

Maciej J. Nowak

Niesprawność władz publicznych a polityka przestrzenna w Polsce

Zarządzanie Publiczne nr 36 (2), 94-106

2016

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

Niesprawność władz publicznych a polityka przestrzenna w Polsce

W artykule zdiagnozowano kluczowe problemy w systemie planowania przestrzennego w Polsce i przeanalizowano – w oparciu o koncepcje współzarządzania publicznego – możliwości rozwiązania tych problemów. Celami niniejszego artykułu są:

- określenie, w jaki sposób niesprawność władz publicznych przejawia się w planowaniu przestrzennym;
- określenie, czy, a jeżeli tak, to jakie elementy związane z teorią współzarządzania publicznego powinny zostać włączone (i w jakim stopniu) do systemu planowania przestrzennego.

Słowa kluczowe: władze publiczne, polityka przestrzenna, system planowania przestrzennego.

1. Wstęp

Teoria niesprawności władz bywa traktowana jako swoiste uzupełnienie teorii niesprawności rynku. Pozwala bowiem w szerszym stopniu udzielić odpowiedzi na pytania dotyczące zarówno relacji między rynkiem a władzami publicznymi, jak też zakresu pełnionych przez niniejsze władze funkcji. Znajduje to przełożenie na różne sfery, w tym na system planowania przestrzennego.

Niejako naturalną cechą tego ostatniego są liczne wątpliwości i dylematy, wiążące się tak z ogólną koncepcją wyznaczającą kierunki zagospodarowania poszczególnych terenów, jak i samymi narzędziami umożliwiającymi konkretne działania przestrzenne. Przedmiotem analiz i poważnych dyskusji jest w ogóle sama docelowa formuła wspomnianego systemu. W tym miejscu można wskazać, że przy rozwiązywaniu dylematów planowania przestrzennego trzeba pamiętać o trudnym do całkowitego wyeliminowania elemencie, jakim jest szeroki i zróżnic-

wany zakres występowania różnych konfliktów przestrzennych.

Kwestie związane z planowaniem przestrzennym muszą więc zostać wyjaśnione w oparciu o przemyślaną, całościową koncepcję. Naprawa (a może nawet odtworzenie) systemu planowania przestrzennego nie może być oparta tylko na doraźnych, fragmentarycznych propozycjach ustawodawcy (jak to jest obecnie). Między innymi z uwagi na powyższe właściwym wydawać się może oparcie koncepcji zmian na modelu współzarządzania publicznego. Celami niniejszego artykułu są:

- określenie, w jaki sposób niesprawność władz publicznych przejawia się w planowaniu przestrzennym;
- określenie, czy, a jeżeli tak, to jakie elementy związane z teorią współzarządzania publicznego powinny zostać włączone (i w jakim stopniu) do systemu planowania przestrzennego.

Hipoteza badawcza brzmi: Instytucje i koncepcje związane ze współzarządzaniem publicznym powinny zostać w znaczącym stopniu włączone do rozwiązań stosowanych w systemie planowania przestrzennego.

Podkreślić należy również, że przedmiotowy artykuł stanowi zapowiedź dalszych badań, również o charakterze empirycznym. W badaniach tych zdiagnozowane zostaną zarówno miary sprawności władz publicznych w polityce

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny
w Szczecinie

Wydział Ekonomiczny
Zakład Prawa i Gospodarki Nieruchomościami
Pracownia Ekonomiki Przestrzennej
ul. Żołnierska 47, 70-210 Szczecin
maciej.nowak@zut.edu.pl

przestrzennej, jak i modele polityk przestrzennych prowadzonych przez grupy gmin w Polsce (z uwzględnieniem w każdym modelu elementów niesprawności władz).

2. Niesprawność władz i współzarządzanie publiczne

W pierwszej kolejności należy przybliżyć kluczowe, analizowane w niniejszym kontekście tezy i pojęcia związane z niesprawnością władz i współzarządzaniem publicznym. Podkreślić należy, że te zagadnienia są już aktualnie przedmiotem różnych cennych opracowań. Dlatego też celem poniższego przeglądu jest przede wszystkim wybór tych kwestii, które mogą okazać się przydatne z punktu widzenia głównego tematu artykułu.

Jak wskazuje m.in. Tadeusz Markowski, niesprawność władz publicznych jest rozumiana przede wszystkim jako niezdolność do optymalnej alokacji i regulacji konsumpcji towarów i usług (Markowski 2010: 27). Niesprawność władz stanowi zarazem sygnał, że władze publiczne w określonej formule nie odgrywają przypisywanej im roli. Rozwiązania powyższych problemów mogą być różne. W pewnych przypadkach sprowadzać się mogą do wzmocnienia roli rynku, ale w innych – do modyfikacji dotychczasowej formuły zarządczej. Niesprawność władz wynika między innymi z:

- niedoskonałości w przepływie informacji,
- negatywnej selekcji kadry urzędniczej,
- skłonności do biurokratycznej patologii,
- nierealności formalnych kompetencji.

Oznacza to, że wśród głównych powodów niesprawności władz wyodrębnić można w oparciu o powyższe zestawienie dwie grupy czynników:

- brak umiejętności realizacji określonych zadań publicznych przez przedstawicieli tych władz (z różnych powodów, związanych ze stopniem ich kompetencji, dostępnością informacji, przyjętymi zwyczajami itd.)
- obiektywny brak możliwości realizacji określonych zadań przy wykorzystaniu dostępnych rozwiązań instytucjonalnych.

Oczywiście powody te mogą być ze sobą mocno związane, jedno mogą wynikać z drugich. Wszystko zależy od przyjętego zakresu analizy

oraz rozpatrywanego szczebla konkretnych władz. Tym niemniej w świetle wskazanych okoliczności tym bardziej uzasadnione wydaje się poszukiwanie odpowiedniej, optymalnej formuły zarządzania. Stąd też wiele wartych rozważenia koncepcji łączy się ze współzarządzaniem publicznym. Również ono stanowi próbę odpowiedzi na coraz częściej pojawiające się sytuacje, w których władza publiczna nie realizuje swoich zadań. Stanisław Mazur definiuje współzarządzanie publiczne jako sterowanie sieciami niehierarchicznych współzależności występujących między aktorami publicznymi i niepublicznymi, służące koordynacji działań zbiorowych i rozwiązywaniu problemów kolektywnych (Mazur 2015a: 301). Łączy się ono więc w znaczącym stopniu z zarządzaniem sieciowym. To ostatnie jest definiowane jako proces względnie stabilnego, horyzontalnego wyrażania się współzależnych, ale operacyjnie autonomicznych aktorów, wzajemnie na siebie oddziałujących przez negocjacje – przebiegający w ramach uregulowanego normatywnego, poznawczego i wyobrażeniowego szkieletu, samoregulujący się w ramach ograniczeń sieciowych ustalonych przez siły zewnętrzne i przyczyniający się do realizacji celów publicznych (Torfing 2010: 98; Mazur 2015b: 41). Współzarządzanie powinno godzić dwa nurty zmian w sektorze publicznym: oparte na efektywności z jednej strony i wyrażające polityczne i demokratyczne wartości związane z rządzeniem z drugiej strony (Peters 2011: 120).

