

Maciej J. NOWAK<sup>1</sup>

## ZARZĄDZANIE PRZESTRZENIĄ NA SZCZEBLU LOKALNYM JAKO ELEMENT ZARZĄDZANIA GMINĄ

### Streszczenie

Zarządzanie przestrzenią może być rozpatrywane na różne sposoby, tym niemniej ważną jego częścią jest zarządzanie przestrzenią gminy, które może być również określane szerzej jako zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym. Wiąże się ono z licznymi uwarunkowaniami, które w znaczącym stopniu wpływają na możliwości podejmowania konkretnych czynności w tym zakresie. Cele artykułu to: ustalenie miejsca zarządzania przestrzenią gminy w ogólnym systemie zarządzania gminą oraz relacji pomiędzy kluczowymi pojęciami związanymi z zarządzaniem przestrzenią.

**Słowa kluczowe:** rozwój lokalny, instrumenty zarządzania, przestrzeń

### LOCAL SPATIAL MANAGEMENT IN GMINAS

#### Summary

Spatial management can be viewed in various ways, but municipal spatial management is among its crucial aspects. It can be more broadly defined as local spatial management. There are a number of considerations that have a significant influence on the possibility of specific actions in this field. The purposes of the present paper are as follows: to determine the place of spatial management of municipality in the general management system of gminas, to determine the relationship between the key concepts associated with spatial management and the development of a spatial management system model of municipality, with particular emphasis on the use of direct spatial management tools.

**Key words:** local development, management tools, space

### 1. Wstęp

Zarządzanie publiczne może być przedmiotem analizy w różnych kategoriach. W literaturze przedmiotu w coraz większym stopniu jest podejmowany problem zarządzania w samorządzie, w tym zarządzania gminą. Zarządzanie to może być rozpatrywane na różne sposoby, tym niemniej ważną jego częścią jest zarządzanie przestrzenią gminy, które może być również określane szerzej jako zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym. Wiąże się ono z licznymi uwarunkowaniami, które w znaczą-

---

<sup>1</sup> Dr Maciej J. Nowak – Wydział Ekonomiczny, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, e-mail: macnowak@zut.edu.pl.

cym stopniu wpływają na możliwości podejmowania konkretnych czynności w tym zakresie. Cele artykułu to: ustalenie miejsca zarządzania przestrzenią gminy w ogólnym systemie zarządzania gminą oraz relacji pomiędzy kluczowymi pojęciami związanymi z zarządzaniem przestrzenią.

## 2. Zarządzanie gminą jako element zarządzania publicznego

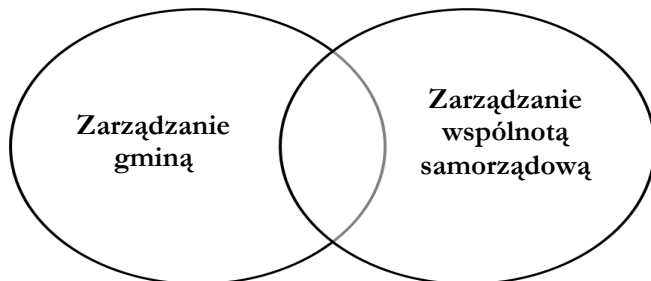
Wyodrębnienie zarządzania publicznego w ramach nauk o zarządzaniu wynika w dużym zakresie ze specyficznych cech organizacji publicznych, które podejmują działalność w interesie publicznym, urzeczywistniając swoje główne cele przez oddziaływanie na inne organizacje [Kožuch 2004 s. 51]. W tym kontekście, jak wskazuje B. Kożuch, zarządzanie publiczne zajmuje się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnego wykorzystania możliwości zorganizowanego działania ludzi, ukierowanego na realizację publicznych wartości i interesu publicznego [Kožuch 2004 s. 59]. W świetle takiego ujęcia, nie budzi wątpliwości fakt, że zarządzanie w samorządzie oraz zarządzanie gminą stanowi element zarządzania publicznego. Względem powyższego, zastosowanie znajduje również koncepcja *Nowego Zarządzania Publicznego*, zakładająca między innymi orientację na: misję, cele i wyniki, a nie przestrzeganie zasad i regulacji, koncentrację na wynikach, czy też wprowadzanie rozwiązań rynkowych do funkcjonowania administracji [Pasiczny 2012 s. 195].

