka, że prowadzenie sprawnej polityki w obecnych ramach obszarów funkcjonalnych wymaga stworzenia właściwych podstaw prawnych. Lata dyskusji nad utworzeniem Obszarów Metropolitalnych i zebrane doświadczenia pozwalają na opracowanie ponadpartyjnej eksperckiej koncepcji ustawowej. Niezbędne jest utworzenie dla takich obszarów „Funduszy rozwojowych” powiązanych systemem wzajemnych kompensat strat i korzyści ze wspólnych programów i inwestycji. Pozwolą one na budowę międzygminnego zaufania i wyzwolą potencjał rozwojowy z korzyścią dla wszystkich jej mieszkańców, całego województwa i oczywiście dobrobytu narodowego.

Wskazane powyżej kryteria dotyczące poziomu centralnego i samorządowego muszą zostać spełnione. Brak ich spełnienia grozi pogłębieniem niesprawności władz publicznych. Polegać ona może na braku woli lub determinacji ze strony poszczególnych kategorii władz, w zakresie realizacji założonych celów systemu gospodarki przestrzennej. Problem ten będzie odczuwalny nawet w sytuacji, kiedy niesprawność władz publicznych wystąpi tylko u jednej z (wyodrębnianych powyżej) kategorii władz. W konsekwencji nawet deklaracja (również ujęta w akcie prawnym) realizacji określonych celów i wartości nie stanowi gwarancji faktycznego spełniania tych warunków.

Rozwój instytucji formalnych (tj. powierzenie im zadań do osiągnięcia celów polityki przestrzennej realizacji w ramach realnych kompetencji), tworzenie nowych oraz pośrednie wzmocnienie nieformalnych instytucji społecznych związanych z zagospodarowaniem przestrzennym musi być powiązane z systemem wartości odnoszącym się do użytkowanej wspólnej przestrzeni, jak i planowanych działań wobec problemów i zdefiniowanych wyzwań w polityce przestrzennej. Jest to warunek konieczny do wdrażania przyjętej polityki przestrzennej państwa.

3.4. Instytucje badawcze w polityce przestrzennej państwa

Sfera zagospodarowania przestrzennego jest przedmiotem licznych badań prowadzonych w ramach uczelni akademickich i instytutów branżowych.

Diagnoza stanu badań i wiedzy na temat *Gospodarki Przestrzennej* jest jednak niejednoznaczna. Badania te nie mają charakteru zorientowanego na cele polityki przestrzennej państwa. W obecnym systemie finansowania badań akademickich są one badaniami oddolnymi, fragmentarycznymi, trudnymi do skoordynowania pod kątem aplikacyjnym dla polityki przestrzennej.

Istniejący naukowy potencjał akademicki oraz instytutów branżowych wymaga pilnego skoordynowania. Przede wszystkim stworzenia sieciowych mechanizmów koordynacji pod kątem badań aplikacyjnych na rzecz sprawnego gospodarowania przestrzenią. Szczególnie predestynowane do tego typu sieci są uczelnie wyższe kształcące na kierunkach związanych z szeroko rozumianą sferą gospodarowania przestrzenią i w przestrzeni mogące zapewnić w długim okresie rozwój kultury przestrzeni i wysokiej kultury planistycznej. Niniejsze sieci badawcze powinny mieć często charakter interdyscyplinarny, dostosowany do konkretnych zagadnień badawczych. W związku z powyższym wśród uczestników sieci powinny się znaleźć (poza ww. podmiotami) również środowiska naukowe, które nie zajmują się bezpośrednio sprawami planowania i zagospodarowania przestrzennego, a których perspektywa pozwoli rozszerzyć zakres podejmowanych problemów.

Niezbędne jest nadanie placówkom naukowym prowadzącym badania na rzecz polityk publicznych dostępu do danych jednostkowych z obowiązkiem ich ochrony i włączenie do sieci GUS.

3.5. Instytucje monitorujące

GUS i jego regionalne oddziały pozwalają na ocenę zjawisk i ich predykcję w różnych skalach terytorialnych. Sprawa dotyczy nie tylko odpowiedniego zakresu danych jednostkowych na najniższym poziomie, które są agregowane w różnych skalach terytorialnych, ale także wielu danych „przestrzennych”, które są zbierane w systemie badań reprezentatywnych. Badania dla gospodarki przestrzennej powinny być prowadzone z poziomu istotności pozwalającego ocenić sytuację także na poziomie najmniejszych jednostek gminnych, a w dużych ośrodkach miejskich także w podziale na mniejsze jednostki funkcjonalne (osiedla, dzielnice). Wymaga to stworzenia określonego systemu prawnego nie tylko ze względu na ochronę danych jednostkowych, ale także konieczność stworzenia ram dla partycypacyjnych mechanizmów współfinansowania takiego monitoringu i reprezentatywnych badań. Ograniczy to koszt błędnych decyzji na poziomach regionalnych i lokalnych oraz pozwoli na prowadzenie badań na rzecz sprawnego gospodarowania przestrzenią.