

Igor Zachariasz

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska

e-mail: zacharii@uek.krakow.pl

ORCID: 0000-0003-2138-1853

STUDIUM GMINY JAKO KIERUNKOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO¹

THE MUNICIPALITY'S STUDY AS A DIRECTIONAL PLAN FOR SPATIAL DEVELOPMENT

Abstract

The municipality's study should be a legal act of an internal nature, binding the units subordinate to the commune council and the head of the commune within the scope of the undertaken investments and protection activities in the land. The study should define, first of all, the location of public investments, protected areas and zones, as well as the type of permissible development, binding when drawing up local plans and any other

¹ Artykuł jest efektem prac badawczych prowadzonych w ramach projektu „Nowy model urbanizacji w Polsce – praktyczne wdrożenie zasad odpowiedzialnej urbanizacji oraz miasta zwartego (NEWURBPACT)” realizowanego od 2019 r. przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Uczelnię Łazarskiego oraz Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej w ramach strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków” (GOSPOSTRATEG), finansowanego ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (umowa nr 1/384689/20/NCBR/2019 z dnia 9.01.2019 r.) – opiera się na wynikach badań przeprowadzonych w latach 2019–2020 podczas realizacji zadania: „Identyfikacja przepisów prawnych przyczyniających się do niekontrolowanej suburbanizacji i rozpraszania zabudowy”, za które odpowiedzialna była Uczelnia Łazarskiego.

legal acts, both internal and generally applicable, determining the conditions for using the land. Thus, the study would become a plan to control spatial development.

KEYWORDS

Municipality's study, local plan, spatial planning, directional plan, development control

SŁOWA KLUCZOWE

studium gminne, plan miejscowy, planowanie przestrzenne, plan kierunkowy, kontrola zagospodarowania

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest aktem prawnym, który ma moc wiążącą w stosunku do działań w przestrzeni organów podporządkowanych radzie gminy, w tym wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a także wiąże samą radę gminy w sporządzaniu i uchwalaniu planu miejscowego², który z racji, iż stanowi normy wiążące podmioty zewnętrzne wobec administracji, dając tym samym podstawy do nakładania na te podmioty obowiązków lub nadawania im uprawnień w zakresie korzystania z przestrzeni, w tym zwłaszcza związane z realizowanymi przez te podmioty celami budowlanymi, jest uważany za główny instrument prawny kształtowania ładu przestrzennego³. Istota studium, które ma przesądzać zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ o kształcie i prowadzeniu polityki przestrzennej na terenie gminy, w istocie sprowadza się dziś do wyznaczania podstaw przepisów planów miejscowych, nie jest to akt prawny, który miałby jakieś znaczenie w przypadku podejmowania rozstrzygnięć odnośnie do zagospodarowania przestrzeni w innych aktach

² Ł. Pośpiech, *Poglądy orzecznictwa sądowniczoadministracyjnego i doktryny w kwestii studium gminnego i jego charakteru prawnego*, (w:) I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 163.

³ K. Małyś-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 38.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 741, z późn. zm.; dalej: u.p.z.p.

prawnych (np. w planach rozwoju sieci drogowej⁵), czy w aktach administracyjnych (np. w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁶).

Jednak w systemie aktów planistycznych na poziomie gminy wyraźnie widać potrzebę istnienia planu, który obejmowałby swoimi rozstrzygnięciami obszar całej gminy, wiązał w realizacji polityki przestrzennej wszystkie podmioty i organy realizujące zadania gminy, jak również był wiążący w stosunku do organów administracji ponadgminnej, zarówno rządowej, jak i samorządowej w ich polityce przestrzennej, tak aby respektowały one w konsekwencji w swych działaniach przestrzennych ustalenia tego planu.

