

Maciej J. Nowak

Bezpośrednie instrumenty zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym a rozwój gospodarczy jako problem badawczy

Zarządzanie Publiczne nr 21 (3), 43-55

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Maciej J. Nowak

Bezpośrednie instrumenty zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym a rozwój gospodarczy jako problem badawczy

Celem artykułu jest określenie – w oparciu o studia przypadków – gospodarczych konsekwencji stosowania przez organy gmin miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także zaproponowanie możliwej do przyjęcia metodologii badawczej w tym zakresie. W szczególności podjęto próbę zweryfikowania, czy wybrana w poszczególnych gminach koncepcja zarządzania przestrzenią wpływa w stopniu znaczącym na rozwój gospodarczy danej gminy, a zwłaszcza na liczbę zlokalizowanych na jej obszarze podmiotów gospodarczych. Zweryfikowano m.in. liczbę wydawanych decyzji lokalizacyjnych przypadających w poszczególnych gminach na tysiąc mieszkańców, liczbę odmów ustalenia warunków zabudowy oraz uchwalonych w gminach planów miejscowych, korzystnych dla rozwoju przedsiębiorczości w skali lokalnej.

Słowa kluczowe: zarządzanie przestrzenią, rozwój lokalny, decyzje lokalizacyjne

1. Wstęp

Zarządzanie przestrzenią to termin, który na obecnym etapie dopiero jest doprecyzowywany w teorii, a w praktyce stosowany obok innych, zbliżonych pojęć (takich jak: polityka przestrzenna, planowanie przestrzenne, zagospodarowanie przestrzenne). Płaszczyzna, z którą się on wiąże, dotyczy licznych problemów, przede wszystkim sprowadzających się do odpowiedniego stosowania instrumentów zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym – czyli decyzji lokalizacyjnych oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Odnośnie do uwarunkowań ich stosowania pojawiło się w literaturze szereg zróżnicowanych poglądów i koncepcji.

Celem artykułu jest określenie – na podstawie studiów przypadków – gospodarczych konsekwencji stosowania przez organy gmin miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (czyli o warunkach zabudowy oraz o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu pu-

blicznego), a także zaproponowanie możliwej do przyjęcia metodologii badawczej w tym zakresie. W szczególności podjęto próbę zweryfikowania, czy przyjęta w poszczególnych gminach koncepcja zarządzania przestrzenią wpływa w stopniu znaczącym na rozwój gospodarczy danej gminy, a zwłaszcza na liczbę zlokalizowanych na jej obszarze podmiotów gospodarczych. Próba ta obwarowana musi być zastrzeżeniem, że na obecnym etapie wskazane cele badawcze nie zawsze będą zrealizowane w pełni ze względu na ograniczenia w dostępności danych. W artykule podjęto próbę zdiagnozowania również tego problemu.

Podkreślić należy, że sfera gospodarcza stanowi bardzo istotną część zarówno samego ładu przestrzennego, jak również zróżnicowanych działań przestrzennych. Dlatego też weryfikacja wpływu stosowania poszczególnych instrumentów zarządzania przestrzenią na rozwój gospodarczy wydawać się może istotnym zagadnieniem badawczym.

W związku z celem badawczym postawiono następującą hipotezę: na podstawie obecnie dostępnych, możliwych do wykorzystania danych empirycznych określenie pełnej zależności między zarządzaniem przestrzenią w skali lokalnej a rozwojem gospodarczym gmin w skali całego kraju w indywidualnych badaniach jest niemoż-

Maciej J. Nowak – kierownik Pracowni Ekonomiki Przestrzennej; Zakład Prawa i Gospodarki Nieruchomościami, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie.

liwe. Niemniej istnieje możliwość diagnozowania pewnych tendencji i zależności w opisanym zakresie w oparciu o zróżnicowane studia przypadków. Dokonane w ten sposób oceny, w połączeniu z szerszą analizą studiów przypadków, stanowić będą istotną podstawę do bardziej szczegółowej diagnozy uwarunkowań zarządzania przestrzenią.

W prowadzonych wcześniej badaniach w skali całego kraju – analizując zróżnicowane przypadki – wybrano przykłady gmin o zupełnie odmiennych koncepcjach zarządzania przestrzenią. W ramach realizacji celu badań przetworzono statystycznie dane uzyskane w tych gminach oraz zestawiono je z innymi wskaźnikami.

2. Zarządzanie przestrzenią jako element zarządzania gminą

Jak już wskazano wyżej, terminologia dotycząca zarządzania przestrzenią jest stosowana na różne sposoby. Nie budzi wątpliwości, że zjawisko to w skali lokalnej należy postrzegać jako element zarządzania gminą. Można więc je łączyć z zarządzaniem publicznym. Aktualne wydają się również wyrażone w literaturze przedmiotu tezy, zgodnie z którymi sektor publiczny ma swoją specyfikę, podlega silnym oddziaływaniom zewnętrznym (wywołanym czynnikami mikroskalowymi) oraz zmienia się od wewnątrz, doskonaląc metody działania (Kuźnik 2012). Przy tej okazji warto zwrócić uwagę na fakt, że podstawą działania w samorządzie terytorialnym jest przede wszystkim tworzenie odpowiedniego do współpracy klimatu (Gawroński 2010), a dopiero w drugiej kolejności dostarczanie usług publicznych. Wśród ważnych elementów składających się na sam proces zarządzania gminą (miastem) wskazuje się m.in. na rolę gminy w działalności gospodarczej, budowę i usprawnienie administracji komunalnej, strategię rozwoju, zarządzanie majątkiem, a także badanie i stosowanie instrumentów pobudzania rozwoju lokalnego (Wojciechowski 2012).

Organy każdej gminy realizować muszą także zadania własne, wśród których – już w sposób bezpośredni w Ustawie o samorządzie gminnym – wymienia się dbałość o ład przestrzenny. Jacek Pasieczny pisząc o zarządzaniu gminą, zwraca

uwagę na narzędzia jej bezpośredniego oraz pośredniego oddziaływania. Wśród tych pierwszych wymienia m.in. uchwały organów gminy oraz decyzje administracyjne o sposobie użytkowania i zagospodarowania terenów (Pasieczny 2008). Z powyższego krótkiego przeglądu wynika, że kształtowanie przestrzeni, jako czynnik istotny z punktu widzenia kształtowania rozwoju lokalnego oraz warunków życia mieszkańców w znaczącym zakresie, musi być brane pod uwagę w procesie zarządzania gminą. W zarządzaniu przestrzenią na szczeblu lokalnym znajdują zastosowanie wytyczne zawarte w literaturze przedmiotu i odnoszące się do zarządzania gminą. Jednocześnie samo pojęcie „zarządzanie przestrzenią” należy rozpatrywać w sposób szerszy, gdyż obejmuje ono również skalę regionalną i krajową.

