

*Paweł Mickiewicz**
*Maciej J. Nowak***

ZARZĄDZANIE PRZESTRZENIĄ NA SZCZEBLU LOKALNYM W GMINACH ATRAKCYJNYCH TURYSTYCZNIE I PRZYRODNICZO

SPATIAL MANAGEMENT AT LOCAL LEVEL WITHIN MUNICIPALITIES ATTRACTIVE FOR TOURISM AND NATURE

Wstęp

Zarządzanie przestrzenią gminy stanowi kluczowy proces z punktu widzenia rozwoju lokalnego i regionalnego. Poszczególne instrumenty zarządzania przestrzenią powinny pozytywnie wpływać na realizowane przez gminy funkcje, między innymi gospodarczą, społeczną, środowiskową, czy turystyczną. W praktyce jednak otwartym zagadnieniem może okazać się zakres realizacji wyznaczonych ustawowo i koncepcyjnie celów. Artykuł stanowi próbę określenia, w jaki sposób gminy atrakcyjne pod względem turystycznym wykorzystują instrument zarządzania przestrzenią w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Gminy atrakcyjne pod względem turystycznym cechują się, z punktu widzenia specyfiki terenu, dużą liczbą nieruchomości o wysokiej wartości (i wysokim wyrażanym względem nich popycie). Przy okazji zagospodarowywania tych nieruchomości może występować konflikt pomiędzy różnymi koncepcjami związanymi z zagospodarowaniem przestrzeni oraz jej użytkownikami. W związku z powyższym należy przyjąć hipotezę badawczą, zgodnie z którą gminy atrakcyjne pod względem turystycznym zdecydowanie chętniej i częściej stosują decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu od miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dziać się tak może z uwagi na obawy gmin przed finansowymi skutkami uchwalania planów miejscowych.

* dr hab., prof. Społecznej Akademii Nauk w Łodzi, kierownik Katedry Zarządzania w Gospodarce.

** dr, Wydział Technologiczny, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie.

System zarządzania przestrzenią w gminie

Jednostki samorządu terytorialnego wykonując zadania własne (również z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego) realizują jednocześnie funkcje władcze i uczestniczą w procesach decyzyjnych, wykorzystując narzędzia i zasady zarządzania publicznego¹. Zarządzanie przestrzenią gminy oparte jest o dwa podstawowe instrumenty: miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Dokumentem koordynacyjnym w tym zakresie jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które jednak nie wywiera bezpośrednich skutków w procesie kształtowania przestrzeni lokalnej. Stosowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wiązać się będzie niewątpliwie z dłuższą procedurą tworzenia dokumentu oraz możliwymi konsekwencjami finansowymi dla gminy, sprowadzającymi się do konieczności sfinansowania kosztów procedury tworzenia planu miejscowego oraz realizacją roszczeń odszkodowawczych kierowanych przez właścicieli nieruchomości, których wartość została wskutek wejścia planu miejscowego w życie obniżona.

Zamiast planu miejscowego gminy mogą stosować inny instrument mający wpływ na kształtowanie przestrzeni, czyli decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Instrument ten jest jednak krytykowany w literaturze przedmiotu za:

- indywidualny charakter,
- korupcjogenność²,
- brak dostatecznej gwarancji ochrony ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju,
- wypieranie planów miejscowych³.

Niezależnie od wskazanych skutków, bieżące stosowanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydawać się może dla wielu gmin zdecydowanie prostsze i mniej ryzykowne. Dochodzi więc w ten sposób do pewnego paradoksu: system zarządzania przestrzenią, wbrew intencjom jego twórców, prowadzi do częstszego stosowania przez organy gmin bardziej negatywnie wpływającego w szerszej perspektywie na przestrzeń instrumentu zarządzania przestrzenią. Niezależnie od zasygnalizowania konieczności przeprowadzenia zmian w tym zakresie, problemem może być optymalna polityka przestrzenna prowadzona przez gminy w obecnych uwarunkowaniach.

Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dzieli się na dwa rodzaje:

¹ B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004, s. 107.