Pojęcie zarządzania gminą jest interpretowane w różny sposób w literaturze przedmiotu. Przez gminę należy rozumieć podstawową jednostkę administracyjną w Polsce, której mieszkańcy tworzą wspólnotę samorządową. Zgodnie z ustawami samorządowymi, zwłaszcza *Ustawą z dnia 8 marca o samorządzie gminnym* [Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.], organami gminy (a więc organami zarządzającymi gminą) są: rada gminy oraz wójt/burmistrz/prezydent miasta. W większym stopniu na kształtowanie przestrzeni ma wpływ rada gminy, jednakże w wielu niedoprecyzowanych ustawowo kwestiach zdecydowanie bardziej klarowna i widoczna wydaje się rola organu wykonawczego gminy. Można więc przyjąć, w związku z powyższym, że przez zarządzanie gminą trzeba rozumieć działania wskazanych organów, podejmowane w interesie publicznym (na podstawie przepisów ustawowych). Tak, jak wynika to z ujęcia przedstawionego przez B. Kożuch, działania te mogą również – w wytyczonych ramach – polegać na oddziaływaniu na inne organizacje i jednostki. Od „zarządzania gminą” warto odróżnić „zarządzanie wspólnotą samorządową”, w ramach którego także można wyodrębnić większość czynności składających się na zarządzanie gminą, tym niemniej „zarządzanie wspólnotą samorządową” będzie odnosić się :

- do mieszkańców gminy (a nie innych użytkowników przestrzeni gminy);
- nie tylko do zadań związanych z realizacją interesu publicznego.

## RYSUNEK 1.

## Zarządzanie w gminie – zakres pojęcia



Źródło: opracowanie własne.

Można przyjąć że „zarządzanie gminą” i „zarządzanie wspólnotą samorządową” będą się wspólnie składać na szersze pojęcie obejmujące oba, powyżej wymienione, czyli „zarządzania w gminie” (Rysunek 1.). Jednakże w kontekście obowiązków organów administracji publicznej (których przede wszystkim dotyczy przedmiotowy artykuł) najbardziej jest zasadne stosowanie pojęcia „zarządzanie gminą”. W zakresie tego pojęcia można również wyróżnić przypadki, w ramach których występuje wzajemnie duże zróżnicowanie. Obok niniejszych pojęć, trzeba także uwzględnić inne, zbliżone. Lokalna polityka publiczna oznacza – bardziej już z administracyjnego punktu widzenia – podejmowanie działań wynikających z zadań ustawowych gminy [Nowacka 2012 s.48]. Od zarządzania gminą niniejsze pojęcie należy odróżnić w taki sposób, że o ile względem „zarządzania gminą” w pełni można zastosować np. koncepcję Nowego Zarządzania Publicznego, o tyle „lokalna polityka publiczna” wiąże się bardziej z punktem widzenia prawn-administracyjnym, sprowadzającym się przede wszystkim do (efektywnej) realizacji poszczególnych zapisów prawno-administracyjnych. Trzeba także uwzględnić pojęcia związane z rozwojem lokalnym i regionalnym. Zwłaszcza teorie rozwoju regionalnego i lokalnego są bardzo istotne w realiach decyzji podejmowanych w samorządach. W kontekście gmin ważny wydaje się szczególnie rozwój lokalny, który – jak wskazuje się w literaturze przedmiotu – warto rozpatrywać w kategoriach: gospodarczych, politycznych, społecznych i środowiskowych [Markowski, Stawasz 2001 s. 145].