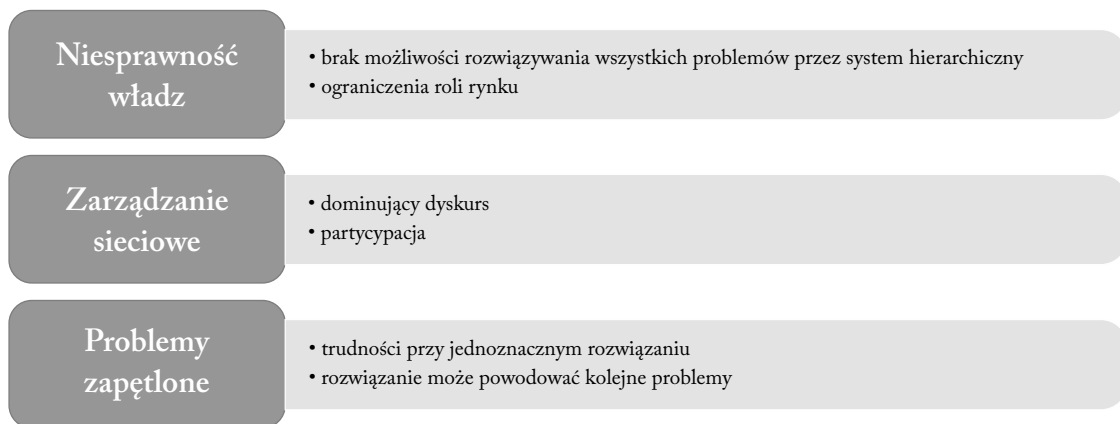
Zgodnie z preferowanym w tym kontekście punktem widzenia, państwo nie jest organizacją naczelną, a jego władztwo jest w znaczącym stopniu ograniczone (Peters, Pierre 1998: 573–593). Zdecydowanie zwiększa się rola innych podmiotów. Problemem pozostaje jednak formuła, w ramach której konkretne decyzje miałyby być wypracowywane. W związku z tym podstawą podejmowanych decyzji będzie nieustanny interaktywny proces z różnymi uczestnikami. Uczestnicy ci muszą w ramach tegoż procesu, jak wskazuje Jerzy Hausner, prowadzić stały dyskurs, w wyniku którego podmioty władzy ustanawiają zmodyfikowane reguły (Hausner 2015: 28). W regułach tych zawiera się zarówno koordynacja działań zbiorowych, jak też rozwiązywanie problemów kolektywnych. Tego typu założenie łączy się z wyróżnionymi przez Evę

Sørensen czterema mechanizmami zarządzania sieciami: samorządzeniem (wyposażaniem członków sieci w wiedzę), dominującą narracją (w ramach prowadzonego dyskursu), wsparciem i facylitacją oraz partycypacją (Sørensen 2006: 101; Mazur 2015b: 43–44). Podkreślić trzeba, że takie rozwiązanie nie zawsze będzie optymalne. W literaturze zauważa się w tym kontekście tzw. problemy zapętłone. W ich ramach nie ma rozwiązań ostatecznych, nie istnieje zestaw ich skończonych rozwiązań, a same te problemy mogą stanowić zapowiedź wystąpienia kolejnych. Trzeba podkreślić, że zwłaszcza w ramach sytuacji wielu różnych aktorów publicznych i niepublicznych, gdy konkretne kwestie omawiane są z różnych perspektyw, takie problemy mogą mieć bardziej powszechny charakter. Mogą one wpływać na ocenę sprawności procesów związanych ze współzarządzaniem, a czasem nawet na ich zablokowanie.

Przy założeniu silnego powiązania współzarządzania publicznego i zarządzania sieciowego warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt sprawy. Sieciowe mechanizmy rządzenia odróżniają się od mechanizmów rynkowych oraz hierarchicznych (Możdżeń 2015: 85–86). Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, to właśnie mechanizmy sieciowe gwarantują m.in. większą liczbę uczestników, szeroki zakres interesów.

Zastrzeża się w tym kontekście zapewnienie przez uczestników sieci zachowania przez nich wewnętrznego przekonania o możliwości osiągnięcia wspólnych celów przez zaangażowanie się w proces kształtowania polityki (Wallis, Dollery 2010: 78–80). Koncepcja ta określana jest jako „sieci oparte na nadziei”.

Z powyższego przeglądu wybranych zagadnień związanych z teorią niesprawności władz i współzarządzaniem publicznym wynika, że mogą one być w znaczącym stopniu włączone do dyskusji nad optymalnym systemem planowania przestrzennego (ryc. 1). Pierwszy ważny element to zdiagnozowanie przyczyn niesprawności władz. Poza konkretnymi, przytoczonymi wyżej, przesłankami istotne wydaje się zwrócenie uwagi na rolę rynku oraz wady systemu hierarchicznego, opartego przede wszystkim na nakazach. Na podstawie koncepcji związanej z zarządzaniem sieciowym, implementowanej do systemu planowania przestrzennego należy rozważyć oparcie w większym stopniu całości działań na dominującej narracji, dyskursie (opisywanym m.in. przez Sørensen). Ponadto osobne zagadnienie, na które warto zwrócić uwagę, to problemy zapętłone i ich właściwości. Przeniesienie tego pojęcia do rozważań o problemach związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym również może okazać się ważne przy diagnozowaniu tych



Ryc. 1. Zagadnienia związane z niesprawnością władz i współzarządzaniem publicznym potencjalnie ważne przy tworzeniu modelu systemu planowania przestrzennego

Źródło: opracowanie własne.

problemów i formułowaniu propozycji przeprowadzenia zmian.