W omawianym kontekście warto zwrócić uwagę na termin „polityka przestrzenna”, który wiąże się z ogółem działań podejmowanych w celu uzyskania określonego stanu zagospodarowania przestrzennego (Parysek 2007). Zgodzić się jednak trzeba z Piotrem Foglem, akcentującym nieodzowność stosowania pojęcia „zarządzanie przestrzenią” z uwagi na fakt, że obejmuje ono konieczność istotnych nie tylko z punktu widzenia człowieka działań, w tym decyzji, których znaczenie wykracza poza zwykłe administrowanie danym terenem (Fogel 2012). Musi być ono skoordynowane, ale jednocześnie oparte na konkretnych instrumentach zarządzania – i z tego właśnie punktu widzenia należy uznać je za termin węższy od – zakładającej zdecydowanie szerszy zakres zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy – polityki przestrzennej (Skotarczak, Nowak 2012). **Zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym można więc rozumieć jako ogół działań organów samorządu gminnego ukierunkowanych w sposób pośredni lub bezpośredni na kształtowanie przestrzeni.**

Działania związane z zarządzaniem przestrzenią mogą być podejmowane wyłącznie przez organy gminy, województwa oraz na szczeblu państwowym (pozostałe organy i podmioty będą jedynie kształtować determinanty zarządzania przestrzenią). O ile w polskim systemie zarządzania przestrzenią nie budzi wątpliwości, zgodnie z zasadą samodzielności pla-

nistycznej gminy, jej rola w owym planowaniu, o tyle funkcja innych organów samorządu terytorialnego i administracji publicznej została w tym procesie znacząco ograniczona (Nowak 2012c). Sprowadza się ona jedynie do możliwości blokowania (poprzez dokonywanie uzgodnień) instrumentów zarządzania przestrzenią w wybranych sytuacjach.

Zarządzanie przestrzenią na szczeblu regionalnym i krajowym wiązać się będzie z działaniami o charakterze zdecydowanie bardziej koncepcyjno-programowym niż bezpośrednim. Na szczeblu regionalnym sprowadza się m.in. do uchwalenia i modyfikowania, niebędącego aktem prawa, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego województwa (Nowak, Mickiewicz 2012).

3. Instrumenty zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym

Na szczeblu lokalnym występują trzy bezpośrednio instrumenty zarządzania przestrzenią (za takie należy uznać zapisane w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Są to:

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego;
- decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Ze wskazanej grupy bezpośrednio skutki dla użytkowników przestrzeni powodują dwa ostatnie narzędzia. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zostały pomyślane jako podstawowy instrument zagospodarowania terenu, który w zdecydowanie większym stopniu niż decyzje lokalizacyjne gwarantuje ochronę ładu przestrzennego. Wśród zadań planów miejscowych w literaturze przedmiotu wskazuje się na: funkcję koordynacyjną (dot. aktywności inwestycyjnych w gminie w zakresie rzeczowym i podmiotowym), funkcję motywacyjną (zgodnie z którą plan miejscowy zakłada dążność do wykonania określonej powinności), a także funkcję informacyjno-planistyczną (Kwaśniak 2008).

Wśród poszczególnych instrumentów zarządzania przestrzenią (nie tylko na szczeblu lo-

kalnym) ww. plany zajmują miejsce szczególne z uwagi na swój powszechnie obowiązujący charakter. Jak zaznacza Katarzyna Małysa-Sulińska, realizacja wszelkich idei planistycznych oraz skonkretyzowanych zamierzeń, które powstały na różnych szczeblach planowania przestrzennego, zależy od skutecznego włączenia ich do obowiązujących na danym terenie planów miejscowych (Małysa-Sulińska 2008). Dodać tutaj można, że w szczególnych przypadkach ważne (także z przestrzennego punktu widzenia) inwestycje mogą być realizowane niezależnie od porządku przestrzennego, niemniej ich nieuwzględnienie w planach może powodować szereg problemów.

W praktyce jednak bardzo duża liczba gmin nie korzysta z tego instrumentu, ograniczając się do kształtowania przestrzeni na podstawie decyzji lokalizacyjnych. Stanowią one dyskusyjny instrument zarządzania przestrzenią. W tym przypadku bowiem inicjatywa związana z jego stosowaniem wychodzi nie od organów gminy, ale od zainteresowanego użytkownika przestrzeni. Jednakże wyniki prowadzonych badań w różnych gminach (Nowak 2012b) skłaniają do wniosku, że organy gmin mogą modyfikować w praktyce przesłanki stosowane przy ocenie kryteriów właściwych dla ustalenia warunków zabudowy i w konsekwencji prowadzić zróżnicowane wzajemnie działania.

Organy gminy mogą również w sposób bardziej pośredni oddziaływać na przestrzeń m.in. poprzez kształtowanie stawek podatku od nieruchomości, podejmowany zakres obrotu nieruchomościami komunalnymi czy też ewidencyjne podziały nieruchomości. Wszystkie te działania powinny jednak zostać skoordynowane z bezpośrednimi instrumentami zarządzania przestrzenią, przede wszystkim z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Stosowanie instrumentów zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym budzi różne kontrowersje – zwłaszcza z punktu widzenia zachowania ładu przestrzennego. Zgodnie z takim ujęciem zarówno nadmierna liczba uchwalonych planów miejscowych, jak i stosowanie decyzji lokalizacyjnych doprowadzić może do trudnego do naprawienia chaosu przestrzennego (Ziobrowski 2010). W związku z powyższym postuluje się zróżnicowane działania mające na

celu poprawę systemu. Ich przykładem może być wymóg wydawania pozwoleń na budowę w miastach wyłącznie na podstawie planów miejscowych (Markowski 2011). Zwrócić należy także uwagę na fakt, że stosowanie poszczególnych instrumentów zarządzania przestrzenią zdeterminowane jest w znaczącym zakresie lokalizacją czy też charakterem poszczególnych gmin (Śleszyński, Solon 2010), a także poziomem ich gospodarczego rozwoju.