Gminy można klasyfikować na różne rodzaje. Jedną z klasyfikacji polega na wyodrębnieniu ich profili (rolniczego, przemysłowego, mieszkaniowego, turystycznego i usługowego) determinujących odmienne działania związane z przyjęciem w danej skali lokalnej koncepcji zarządzania [Pasiczny 2008 s. 167 – 228]. Koncepcja taka, poza kryteriami związanymi z profilem gminy, musi uwzględniać w podstawowym zakresie także co najmniej: wielkość gminy, jej możliwości finansowe, liczbę mieszkańców oraz liczbę podmiotów gospodarczych. W kontekście zakresu działań zawartych w zarządzaniu gminą, wiele istotnych uwag wnosi monografia E. Wojciechowskiego. Autor zwraca uwagę na występujący w literaturze pewien nieporządek termino-

logiczny związany z niniejszym zakresem, wskazując jednocześnie, że za ważne obszary analiz (w analizowanym przypadku – zarządzania miastem) powinny zostać uznane:

- rola miasta w działalności gospodarczej;
- wpływ dalszego i bliższego otoczenia;
- budowa i usprawnienie administracji komunalnej;
- strategię rozwoju miasta;
- zarządzanie finansami;
- zarządzanie majątkiem;
- pobudzanie czynników rozwoju lokalnego [Wojciechowski 2012 s. 29].

Ten sam autor zaznacza, że zarządzanie w samorządzie, w ujęciu teoretycznym, powinno zostać oparte na analizach zarządzania w sposób ogólny oraz badaniach odcinkowych, skupiających uwagę na wybranych aspektach zarządzania publicznego. Wśród tych aspektów – co wynika z dalszej części monografii – może zostać wyodrębniona rola gminy jako planisty [Wojciechowski s. 33, 54]. Podobny pogląd jest wyrażony w innych publikacjach [Czakon 2011 s. 45 – 46].

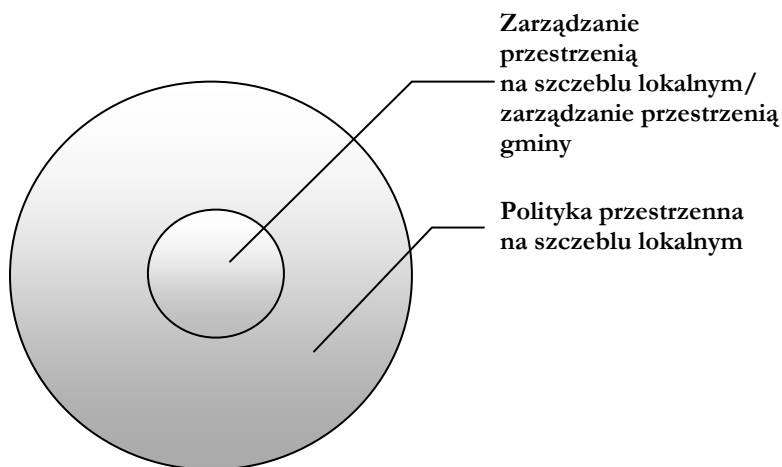
Należy zgodzić się z autorem w tym zakresie, że w licznych publikacjach analiza uwarunkowań i modeli zarządzania sprowadza się przede wszystkim do powtórzenia – w różnych formułach – wybranych przepisów prawnych. W konsekwencji – można dodać – tego rodzaju analizy tak naprawdę nie są analizami np. „zarządzania gminą”, ale tylko uwarunkowań „lokalnej polityki publicznej”. Trudno co do zasady przenosić w sferę zarządzania gminą zasady odnoszące się do zarządzania przedsiębiorstwem. W kontekście gminy w literaturze występuje również pojęcie **zarządzanie usługami publicznymi**, które jest weryfikowane na podstawie między innymi takich kryteriów, jak: dostępność, estetyka, osiągalność, elastyczność w działaniu, funkcjonalność, rzetelność czy bezpieczeństwo [Flieger 2012 s. 77]. Kuźnik zauważa, że termin **zarządzanie usługą publiczną** można interpretować na wiele sposobów, ale oznacza przede wszystkim wykonywanie czynności zarządczych w sferze danej usługi, a zwłaszcza instytucji świadczącej taką usługę. W związku z tym trzeba również wskazać na odpowiedzialność organu administracji publicznej za jakość realizacji usługi [Kuźnik 2012 s. 80]. Wśród publikacji, w sposób bardzo ciekawy rozwijających problematykę zarządzania gminą, można wymienić monografię H. Gawrońskiego, w której autor zaznacza, że względem samorządu terytorialnego trudno postulować zastosowanie jednej teorii rozwoju w konkretnym samorządzie. Tym niemniej, w takim ujęciu, można stwierdzić przenikanie się cech kilku modeli, przy dominacji jednego z nich. W tym świetle autor wymienia między innymi: teorię pluralistyczną (akcentującą rozproszenie władzy jako zjawisko korzystne dla demokracji), szkołę porównawczą (według której samorzady lokalne znacznie różnią się od siebie stylami polityki i modelami podejmowania decyzji) czy teorię reżimów miejskich, zakładającą uwikłanie instytucji samorządowych w skomplikowane sieci interakcji [Gawroński 2010 s. 47].