3. Główne problemy w systemie planowania przestrzennego

Obraz niesprawności władz i problemów związanych z zarządzaniem publicznym jest mocno zróżnicowany w różnych obszarach badawczych (Atkinson, Coleman 2009: 98). W polskim systemie planowania przestrzennego (stosując to pojęcie, musimy założyć, że stanowi ono wyraz identyfikacji aktualnych rozwiązań systemowych łączących się z planowaniem przestrzennym, nie zawsze w pełni spójnych, tak więc jest ono trochę umowne) od lat wskazywane są liczne wady i braki. Można tutaj przywołać liczne przykłady pogłębionych analiz. Wskazuje się w nich między innymi:

- oderwanie planowania przestrzennego od względów ekonomicznych, brak weryfikacji efektywności organów administracji publicznej i często ogólne zaniechanie efektywnych działań przez podmioty polityki przestrzennej (Bober, Hausner, Izdebski, Lachiewicz, Mazur, Nelicki, Nowotarski, Puzyna, Surówka, Zachariasz, Zawicki 2013: 59–60);
- zły wpływ – w zakresie skutków ekonomicznych i urbanistycznych – doktryny swobody budowlanej w planowaniu przestrzennym (Kościński 2012: 1–10)
- dualizm aktów planowania przestrzennego, brak spójności planowania przestrzennego, brak integracji planowania przestrzennego i finansowego (Zachariasz 2013: 6–14);
- zbyt małe znaczenie planów miejscowych (Koncepcja... 2011: 38; Nowak 2012a: 54–55);
- negatywną rolę decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (Nowak 2012b: 90; Nowak 2012c: 153–158; Forys, Nowak 2014: 157–190);
- brak powiązania planowania miejscowego z planowaniem wojewódzkim (Nowak, Mikińczuk 2012: 77–101).

W ujęciu Adama Kowalewskiego wśród kluczowych problemów związanych z przedmiotowym zagadnieniem wyróżnić należy:

- patologie niekontrolowanej urbanizacji,

- szkodliwe społecznie i gospodarczo rozpraszanie zabudowy,
- zaśmiecanie przestrzeni reklamami,
- zbiurokratyzowany system inwestowania (Kowalewski 2015: 36).

W *Raporcie o ekonomicznych stratach i społecznych skutkach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce* wskazuje się, że obecnie zbyt wiele terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, co stanowi podstawowy problem planowania przestrzennego. Plany miejscowe determinują przeznaczenie określonych terenów w sposób przekraczający potrzeby gmin i sektora prywatnego. Z drugiej strony powodują „zaplanowane” rozpraszanie się zabudowy na olbrzymich obszarach, nie zawsze przygotowanych do realizacji inwestycji (Kowalewski, Mordasewicz, Osiatyński, Reguński, Stępień, Śleszyński 2014: 6–7).

Pisane z różnych perspektyw diagnozy prowadzą do zbliżonych wniosków. W kontekście prowadzonej na cele niniejszego artykułu analizy można wyróżnić przede wszystkim następujące problemy:

- brak wdrożenia narzędzi i rozwiązań skutecznie chroniących ład przestrzenny w Polsce;
- oparcie większości rozstrzygnięć przestrzennych na uznaniowych i subiektywnych decyzjach administracyjnych;
- niejasność reguł planistycznych określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego;
- brak hierarchiczności w planowaniu przestrzennym;
- błędny kierunek zmian w planowaniu przestrzennym, polegający na dodawaniu kolejnych rozwiązań i dokumentów poświęconych problematyce typowo sektorowej.

Wśród głównych przyczyn tych problemów wskazać należy na brak sprawności władz na szczeblu centralnym. Władze te nie potrafią w sposób wyczerpujący określić, jakie zmiany w planowaniu przestrzennym są niezbędne, nie są także w stanie ich wprowadzić. W analizowanym kontekście warto zwrócić uwagę przede wszystkim na takie elementy jak:

- uleganie populistycznym oczekiwaniom różnych grup użytkowników przestrzeni;
- myślenie sektorowe, ograniczone tylko do bezpośrednich skutków przygotowywanych

w danym momencie ustaw, a nieuwzględniające konsekwencji tych ustaw dla całego systemu prawnego;

– chaotyczność ustawodawcy i stosowanych przez niego w ustawach pojęć i zwrotów.

W powyższym tkwi przyczyna problemów przestrzennych. Można dodać do tego oczekiwania różnych grup wpływu i związaną z nimi niechęć do ograniczania wolności zabudowy.

Pierwszy podstawowy problem sprowadza się do realizacji głównego celu i zadania planowania przestrzennego, czyli ochrony ładu przestrzennego. Pamiętać trzeba, że ład przestrzenny to modelowy, idealny stan zagospodarowania przestrzeni, bez konfliktów przestrzennych i jakichkolwiek przestrzennych funkcjonalnych, kompozycyjno-estetycznych, środowiskowych, kulturowych czy społeczno-gospodarczych kolizji. Oczywiście taki stan jest niemożliwy do trwałego zachowania na większym terenie: kolizje przestrzenne oraz konflikty przestrzenne w różnych formach występować będą zawsze. Trudność polega jednak na tym, że w obecnej formule obowiązujące rozwiązania nie zawsze prowadzą do szczególnej dbałości o ład przestrzenny, w wielu miejscach konflikty przestrzenne wręcz prowokując. Jak wskazuje T. Markowski:

W tej dziedzinie zarówno na poziomie rządowym, jak i samorządowym popełniłmy najwięcej grzechów, oddając wiele alokacyjnych decyzji regułom ułomnych rynków, pozornej swobodzie i ochronie własności. Sfera ta wraz z patologicznym systemem regulacji (...) stała się sferą, przez którą rozpoczęła się międzysamorządowa – nadmierna i bardzo kosztowna – konkurencja o przyciąganie inwestorów, mieszkańców, kosztem polskiego podatnika i wzrostu zadłużenia publicznego (Markowski 2015: 23).

Obecny system planowania przestrzennego w niewystarczającym stopniu zabezpiecza przed tym, aby inwestor/właściciel danej nieruchomości w dowolnym miejscu realizował zabudowę, często kosztem wartości kompozycyjno-estetycznych lub środowiskowych danego terenu.