4. Rozwój gospodarczy gminy a zarządzanie przestrzenią

W literaturze przedmiotu słusznie zwraca się uwagę na konieczność integracji systemu zarządzania przestrzenią ze sferą społeczno-gospodarczą (Ney 2012). Przejawem prowadzenia poprawnej z punktu widzenia kryteriów rozwoju lokalnego polityki przez gminę jest utrzymanie i rozwijanie jej silnego potencjału gospodarczego (Parysek 2001). Kluczowym czynnikiem związanym z rozwojem gospodarczym gminy jest istniejący w niej poziom przedsiębiorczości. Ten – jak wielokrotnie się wskazuje – pozostaje zależny od polityki lokalnych władz (Łaszuk, Paciorkiewicz 2011). Wśród podejmowanych w tym kierunku działań ze strony władz organów gminy wyróżnić można:

- tworzenie i rozwój infrastruktury technicznej;
- działania promocyjno-organizacyjne;
- tworzenie korzystnych warunków finansowych dla podejmujących i rozszerzających działalność gospodarczą;
- pomoc publiczną (Szewczuk, Kogut-Jaworska, Zioło 2011).

Rozwój przedsiębiorczości jest korzystny z punktu widzenia gminy z różnych powodów. Doprowadza on do powstania nowych miejsc pracy, zmniejszenia bezrobocia, podwyższenia jakości życia mieszkańców czy też samego wzrostu gospodarczego gminy (Saar 2011). W szerszym zakresie wpływa to na konkurencyjność regionalną oraz podwyższenie jakości zasobów lokalnych i regionalnych (Miszczuk, Miszczuk, Żuk 2007).

Jak zasygnalizowano powyżej, wskazane cele gospodarcze muszą być w znaczącym stopniu skorelowane z celami zarządzania przestrzenią.

Aby tak się stało, te pierwsze winny znajdować odzwierciedlenie w stosowanych instrumentach zarządzania przestrzenią. O ile w sferze postulatywnej, na przykład w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (ale także na wyższym szczeblu – np. w planie zagospodarowania przestrzennego województwa) w większości przypadków kwestie te są uwzględnione, o tyle otwartym zagadnieniem pozostaje to, w jaki sposób na przedmiotową sferę oddziałują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz decyzje o warunkach zabudowy.

Plany miejscowe określające przeznaczenie terenu nie w każdym przypadku skutkują podjęciem wskazanej w nich działalności na objętym przez nie obszarze. Często się zdarza, że określenie przeznaczenia danego terenu przez kilka lat nie przynosi efektu w postaci podjęcia działań inwestycyjnych. Dlatego za przejaw wspierania poprzez plany miejscowe przedsiębiorczości uznać należy przede wszystkim określenie w tych dokumentach przeznaczenia gospodarczego. Nie można natomiast przyjąć, że samo uchwalenie planów automatycznie wspiera rozwój gospodarczy gminy – wiele bowiem zależy od tego, jakie one są i jakich terenów dotyczą.

Odmienne jest z decyzjami lokalizacyjnymi. Jak już wspomniano, pewnym problemem z punktu widzenia wpływu organów gminy na ich stosowanie może być fakt, że decyzje te są wydawane na wniosek zainteresowanych użytkowników przestrzeni (a nie owych organów gminy). Jednak w kontekście szerszej weryfikacji roli decyzji w zarządzaniu przestrzenią widać, że ich liczba (oraz inne dotyczące ich wskaźniki) stanowi zdecydowanie lepsze odzwierciedlenie zakresu inwestycyjnego w danym okresie w gminie niż miejscowe plany. Decyzja lokalizacyjna co prawda nie zapewnia nowych praw do terenu, ale jej złożenie (i później uzyskanie) w przeważającej liczbie przypadków oznaczać będzie podjęcie inwestycji. Przy takiej perspektywie decyzja lokalizacyjna może być rozpatrywana również jako instrument zaproponowany na szczeblu krajowym (ustawowym), który w zależności od działań organów gmin (m.in. w zakresie uchwalania planów miejscowych czy stosowanych kryteriów przy ocenie warunków zabudowy) może wywoływać odmienne skutki. W tym ujęciu, przy

weryfikacji przesłanek rozwoju gospodarczego, brać pod uwagę trzeba nie tylko decyzje lokalizacyjne powiązane z działaniami gospodarczymi wprost, lecz również pośrednio. Rozbudowa budynku mieszkalnego oznaczać na przykład będzie prawdopodobne zaangażowanie lokalnych przedsiębiorców.

5. Decyzje lokalizacyjne a rozwój gospodarczy

Poziom rozwoju gospodarczego gmin może być weryfikowany na różne sposoby. Na cele prowadzonych badań przyjęto podstawowe dla nich wskaźniki dotyczące:

- liczby podmiotów gospodarczych przypadających na 1000 mieszkańców gminy;
- liczby podmiotów gospodarczych – osób fizycznych przypadających na 1000 mieszkańców gminy;
- liczby podmiotów gospodarczych z sektora budownictwa przypadających na 1000 mieszkańców gminy;
- dochodów własnych gminy.

Wskaźniki te zestawiono z uzyskanymi we wcześniej przeprowadzonych badaniach (Nowak 2012a) danymi dotyczącymi wydawanych decyzji lokalizacyjnych. Po przetworzeniu – na potrzeby niniejszego artykułu – uzyskanych danych, wzięto pod uwagę:

- liczbę decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego przypadających na 1000 mieszkańców;
- liczbę decyzji o warunkach zabudowy przypadających na 1000 mieszkańców;
- udział procentowy odmów ustalenia warunków zabudowy w stosunku do wydanych decyzji.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że dane dotyczące decyzji lokalizacyjnych nie zawsze można w bezpośredni sposób powiązać ze skutkami gospodarczymi. Wydanie decyzji lokalizacyjnej (nawet ostatecznej) nie musi oznaczać w każdym przypadku konsekwencji związanej z podjęciem określonej inwestycji. **Niemniej przyjąć należy, że w przeważającym zakresie intencją wnioskodawców jest doprowadzenie do takiej inwestycji. Także złożenie wniosku, a tym bardziej wydanie decyzji, stanowić będzie wyraz co naj-**

mniej potencjalnych możliwości inwestycyjnych na terenie gminy. Po drugie, uzyskanie ostatecznej decyzji lokalizacyjnej w przeważającym zakresie skutkować będzie natomiast rozpoczęciem w gminie określonych robót budowlanych oraz podjęciem co najmniej próby zmiany przeznaczenia terenu. Mając to na uwadze i pamiętając o wszystkich niedoskonałościach, podjęcie zaproponowanych badań może wydawać się potrzebne. Do analiz zestawiających rozwój gospodarczy gminy ze sposobem stosowania decyzji lokalizacyjnych wybrano – oparte na wcześniejszych badaniach (Nowak 2012a) – zróżnicowane pod względem koncepcji przestrzennej gminy. Kryterium jest zarówno charakter gminy (miejska, wiejsko-miejska, wiejska), jak również liczba odmów ustalenia warunków zabudowy względem wydanych decyzji.