Myśląc o podstawach prawnej konstrukcji takiego planu, warto sięgnąć do doświadczeń brytyjskich w zakresie planów struktury, instrumentu wprowadzonego do angielskiego systemu prawnego w latach 60. XX w., który miał zapewnić ogólną i zintegrowaną podstawę prowadzenia polityki zagospodarowania przestrzennego przez władze lokalne⁷, instrumentu stale rozwijanego i doskonalonego, tak aby poprawić jego walory w zakresie integracji działań przestrzennych podmiotów sektora publicznego i prywatnego, który w wyniku ostatniej reformy systemu aktów planowania przestrzennego został zastąpiony przez plan lokalny, nie tracąc swego integracyjnego i koordynującego znaczenia⁸. Posiadają one bowiem wszystkie cechy planu, zapewniają koordynację w realizacji przedsięwzięć przestrzennych podmiotów publicznych i prywatnych, jak również zakładają określony horyzont czasowy realizacji tych przedsięwzięć przy zapewnieniu efektywnego systemu źródeł finansowania tych przedsięwzięć⁹.

⁵ Podany jako przykład plan rozwoju sieci dróg jest w istocie autonomicznym, w stosunku do planów miejscowych i studiów gminnych, aktem prawnym, rodzi bowiem obowiązek informowania o jego ustaleniach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – zob. art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 470, z późn. zm.).

⁶ W orzecznictwie sądów administracyjnych podjęto wprawdzie próbę zintegrowania ustaleń studium z decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ale nie stworzono w tym zakresie utrwalonej linii orzeczniczej – zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2009 r., II OSK 1250/08, LEX nr 552846, który jest traktowany jako wydany *ad casum*.

⁷ Zob. szerzej, A. Jędraszko, *Plany struktury. Zastosowanie do planowania przestrzennego województw*, Warszawa–Łódź 1981, s. 14.

⁸ Krajowe Wytyczne Polityki Przestrzennej (*National Planning Policy Framework*) opublikowane dnia 27 lipca 2018 r. przez Ministerstwo Mieszkalnictwa, Wspólnot i Samorządu Lokalnego (*Ministry of Housing, Communities and Local Government*), *Annex 2 (Glossary)*, s. 68.

⁹ W tym ostatnim, finansowym zakresie zob. A. Nelicki, I. Zachariasz, *Planowanie przestrzenne a udział podmiotów prywatnych w budowie infrastruktury publicznej. Rozwiązania polskie a wybranych krajów UE i USA*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 10, s. 30–33.

2. PLAN STRUKTURY I CECHY DOBREGO PLANU STRUKTURY

Tadeusz Kotarbiński wskazywał, że istota planu sprowadza się do wyznaczenia celu i obmyślenia sposobu jego wykonania – plan zakłada bowiem realizację postawionego sobie celu, przy czym, aby plan mógł zostać określony jako dobry, musi wskazywać pewne cechy, z których dla bliższego przedstawienia idei planu struktury, trzy wydają się zasadnicze. Mianowicie dobry plan, po pierwsze powinien mieć cel, który jest wykonalny, po wtóre powinien być giętki, zwrotny, a po trzecie terminowy, czyli wskazywać, kiedy cel zostanie osiągnięty¹⁰. Choć nie są to wszystkie cechy, jakie zdaniem Kotarbińskiego powinien mieć dobry plan, wydaje się, że są one na tyle istotne, iż opracowanie idei planu struktury w zgodności z tymi wytycznymi będzie gwarantowało jego przydatność w systemie aktów planowania przestrzennego.

Zatem plan kierunkowy powinien określać cele, które są wykonalne, co oznacza, że zarówno organy administracji publicznej, w tym gmina, jak i podmioty prywatne muszą mieć możliwość wykonania przedsięwzięć nim określonych. Ta możliwość oczywiście obejmuje wszystkie aspekty projektowanych przedsięwzięć, w tym zwłaszcza infrastrukturalne, finansowe, a w odniesieniu do przedsięwzięć prywatnych, kalkulując ryzyko rynkowe, trzeba wykazać, że wykonalność planowanego przedsięwzięcia ma wysokie prawdopodobieństwo. Tutaj też, przykładowo otwierając w planie kierunkowym możliwość zabudowy terenu mającego znaczną powierzchnię, trzeba posiadać wystarczająco przekonujące prognozy wskazujące na realne możliwości jego zabudowy, co w systemie gospodarki rynkowej jest niezwykle trudne, wymaga bowiem od gminy i innych podmiotów administrujących rozeznania w zakresie podaży i popytu na taką zabudowę, celów inwestycyjnych podmiotów prywatnych planowanych do realizacji w dłuższym horyzoncie czasowym.