Wynika to w znaczącym zakresie z dwóch kolejnych, wymienionych powyżej, problemów w planowaniu przestrzennym. Zbyt duża liczba decyzji administracyjnych sprawia, że organy

w skali całego kraju orzekają odmiennie w podobnych sytuacjach. Dotyczy to przede wszystkim decyzji o warunkach zabudowy i pozwoleń na budowę, a ściślej przesłanek do jej wydawania zawartych w art. 61 ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Większość z nich jest niejasna i niepoddająca się obiektywnej weryfikacji. Dotyczy to zwłaszcza zasad tzw. kontynuacji funkcji i bliskiego sąsiedztwa. Ich weryfikacja w konkretnych przypadkach (oparta również na jeszcze bardziej nieostrych rozporządzeniu ministra infrastruktury) tworzy możliwość zarówno pozytywnej, jak i negatywnej decyzji co do dysponowania danym terenem przy ustalaniu warunków zabudowy. Stąd też kryteria te są często nadużywane, zarówno w ten sposób, że dopuszcza się lokalizację danej inwestycji w miejscu, w którym obiektywnie nie powinna się ona znaleźć, jak i w taki sposób, że nie dopuszcza się określonej lokalizacji w danym miejscu, chociaż obiektywnie wszelkie przesłanki zostały spełnione. Takie swoiste rozchwianie warunków zabudowy prowadzi do niepewności w planowaniu przestrzennym, braku ochrony ładu przestrzennego, ale i braku ochrony interesów właścicieli gruntów. W konsekwencji spory przestrzenne sprowadzają się nie do wymiany merytorycznych argumentów, lecz do wyjaśniania wątpliwości natury proceduralnej (nie do końca zrozumiałych dla przeciętnych użytkowników przestrzeni). Tak więc – odwołując się do terminologii związanej z zarządzaniem publicznym – wskazać można, że na obecnym etapie nie jest prowadzony w sposób konsekwentny dyskurs przy działaniach planistycznych. A jeżeli już można go zauważyć w jakiejś szczątkowej postaci, to jego podstawowym założeniem staje się prawo właściciela nieruchomości do jej zabudowy.

Podobne problemy występują również przy wydawaniu pozwoleń na budowę. Jednym z kluczowych elementów tych decyzji jest stwierdzenie zgodności przedłożonego projektu budowlanego z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. I w tym kontekście przywołać można kolejny z wymienionych wyżej problemów w planowaniu przestrzennym. Plany miejscowe stanowią akty prawne powszechnie wiążące w skali danej gminy. Muszą być więc

przedmiotem interpretacji i wykładni nie tylko przy wydawaniu pozwoleń na budowę, lecz także przy innych rozstrzygnięciach administracyjnych, jak chociażby decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach. I tu pojawia się problem szczegółowych zapisów planu. Są one niejasne, niespójne, w wielu miejscach wzajemnie sprzeczne. Nie wynika to z winy autorów planu, lecz z uwarunkowań systemowych. Urbanisci, architekci siłą rzeczy nie mogą być specjalistami od formułowania w sposób przejrzysty konkretnych przepisów prawnych. Co gorsze, obecnie żadne zapisy takiej przejrzystości nie gwarantują. W konsekwencji często, gdy ważą się losy konkretnych inwestycji, powstaje problem interpretacyjny. Można tu podać wiele przykładów. Najbardziej chyba znamieny dotyczy wykładni tego, co konkretnie oznacza zawarty w planie miejscowym „zakaz zabudowy”, do jakich terenów się odnosi, a do jakich nie („zabudowa” w przepisach prawnych nie została zdefiniowana, a w terminologii urbanistycznej rozumiana jest na różne sposoby). Rzutuje to w znaczącym stopniu na cały system planowania przestrzennego, a także na jego społeczny odbiór (co jest ważną kwestią we współzarządzaniu publicznym).

Tak źle skonstruowane narzędzia planowania przestrzennego (odgrywające kluczową rolę w całym systemie) wywierają również dalej idący negatywny wpływ. Zaburzona została hierarchiczność w planowaniu przestrzennym. Temat ten był w literaturze podejmowany z różnych punktów widzenia, jednakże warto również w tym miejscu pokrótce wskazać, że konsekwentne zależności między różnymi aktami polityki przestrzennej kończą się na niewiążącym powszechnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Trzeba jednak również stwierdzić, że:

- większość miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest fakultatywna;
- decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie mają żadnego merytorycznego związku z innymi aktami polityki przestrzennej.

Tak więc nie dość że dwa kluczowe narzędzia polityki przestrzennej są w wielu miejscach wadliwe, to jeszcze nie włączono ich konsekwentnie do całego systemu planowania przestrzennego. Ten stan rzeczy wzbudza dodatkowe wątpliwości.

Zauważa je ustawodawca, który w ostatnim roku podjął kilka prób zmian. Uchwalono nowe ustawy, z których co najmniej sześć w znaczącym stopniu wpływa na planowanie przestrzenne. I w tym miejscu należy zdiagnozować niestety kolejny duży problem. Stosowane środki zaradcze mogą pogłębić problemy planistyczne, wzmacniając dysfunkcjonalność całego systemu. W ramach zmian wprowadzono bowiem między innymi następujące nowe narzędzia i rozwiązania:

- gminną uchwałę w sprawie zasad sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, szyldów, ogrodzeń i obiektów małej architektury – akt powszechnie wiążący na szczeblu gminnym;
- wojewódzki audyt krajobrazowy, wywierający wpływ zarówno na treść planów miejscowych, jak również na przyrodnicze zagospodarowanie gmin;
- studium metropolitalne, wiążące dla gminnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- miejscowy plan rewitalizacji z nowymi zasadami jako szczególną formę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- nowe wartości w planowaniu przestrzennym i całkowicie zmodyfikowany tryb sporządzania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- nowe zasady wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla gruntów rolnych klas I–III.

Można stwierdzić, że ustawodawca poprawnie zdiagnozował różne sektorowe problemy planowania przestrzennego, ale zaproponował złe rozwiązania. Upraszczając, rozwiązaniem ma być przede wszystkim tworzenie nowych dokumentów i nowych procedur. Pierwsza wątpliwość wiąże się z brakiem spójności. Jak wskazywano powyżej, już wcześniej w ramach kilku narzędzi planowania przestrzennego zauważalny był poważny problem w tym zakresie. Obecnie problem braku zgodności między starymi i nowymi (a także między samymi nowymi) aktami planistycznymi i rozwiązaniami prawnymi znacznie pogłębia występujące dylematy. Fragmentaryczne poprawki wprowadzić mogą tylko jeszcze więcej chaosu do planowania przestrzennego. Można więc stwierdzić, że właściwa próba rozwiązania wskazanych problemów wiązać się musi z kompleksową zmianą całego systemu.

4. Niesprawność władz w planowaniu przestrzennym

Przedstawione wyżej zagadnienia mogą być rozważane z różnych punktów widzenia. Ważna wydaje się perspektywa dotycząca oceny kwalifikacji i kompetencji władz publicznych. Wskazywane na początku artykułu problemy powiązać można z konkretnymi dysfunkcjami w planowaniu przestrzennym. Z tej perspektywy rzuca się w oczy przede wszystkim niesprawność:

- władz na szczeblu krajowym oraz
- władz na szczeblu lokalnym.

Oba rodzaje niesprawności władz są oczywiście mocno ze sobą powiązane. Fragmentaryczna, odrębna ich analiza okazałaby się niewystarczająca. Warto jednak na chwilę rozdzielić obie perspektywy i zdiagnozować problemy zarówno w skali władz lokalnych, jak i krajowych, a dopiero w kolejnym kroku dokonać łącznego podsumowania tych kwestii. Jeśli chodzi o niesprawność władzy centralnej w systemie planowania przestrzennego, to przejawia się ona przede wszystkim w:

- braku umiejętności kompleksowego systemowego spojrzenia na zróżnicowane, dotyczące różnych sektorów, zagadnienia i problemy (zarówno instytucjonalne, jak i sektorowe) związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym;
- zbyt późnym i zbyt długim reagowaniu na pojawiające się w systemie planowania przestrzennego problemy zdiagnozowane przez te władze;
- braku determinacji w całościowym, kompleksowym rozwiązywaniu tych problemów.

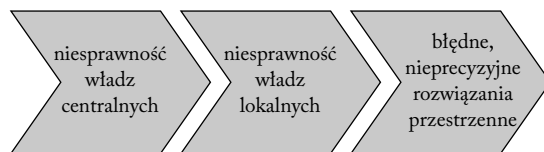
Ujmując to inaczej, władza centralna nie stwarza odpowiednich warunków do prowadzenia skutecznej, jasnej polityki przestrzennej na niższych szczeblach. Nie potrafi szybko, jednoznacznie zareagować na pojawiające się problemy (czego najlepszym przykładem może być powolność w naprawianiu niejasnych regulacji dotyczących wielkopowierzchniowych obiektów handlowych). Z kolei gdy pewne problemy już zauważa i próbuje coś z nimi robić, to wciąż bardzo niechętnie odnosi się do szerszych, bardziej ambitnych zmian. Zwłaszcza ostatnio w takich sytuacjach ogranicza się co najwyżej do niezbyt skutecznych reform sektorowych (trochę oderwanych od realiów

całego systemu planowania przestrzennego). Nie stwarza tym samym dobrych warunków do prowadzenia polityki przestrzennej przez władze lokalne. Nie zapewnia tym władzom przejrzystości działań przestrzennych ani związanej z nimi odpowiedzialności o charakterze finansowym, nie doprecyzowuje niejasnych pojęć ustawowych (których jest w planowaniu przestrzennym nadspodziewanie dużo) ani nie gwarantuje jasności przy ocenie powiązań między poszczególnymi narzędziami planowania przestrzennego. I problemy te składają się w decydującym stopniu na niesprawność władz lokalnych w planowaniu przestrzennym (ryc. 2).

To władze centralne w największym stopniu odpowiadają za problemy przestrzenne i determinują niesprawność władzy lokalnej. Niesprawność ta przejawia się bowiem przede wszystkim w:

- braku merytorycznego przygotowania jej przedstawicieli do rozstrzygania konkretnych spraw;
- nadmiernej uznaniowości rozstrzygnięć administracyjnych;
- braku umiejętności klarownego wytłumaczenia użytkownikom przestrzeni przesłanek konkretnych rozstrzygnięć przestrzennych;
- znacznej podatności na wpływy, emocje i oddziaływania.

Zapewne jedną z trudniejszych do usunięcia w obecnych ramach barier ograniczających władze lokalne jest sprowadzenie większości rozstrzygnięć planistycznych do formuły decyzji administracyjnych. Z natury rzeczy decyzje dotyczą konkretnych, indywidualnych spraw i wiążą się z presją stron postępowania. Wydając decyzje administracyjne, władza lokalna w dużej części przypadków nie potrafi oprzeć się pozamerytorycznej presji różnych podmiotów. I do tej presji



Ryc. 2. Związek przyczynowo-skutkowy między niesprawnością władz a problemami w planowaniu przestrzennym

Źródło: Opracowanie własne.

(występującej w różnych formach) dostosowuje konkretną decyzję, nie potrafiąc jej następnie poprawnie z punktu widzenia formalnoprawnego (zwłaszcza zasad postępowania administracyjnego) uzasadnić. Poza tym to właśnie gmina zazwyczaj odpowiada za wszelkie negatywne pod względem społecznym skutki planowania przestrzennego. W wielu wypadkach skłania ją to do prowadzenia pasywnej polityki przestrzennej bez uchwalania planów miejscowych i do co najwyżej doraźnych reakcji na konkretne problemy.

Władza publiczna nie potrafi również zadbać w dostatecznym zakresie o relacje między systemem planowania przestrzennego a rynkiem nieruchomości. Oddziaływanie między tymi dwoma systemami powinno wiązać się przede wszystkim z zapewnieniem możliwości jasnego, niebudzącego wątpliwości przepływu informacji zarówno na temat cen i wartości nieruchomości, jak i możliwości ich zagospodarowania (co wzajemnie się ze sobą wiąże). Przy ocenie systemu planowania przestrzennego trzeba więc pamiętać o ułomności systemu rynkowego (Stawasz, Drzazga, Szydłowski 2011: 200). Wskazane powyżej problemy – zwłaszcza dotyczące decyzji administracyjnych i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – proces ten utrudniają. Niezależnie od przyjętego w danym systemie kierunku – większej liberalizacji przy zabudowie lub większych ograniczeń (rekomendowanych przez autora) – obecne narzędzia planowania przestrzennego nie gwarantują sprawnego, jasnego przepływu informacji. Należy przy tym zauważyć, że władze publiczne nie potrafią rozwiązać tego problemu.

Dodać też trzeba, że wskazanych powyżej problemów nie rozwiąże również sam rynek. Czyli w tym wypadku zdiagnozowanie niesprawności władz nie otwiera drogi do uznania konieczności wzmocnienia rozwiązań o charakterze typowo rynkowym. Doprowadziłoby to bowiem jedynie do pogłębienia obecnie występujących problemów związanych z brakiem dostatecznej dbałości w systemie planowania przestrzennego o ład przestrzenny:

- spekulacji gruntami;
- wymuszania zabudowy na terenach do tego nieprzeznaczonych;

- pozbawiania przestrzeni walorów kompozycyjno-estetycznych, środowiskowych oraz kulturowych;

- rozwoju konfliktów przestrzennych.

Na tym tle wyraźnie widać, że w planowaniu przestrzennym nie sprawdza się ani system rynkowy, ani system nakazowo-administracyjny. Dlatego uzasadnione wydaje się poszukiwanie innego rozwiązania. Nie sposób w tej sytuacji nie odwołać się do koncepcji współzarządzania publicznego.

5. Współzarządzanie publiczne w planowaniu przestrzennym

Przedstawiony stan faktyczny wymaga szeroko zakrojonych zmian. Znaczna część związanych z tym pomysłów była przedmiotem licznych analiz. W tym miejscu można ograniczyć się do przedstawienia koncepcji opracowanej w ramach seminarium Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. Najważniejsze związane z tą koncepcją postulaty są następujące:

- podstawowym prawem konstytucyjnym powinno być prawo do swobodnego korzystania z przestrzeni (zamiast swobodnego prawa do zabudowy);
- planowanie publiczne musi być rozumiane jako proces prakseologicznego działania władzy publicznej oraz instrument publicznej interwencji w procesy rynkowej alokacji;
- konieczna jest integracja planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym i stworzenie spójnego systemu planowania rozwoju lokalnego i ponadlokalnego;
- konieczne jest uwzględnienie w planowaniu zmiennych w czasie powiązań funkcjonalno-przestrzennych w prowadzonej działalności gospodarczej i społecznej, przekraczające zakres administracyjnych podziałów;
- konieczne jest wprowadzenie na obszarach gmin powszechnie obowiązujących zasad urbanistycznych (przepisów prawa miejscowego zmienianych w trybie planowania rozwoju), wynikających z aktualnej ewidencji sposobów zagospodarowania i użytkowania terenów oraz uchwalonych planów miejscowych regulują-

cych sposoby zabudowy i zagospodarowania terenu (Markowski, Drzazga 2015: 10–42).

Powyższe postulaty łączyć można z innymi, wśród których bardzo istotną rolę odgrywają propozycje Igora Zachariasza (2015: 122–130). Autor podkreśla, że własność w Polsce powinna być chroniona w obowiązującym stanie prawnym w ramach *status quo*, a nie w ramach potencjalnych działań inwestycyjnych właściciela nieruchomości. Postuluje również zniesienie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz wzmocnienie znaczenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Są to oczywiście ogólne założenia, wskazane kierunki przyszłych ważnych działań. Wiązałyby się one ze znaczącą reformą całego systemu planowania przestrzennego. Wydaje się jednak, że właśnie na tym etapie rozsądnym działaniem byłoby wdrożenie koncepcji związanych ze współzarządzaniem publicznym do proponowanych rozwiązań. Przy czym zastrzec trzeba, że nie chodzi tutaj o pełne, niejako automatyczne wdrażanie do systemu planowania przestrzennego wszystkich związanych ze współzarządzaniem publicznym koncepcji. To również mogłoby bowiem doprowadzić do kolejnych znacznych komplikacji (zgodnie z zasadami dotyczącymi problemów zapętlonych). Najwłaściwszy byłby chyba dobór konkretnych rozwiązań, najbardziej powiązanych z problemami i trafnymi diagnozami.

Pierwszą z kwestii byłyby mocniejsze zaakcentowanie w systemie planowania przestrzennego roli dyskursu. Dyskurs ten powinien być prowadzony przez różnych uczestników procesu współzarządzania i jednocześnie formowany w taki sposób, aby promować pewne wartości bądź kierunek działań. Musi więc determinować cały proces. W związku z tym nie powinno budzić wątpliwości, że w planowaniu przestrzennym podstawą dyskursu musi być zachowanie ładu przestrzennego. Wszyscy uczestnicy dyskursu muszą zdawać sobie sprawę z tego, że jest to główny cel, warunkujący zagospodarowanie przestrzeni. Wymaga to oczywiście szerszych zmian systemowych, polegających na znacznie mocniejszym, również od strony prawnej, zaakcentowaniu prawa ogółu społeczności do funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych, środowiskowych, kulturowych czy kompozycyjno-estetycznych walorów przestrzeni.

Niewątpliwie temu celowi służyć mogłaby postulowana inwentaryzacja terenu i wprowadzenie zasady, że zmiana jego przeznaczenia byłaby wyjątkiem, wymagającym szczególnie racjonalnego i precyzyjnego uzasadnienia. Użytkownicy przestrzeni byliby zmuszeni do wykazywania, że w danym wypadku racjonalne przesłanki do zmiany przeznaczenia terenu rzeczywiście zachodzą (przy czym zmianę przeznaczenia należy rozumieć inaczej niż prawo zabudowy).

W konsekwencji aktorzy niepubliczni zostaliby włączeni do współdecydowania o zmianach przeznaczenia terenu. Mogłoby to zostać powiązane w wielu miejscach z szerszą odpowiedzialnością finansową za dokonywane zmiany. O ile wprowadzenie podatku katastralnego w obecnych realiach zostałyby uznane za zbyt radykalne, o tyle można przynajmniej rozważyć korzystne dla danego użytkownika przestrzeni (i postulowane przez niego) zmiany przeznaczenia. Jeżeli wiązałyby się one ze skutkami środowiskowymi, funkcjonalnymi czy nawet społecznymi, możliwe byłoby ich uzależnienie od realizacji innych (korzystnych środowiskowo, funkcjonalnie, społecznie etc.) inwestycji, a w każdym razie od finansowej partycypacji. Mogłaby ona np. wiązać się z ponoszeniem kosztów zapewnienia infrastruktury technicznej na danym terenie.

W związku z powyższym rozważenia wymaga również obecna – niesprawdzająca się w większości wypadków – formuła planistycznych konsultacji społecznych. Są one prowadzone zbyt późno – również z punktu widzenia ukierunkowania całego dyskursu. Konsultacje powinny się odbywać na etapie projektowania zmian przeznaczenia terenu, a nie dopiero po opracowaniu wstępnej (ujętej już w sposób sformalizowany) wizji tych zmian. Jedynie bowiem na wcześniejszym etapie możliwe będzie szersze włączenie poszczególnych użytkowników przestrzeni do dyskursu i egzekwowanie ich odpowiedzialności.