Uwzględniając powyższe, wybrano:

- mało krytyczne względem przedłożonych wniosków o ustalenie warunków zabudowy: miasto Świdnica, gminę wiejsko-miejską Myślenice, gminę wiejską Suwałki;
- umiarkowanie krytyczne co do przedłożonych wniosków o ustalenie warunków zabudowy: miasto Zakopane, gminę wiejsko-miejską Zduny, gminę wiejską Łańcut;
- bardziej krytyczne wobec przedłożonych wniosków o ustalenie warunków zabudowy: miasto Częstochowa (wydające jednak bardzo dużo decyzji o warunkach zabudowy w skali roku), gminę wiejsko-miejską Swarzędz, gminę wiejską Lubin.

Stopień krytycyzmu organów wobec składanych wniosków oceniono następująco:

- organy gminy są mało krytyczne wobec składanych wniosków o ustalenie warunków zabudowy, jeżeli dla lat 2008–2011 udział procentowy odmów ustalenia warunków zabudowy względem liczby wydanych decyzji jest niższy niż 1%;
- organy gminy są umiarkowanie krytyczne co do składanych wniosków o ustalenie warunków zabudowy, jeżeli dla lat 2008–2011 udział procentowy odmów ustalenia warunków zabudowy względem liczby wydanych decyzji wynosi od 1 do 5%;
- organy gminy są bezkrytyczne w stosunku do składanych wniosków o ustalenie warunków zabudowy, jeżeli dla lat 2008–2011 udział

procentowy odmów ustalenia warunków zabudowy względem liczby wydanych decyzji wynosi powyżej 5%.

Należy mieć świadomość tego, że określone grupy zostały dobrane na cele badań w związku z zamiarem dokonania porównań również tego ich aspektu. Niemniej analiza przypadków związanych z zarządzaniem przestrzenią w gminach całej Polski niejako potwierdza możliwość zbliżonej klasyfikacji gmin pod tym względem. Dodatkowym argumentem może być analiza prawna. Odmowa ustalenia warunków zabudowy z uwagi na zupełnie nieracjonalnie formułowane wnioski, może mieć miejsce, w znikomym zakresie, w każdej gminie. Dokładniejsza merytoryczna weryfikacja tych wniosków sprawia, że oddalane są również kolejne. Jednakże dopiero konkretne nastawienie organów gminy doprowadzić może do zdecydowanie bardziej krytycznej ich weryfikacji. Przy ocenie krytycyzmu organów trzeba pamiętać, że istotną rolę odgrywa tu również charakter terenów, których wnioski dotyczą. W wielu wypadkach odpowiednie organy wręcz muszą wydać decyzje ustalające. Mając to na uwadze, trzeba także przyjąć, że w każdej gminie wydającej większą liczbę tego typu decyzji istnieją sytuacje, w których określony wniosek można potraktować w różny sposób. Dlatego też – chociaż w skali kraju procentowy udział odmów ustalenia warunków zabudowy w wydanych decyzjach nie jest znaczący – przyjąć należy, że wskazany powyżej zakres różnic pomiędzy

gminami może być spowodowany odmiennymi koncepcjami polityki przestrzennej w skali lokalnej.

Przy okazji prowadzonej analizy uwzględnić trzeba również to, że na liczbę wydawanych decyzji wpływa także wielkość gminy, jej położenie czy też liczba mieszkańców. Różna liczebność wniosków także w różny sposób wpływa na liczbę (wyrażoną poprzez udział procentowy) odmów. Mimo to w badaniu uwzględniono przedstawione powyżej kryteria.

W pierwszej kolejności weryfikacji poddano wydawane w badanych gminach decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zgodnie z nazwą, dotyczą one inwestycji ważnych z punktu widzenia określonej społeczności (lokalnej, regionalnej lub krajowej). Sama liczba wydawanych decyzji może być w różnych gminach porównywalna, świadczy też niewątpliwie o stosowanym modelu zarządzania przestrzenią, jednakże jednym z bardziej obiektywnych kryteriów jest wskaźnik dotyczący liczby wydanych decyzji przypadającej na tysiąc mieszkańców. Przy tej okazji rozważyć trzeba również analizę liczby decyzji przypadającą na powierzchnię gminy, jednak ta nie zawsze jest możliwa do określenia w sposób niebudzący wątpliwości.

W tym miejscu podkreślić należy, że decyzje o ustaleniu lokalizacji takich inwestycji mogą w zdecydowanie większym stopniu wpływać na rozwój gospodarczy gmin. Przy okazji bowiem ich wydawania – z uwagi na powiązania

Tab. 1. Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego przypadające na tysiąc mieszkańców gmin w latach 2008–2011 w badanych gminach

Gmina	2008	2009	2010	2011	Mediana
Świdnica	0,265	0,415	0,033	0,166	0,215
Zakopane	0,363	0,509	0,4	0,363	0,382
Częstochowa	0,326	0,368	0,504	0,771	0,436
Myślenice	0	0,098	0,147	0,073	0,086
Zduny	2	3,11	1,11	1,11	1,55
Swarzędz	4,02	2,61	3,83	2,06	2,99
Suwałki	0,115	0,433	0,101	0,26	0,108
Łańcut	1,044	0,604	0,769	0,824	0,796
Lubin	12,38	20,7	14,75	14,34	14,55

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w gminach.

z celem publicznym i bardzo częsty udział podmiotów publicznych – występuje znacznie większe prawdopodobieństwo, że inwestycja na podstawie wydanej decyzji zostanie zrealizowana. Służą temu również ułatwienia proceduralne zawarte w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W związku z powyższym w tym przypadku można przyjąć, że wysokie wartości poszczególnych wskaźników badawczych stanowiąc będą podstawę do analizy sytuacji gospodarczej w danej gminie.