Giętkość, zwrotność planu jest związana z jego realizacją w przyszłości, czyli z uwarunkowaniami zewnętrznymi i wewnętrznymi realizacji planu, odnośnie do których nie możemy założyć, jak słusznie wskazuje Kotarbiński, iż w trakcie realizacji planu się nie zmieniają. Jeśli zatem planujemy, odnosząc nasze uwagi do powyższej wskazanego przykładu planowanej zabudowy terenu o znacznej powierzchni, musimy założyć, iż może, na przykład, wskutek czynników od nas niezależnych, zaistnieć potrzeba korekty tego planu w postaci zrealizowania planowanego programu zabudowy na innym terenie, czy też ograniczenia pierwotnie założonego programu budowlanego. Powstaje zatem pytanie, jak osiągnąć

¹⁰ T. Kotarbiński, *Ogólne pojęcie planu*, (w:) *idem*, *Sprawność i błąd*, Warszawa 1970, s. 139–168.

taką giętkość przy jednoczesnej konieczności zachowania dyrektywności planu¹¹, bowiem tylko taki dyrektywny plan będzie wiązał w jego realizacji podmioty administrujące. Tu odpowiedzi należy poszukiwać, kierując się w stronę procedur administracyjnych, trzeba bowiem tak skonstruować prawo procesowe, według którego powstaje plan, aby łatwo było go zmienić, przy zachowaniu wszelkich demokratycznych wymogów w tym zakresie związanych z przestrzeganiem podstawowych zasad ustrojowych, jakimi są przykładowo wymogi proporcjonalnej ingerencji w prawa mieszkańców, zachowanie zasady równości w procesie stanowienia planu, czy poszanowania prawa własności. Ta giętkość musi także dawać podstawy do wprowadzania nowych przedsięwzięć do planu, o ile są one możliwe do wykonania, a o których planista nie wiedział w chwili tworzenia planu. Nie chodzi tu w każdym razie o zakres treściowy planu i jego słabą określoność programowo-przestrzenną, tak aby raz uchwalony stanowił podstawę do jakichkolwiek działań – taki akt w istocie nie będzie bowiem planem, gdyż nie będzie miał sprecyzowanego celu, a w ślad za tym sprecyzowanych działań zmierzających do jego realizacji.

Plan struktury musi wreszcie wyznaczać horyzont czasowy, w którym zostaną planowane zamierzenia zrealizowane. Ustawa, na podstawie której miałyby być tworzone plany struktury, powinna wskazywać czas, w którym władze gminy mają zaplanować i zrealizować zaplanowane przedsięwzięcia o charakterze publicznym. Plan musi także zakładać realizację celów prywatnych na terenach wyposażonych w tym celu w infrastrukturę publiczną. Można w tym zakresie sięgnąć nie tylko do doświadczeń angielskich, gdzie plany struktury sporządza się w perspektywie dziesięcioletniej¹², lecz także do duńskich i wzorem planu komunalnego proponować, aby planować i realizować przedsięwzięcia w okresie dwunastu lat¹³, „łamiąc” tym samym okres kadencji rad gmin. Wprowadzenie okresu, w jakim mają być zrealizowane zaplanowane przedsięwzięcia, musi dać zarówno podmiotom prywatnym, jak i publicznym wystarczająco dużo czasu, aby te przedsięwzięcia wykonać w całości lub w określonym etapie. Jest to o tyle ważne, że realizacja przedsięwzięć prywatnych w przestrzeni jest ściśle związana z koniecznością równoległej realizacji przedsięwzięć publicznych im towarzyszących.

¹¹ W zakresie dyrektywności i normatywności aktu planistycznego jako aktu prawnego zob. np. J. Łętowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1990, s. 40, a w literaturze niemieckiej, np. H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2011, s. 411–412.

¹² H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2007, s. 26–27.