W całym systemie planowania przestrzennego konkretne działania użytkowników przestrzeni powinny zostać wsparte w znacznym stopniu przez pozawładcze formy działania administracji publicznej. Były one przedmiotem różnych analiz (Sześciło 2012: 11–12). Należy w tym kontekście wyjść z założenia, że administracja publiczna nie może posługiwać się wyłącznie

nakazami lub zakazami. Jak stwierdzono powyżej, nie wystarczy również ograniczanie się do rozwiązań o charakterze typowo rynkowym. Kluczowe okazać się mogą działania pośrednie, związane z prowadzeniem dyskursu między różnymi aktorami, publicznymi i niepublicznymi. Do osiągnięcia między nimi porozumienia przyczynić się mogą:

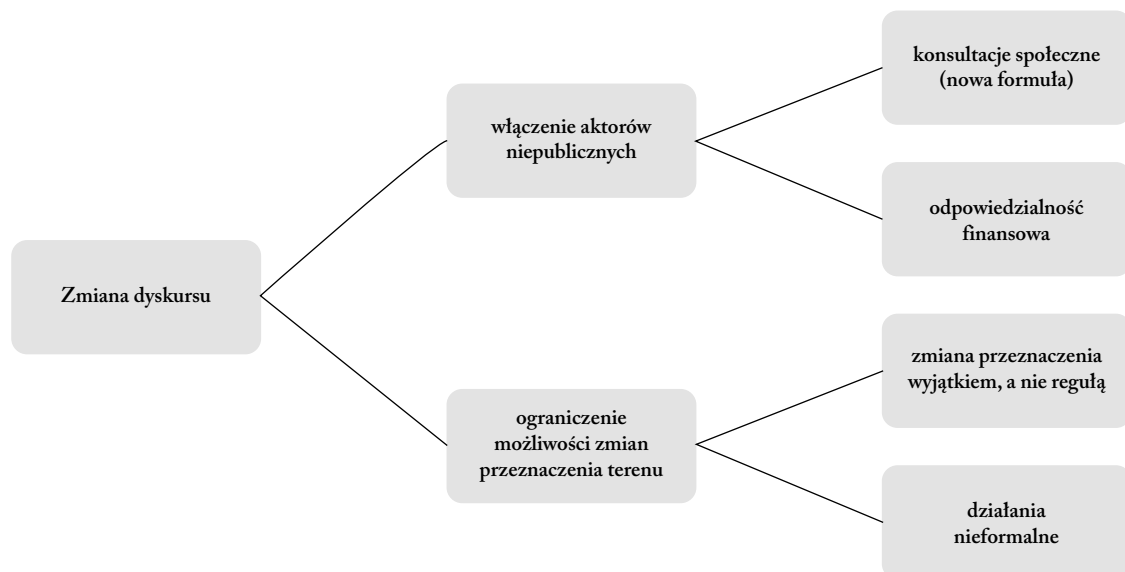
- nieformalne uzgodnienia, np. między władzami gmin a władzami parków narodowych dotyczące oczekiwań parku na temat zapisów planistycznych (Nowak 2013: 99–100); umożliwiają one późniejsze szybsze i sprawniejsze działanie;
- zawieranie umów cywilnoprawnych – przede wszystkim z aktorami niepublicznymi w zakresie ich aktualnej lub przyszłej odpowiedzialności finansowej za dopuszczenie ważnych dla nich inwestycji;
- szerszy od obecnego zakres informowania społeczeństwa o planowanych i dyskutowanych zmianach związanych ze zmianą przeznaczenia terenu.

Na podstawie przeprowadzonych analiz można opracować kryteria związane z rolą współzarządzania publicznego w planowaniu przestrzennym

(ryc. 3). Podstawową zmianą byłoby zmodyfikowanie dyskursu i oparcie go na wartości, jaką jest ład przestrzenny. Aby szersza ochrona ładu przestrzennego była możliwa, konieczne są dwutorowe działania. Z jednej strony ograniczenie formalnoprawne możliwości zmian przeznaczenia terenu, a z drugiej szersze włączenie aktorów niepublicznych do całego procesu. Tylko równoczesne podążanie w tych dwóch kierunkach umożliwi realną, długotrwałą ochronę ładu przestrzennego. Obydwa kierunki oznaczają różne działania (opisane powyżej), również wkomponowane we współzarządzanie publiczne.

Na podstawie wcześniej przywoływanych definicji współzarządzania publicznego, można również zdefiniować, jak należy rozumieć współzarządzanie publiczne w planowaniu przestrzennym. Z perspektywy systemu planowania przestrzennego wdrażanie koncepcji współzarządzania publicznego łączyć się może z wielostronnymi, zróżnicowanymi skutkami. Kluczowe będzie:

- prowadzenie nieustannego, uwzględniającego punkt widzenia wszystkich aktorów publicznych i niepublicznych, dyskursu w zakresie zagospodarowania przestrzennego poszczególnych terenów;



Ryc. 3. Współzarządzanie publiczne w planowaniu przestrzennym

Źródło: opracowanie własne.

– swoiste sterowanie procesem planowania przestrzennego w oparciu o logikę decentralizacji i zarządzania sieciowego.

Przy ujęciu współzarządzania publicznego w planowaniu przestrzennym w modelu docelowym należałoby je rozumieć jako sterowanie sieciami niehierarchicznych współzależności między aktorami publicznymi i niepublicznymi:

- służące utrzymaniu kompozycyjno-estetycznych, funkcjonalnych, środowiskowych i kulturowych wartości przestrzeni i rozwiązywaniu problemów kolektywnych z tymi kwestiami związanych;
- służące koordynacji działań zbiorczych związanych z realizacją powyższego celu.

Nie budzi wątpliwości fakt, że w planowaniu przestrzennym można zaobserwować sieci niehierarchicznych zależności zarówno między aktorami publicznymi, niepublicznymi, jak też w ramach ich wzajemnych powiązań. Sieci te wymagają określonego sterowania, ukształtowania. Jest to właśnie głównym zadaniem władz publicznych – zarówno tych na szczeblu krajowym, jak i lokalnym. Głównym celem powinno stać się zachowanie (czy też kształtowanie) ładu przestrzennego, a także stworzenie faktycznych warunków dla realizacji tego celu.

6. Podsumowanie

Współzarządzanie publiczne może stanowić w znacznym zakresie podstawę dla zmian systemu planowania przestrzennego, a właściwie dla ukształtowania go od nowa. Przede wszystkim daje ono bowiem przynajmniej częściowe wyjaśnienie i uporządkowanie widocznych obecnie problemów dotyczących relacji między oparciem się na rynku a zarządzaniem o charakterze nakazowym. Potwierdza się tym samym postawiona na początku artykułu hipoteza badawcza.

Pamiętać jednak trzeba wciąż o tym, że problemy związane z planowaniem przestrzennym mają charakter zapętłony. Dlatego należy mieć świadomość, że nowe regulacje doprowadzą do poprawy jedynie w zakresie niektórych zagadnień: do szerszej ochrony ładu przestrzennego, czy też większego włączenia do całego procesu

różnych użytkowników przestrzeni. Jednocześnie wciąż będą przy tej okazji występowały konflikty przestrzenne. Dlatego istotną kwestią będzie opracowanie zasad ich rozwiązywania. Również w tym zakresie ważne wydaje się wykorzystanie koncepcji związanych ze współzarządzaniem publicznym. Właśnie oparcie działań przestrzennych na nowych zasadach (w ramach których to użytkownicy przestrzeni będą musieli wykazać, że zmiana dotychczasowego przeznaczenia terenu jest szczególnie uzasadniona i nie narusza ładu przestrzennego) może okazać się w perspektywie długookresowej przynajmniej częściowo porządkujące dane kwestie.

Nie zmienia to jednak faktu, że w obecnym systemie planowania przestrzennego wszelkiego rodzaju dysfunkcje są zbyt duże, doprowadzają w wielu miejscach do zupełnego chaosu – zarówno przestrzennego, jak i proceduralnego. Stanowi to wyraz niesprawności władz publicznych, która koniecznie powinna zostać naprawiona. Jak wykazano, kluczowym problemem jest niesprawność władz centralnych – to ona determinuje szczególnie rażąca i najlepiej w wielu miejscach widoczną niesprawność władz lokalnych. Między innymi z tego powodu potrzebne są szersze rozwiązania systemowe, które umożliwią odejście od nadmiernej ingerencji ze strony rynku, ale i od uzależnienia większości działań od subiektywnych i często przypadkowych rozstrzygnięć administracyjnych. Celowo wskazano, że zmiany muszą mieć szeroki zakres i konieczne jest wypracowanie już na szczeblu centralnym podstawowego założenia prowadzonego dyskursu, związanego z ochroną ładu przestrzennego i w konsekwencji z ochroną obecnego przeznaczenia poszczególnych terenów. Spowoduje to konieczność szerszego włączenia się władz centralnych w ten proces i ukształtowania konkretnej jego koncepcji, a nie – jak dotychczas – przygotowywania tylko wybranych, fragmentarycznych ustaw sektorowych.

Bibliografia

Atkinson, M., Coleman, W. (2009). Sieci polityczne, wspólnoty polityczne oraz problemy powiązane z rządzeniem. *Zarządzanie Publiczne*, 4, 93–114.

- Bober, J., Hausner, J., Izdebski, H., Lachiewicz, W., Mazur, S., Felicki, A., Nowotarski, B., Puzyna, W., Surówka, K., Zachariasz, I., Zawicki, M. (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Foryś, I., Nowak, M. (2014). *Zarządzanie przestrzenią w gospodarowaniu nieruchomościami*. Warszawa: Poltext.
- Hausner, J. (2015). Governance i jego konceptualne podstawy. W: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030* (2011). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Kowalewski, A. (2015). Gospodarka przestrzenna – 25 lat samorządnej i samorządowej Polski. *Samorząd Terytorialny*, 1–2, 36–43.
- Kowalewski, A., Mordasiewicz, J., Osiatyński, J., Regulski, J., Stępień, J., Śleszyński, P. (2014). Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu. *Samorząd Terytorialny*, 4, 5–21.
- Koziński, J. (2012). *Doktryna swobody budowlanej. Aspekty ekonomiczne i urbanistyczne*. Zalesie Górne, <http://www.kongresbudownictwa.pl/pliki/nowelizacja%20prawa%20budowlanego/doktryna%20swobody%20budowlanej-%20aspekty%20ekonomiczne.pdf> (dostęp: 15.03.2016).
- Markowski, T. (2010). Planowanie przestrzenne i instrumenty jego realizacji w świetle teorii ułomnych rynków. W: P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek (red.), *Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast*. Gdańsk: Wydawnictwo Urbanista.
- Markowski T. (2015). Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania. W: T. Kudłacz, P. Lityński (red.), *Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*. Studia KPZK PAN, t. CLXI, Warszawa.
- Markowski, T., Drzazga, D. (2015). Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce. W: A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Rozwój obszarów miejskich w polityce regionów*. Studia KPZK PAN, t. CLXIV, Warszawa.
- Mazur, S. (2015a). Współzarządzanie a administracja publiczna. W: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mazur, S. (2015b). Współzarządzanie publiczne – wyzwania teoretyczne, zastosowania praktyczne. W: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Możdżeń, M. (2015). Współzarządzanie a nowa ekonomia instytucjonalna. W: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Nowak, M. (2012a). Bezpośrednie instrumenty zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym a rozwój gospodarczy jako problem badawczy. *Zarządzanie Publiczne*, 3, 43–55.
- Nowak, M. (2012b). Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – instrument, czy wyłącznie bariera rozwoju?. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2, 77–91.
- Nowak, M. (2012c). *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią*. Warszawa: CeDeWu.
- Nowak, M. (2013). Wpływ organów parków narodowych na zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3, 89–100.
- Nowak, M., Mickiewicz, P. (2012). *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym*. Warszawa: CeDeWu.
- Peters, B.G. (2011). Dwie wizje rządu decentralizacją i recentralizacją procesów rządu. *Zarządzanie Publiczne*, 1, 110–122.
- Peters, B.G., Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2), 223–243.
- Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance. *The American Review of Public Administration*, 36 (1), 98–114.
- Stawasz, D., Drzazga, D., Szydłowski, C. (2011). *Wybrane aspekty a sprawność zarządzania w administracji publicznej*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Sześciło, D. (2012). O pomostach między prawem a współczesnymi nurtami zarządzania publicznego. *Zarządzanie Publiczne*, 4 (22), 5–16.
- Torfin, J. (2010). Teoria rządu sieciowego, w stronę drugiej generacji. *Zarządzanie Publiczne*, 3, 97–105.
- Wallis, J., Dollery, B. (2010). Alternatywne mechanizmy rządu na szczeblu samorządów lokalnych z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej. *Zarządzanie Publiczne*, 1, 71–88.
- Zachariasz, I. (2013). Prawne uwarunkowania efektywności planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce. *Zarządzanie Publiczne*, 1, 5–16.

Zachariasz, I. (2015). Nowelizacja prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. W: P. Kopyciński (red.), *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu teryto-*

rialnego w Polsce. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Wyższa Szkoła Administracji Publicznej.

The inefficiency of public authorities and the spatial policy in Poland

Issues related to spatial planning must be explained on the basis of a well-thought-out, comprehensive concept. The aims of this paper are above all:

- to determine how the inefficiency of public authorities is reflected in spatial planning;
- to determine what elements associated with the public co-management theory should be included (and to what extent) in the spatial planning system.

What is more, a research hypothesis has been established: “Institutions and concepts associated with public co-management should be substantially incorporated in the solutions for the spatial planning system.”

Keywords: public authorities, special policy, spatial planning system.