² T. Markowski, *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” 2011, t. CXXXIV, Warszawa, s. 38.

³ T. Skotarczak, M. Nowak, *Podstawowe instrumenty i uwarunkowania zarządzania przestrzenią w Polsce*, w: M. Nowak, T. Skotarczak (red.), *Zarządzanie przestrzenią miasta*, Warszawa 2012, s. 17–20.

- decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego – dotyczącą określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami celów publicznych,
- decyzję o warunkach zabudowy – dotyczącą innej zmiany przeznaczenia terenu.

W drugim przypadku jedną z przesłanek ustalenia warunków zabudowy będzie zachowanie zasad kontynuacji funkcji i bliskiego sąsiedztwa. Zgodnie z nimi planowana inwestycja musi być zblizona do inwestycji zlokalizowanej na działce sąsiedniej. W praktyce organy gmin zupełnie odmiennie interpretują to, co znaczy porównywalność dwóch inwestycji i jak szeroki będzie zakres działek sąsiednich, porównywanych do działki, na której podejmowana jest inwestycja oceniana przez gminę.

Gminy turystyczne w zagospodarowaniu przestrzennym i rozwoju lokalnym

Jak już wskazano powyżej, gminy atrakcyjne pod względem turystycznym (gminy turystyczne) będą posiadały specyficzne uwarunkowania w zakresie zagospodarowania przestrzennego⁴. Wśród ważnych cech wpływających na specyfikę zarządzania przestrzenią w tego rodzaju gminach wymienić można:

- dużą liczbę występujących na terenie gminy obszarów cennych przyrodniczo (i związane z tym ograniczenia w zakresie zagospodarowania przestrzennego),
- duży popyt na nieruchomości położone w gminie (ze strony potencjalnych mieszkańców, nabywców „drugiego domu”, a także przedsiębiorców),
- dużą liczbę konfliktów przestrzennych.

Ostatnia z przesłanek stanowi oczywiście pochodną dwóch pierwszych. Zaznaczyć też można, że nierównowaga rynkowa określana jest w literaturze jako jeden z głównych problemów zagospodarowania przestrzennego⁵. Ograniczenia zagospodarowania przestrzeni połączone z dużym popytem na nieruchomości ze strony użytkowników przestrzeni mogą doprowadzać do licznych sporów, na różnych etapach formowania poszczególnych instrumentów zarządzania przestrzenią. Ponadto użytkownicy już dysponujący prawami do nieruchomości mogą być na różne sposoby ograniczani – z uwagi na przesłanki przestrzenne i środowiskowe – w ramach wyrażanych przez nich koncepcji zagospodarowania nieruchomości. Problemy te mogą pojawiać się zarówno przy miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, jak również decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Z badań przeprowadzonych pod kierunkiem Przemysława Śleszyńskiego i Jerzego Solona wynika, że konflikty pomiędzy funkcją turystyczną gmin a innymi ich funkcjami przejawiać się mogą przede wszystkim w:

- odległości planowanej zabudowy od linii brzegowej zbiorników i cieków wodnych,

⁴I. Sikorska-Wolak, *Kształtowanie funkcji turystycznych obszarów wiejskich – potrzeby i możliwości*, w: idem (red.), *Turystyczne funkcje obszarów wiejskich*, Warszawa 2009, s. 33.

⁵D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Łódź 2011, s. 206–207.

- odległością planowanej zabudowy od ścian lasu,
- zachowaniu określonego udziału powierzchni biologicznie czynnej,
- zabudową na gruntach prywatnych w obrębie parków narodowych,
- zabudową powiązaną z wyłączeniem gruntów z produkcji rolnej i leśnej,
- zabudową planowaną w wyższych partiach gór⁶.

Wskazane problemy mogą przyczynić się zarówno do ograniczonego stosowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak również dłuższego ustalania warunków zabudowy dla poszczególnych inwestycji. Konflikty mogą pojawiać się również na innej płaszczyźnie: pomiędzy realizacją celów turystycznych (celów atrakcyjnych z punktu widzenia ochrony środowiska) a koniecznością zachowania zasobów środowiska przyrodniczego⁷. Poziom atrakcyjności turystycznej terenu wynika z:

- walorów turystycznych,
- stanu środowiska naturalnego, jego czystości,
- rezultatów ochrony środowiska naturalnego,
- dostępności komunikacyjnej⁸.