¹³ Zob. § 11a ust. 6–8 ustawy o planowaniu (*Bekendtgørelse af lov om planlægning*, LBK nr 287 af 16/04/2018), <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/287> (dostęp: 12.07.2021 r.).

3. TREŚĆ PLANU STRUKTURY I JEGO POWIĄZANIA Z PLANOWANIEM FINANSOWYM

Plan struktury powinien mieć trzy zakresy ustaleń. Pierwszym z nich są ustalenia dotyczące podziału obszaru danej gminy na strefy zabudowy, czyli przykładowo ustalenia wyznaczające obszary zabudowane, jak również wolne od zabudowy, w tym chronione ze względów ekologicznych lub przyrodniczych. Plan struktury powinien wskazywać korytarze transportowe, obszary wód stojących i płynących, miejsca centralne w gminie, tereny zarezerwowane pod inwestycje publiczne, np. szkoły, szpitale itp. W drugiej warstwie powinien zakładać przedsięwzięcia, które zostaną w tych strefach zrealizowane w terminie jego obowiązywania, czyli przykładowo drogi, których wybudowanie lub modernizację planuje się ze względu na rozwój osadnictwa, przy jednoczesnym wskazaniu terenów, które zostaną zabudowane itp. Podstawowym założeniem powinno być, iż na pozostałych obszarach mogą być w trakcie realizacji planu prowadzone inwestycje przestrzenne tylko o tyle, o ile pozwalają na to warunki infrastrukturalne i o ile zamierzenia objęte planem w sposób kompleksowy nie zostaną przez to narażone na ryzyko braku realizacji. W trzeciej warstwie plan struktury powinien zakładać wytyczne – dyrektywy do planów specjalistycznych, czyli planów inwestycyjnych i ochronnych realizowanych w ramach działań poszczególnych specjalistycznych pionów administracji publicznej¹⁴.

Tak skonstruowany plan struktury powinien przewidywać tylko te przedsięwzięcia publiczne, których realizacja ma pokrycie w planach finansowych, czyli w obecnym stanie prawnym w wieloletniej prognozie finansowej gminy. Warto wskazać, że obowiązujący art. 226 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵ nakłada na gminę obowiązek sporządzenia realistycznej prognozy finansowej, zobowiązuje do umieszczenia w załączniku prognozy, zgodnie z art. 226 ust. 3 u.f.p., dla każdego przedsięwzięcia planowanego przez gminę, które będzie realizowane w okresie dłuższym niż rok, tj.: 1) jego nazwę i cel, 2) jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia, 3) okres realizacji i łącznych nakładów finansowych, 4) limity wydatków w poszczególnych latach, 5) limit zobowiązań. Istnieje już zatem w systemie prawnym podstawa do zintegrowania zamierzeń podejmowanych w takich planach struktury z planowaniem finansowym na

¹⁴ W tej formie plany struktury będą idealnie realizowały cele, dla jakich utworzono w latach 60. XX w. plany struktury w Anglii. Jak podkreślał Jędraszko, angielskie plany struktury wskazywały obszary działań (operacji), czyli tereny, na których lokalna władza zamierza podjąć intensywne działania, tak aby koncentrować inwestycje, zachowując przy tym ład przestrzenny. Właśnie dla obszarów działań ustalonych w planie struktury uchwalało się plany miejscowe, A. Jędraszko, *Plany...*, s. 14.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 305, z późn. zm.; dalej: u.f.p.

szczeblu gminy. Trzeba jedynie w trakcie nowelizacji przepisów o planowaniu przestrzennym wprowadzić stosowne regulacje każące respektować organom gminy wymogi ustawy o finansach publicznych w tym zakresie przy planowaniu przedsięwzięć w planie struktury.

4. CHARAKTER PRAWNY PLANU STRUKTURY

Problem zmiany charakteru obecnego studium musi być rozpatrywany w szerszym kontekście koniecznych zmian w systemie planów zagospodarowania przestrzennego. Istniejący dziś system, zarówno planów ogólnych, jak i planów specjalistycznych, tak na szczeblu krajowym czy regionalnym, jak i lokalnym powinien ulec zasadniczym zmianom, a szczebel krajowy powinien zostać uzupełniony o plan kierunkowy sporządzany dla obszaru kraju, który stanowiłby wytyczną do specjalistycznych planów zagospodarowania sporządzanych w resortach¹⁶.

Wydaje się konieczne wprowadzenie wzajemnie zależnych planów struktury na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym wiążących wyłącznie podmioty administrujące – planu struktury gminy (zastępującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego), planu struktury regionu, planu struktury kraju (w miejsce zlikwidowanej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju¹⁷), jako aktów wiążących przy wydawaniu odpowiednio planów miejscowych oraz dla aktów planowania specjalistycznego na danym poziomie zarządzania procesami przestrzennymi. Ustalenia planów struktury wyższego stopnia uchwalane w ramach wyłączności kompetencji w danym zakresie spraw publicznych wyższego rzędu byłyby jednocześnie wiążące dla planów struktury niższego rzędu w tym znaczeniu, że trzeba byłoby uwzględniać ich ustalenia w określaniu zamierzeń przestrzennych na niższym szczeblu (nie wiązałyby one w zakresie kompetencji planistycznych jednostki niższego szczebla). Do celowo akty planowania specjalistycznego powinny stanowić części (rozdziały) planów struktury.

Jednakże ustalenia na danym poziomie (np. krajowym) zapadające w planach struktury nie powinny być podejmowane w izolacji od zamiarów innych

¹⁶ Szerzej zob. I. Zachariasz, *Nowelizacja prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, (w:) P. Kopyciński (red.), *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Kraków 2015, s. 118–134.

¹⁷ Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 1378) wprowadziła do systemu aktów prawnych kontrolujących zagospodarowanie przestrzeni koncepcję rozwoju i wyzwania rozwojowe kraju m.in. w wymiarze przestrzennym – dokument o charakterze strategicznym zawierający w istocie scenariusze rozwoju przestrzeni.

poziomów zarządzania przestrzenią. Ważna jest wiedza o tym, co planują pozostałe organy władz publicznych i z tej racji należałoby zinstytucjonalizować współpracę rządu i samorządu na poziomie krajowym, przy sporządzaniu planu struktury kraju i na poziomie regionalnym przy sporządzaniu regionalnego planu struktury. Można wprowadzić takie instytucje współpracy administracji publicznej w tworzeniu planów struktury w ramach dekoncentracji Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – na szczeblu krajowym oraz na szczeblu regionalnym i metropolitalnym¹⁸.

Zmiany w konstrukcji studium gminnego powinny likwidować istniejącą zwierzchność planowania specjalistycznego nad planowaniem ogólnym, bowiem dziś zawarte w tzw. decyzjach lokalizacyjnych rozstrzygnięcia materialnoprawne nie są podporządkowane przepisom materialnym zawartym w aktach planowania ogólnego, stanowiąc nie tylko samodzielne podstawy realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, lecz także wiążąc z mocy przepisów ustawowych rozstrzygnięcia aktów planowania ogólnego. Rozstrzygnięcia podejmowane obecnie w decyzjach administracyjnych w stosunku do przestrzeni powinny być w wyniku reformy podejmowane w planach, które byłyby aktami powszechnie obowiązującymi, a z planami strukturalnymi powinny je wiązać takie same zależności, jak w przypadku dzisiejszego związania planu miejscowego ustaleniami studium. Podobnie powinno stać się z aktami planowania specjalistycznego, które dziś często są wiążące dla aktów planowania ogólnego z racji swego charakteru prawnego¹⁹. Tymczasem przedsięwzięcia infrastrukturalne, których planistyczny aspekt normowany jest decyzjami lokalizacyjnymi czy aktami planowania specjalistycznego, pełnią służebną rolę wobec układów osiedleńczych o skali lokalnej, regionalnej, jak również krajowej, co wskazywałoby na konieczność podporządkowania ich planowania i realizacji tym układom, a w konsekwencji podporządkowania ich ustaleń ustaleniom aktów planowania ogólnego (nie odwrotnie).