W szczególności trzeba zgodzić się z konkluzjami szkoły porównawczej. Wyniki badań potwierdzają także tezę, że przy zarządzaniu gminą trzeba brać pod uwagę zarówno czynniki istotne dla rozwoju każdego samorządu, jak i czynniki rozwoju specyficzne dla każdej gminy [Nowak 2011 s.66]. Jak wynika z monografii E. Wojciechowskiego, czynniki te w odniesieniu do poszczególnych grup tematycznych zarzą-

dzania gminą powinny być osobno zdiagnozowane i wyodrębnione. Powyższe dotyczy również zarządzania przestrzenią w skali lokalnej. Na marginesie trzeba także dodać to, że zarządzanie samorządem może być również w pewnych szczególnych przypadkach postrzegane w nieco odmienny sposób, w pewnym oderwaniu od ram administracyjnych. Przykładem tego jest zarządzanie obszarami metropolitalnymi [Laczkowska 2009 s. 23 – 46].

### 3. Uwarunkowania zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym

Podobnie jak występuje pojęcie **lokalnej polityki publicznej**, można również wyodrębnić pojęcie **lokalnej polityki przestrzennej**. Co prawda, pojęcie **polityki przestrzennej** bywa bardzo często kojarzone przede wszystkim z perspektywą centralną, tym niemniej także w skali lokalnej kierunki polityki przestrzennej stanowią wyraz dążeń związanych z uzyskaniem określonego stanu zagospodarowania przestrzennego na podstawie ogólnych ram prawnoustrojowych i instytucjonalnych [Parysek 2007 s. 26 – 27]. Można przyjąć, że pojęcie **lokalnej polityki przestrzennej** jest szersze niż **zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym** (które autor proponuje uznać za równoważne względem **zarządzania przestrzenią gminy**). W tym pierwszym przypadku bowiem może chodzić o ogół działań związanych z kształtowaniem przestrzeni, między innymi podejmowanych np. przez organy uzgadniające projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (co przecież również składa się na pewien zestaw działań ukierunkowanych na ważne dla tych organów cele). W literaturze wskazuje się, że do najważniejszych zadań polityki przestrzennej zalicza się: koordynację przestrzennej działalności publicznej, stymulację wszechstronnego rozwoju oraz tworzenie platformy porozumienia między różnymi podmiotami polityki przestrzennej [Korenik, Ślodziak 2005 s. 13]. Szczegółowo problematyką związaną z tą terminologią zajmuje się P. Fogel, wyjaśniający, że polityka przestrzenna to sztuka racjonalnego gospodarowania przestrzenią na podstawie pryncypiów planowania przestrzennego i społecznie przyjętych wartości, której celem jest minimalizowanie konfliktów przestrzennych [Fogel 2012 s. 35]. Ogólnie, takie ujęcie potwierdza, zaproponowany powyżej, sposób odróżniania wskazanych pojęć. Jednakże instrumentami w pełni kształtującymi przestrzeń gminy dysponują organy gminy prowadzące, w ramach polityki przestrzennej, zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym.

**RYСУNEK 2.****Relacja pojęć: polityka przestrzenna na szczeblu lokalnym i zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym**

Źródło: opracowanie własne.