Z tabeli 1 wynika, że najwięcej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego przypadających na tysiąc mieszkańców zapada w gminie wiejskiej Lubin. Przedmiotowy wskaźnik jest najniższy w miastach (niewątpliwie z uwagi na większą liczbę mieszkańców). Podkreślić należy również, że w poszczególnych latach był on zróżnicowany, jednak w większości wypadków o zbliżonej wielkości. Większa liczba tego rodzaju decyzji nie zawsze oznacza bezwzględne naruszenie ładu przestrzennego. W obecnych warunkach to często jedyna możliwość szybkiej realizacji inwestycji, z czego powinny korzystać zwłaszcza podmioty publiczne. Uzgodnienia i opinie wyrażane na temat projektu decyzji pozwolą zablokować w większości przypadków negatywne skutki przestrzenne. Natomiast tego rodzaju decyzja będzie niewątpliwie przynosić pozytywne rezultaty dla warunków związanych z prowadzeniem działalności

gospodarczej. Bardzo często bowiem cele przedmiotowej decyzji wiążą się z polepszeniem warunków infrastruktury.

Zdecydowanie bardziej problematyczna z punktu widzenia wpływu na przestrzeń jest decyzja o warunkach zabudowy. Zbyt duża liczba tego rodzaju orzeczeń – przy ograniczonym wobec nich krytycyzmie ze strony organu gminy – stanowi istotne zagrożenie dla ładu przestrzennego. Niezależnie jednak od powyższego, wydawane decyzje mogą wiązać się z rozwojem działalności gospodarczej. Ma to miejsce, gdy:

- w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy lokalizowany jest obiekt budowlany dla danego przedsięwzięcia;
- inwestycja związana z decyzją o warunkach zabudowy oznacza możliwość świadczenia usług przez podmioty gospodarcze związane z budownictwem.

Liczba decyzji o warunkach zabudowy przypadająca na tysiąc mieszkańców jest w badanych gminach bardzo mocno zróżnicowana (tab. 2). Potwierdza to tezę o zupełnie odmiennych koncepcjach zarządzania przestrzenią występujących w skali lokalnej. Warto podkreślić, że duże zróżnicowanie jest zauważalne także w grupach gmin wybieranych na podstawie ich charakteru (miejskie, wiejsko-miejskie, wiejskie). Pewną prawidłowość natomiast można zauważyć przy analizie relacji pomiędzy wynikami dotyczącymi liczby decyzji przypadających na tysiąc miesz-

Tab. 2. Decyzje o warunkach zabudowy przypadające na tysiąc mieszkańców gmin w latach 2008–2011 w badanych gminach/procentowy udział odmów ustalenia warunków zabudowy względem wydanych decyzji

Gmina	2008	2009	2010	2011	Mediana
Świdnica	1,031/0	1,096/0	1,062/0	0,963/3,448	1,037/0
Zakopane	1,855/5,88	6,877/3,703	6,549/1,666	3,566/8,163	5,058/4,793
Częstochowa	5,258/10,564	4,147/7,975	4,389/3,864	4,219/4,821	4,304/6,399
Myślenice	0,789/0	0,665/0	2,318/0	2,096/0	1,442/0
Zduny	20,675/3,225	17,563/3,797	22/3,03	16,45/5,405	19,119/3,511
Swarzędz	13,019/8,415	9,957/8,09	11,407/5,649	6,445/14	10,682/8,253
Suwałki	0,722/0	0,924/0	0,881/1,639	0,736/1,96	0,809/0,819
Łańcut	8,352/1,973	7,363/10,447	7,033/0	7,143/6,923	7,253/4,448
Lubin	38,96/7,112	62,194/9,829	57,548/5,240	53,146/10,276	55,347/8,471

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w gminach.

kańców oraz udziałem procentowym odmów w zakresie ustalenia warunków zabudowy względem wydanych decyzji. Z badań wynika, że **im więcej decyzji o warunkach zabudowy przypada na tysiąc mieszkańców, tym bardziej organ danej gminy jest krytyczny względem składanych wniosków**. Dla mediany obu tych wartości za lata 2008–2011 w badanych gminach występuje nawet korelacja istotna 0,611. Niewątpliwie ten kierunek podejmowania decyzji należy uznać za poprawny – ich większa liczba w odniesieniu do możliwości inwestycyjnych gmin powinna skutkować surowszą weryfikacją. Niezależnie jednak od powyższego wymogi związane z utrzymaniem ładu przestrzennego powinny skłonić podmioty odpowiedzialne za zarządzanie przestrzenią (również te, które na szczeblu krajowym kształtują system zarządzania przestrzenią) do zdecydowanie bardziej krytycznego weryfikowania treści przedkładanych wniosków.

W oparciu o przeprowadzone badania można wywodzić możliwość weryfikowania zakresu i kierunku prowadzonych przez konkretne gminy polityk przestrzennych oraz zauważyć pewne wspólne w tym zakresie tendencje. Zgodzić się jednak należy również z tezą, że tego rodzaju analiza będzie zawsze podejmowana na pewnym poziomie ogólności. Pomimo tego, wyodrębniane tendencje i opracowywane na podstawie ba-

dań konkluzje mogą okazać się przydatne przy diagnozowaniu uwarunkowań całego systemu zarządzania przestrzenią.