Instrumenty zarządzania przestrzenią wywierają wpływ na każdy ze wskazanych czynników. Tym niemniej problematyczne w skali lokalnej będzie utrzymywanie jako priorytetowych w zarządzaniu przestrzenią wszystkich wskazanych elementów. Wydaje się, że wymaga to konkretnej, wyrażonej w tym kierunku koncepcji w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a następnie sukcesywnego (ale stałego) wdrażania poprzez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W działaniu w tym zakresie uwzględniać również należy specyfikę i zdolność do samoodtwarzania się środowiska⁹. Możliwe jest pogodzenie dążenia do rozwoju gospodarczego (turystyki) i zachowania wymogów środowiskowych¹⁰. Na pewno jednak działanie takie nie może być ograniczane do inicjatyw wyrażanych przez użytkowników przestrzeni. Potrzebne jest tutaj zaangażowanie władz samorządowych i rządowych różnych szczebli. Pogodzenie obu celów – również w sferze przestrzennej – nie może bowiem oznaczać realizacji każdego celu gospodarczego. Z różnych badań, między innymi przeprowadzonych przez Paulinę Bohdanowicz, wynika, że inwestycje turystyczne i ruch turystyczny mogą znacząco negatywnie oddziaływać na wartości środowiskowe¹¹. Tym bardziej więc w tym zakresie potrzebna jest określona na szczeblu podmiotów zarządzania publicznego praktyka.

⁶ P. Śleszyński, J. Solon, *Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach*, „Studia KPZK PAN” 2010, t. CXXX, Warszawa, s. 96–97.

⁷ A. Niezgodą, *Rozwój zrównoważony a strategia rozwoju lokalnego gmin turystycznych*, w: A. Rapacz (red.), *Gospodarka turystyczna w regionie. Wybrane zagadnienia jej funkcjonowania*, Jelenia Góra 2009, s. 14.

⁸ A. Balińska, *Atrakcyjność turystyczna wybranych gmin wiejskich Podlasia w opinii turystów*, w: idem (red.), *Potencjał turystyczny regionów*, Warszawa 2009, s. 33.

⁹ B. Poskrobko, *Zarządzanie środowiskiem*, Warszawa 2007, s. 47.

¹⁰ H. Kruk, *Przyrodnicza konkurencyjność regionów*, Toruń 2010, s. 175.

¹¹ P. Bohdanowicz, *Turystyka a świadomość ekologiczna*, Toruń 2008, s. 142–145.

Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w wybranych gminach atrakcyjnych turystycznie i przyrodniczo

W ramach prowadzonych badań skierowano wnioski o udostępnienie informacji publicznej oraz ankietę do wybranych gmin, uznanych za atrakcyjne pod względem turystycznym i środowiskowym. Na pytania i ankiety odpowiedzi udzieliły gminy: Mikołajki, Cisna, Szczawnica, Szaflary, Krościenko Wyżne, Czorsztyn, Świeradów-Zdrój, Łądek-Zdrój, Rabka-Zdrój, Kościelisko, Poronin, Karpacz oraz Zakopane. W niniejszej grupie ponad jedna trzecia (siedem gmin: Poronin, Karpacz, Łądek-Zdrój, Świeradów-Zdrój, Czorsztyn, Krościenko Wyżne oraz Kościelisko) objęta jest w pełni, bądź w przeważającym zakresie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. W związku z powyższym w gminach tych w żadnym, albo zupełnie ograniczonym zakresie wydawane są decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wskazać trzeba, że Rabka-Zdrój dopiero od 2011 roku prowadzi politykę przestrzenną opartą na planach miejscowych (dlatego analizuje się ją w dalszych badaniach) W gminie Zakopane plan miejscowy obejmuje ponad 20% powierzchni gminy, a w pozostałych gminach – do 20% powierzchni.

Pozostała grupa gmin (w tym gmina Rabka-Zdrój do 2010 roku) opierała dużą część działań w zakresie zarządzania przestrzenią na instrumencie, jakim jest decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Badania dotyczą więc gmin: Mikołajki, Cisna, Szczawnica, Szaflary, Rabka-Zdrój oraz Zakopane.

Tabela 1

Mediana dla liczby wydanych decyzji o warunkach zabudowy oraz procentowego udziału odmów w ogólnej liczbie wydanych decyzji – według kryterium lat (*Median of development orders number and percentage of refusals within overall number of decisions issued – criteria of years*)

Rok / Year	2008	2009	2010	2011
Liczba wydanych decyzji/Number of development orders	69,5	58	72	62
Udział procentowy odmów w zakresie ustalenia warunków zabudowy w ogólnej liczbie wydanych decyzji/Percentage of development order refusal	6,13	4,69	7,5	7,17

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w urzędach gmin.

Analizując wyniki badań trzeba mieć na uwadze fakt, że uwarunkowania związane z zarządzaniem przestrzenią są nieco odmienne w przypadku każdej gminy. Poszukując wspólnych tendencji w wybranych gminach turystycznych trzeba pamiętać, że będą one wzajemnie zróżnicowane pod względem wielko-

ści, charakteru, czy popytu na nieruchomości. Łączy je jednak wspólny zakres problemów i wyzwań związanych z zagospodarowaniem przestrzennym, opisany w poprzednim podrozdziale. Z tabeli 1 wynika, że w latach 2008–2011 liczba wydawanych decyzji o warunkach zabudowy (w badaniach nie uwzględniono decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego) utrzymuje się mniej więcej na podobnym poziomie. W latach 2010–2011 występuje natomiast zdecydowanie wyższa liczba odmów w zakresie ustalenia warunków zabudowy w ogólnej liczbie wydanych decyzji, niż w latach 2008–2009. Jest to wyrazem pewnych tendencji zachodzących w skali kraju, ale także może być odczytane jako dążenia badanych gmin do podwyższania jakości prowadzonej w skali lokalnej polityki przestrzennej. Większa liczba odmów ustalenia warunków zabudowy oznacza większy krytycyzm względem zgłaszanych projektów inwestycji i większą ochronę ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

Tabela 2

Mediana dla liczby wydanych decyzji o warunkach zabudowy oraz procentowego udziału odmów w ogólnej liczbie wydanych decyzji – według kryterium gmin (*Median of development orders number and percentage of refusals within overall number of decisions issued – criteria of municipalities*)

Gmina Municipality	Liczba wydanych decyzji Number of development orders	Udział procentowy odmów w zakresie ustalenia warunków zabudowy w ogólnej liczbie wydanych decyzji Percentage of development order refusal
Mikołajki	145,5	8,5
Cisna	30	0
Szczawnica	13	12,17
Szaflary	104,5	0
Rabka-Zdrój	19,5	16,25
Zakopane	139	6,65

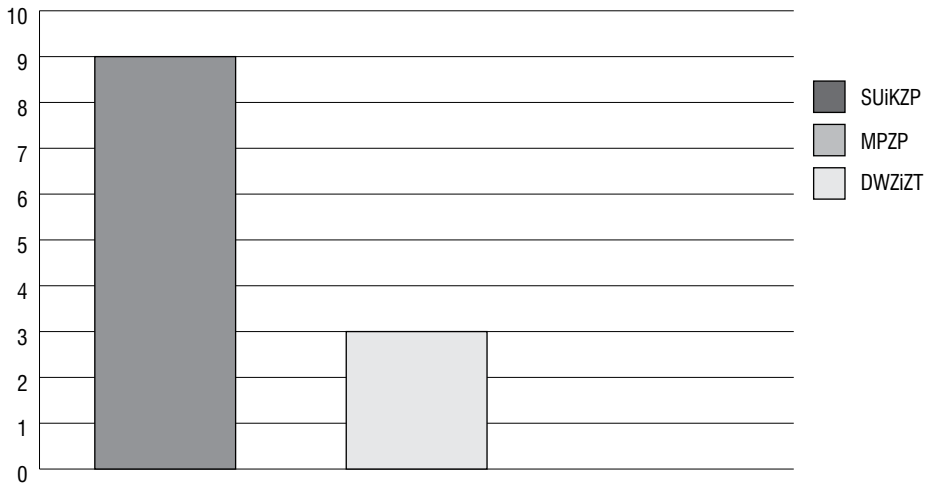
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w urzędach gmin.

Liczba wydawanych decyzji o warunkach zabudowy w skali roku jest zróżnicowana. Można wyodrębnić gminy wydające więcej decyzji i nie podchodzące względem tych decyzji krytycznie (Szaflary), można wyodrębnić także gminy, w których występuje tendencja do ograniczania liczby wydawanych decyzji, a te wydawane spotykają się z szerszą weryfikacją (Szaflary). W przeważającym zakresie z tabeli 2 wynika, że nawet gminy stosujące w większym zakresie decyzje o warunkach zabudowy, wyrażają względem nich pewien stopień krytycyzmu, co przejawia się w ogólnej liczbie odmów ustalenia warunków zabudowy. Ogółem

mediana dla badanych gmin w zakresie udziału procentowego liczby odmów w wydanych warunkach zabudowy wynosi 6,65. Zastrzec należy, że w przeciętnej gminie wiejskiej oraz wiejsko-miejskiej mediana będzie w tym zakresie zdecydowanie niższa¹².

Instrumenty zarządzania przestrzenią w ocenie przedstawicieli gmin atrakcyjnych pod względem turystycznym

Kolejnym etapem badań jest zweryfikowanie, jak przedstawiciele badanych gmin ustosunkowują się do systemu zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym. Ankiety zostały skierowane do wszystkich badanych gmin z prośbą o wypełnienie przez wójtów/burmistrzów/prezydentów lub pracowników samorządowych właściwych do spraw planowania przestrzennego.



Wykres 1

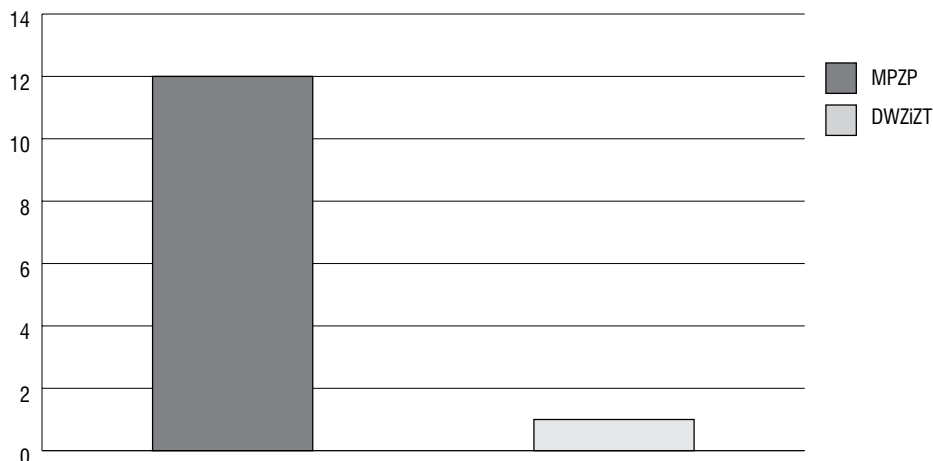
Określenie, który z instrumentów zarządzania przestrzenią najlepiej wpływa na rozwój gospodarczy (*Determination of which spatial management instrument has most positive influence on economic development*)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w gminach.