Trzeba także dodać, że podmiotami zarządzania przestrzenią mogą być nie tylko organy samorządu terytorialnego, ale także organy administracji rządowej. To jednak organy gminy są określane, w sposób niebudzący wątpliwości w literaturze przedmiotu, jako podstawowe podmioty polityki przestrzennej [Parysek 2007 s. 48 – 51], a co za tym idzie – podstawowe podmioty zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym. Z regulacji ustawowych wynika więc, że władztwo organów gmin nie przekracza sfery gminnej. Jeżeli do powyższego doda się uwagę, że organy powiatów nie stanowią podmiotów zarządzania przestrzenią, to można w stosunku do działań organów gminy wobec przestrzeni używać zamiennie sformułowania „zarządzanie przestrzenią gminy” lub „zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym” (relacje tych pojęć z „polityką przestrzenną na szczeblu lokalnym” obrazuje rysunek 2.). Od powyższego należy odróżnić „zarządzanie przestrzenią na szczeblu regionalnym”, wykonywane przez organy samorządu województwa [Nowak, Mickiewicz 2012 s. 77 – 85], oraz „zarządzanie przestrzenią na szczeblu krajowym”. Niezależnie od głównych podmiotów polityki przestrzennej, trzeba zaakcentować wpływ na zarządzanie przestrzenią również innych podmiotów i organów, np.: organów ochrony środowiska, zarządców dróg, użytkowników przestrzeni, czy też urbanistów i architektów [Łaguna 2012 s. 42 – 46]. Jednakże podmioty te w większym stopniu mogą prowadzić politykę przestrzenną, niż zarządzać przestrzenią.

Na temat uwarunkowań związanych z zarządzaniem przestrzenią pisała między innymi W. Gaczek. W ramach procesu zarządzania strategicznego, obejmującego „zarządzanie rozwojem w przestrzeni” (niniejsze pojęcie zakłada korelację zarządzania przestrzenią z rozwojem), badaczka wyróżniła:

- analizę zewnętrznego otoczenia i sytuacji wewnętrznej przestrzeni;

- określenie strategicznych celów społeczno-gospodarczego rozwoju jednostki i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- wybranie możliwych rozwiązań zapewniających osiągnięcie założonych celów strategicznych;
- wdrażanie strategicznych decyzji;
- powrót do analizy i otoczenia sytuacji wewnętrznej [Gaczek 2003 s. 22].

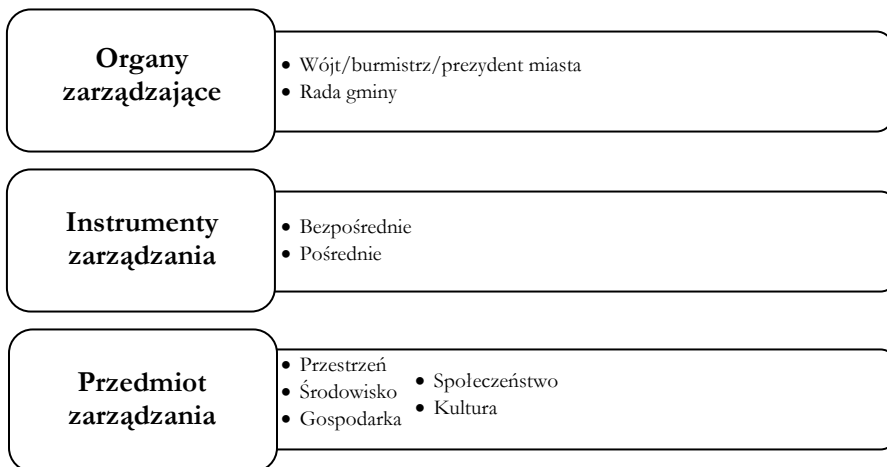
Działania przestrzenne, wykorzystujące większość potencjalnych możliwości, określane są jako aktywna polityka przestrzenna. Niewątpliwie, do jej realizacji będą służyć instrumenty zarządzania przestrzenią. Można wśród nich wyodrębnić instrumenty bezpośrednie, do których z różnymi zastrzeżeniami (opisanym w kolejnym podrozdziale) zaliczają się:

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

Pośrednich instrumentów zarządzania przestrzenią jest zdecydowanie więcej i można wśród nich wyróżnić między innymi: kształtowanie stawek podatku od nieruchomości, instrumenty związane z obrotem nieruchomościami publicznymi, rentę planistyczną, opłatę adiacencka, czy też instrumenty dotyczące podziałów nieruchomości. Organy gminy mogą, przez stosowanie niniejszych instrumentów, na różne sposoby wpływać na przeznaczenie nieruchomości położonych w gminie oraz determinować możliwości związane z ich zagospodarowaniem.