Kolejnym etapem badań było zweryfikowanie wybranych wskaźników rozwoju gospodarczego gmin (tab. 3). Wybrano wskaźniki, które odnosząc się do owego poziomu rozwoju, mogą być jednocześnie związane z polityką przestrzenną. Skutki decyzji lokalizacyjnych (i ich liczby) mogą wpływać na prosperowanie zarówno podmiotów gospodarczych z branży budowlanej, jak również na prowadzące działalność gospodarczą zazwyczaj w mniejszej skali (i tym samym podatne na różne zmiany) osoby fizyczne. Konsekwencją takich zmian może być teoretycznie wysokość dochodów własnych gmin. Najniższe – co było do przewidzenia – są w tym zakresie wskaźniki dotyczące gmin wiejskich. W pozostałych przypadkach najwyższe wskaźniki występują w wiejsko-miejskiej (zlokalizowanej w bezpośrednim sąsiedztwie Poznania) gminie Swarzędz oraz w mieście Zakopane. Obie te gminy nie są bezkrytyczne odnośnie do przedkładanych wniosków o ustalenie warunków zabudowy, jednakże mają nieco odmienne koncepcje co do zarządzania przestrzenią. W Zakopanem łatwiej jest uzyskać ustalenie warunków zabudowy niż w gminie Swarzędz. Przypadek najłagodniejszych w badanej grupie pod względem gospodarczym

Tab. 3. Mediana dla wskaźników związanych z rozwojem gospodarczym w latach 2008–2011 w badanych gminach

Gmina	Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą przypadające na tysiąc mieszkańców	Przedsiębiorcy z zakresu budownictwa i przemysłu przypadający na tysiąc mieszkańców	Dochody własne przypadające na tysiąc mieszkańców
Świdnica	86,26	26,2	1 527 583
Zakopane	158,6	25,65	2 383 152
Częstochowa	84,76	25,92	1 758 170
Myslenice	90,99	32,88	1 357 336
Zduny	91,92	27,79	1 573 414
Swarzędz	170,29	55,84	2 687 605
Suwałki	5,76	1,8	1 150 640
Łańcut	55,55	18,95	817 237
Lubin	78,7	21,84	2 798 673

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w gminach.

gmin wiejskich potwierdza tezę, że nie jest regułą, by sposób stosowania decyzji lokalizacyjnych przez organy gmin był powiązany z wybranymi wskaźnikami rozwoju gospodarczego. Niemniej w szczegółowych przypadkach pewne zależności w tym zakresie stwierdzono.

Z myślą o uzupełnieniu prowadzonych badań określono korelację pomiędzy zaprezentowanymi w tabeli 3 wskaźnikami rozwoju gospodarczego a liczbą decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz liczbą decyzji o warunkach zabudowy przypadających na tysiąc mieszkańców gminy. W trzech przypadkach zauważono istotną korelację pomiędzy liczbą wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego a liczbą podmiotów gospodarczych z zakresu budownictwa w brany pod uwagę okresie. Są to gminy Swarzędz, Suwałki oraz Łańcut. Korelacja istotna pomiędzy liczbą wydanych decyzji o warunkach zabudowy a liczbą podmiotów gospodarczych z zakresu budownictwa występuje w gminach: Częstochowa, Mysłenice i Zduny. Z przeprowadzonych badań wynika również, że istotna korelacja między liczbą decyzji a innymi wskaźnikami występuje już w znikomym zakresie. Z powyższego – z pewną ostrożnością – **wywieść można pewną współzależność pomiędzy liczbą wydawanych decyzji a rozwojem przedsiębiorczości. Zauważyć jednak należy, że nie jest to współzależność występująca w każdej gminie. Bardziej rygorystyczne oceny kierowanych wniosków o ustalenie warunków zabudowy nie mają również wpływu na zakres prowadzonej działalności gospodarczej.**

Podkreślić jednak należy, że w gminach wiejskich bardziej rygorystyczne działania w tym zakresie mogą doprowadzić do pojedynczych, istotnych dla rozwoju gmin decyzji w zakresie lokalizacji działalności gospodarczej w innych gminach. Będą to raczej przypadki epizodyczne w skali ilościowej, ale znaczące z punktu widzenia rozwoju lokalnego. Jedynie na tym tle widoczne mogą być ewentualne konflikty pomiędzy ładem przestrzennym a rozwojem gospodarczym w skali lokalnej przy okazji rygorystycznego ustalania warunków zabudowy. Poza sferą merytoryczną uwzględnić jednak należy wszelkie konsekwencje konfliktów przestrzennych utrudniające zarządzania (związane np. z różnorodną presją inwestorów).

Trzeba mieć świadomość, że określone kierunki związane z rozwojem gospodarczym powinny być w realizowanych badaniach kontynuowane. Ważne wydają się tutaj głównie wielkości wykazujące bardziej szczegółowo współzależność – zwłaszcza pomiędzy decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu a konkretną sytuacją gmin. Jednak powyższe wielkości mogą wynikać ze szczegółowych analiz danych jednostkowych i studiów przypadków – w ich ramach byłyby poddane weryfikacji wszystkie decyzje lokalizacyjne dotyczące przedmiotowego problemu. Przede wszystkim ważne byłoby przeanalizowanie – zawartych w decyzjach o warunkach zabudowy – zmian przeznaczenia budynków mieszkalnych na cele gospodarcze. Ale tego rodzaju analiza również byłaby możliwa jedynie na podstawie studiów przypadków, co zweryfikowałoby każde z podjętych w poszczególnych latach rozstrzygnięć.

6. Plany miejscowe a rozwój gospodarczy

Kolejnym etapem badań jest zweryfikowanie wpływu miejscowych planów na rozwój gospodarczy. Trudno w tym przypadku – jak już wykazano – przeprowadzić szerszą analizę statystyczną. W związku z tym wybrano z badanej grupy gminy o najwyższych (określonych w tab. 3) i najniższych wskaźnikach rozwoju gospodarczego, ze zróżnicowaną wzajemnie polityką przestrzenną (co wynika m.in. z tab. 1) i w ramach analizy studiów przypadków podjęto weryfikację ich działań z zakresu zarządzania przestrzenią.

Wstępna analiza uwarunkowań związanych z planowaniem przestrzennym sprowadzać się musi do uwzględnienia zapisów studiów dotyczących uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Niestety, z uwagi na brak dostępności tych dokumentów w części badanych gmin analiza ta musi być fragmentaryczna. Należy również wskazać na występujące obecnie ograniczenia w zakresie badań dotyczących procedury zarządzania przestrzenią. Ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Swarzędz wynika, że pełni ona przede wszystkim funkcję zaplecza mieszkaniowego dla aglomeracji po-

znańskiej. Stwierdza się znaczne przemieszanie funkcji, co stanowi barierę dla celów rekreacyjnych. Zauważa się konflikty przestrzenne – zwłaszcza przy realizacji funkcji mieszkaniowej i przemysłowej, wpływające na ład przestrzenny w całej gminie. W ocenie autorów dokumentu, do tego stanu rzeczy przyczynia się znacząco obecny system przestrzenny, a w szczególności decyzje o warunkach zabudowy (zob. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Swarzędz”, s. 22–24). Z kolei w studium gminy Suwałki akcentuje się przede wszystkim funkcję przyrodniczą – dominują grunty rolne i leśne. Wyjątkami są wybrane jednostki osadnicze, w których rozwijana jest funkcja turystyczna (zob. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Suwałki”, s. 23–24).

Przy analizie ewentualnych skutków wpływów planów miejscowych na przestrzeń gminy oraz oceniając uwarunkowania zarządzania nią należy mieć na uwadze m.in. to, że w przypadku gmin biedniejszych głównym powodem ograniczonego stosowania owych planów mogą być bariery finansowe. Nawet przyjmując, że plany te pozytywnie wpływają na rozwój gospodarczy, zastrzec należy, że w większym zakresie stosują je dopiero gminy na pewnym poziomie rozwoju. Między innymi z uwagi na to, gminy wiejskie Lubin i Suwałki nie wykorzystują niniejszego instrumentu zarządzania przestrzenią lub czynią to w znikomym zakresie (tab. 4). Można jednak przyjąć, że brak planów w wielu wypadkach utrudniać będzie pozyskanie kolejnych inwestorów, którzy prowadząc w gminie działalność gospodarczą, mogliby zapewnić podwyższenie jej dochodów własnych. W przypadku Suwałk intencję organów gminy – przy biernej polityce przestrzennej – uzasadniać może również przeznaczenie i funkcja jej terenów, które nie są związane z rozwojem gospodarczym.

Biorąc to wszystko pod uwagę, zupełnie odmiennie ocenić należy zarządzanie przestrzenią przez gminy, które w badanej grupie są najlepiej rozwinięte pod względem gospodarczym (z punktu widzenia prezentowanych w artykule kryteriów). Z tabeli 4 wynika, że liczba uchwalonych planów miejscowych jest zdecydowanie wyższa, a w większości z nich przeznaczenie terenów gminnych można w znaczącym stopniu

Tab. 4. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalane w wybranych gminach w latach 2006–2011

Gmina	Liczba planów	Dominujące przeznaczenie
Zakopane	21	Infrastruktura techniczna, komunikacja, środowisko, mieszkalnictwo
Swarzędz	12	Mieszkalnictwo, komunikacja, infrastruktura techniczna, środowisko
Lubin	3	Zalesienie, cele produkcyjno-usługowe, infrastruktura techniczna, komunikacja
Suwałki	0	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie wojewódzkich dzienników urzędowych.

wiązać z celami gospodarczymi. Z przeprowadzonych wywiadów bezpośrednich wynika, że przedsiębiorcy w wielu wypadkach postulują obejmowanie ich obecnych lub przyszłych nieruchomości planami miejscowymi. Potwierdzają to wyniki wcześniejszych badań wśród kilkudziesięciu gmin w całej Polsce (Nowak 2012a). Zgodzić się więc należy w tym miejscu z hipotezą, że bardziej aktywne zarządzanie przestrzenią, zwłaszcza oparte na stosowaniu planów miejscowych, stanowi podstawę do sformułowania wstępnego wniosku o dobrym poziomie rozwoju gospodarczego danej gminy.

7. Proponowane kierunki badań w zakresie zarządzania przestrzenią gmin

Uwzględniając wyniki przeprowadzonych badań, zauważyć należy, że:

- przy szerszych pod względem ilościowym badaniach, w oparciu o dostępne lub możliwe do uzyskania w gminach dane, określenie szczegółowej zależności pomiędzy prowadzoną polityką przestrzenną a rozwojem gospodarczym jest trudnym zadaniem;
- przy szerszych pod względem ilościowym badaniach trudno również w pełni scharakteryzować politykę przestrzenną gmin.

Nie zmienia to jednak faktu, że możliwe jest poprzez tego rodzaju analizy wyodrębnienie pewnych wskaźników oraz sformułowanie fragmentarycznych wniosków. Wnioski te dotyczyć będą m.in. skali wydawanych decyzji, liczby decyzji przypadających na mieszkańców oraz na powierzchnię gminy, a także liczby odmów w ogólnej liczbie wydanych decyzji. Tak uzyskane wyniki można rozwijać w oparciu o prowadzone wśród pracowników urzędów gmin zajmujących się gospodarką przestrzenną ankiety oraz – w miarę potrzeby – wywiady bezpośrednie. Wśród tych bardziej ogólnych badań celem powinno być również zweryfikowanie liczby, przeznaczenia oraz powierzchni uchwalonych planów miejscowych. Wszystkie tak uzyskane dane mogą być wstępnie zestawione z podstawowymi wskaźnikami rozwoju gospodarczego gmin.

Prowadzone w ten sposób analizy będą pomocne przy ustalaniu:

- ogólnych koncepcji związanych z zarządzaniem przestrzenią w gminach;
- głównych problemów i barier, które organy napotykają w kontekście zarządzania przestrzenią;
- sposobów realizacji poszczególnych instrumentów zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym.

Jak zauważono wcześniej, te ogólne diagnozy nie będą jednak wystarczające. W toku szerszych badań należy zwrócić uwagę na przypadki gmin o różnicowanych koncepcjach przestrzennych. Chodzi tutaj i o gminy bardzo krytyczne w procedurze ustalania warunków zabudowy, i o zdecydowanie bardziej liberalne w tym zakresie. Analiza powinna dotyczyć zarówno tych różnicowanych pod względem charakteru, jak i pod względem dominującej funkcji oraz lokalizacji. W ten sposób, w ramach badań szczegółowych, zasadna jest analiza szerszego zestawu informacji dotyczących zarządzania przestrzenią w tych gminach. Przy okazji możliwa się wydaje zdecydowanie bardziej szczegółowa analiza wszystkich decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, skutków ich wydawania w kontekście zmieniającej się sytuacji gospodarczej oraz finansowej gmin (można podjąć ponadto próbę wyodrębnienia konkretnych skutków finansowych uchwalania planów miejscowych).

Osobną rolę przypisać trzeba jednak decyzjom o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. O ile bowiem w przypadku samych decyzji o warunkach zabudowy ich wpływ na rozwój gospodarczy bywa dyskusyjny (tak jak wskazano, choć liczba decyzji jest pewną wskazówką rozwoju, to nie zawsze ten rozwój musi determinować), o tyle inwestycje celu publicznego (jak wynika z wywiadu bezpośredniego w badanych gminach – w przeważającym zakresie dotyczące obiektów infrastruktury technicznej) stanowią już znaczący wyznacznik rozwoju gospodarczego w skali lokalnej. W związku z powyższym informacje dotyczące tego rodzaju decyzji mogą być brane pod uwagę również w innych badaniach związanych z rozwojem gospodarczym gmin.