W takim systemie planistycznym, w którym planowanie specjalistyczne zostałoby podporządkowane planom struktury, plan struktury gminy zyskałby rzeczywiście funkcję aktu sterującego procesami zagospodarowania przestrzennego w gminie, przy jednoczesnym poszanowaniu interesów państwa i regionu w prowadzonej przez nich polityce przestrzennej.

¹⁸ W sprawie dekoncentracji Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego zob. szerzej I. Zachariasz, *Geneza Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 12, s. 15–24.

¹⁹ Szerzej w zakresie związania aktów planistycznych i decyzji administracyjnych lokalizujących inwestycje w przestrzeni zob. I. Zachariasz, *Prawne uwarunkowania efektywności planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne” 2003, nr 23, s. 8–9.

5. METODY SZACOWANIA KOSZTÓW INWESTYCJI

W Polsce w latach 60. i 70. XX w. opracowano dwie uznane na świecie metody optymalizujące procesy rozwoju przestrzennego miast, tzw. metodę optymalizacji warszawskiej oraz metodę tzw. analizy progowej, które miały służyć jak najbardziej ekonomicznemu rozmieszczeniu inwestycji, zwłaszcza mieszkaniowych w miastach i ich aglomeracjach. W końcu lat 70. XX w. opracowano także metodę, która miała syntetyzować podejścia charakterystyczne dla dwóch wyżej wskazanych, mianowicie metodę oceny efektywności rozwiązań przestrzennych.

Metoda optymalizacji warszawskiej została opracowana w latach 60. XX w. podczas prac nad ogólnym planem miejscowym m.st. Warszawy w celu optymalnego rozmieszczenia inwestycji publicznych. Punktem wyjścia dla jej opracowania było spostrzeżenie, iż pewne cechy terenu, jak np. ukształtowanie powierzchni, klasa gleby, nośność gruntu, powodują, iż identyczna inwestycja, zależnie od usytuowania jej w różnym terenie, wywołuje różne nakłady inwestycyjne i różne koszty funkcjonowania²⁰.

Z kolei metodą analizy progowej w latach 70. ubiegłego wieku poszukiwano kierunków ekspansji terytorialnej poprzez definiowanie zjawisk progowych w rozwoju miasta i przyjęcie takich wariantów rozwiązań, których koszty jednostkowe są najniższe. Podstawowe założenie tej metody opierało się na spostrzeżeniu, że miasta napotykają w rozwoju różne ograniczenia, które można określić jako progi rozwoju²¹.

Metoda oceny efektywności rozwiązań przestrzennych powstała przy założeniu, iż zakresy problemowe analizy progowej i optymalizacji warszawskiej w znacznym stopniu się pokrywają oraz że służą one w istocie racjonalizacji procesów opracowywania planu zagospodarowania przestrzennego w przedprojektowych jego fazach²². Metoda ta starała się łączyć spojrzenia obu wymienionych w czterech fazach postępowania nad planem zagospodarowania przestrzennego, jakimi były: 1) rozpoznanie problemu analizy, 2) założenia programowo-przestrzenne, 3) analiza wariantów, 4) prezentacja wyników – wybór wariantu²³.

Polscy urbaniści stosowali te metody w praktyce podczas sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego, choć jak podkreśla się w literaturze lat 80. XX w., raczej sporadycznie niż masowo²⁴, a metody te budziły większe

²⁰ Zob. szerzej S. Broniewski, *Rozmieszczenie inwestycji w miastach*, Warszawa 1978, s. 37 i n.

²¹ Zob. szerzej B. Malisz, *Metoda analizy progowej w zastosowaniu do planowania rozwoju miast i regionów*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk” 1971, z. 34, s. 14 i n.

²² B. Kolipiński, *Analizy techniczno-ekonomiczne w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 1983, s. 73.

²³ B. Kolipiński, *Problematyka ekonomiczna w planach zagospodarowania przestrzennego na przykładzie metody oceny efektywności rozwiązań przestrzennych*, Warszawa 1986, s. 4–28.

²⁴ B. Kolipiński, *Problematyka ekonomiczna...*, s. 3.

zainteresowanie za granicą niż w kraju²⁵. Wydaje się, że metody te, jeśli przyjmie się zasadność liczenia kosztów realizacji przedsięwzięć określonych czasowo w planie struktury, po zmodyfikowaniu ich założeń odnoszących się do liczenia kosztów związanych z planowanymi przedsięwzięciami inwestycyjnymi i po przyjęciu w tym zakresie założeń rynkowych oraz określonych standardów urbanistycznych, mogą okazać się bardzo przydatne dla określania lokalizacji działań przestrzennych planowanych w planie struktury. Służyłyby one uzasadnieniu optymalnego ekonomicznie i społecznie modelu osiedleńczego kształtowanego za pomocą planu struktury.

Wydaje się, że wprowadzenie nowego rodzaju aktu planistycznego na poziomie gminy, wraz z niezbędnymi zmianami w zakresie organizacji procesów planistycznych na poziomie regionalnym i centralnym, spowodowałoby wzrost skuteczności organów administracji publicznej w zakresie zarządzania procesami zagospodarowania przestrzeni. Zmiany te dawałyby możliwość opanowania chaotycznej urbanizacji zarówno obszarów miejskich, jak i obszarów wiejskich, a przede wszystkim dawałyby ekonomiczne i finansowe podstawy planowania rozwoju przestrzennego zarówno przez podmioty prywatne, jak i publiczne, a tym samym ekonomicznego wykorzystania przestrzeni zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Brak sprawnego systemu planowania i zarządzania przestrzenią jest dziś bowiem jednym z największych mankamentów, z jakim musi się uporać administracja publiczna²⁶.

REFERENCES

- Broniewski S., *Rozmieszczenie inwestycji w miastach*, Warszawa 1978
- Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2007
- Jędraszkowski A., *Plany struktury. Zastosowanie do planowania przestrzennego województw*, Warszawa–Łódź 1981
- Kolipiński B., *Analizy techniczno-ekonomiczne w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 1983
- Kolipiński B., *Problematyka ekonomiczna w planach zagospodarowania przestrzennego na przykładzie metody oceny efektywności rozwiązań przestrzennych*, Warszawa 1986
- Kotarbiński T., *Ogólne pojęcie planu*, (w:) idem, *Sprawność i błąd*, Warszawa 1970
- Krakowiak-Bal A., Wdowiak W., Ziemiańczyk U., *Standardy organizacyjne a rozwój obszarów wiejskich w kontekście zarządzania informacją i wiedzą*, Warszawa 2017

²⁵ A. Krakowiak-Bal, W. Wdowiak, U. Ziemiańczyk, *Standardy organizacyjne a rozwój obszarów wiejskich w kontekście zarządzania informacją i wiedzą*, Warszawa 2017, s. 15.

²⁶ A. Noworól, *Przesłanki tworzenia polityki przestrzennej na poziomie lokalnym*, (w:) M. Nowak (red.), *Funkcje narzędzi polityki przestrzennej*, Warszawa 2020, s. 14–16.

- Łętowski J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1990
- Malisz B., *Metoda analizy progowej w zastosowaniu do planowania rozwoju miast i regionów*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk” 1971, z. 34
- Małyś-Sulińska K., *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012
- Maurer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2011
- Nelicki A., Zachariasz I., *Planowanie przestrzenne a udział podmiotów prywatnych w budowie infrastruktury publicznej. Rozwiązania polskie a wybranych krajów UE i USA*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 10
- Noworól A., *Przesłanki tworzenia polityki przestrzennej na poziomie lokalnym*, (w:) M. Nowak (red.), *Funkcje narzędzi polityki przestrzennej*, Warszawa 2020
- Pośpiech Ł., *Poglądy orzecznictwa sądowoadministracyjnego i doktryny w kwestii studium gminnego i jego charakteru prawnego*, (w:) I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012
- Zachariasz I., *Geneza Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 12
- Zachariasz I., *Nowelizacja prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, (w:) P. Kopyciński (red.), *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Kraków 2015
- Zachariasz I., *Prawne uwarunkowania efektywności planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne” 2003, nr 23