### RYSUNEK 3.

#### System zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym



Źródło: opracowanie własne.

W takim ujęciu jest możliwe skonstruowanie ogólnego modelu zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym (Rysunek 3.). Organami zarządzającymi są organy gminy. Należy przypomnieć, że poza tym podmiotami polityki przestrzennej mogą być również organy uzgadniające, organy opiniujące oraz organy administracji publicznej na szczeblu centralnym i regionalnym. Na przestrzeń gminy mogą także oddziaływać (w bardziej ograniczonym zakresie) organy odpowiedzialne za przygotowanie planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Instrumenty zarządzania przestrzenią dzielą się na bezpośrednie i pośrednie – jedynie przy ich wzajemnej koordynacji jest możliwe efektywne zrealizowanie poszczególnych założeń. Obiektem zarządzania, poza samą przestrzenią, są jej szczegółowe elementy lub także elementy z nią powiązane. Przedłożone zestawienie wynika z zawartej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym definicji ładu przestrzennego, zgodnie z którą w procesie zarządzania przestrzenią należy uwzględniać również uwarunkowania dotyczące między innymi: środowiska, kultury czy uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Na marginesie warto zauważyć, że klasyfikacja taka jest zgodna ze szczegółowym rozumieniem przestrzeni. Można tu przywołać zwłaszcza pojęcie przestrzeni ekonomicznej wykorzystywanej i przekształcanej przez człowieka oraz inne podmioty gospodarcze. Można ją również rozumieć jako twór o określonych wymiarach, kształcie oraz specyficznych cechach: przyrodniczych, geograficznych i społecznych [Kuciński 2009 s. 40 – 41].

Należy także podkreślić szczególnie związek zarządzania przestrzenią (także na szczeblu lokalnym) z zarządzaniem środowiskiem. O powyższym świadczy wielokrotna współzależność instrumentów zarządzania przestrzenią oraz instrumentów zarządzania środowiskiem. Szczególnie istotne zależności można wyodrębnić w ramach procedury oceny oddziaływania na środowisko [Poskrobko, Poskrobko 2012 s. 126 – 128].

#### 4. Bezpośrednie instrumenty zarządzania przestrzenią

W przeważającym zakresie organy gminy mogą wpływać na przestrzeń przez bezpośrednie instrumenty zarządzania przestrzenią. Każdy z trzech, wymienionych powyżej, instrumentów jest odmienny. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest dokumentem przede wszystkim o charakterze koncepcyjno-programowym. Jest ono obowiązkowe do sporządzenia w każdej gminie i raczej wytycza kierunki działań, niż wiąże w kształtowaniu przestrzeni. Wyjątkami tutaj będą:

- wymóg zgodności ze studium miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- wymóg wprowadzania do studium przeznaczeń związanych z inwestycjami celu publicznego, zawartych w innych dokumentach (zwłaszcza planach zagospodarowania przestrzennego województwa).

Przygotowanie oraz zmiana studium w procesie zarządzania przestrzenią może być powiązane z pierwszym etapem zarządzania przestrzenią, określonym przez W. Gaczek. Obligatoryjnie musi on zostać przeprowadzony, ale bardzo wiele będzie zależeć od



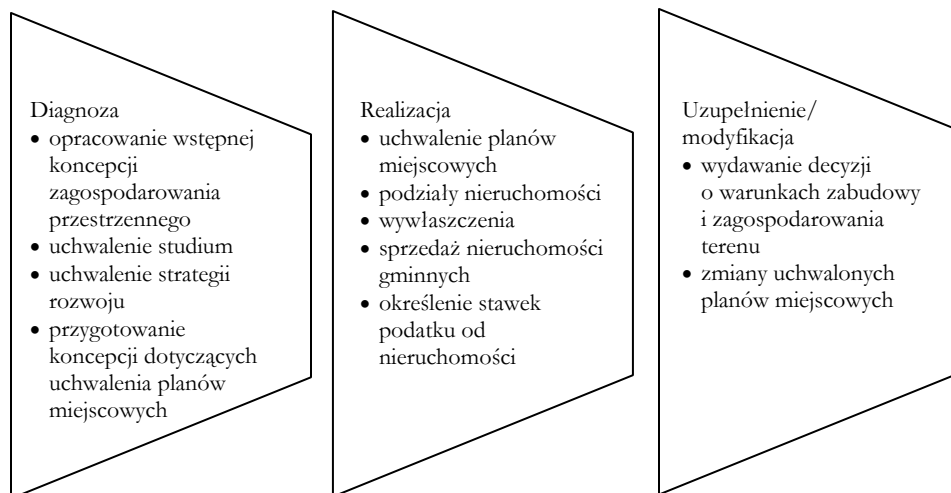
sposobu jego wykonania. Podstawowym instrumentem zarządzania przestrzenią w intencji ustawodawcy ma być natomiast miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Instrument ten oddziałuje już bezwzględnie na ograniczenia prawa własności poszczególnych użytkowników przestrzeni, ustalając w sposób wiążący przeznaczenie określonych terenów bądź też redukując lub nawet zabraniając zabudowy. Właśnie na podstawie tego instrumentu organy gminy powinny w sposób wiążący wpływać na przestrzeń oraz wdrażać swoje koncepcje.