Wyniki prowadzonych w taki sposób kompleksowych badań po odpowiednim opracowaniu mogą być przydatne także dla praktyki związanej z zarządzaniem przestrzenią w poszczególnych gminach. Z przeprowadzonych w analizowanych gminach wywiadów bezpośrednich wynika, że szeroko rozumiane decyzje przestrzenne bardzo często są tam podejmowane w oderwaniu od szerszej perspektywy planistycznej. W takim układzie przedstawianie ogólnych tendencji oraz indywidualnych pozytywnych i negatywnych skutków doboru określonych koncepcji przestrzennych może w znaczącym stopniu wpłynąć na dalsze zarządzanie przestrzenią w skali lokalnej.

8. Zakończenie

Zastrzec trzeba, że bardzo często nawet zbliżone pod względem charakteru i wielkości gminy preferują odmienne koncepcje zarządzania przestrzenią. Inaczej mogą też kształtować się dla poszczególnych gmin determinanty związane z zagospodarowaniem przestrzennym (ekonomiczne, środowiskowe, społeczne czy też kulturowe). Obecnie dostępne instrumenty zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym nie dają gwarancji wykorzystania ich – przy zachowaniu zgodności z ładem przestrzennym – w ramach podwyższenia poziomu gospodarczego gmin. Jak wcześniej napisano, plany miejscowe w szerszym zakresie określające korzystne dla

gospodarczego przeznaczenie terenu są stosowane w gminach lepiej gospodarczo i finansowo rozwiniętych. Z kolei decyzje lokalizacyjne stanowią przede wszystkim odzwierciedlenie (a nie samoistny stymulant) poziomu rozwoju inwestycji w gminie. Bardziej rygorystyczne względem nich podejście jest poprawne z punktu widzenia ładu przestrzennego i nieszkodliwe z punktu widzenia ogólnego rozwoju gospodarczego gminy. Może ono jednak prowadzić do szerszych konfliktów przestrzennych w gminie.

Mając to wszystko na uwadze, zaproponować należy zmianę systemu zarządzania przestrzenią w gminie. Szczegółowy zakres regulacji może być w różny sposób dyskutowany, ale główną intencją dokonywanych zmian powinno stanowić ograniczenie roli decyzji lokalizacyjnych i wzmocnienie roli planów miejscowych w zarządzaniu przestrzenią na szczeblu lokalnym. Ewentualne zmiany musiałyby również uwzględniać konsekwencje związane z koniecznością szerszego zapewnienia dostępności danych wykorzystywanych do oceny zarządzania przestrzenią w skali lokalnej.

Bibliografia

Fogel P. (2012). „Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach”, *Biuletyn KPZK PAN*, z. 250.

Gawroński H (2010). *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*. Warszawa: Wolters Kluwer Business.

Kuźnik F. (2012). „Polityka rozwoju i zarządzanie usługami publicznymi w strukturach samorządowych”, *Studia KPZK PAN*, t. CXLIII.

Kwaśniak P. (2008). *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*. Warszawa: Lexis Nexis.

Laszuk M., Paciorkiewicz Z. (2011). „Czynniki i bariery przedsiębiorczości w gospodarce regionalnej i lokalnej”, w: Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna w Polsce*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.

Małysa-Sulińska K. (2008). *Normy kształtujące ład przestrzenny*. Warszawa: Wolters Kluwer Business.

Markowski T. (2011). „Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem”, w: T. Markowski, P. Zuber (red.), *System planowania*

przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju, *Studia KPZK PAN*, t. CXXXIV.

Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K. (2007). *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Ney B. (2012). „Ocena systemu planowania przestrzennego w Polsce oraz sugestie jego poprawy”, w: A. Maciejewska (red.), *Gospodarka przestrzenna w świetle wymagań strategii zrównoważonego rozwoju*, *Studia KPZK PAN*, t. CXLII.

Nowak M. (2012a). *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią*. Warszawa: CeDeWu.

Nowak M. (2012b). „Decyzje o warunkach zabudowy jako instrument zarządzania przestrzenią w podmiejskich gminach przygranicznych”, *Samorząd terytorialny*, nr 10.

Nowak M. (2012c). *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.

Nowak M., Mickiewicz P. (2012). *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym*. Warszawa: CeDeWu.

Parysek J. (2001). *Podstawy gospodarki lokalnej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.

Parysek J. (2007). *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.

Pasieczny J. (2008). *Profile gmin w Polsce – zarządzanie rozwojem i zmianami*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW.

Saar M. (2011). *Jak samorzędy lokalne mogą wspierać rozwój przedsiębiorczości*. Warszawa: CeDeWu.

Skotarczak T., Nowak M. (2012). „Podstawowe instrumenty i uwarunkowania zarządzania przestrzenią w Polsce”, w: M. Nowak, T. Skotarczak (red.), *Zarządzanie przestrzenią miasta*. Warszawa: CeDeWu.

„Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Suwałki”, załącznik do Uchwały Rady Gminy Suwałki nr XVII/176/08 z dnia 12 września 2008 r.

„Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Swarzędz”, załącznik do Uchwały Rady Miejskiej w Swarzędzu, nr XXXII/373/2001 z 30 listopada 2005 r.

Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Zioło M. (2011). *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*. Warszawa: C.H. Beck.

Śleszyński P., Solon J. (2010). „Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach”, *Studia KPZK PAN*, t. CXXX.

Wojciechowski E. (2012). *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Difin.

Ziobrowski Z. (2010). „Polityka przestrzenna a decyzje o warunkach zabudowy”, *Biuletyn KPZK PAN*, z. 245.

Direct spatial development tools at the local level vs. the economic development as a research problem

The purpose of this paper is to determine, on the basis of case studies, the economic consequences of the application by the local municipal authorities of spatial development plans and of documents concerning the conditions for construction and land management. In particular, the author attempts to verify whether the space management concept adopted in various municipalities had an impact on their economic development, especially the number of businesses in the area. For each municipality, the author describes the number of location decisions per one thousand inhabitants; the number of documents concerning the conditions for construction and land management which were rejected; as well as the number of local plans in the municipalities that encourage the development of entrepreneurship at a local scale.

Keywords: spatial development, local development, location decisions