Z wykresu 1 wynika, że w zdecydowanej większości przedstawiciele badanych gmin zauważają najbardziej pozytywny wpływ miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na rozwój gospodarczy gmin. Część przedstawicieli gmin

¹²M. Nowak, *Zarządzanie rozwojem lokalnym przy wykorzystaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, maszynopis 2012, s. 110–140.

wskazuje jednak w tym przypadku, na bardziej pozytywny wpływ wywierany przez decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Drugą ze wskazanych opcji wybierają przedstawiciele niektórych (nie wszystkich) gmin, stosujących w przeważającym zakresie decyzję o warunkach zabudowy w praktyce. Tym niemniej dla większości nie jest wątpliwe, że rozwój gospodarczy (w tym rozwój usług turystycznych oraz inwestycji turystycznych) zdecydowanie łatwiejszy jest do zrealizowania i zaplanowania na poziomie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.



Wykres 2

Określenie, który z instrumentów zarządzania przestrzenią korzystniej kształtuje przestrzeń w gminie (*Determination of which spatial management instrument shapes space within municipality more favourably*)

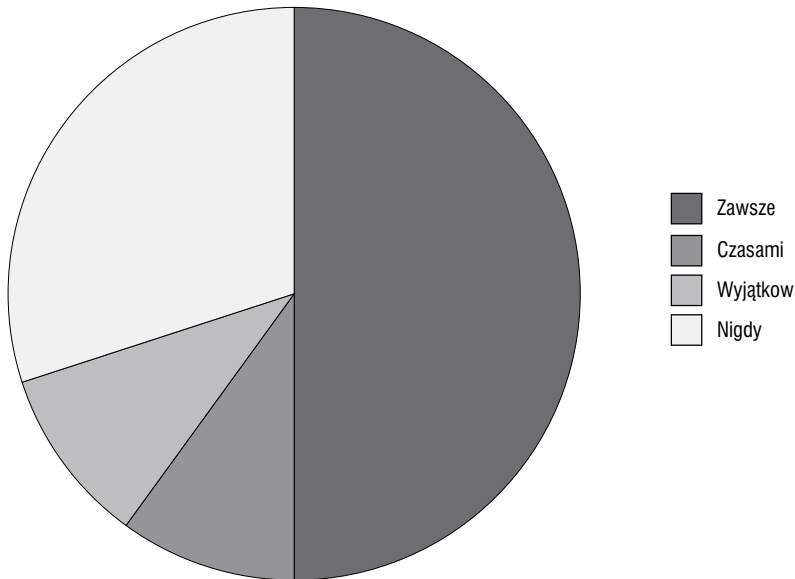
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w gminach.

Przedstawiciele badanych gmin dostrzegają bardziej pozytywny wpływ miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w kontekście jego roli w kształtowaniu przestrzeni. Przeważająca część badanych gmin widzi jego pozytywną rolę w tym kontekście. Powyższe wynika niewątpliwie z doświadczeń samorządów dotyczących rozwiązywania konfliktów przestrzennych. Może to być szczególnie widoczne na tle uwarunkowań przestrzennych badanych gmin i występujących w nich konfliktów przestrzennych pomiędzy inwestycjami turystycznymi a zachowaniem walorów przyrodniczych terenów. Na pewno zdecydowanie łatwiej jest rozwiązywać takie dylematy w ramach uchwalanego aktu prawa miejscowego, a więc aktu o charakterze generalnym, odnoszącego się zazwyczaj do większej powierzchni i współtworzonego przez różne podmioty (choć z drugiej strony wydawać by się mogło, że obecna procedura w tym zakresie jest nawet zbyt szeroka i czasochłonna), niż posiadającej charakter indywidualny decyzji administracyjnej.

Zastrzec należy, że pomimo tak pozytywnej oceny planu miejscowego (zdecydowanie bardziej pozytywnej, niż w szerzej wyodrębnianych grupach gmin), część gmin nie korzysta na bieżąco w sposób aktywny z tego instrumentu (choć nie jest to zjawisko tak częste jak w innych kategoriach gmin). Rozbieżność pomiędzy ocenami a praktyką działania – jak wynika z przeprowadzonych wywiadów bezpośrednich – stanowi przede wszystkim skutek problemów finansowych gmin i dużych wydatków związanych z:

- uchwaleniem planu miejscowego,
- odszkodowaniami wypłacanymi względem właścicieli nieruchomości objętych planem miejscowym.

Dodać można, że przedstawiciele badanych gmin postrzegają uchwalenie planu miejscowego jako dodatkową mobilizację do określonych – ujętych w planie inwestycji – co również czasem może stanowić czynnik odstrasżający przed konkretnymi działaniami.



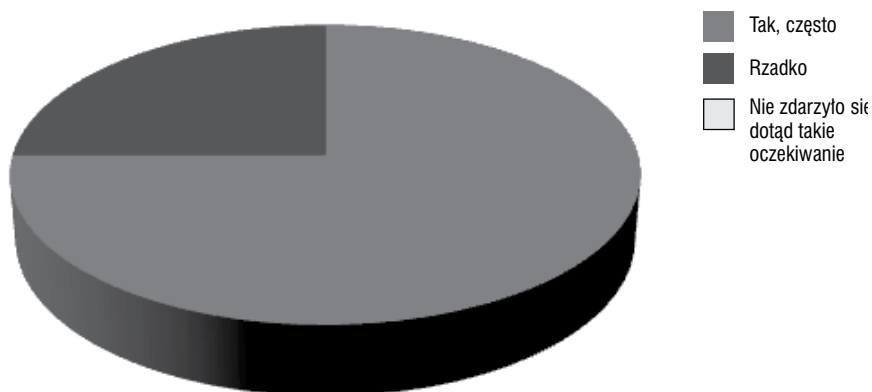
Wykres 3

Odpowiedź na pytanie, czy przedstawiciele gmin uwzględniają zapisy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych (*Answer to the question whether municipal representatives take development order into consideration, when issuing decisions on localisation*)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w gminach.

W pewnym zakresie ocenę związaną z negatywnym wpływem decyzji o warunkach zabudowy na ład przestrzenny potwierdzają wyniki zaprezentowane na wykresie 3. Pomimo braku obowiązku ustawowego, weryfikowanie zgodności

wydawanych decyzji o warunkach zabudowy z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, podejmowanie działań w tym zakresie może w pewnym stopniu gwarantować zachowanie ładu przestrzennego. Z wykresu 3 wynika, że jedynie w połowie gmin niniejsza zgodność jest regularnie weryfikowana. W pozostałych przypadkach gmin w zasadzie brakuje gwarancji tego, żeby stosowane decyzje o warunkach zabudowy jako instrument zarządzania przestrzenią wiązać by się w jakikolwiek sposób miały z ładem przestrzennym. Gwarancją taką nie jest realizacja zupełnie rozbieżnie w różnych gminach interpretowanych zasad kontynuacji funkcji i bliskiego sąsiedztwa – przesłanek wydawania decyzji. Chociaż w przypadku gmin atrakcyjnych pod względem turystycznym zauważyć można większy stopień krytycyzmu przy wydawaniu decyzji, niż w innych kategoriach gmin wiejskich oraz wiejsko-miejskich. Nie dotyczy to jednak wszystkich badanych gmin.



Wykres 4

Ocena przedstawicieli gmin, czy inwestorzy prowadzący działalność gospodarczą w gminie wyrażają względem gminy oczekiwania w zakresie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (*Assessment by municipal representatives, whether entrepreneurs active within municipality expect adoption of development order*)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w gminach.

Z wykresu 4 wynika, że w badanych gminach zauważalna jest presja inwestorów dotycząca uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Powyższe upoważnia do wniosku, że nie tylko na poziomie organów gmin, ale również innych użytkowników przestrzeni zauważalna jest kluczowa rola miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w procesie realizacji inwestycji o charakterze turystycznym. Potwierdza to wcześniejsze tezy o pozytywnej roli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w kształtowaniu ładu przestrzennego.

Uwagi końcowe

W gminach atrakcyjnych pod względem turystycznym i środowiskowym, najważniejszym stosowanym instrumentem zarządzania przestrzenią powinien być miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Tylko taki plan może zapewnić kompromis i harmonijne wdrażanie funkcji turystycznej i środowiskowej gminy. Decyzja o warunkach zabudowy może zdecydowanie częściej prowokować w takich sytuacjach konflikty przestrzenne. Przedstawione powyżej podejście jest akceptowane przez większość badanych gmin turystycznych. Można dodać, że w gminach atrakcyjnych turystycznie plan miejscowy jest popularniejszy jako instrument zarządzania przestrzenią, niż w gminach wiejskich oraz wiejsko-miejskich. Tym niemniej wyodrębnić można wciąż część gmin, które z uwagi na kwestie finansowe i problemy proceduralne, opierają politykę przestrzenną na decyzjach o warunkach zabudowy. Zastrzec trzeba, że gminy turystyczne są bardziej krytyczne przy ustalaniu warunków zabudowy, niż gminy ogółem, tym niemniej niniejszy instrument nie zapewnia dostatecznej ochrony ładu przestrzennego ani zrównoważonego rozwoju. W związku z powyższym, poza kierowaniem do gmin atrakcyjnych turystycznie rekomendacji w zakresie uchwalania planu miejscowego zasadne byłoby przemyślenie zmian, a nawet eliminacji obecnej formuły decyzji o warunkach zabudowy. Obligatoryjne powiązanie tych decyzji ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub doprecyzowanie zasad bliskiego sąsiedztwa i kontynuacji funkcji (przesłanek wydawania decyzji) może chociaż w jakimś zakresie wpłynąć na bardziej efektywną i pożyteczną rolę tych decyzji w zarządzaniu przestrzenią na szczeblu lokalnym.

BIBLIOGRAFIA

- Balińska A. 2009.** *Atrakcyjność turystyczna wybranych gmin wiejskich Podlasia w opinii turystów*, w: A. Balińska (red.), *Potencjał turystyczny regionów*, Wydawnictwo Naukowe SGGW, Warszawa.
- Bohdanowicz P. 2008.** *Turystyka a świadomość ekologiczna*, Adam Marszałek, Toruń.
- Koźuch B. 2004.** *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa.
- Kruk H. 2010.** *Przyrodnicza konkurencyjność regionów*, Dom Organizatora, Toruń.
- Markowski T. 2011.** *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, w: T. Markowski, P. Żuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia KPZK PAN”, t. CXXXIV, Warszawa.
- Niezgoda A. 2009.** *Rozwój zrównoważony a strategia rozwoju lokalnego gmin turystycznych*, w: A. Rapacz (red.), *Gospodarka turystyczna w regionie. Wybrane zagadnienia jej funkcjonowania*, Ad Rem, Jelenia Góra.
- Nowak M. 2012.** *Zarządzanie rozwojem lokalnym przy wykorzystaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, maszynopis.

Poskrobko B. 2007. *Zarządzanie środowiskiem*, PWE, Warszawa.

Sikorska-Wolak I. 2009. *Kształtowanie funkcji turystycznych obszarów wiejskich – potrzeby i możliwości*, w: I. Sikorska-Wolak (red.), *Turystyczne funkcje obszarów wiejskich*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.

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

Stawasz D., Drzazga D., Szydłowski C. 2011. *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

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

STRESZCZENIE

W artykule dokonano charakterystyki polityki przestrzennej w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w wybranych gminach atrakcyjnych pod względem turystycznie. Atrakcyjność przyrodnicza i turystyczna terenów położonych w gminie może determinować ich wartość rynkową. W związku z powyższym problematycznym zagadnieniem dla budżetu gmin okazać się może uchwalanie w znaczącym zakresie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Celem artykułu jest zweryfikowanie, jakie miejsce w procesie zarządzania przestrzenią gminy zajmuje instrument zastępujący plany miejscowe, czyli właśnie decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

SŁOWA KLUCZOWE: Planowanie przestrzenne, decyzja warunki zabudowy, gminy turystyczne

SUMMARY

The following article describes topic of spatial policy in the field of issuing development orders in selected municipalities attractive for tourism. Such elements together with accompanying natural areas may determine their market value. Due to that it may be problematic for municipalities budgets to pass majority of spatial development plans. The aim of this article is to verify which place in municipal spatial management is occupied by development order, which as instrument effectively replaces local plans.

KEYWORDS: Spatial planning, development order, touristic municipalities