W przypadku braku planów miejscowych podstawowym instrumentem będzie decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Właściwie mogą występować wątpliwości w zakresie tego, czy jest to instrument zarządzania przestrzenią porównywalny do dwóch poprzednich. Jest on bowiem wydawany nie z inicjatywy organów gminy, ale użytkowników przestrzeni. Jak wynika z badań autora [Nowak 2012a s. 64–69], organy gminy, dzięki niniejszemu instrumentowi, w ograniczonym zakresie mogą wpływać na przestrzeń przez:

- zakres uchwalanych, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (co determinuje liczbę wydawanych decyzji lokalizacyjnych);
- krytycyzm przy okazji weryfikacji przesłanek ustalenia warunków zabudowy.

Jak wykazują wyniki badań, modele przyjęte w tym zakresie w poszczególnych gminach oraz poszczególnych miastach są wzajemnie zróżnicowane, co skutkuje odmienną liczbą wydawanych decyzji w rozmaitych ośrodkach. Liczba odmów wynosi w gminach średnio od 0 % do 30 % ogółu wydanych decyzji [Nowak, Kreja 2012 s. 6 – 8]. Powyższe ma istotny wpływ na przestrzeń, w tym zachowanie ładu przestrzennego. Im większa bowiem liczba decyzji lokalizacyjnych, tym trudniej ład przestrzenny jest chronić. Problem ten został poruszony również w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, w której zauważono, że poważną przeszkodą w zarządzaniu przestrzenią jest zbyt mały procent terenów (zwłaszcza w miastach) objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz obecna formuła wykorzystania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, powodująca w dłuższej perspektywie większe koszty dla inwestorów [Koncepcja 2011 s. 167]. Z przeprowadzonych badań gmin, zróżnicowanych wzajemnie pod wieloma względami, wynika, że można wyodrębnić trzy typy wykorzystywania instrumentów zarządzania przestrzenią w skali lokalnej:

- oparcie działań w przeważającym lub znaczącym zakresie na miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego;
- oparcie działań na instytucji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- wariant pośredni pomiędzy dwoma wymienionymi [Nowak 2012b s. 155].

**RYСУNEK 4.****Etapy zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym**

Źródło: opracowanie własne.

Proces związany z zarządzaniem przestrzenią na szczeblu lokalnym, z punktu widzenia wykorzystania instrumentów zarządzania przestrzenią, można podzielić na trzy etapy (Rysunek 4.). Pierwszy to diagnoza, sprowadzająca się przede wszystkim do opracowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz innych dokumentów określających ramy rozwoju lokalnego. Poza działaniami wynikającymi z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, również ważne wydaje się opracowanie koncepcji w ramach kolejnych działań składających się na bezpośrednią realizację kluczowych działań z zakresu zarządzania przestrzenią. W tym kontekście głównym elementem jest uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ale również wykorzystanie pośrednich instrumentów zarządzania przestrzenią. Następnie wprowadzone działania powinny być w miarę możliwości modyfikowane przez decyzje lokalizacyjne oraz zmiany planów miejscowych.

Niniejszy model zarządzania przestrzenią w pełnym stopniu może być trudny do wprowadzenia w konkretnych gminach, w których przestrzeń jest na różne sposoby zagospodarowana. Tym niemniej, wydaje się, że na każdym etapie (zwłaszcza w przypadku gmin do tej pory biernych pod względem zarządzania przestrzenią) niniejsze działanie może zostać rozpoczęte od dokonania aktualizacji studium.

## 5. Podsumowanie

System zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym stanowi ważny element systemu zarządzania gminą. Musi opierać się na aktywnej polityce przestrzennej, wykorzy-

stującej przede wszystkim miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jako instrument zarządzania. Należy podkreślić również to, że organy gmin powinny mieć świadomość tego, że kształtując przestrzeń i stosując poszczególne instrumenty zarządzania przestrzenią, wywierają wpływ na szereg zróżnicowanych czynników.

Model działania w zakresie zarządzania przestrzenią gmin, zarekomendowany do stosowania na rysunku 4., może być w rzeczywistości w wielu przypadkach realizowany w niewielkim stopniu. Uzasadnionym utrudnieniem mogą być przede wszystkim względy finansowe w gminach, które mogą blokować zastosowanie w pełni takiego modelu. Tym niemniej, w miarę możliwości, gminy powinny zbliżyć się w swoich działaniach, chociażby w jakiejś części, do powyższego sposobu funkcjonowania – wynika to właśnie z faktu, że zarządzanie przestrzenią w skali lokalnej to element zarządzania gminą ukierunkowanego na realizację zadań własnych, ważnych z punktu widzenia interesu publicznego. Natomiast zgodne, z tak rozumianym interesem publicznym, jest zachowanie ład przestrzennego i zrównoważonego rozwoju jako podstawowych zasad determinujących działania przestrzenne gminy.

### Literatura

- Czakon W. 2011 *Podstany metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, Warszawa.
- Gaczek W. 2003 *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Poznań – Bydgoszcz.
- Gawroński H. 2010 *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Warszawa.
- Flieger M. 2012 *Zarządzanie procesowe w urzędach gmin*, Poznań.
- Fogel P. 2012 *Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach*, Biuletyn KPZK PAN, z. 250, Warszawa.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2011*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Korenik S., Ślodyczek J. 2005 *Podstany gospodarki przestrzennej – wybrane aspekty*, Wrocław.
- Koźuch B. 2004 *Zarządzanie publiczne*, Warszawa.
- Kuciński K. 2009 *Geografia ekonomiczna*, Warszawa.
- Kuźnik F. 2012 *Polityka rozwoju i zarządzanie usługami publicznymi w strukturach samorządowych*, Studia KPZK PAN, t. CXLIII, Warszawa.
- Markowski T., Stawasz D. 2001 *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, Łódź.
- Nowacka E. 2012 *Władza samorządu lokalnego*, Warszawa.
- Nowak M. 2012 *Decyzje o warunkach zabudowy jako instrument zarządzania przestrzenią w podmiejskich gminach przygranicznych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10/2012, Warszawa.
- Nowak M. 2012 *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią*, Warszawa.
- Nowak M., Kreja P. 2012 *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jako instrument polityki przestrzennej w polskich metropoliach*, „Świat Nieruchomości”, nr 80/2012, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.

- Nowak M. 2011 *Czynniki prorozwojowe w procesie zarządzania miastem*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 1/2011, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Nowak M., Mickiewicz P. 2012 *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym*, Warszawa.
- Lackowska M. 2009 *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem*, Warszawa.
- Łaguna D. 2012 *Rola urbanisty w zarządzaniu przestrzenią miasta*, [w:] *Zarządzanie przestrzenią miasta*, M. Nowak, T. Skotarczak (red.), Warszawa.
- Parysek J. 2007 *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Poznań.
- Pasieczny J. 2012 *Gmina jako organizacja – zarządzanie gminą*, [w:] *Nowe kierunki w organizacji i zarządzaniu*, B. Glinka, M. Kosterka (red.), Warszawa.
- Pasieczny J. 2008 *Profile gmin w Polsce – zarządzanie rozwojem i zmianami*, Warszawa.
- Poskrobko B., Poskrobko T. 2012 *Zarządzanie środowiskiem w Polsce*, Warszawa.
- Wojciechowski E. 2012 *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa.