

**PIOTR KOPYCIŃSKI**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**MACIEJ NOWAK**

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

**NOWE INSTRUMENTY OCHRONY KRAJOBRAZU  
A ZARZĄDZANIE PUBLICZNE. PERSPEKTYWA  
WSPÓLZARZĄDZANIA (*GOVERNANCE*)  
I NEOWEBERYZMU (*NEO-WEBERIAN STATE*)**

**Abstract:** *New Instruments of Landscape Protecting vs. Public Management. The Perspective of Public Co-ordination Governance and Neo-Weberian State.* The aim of the article is to assess introduced by landscape instruments and rules from the perspective of selected methods of co-ordination – governance and neo-Weberian-state. An attempt was made to determine the extent to which the view of governance and neo-Weberian-state is, and what ultimately should be taken into account in the analyzed law regulations, which are part of the system of spatial planning system.

**Keywords:** Governance, landscape, neo-Weberian state, spatial planning system.

## **Wprowadzenie**

W ostatnich latach można zauważyć tendencję, w ramach której system gospodarki przestrzennej jest zmieniany „sektorowo“. Zachowując dotychczasowe narzędzia planowania przestrzennego dodaje się nowe, dotyczące szczegółowej problematyki lub też do istniejących instytucji prawnych dodaje się przepisy różnicujące je w konkretnych przypadkach. Jednym z przykładów tych tendencji jest *Ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu* (tzw. *Ustawa krajobrazowa*). Administracja publiczna, w tym przypadku organy samorządu terytorialnego, otrzymują więc nowe narzędzia gospodarowania przestrzenią.

Taka tendencja jest zbieżna z dyskusją toczoną z perspektywy teorii zarządzania publicznego, w której pojawiają się głosy, że powodzenie reform jest uzależnione nie tylko od charakterystycznych dla współzarządzania (*governance*)<sup>1</sup> interakcyjności i współzależności procesów rządzenia, ale i od funkcjonowania sprawnej i stabilnej administracji publicznej. To współczesne nawiązanie do myśli M. Webera jest nazywane neoweberyzmem.

Celem rozdziału jest ocena wprowadzanych przez tę ustawę instrumentów ochrony krajobrazu, z uwzględnieniem wspomnianych metod koordynacji (zarządzania publicznego) – współzarządzania i neoweberyzmu. Należy bowiem wyjść z założenia, że każda zmiana ustawowa powinna być powiązana z wybranym modelem zarządzania publicznego i że ustawodawca, wprowadzając te regulacje, powinien mieć tego świadomość. Nawet jeżeli nie można tego stwierdzić w ramach określonego procesu ustawodawczego, ważne wydaje się realne odniesienie do powyższych koncepcji i skutków wprowadzanych regulacji. W takim przypadku bowiem można je znacznie bardziej szczegółowo zweryfikować i ocenić.

## 1. Metody zarządzania publicznego (*governance*, neoweberyzm)

Kooiman wyprowadza trzy typy interakcji istotnych z perspektywy teorii rządzenia. Wskazuje na samozarządzanie (najbardziej chaotyczne i płynne formy interakcji), współrządzenie (względna równość jednostek w strukturze oraz autonomia, od której odejście jest możliwe jedynie częściowo w ramach porozumień i innych zobowiązań) oraz zarządzanie hierarchiczne (najbardziej sformalizowane interakcje, gdzie istnieją prawa i obowiązki wobec nadrzędnych i podrzędnych obowiązków i zadań, a także pozytywne i negatywne sankcje) [Kooiman 2008, s. 144]. Na tej podstawie możemy wyróżnić trzy sposoby koordynacji działań: rynek, układ sieciowy oraz hierarchię. Operacjonalizacja tego sposobu rozumowania pozwala wyróżnić trzy podstawowe modele zarządzania publicznego (koordynacji działań zbiorowych):

1. Hierarchiczny model idealnej biurokracji skonstruowany przez Webera. W tym ujęciu państwo i reprezentujący go aparat biurokratyczny są głównymi autorami i wykonawcami polityk publicznych. Model weberowski bazuje przede wszystkim na regulacjach prawnych, a istotne staje się formalizowanie celów, reguł i mechanizmów

---

<sup>1</sup> O *governance* patrz szerzej: [Hausner 2008].

- rządzenia. Wśród atutów takiego podejścia można wymienić precyzję działania, stabilność, dyscyplinę i lojalność [Weber 1965, s. 337].
2. Nowe Zarządzanie Publiczne (NZP), odzwierciedlające rynkowe podejście do koordynowania spraw publicznych, oparte na wykorzystaniu technik biznesowych w celu poprawy efektywności sektora publicznego i menadżerskiego podejścia do zarządzania jako remedium na problemy funkcjonowania państwa i aparatu administracyjnego [Osborne, Gaebler 1992; Pollit, Dan 2011].
  3. Współzarządzanie (*governance*) i pochodne, w tym współzarządzanie wielopoziomowe (*multi-level governance*), gdzie podkreśla się interakcyjność i współzależność procesów rządzenia [Hausner 2008], realizowanych na wielu szczeblach władzy (poziom krajowy, regionalny, lokalny i ponadnarodowy). Współzarządzanie to sieciowy sposób koordynacji działań.

Mimo nacisku na różne aspekty rządzenia, kolejne metody koordynacji nie powstawały w zupełnym oderwaniu od poprzednich. Warto podkreślić ich ewolucyjny charakter – część założeń modelu biurokratycznego Webera zostało inkorporowanych do Nowego Zarządzania Publicznego i współzarządzania. Współcześnie, wobec niepowodzenia wdrażania reform w duchu NZP [Drechsler, Kattel 2008; Randma-Liiv 2008] i pewnych mankamentów współzarządzania, wśród badaczy zauważalny jest powrót do myśli weberowskiej, zgodnie z którą jednym z podstawowych warunków powodzenia reform jest funkcjonowanie sprawnej i stabilnej administracji publicznej. Ten sposób myślenia, który w przyszłości może stać się nowym paradygmatem rządzenia, jest nazywany neoweberyzmem (*neo-Weberian state*). Jednak, jak dotąd w praktyce wciąż mocne zakorzenienie ma współzarządzanie wielopoziomowe, usankcjonowane w wielu dokumentach Unii Europejskiej, począwszy od Traktatu z Maastricht, przez *Białą księgę Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów* [Komitet Regionów... 2009], czy raporty kohezyjne [Komisja Europejska 2010]. W obliczu zarzucenia myślenia w kategoriach NZP, w tej części opracowania warto zaprezentować dwa podejścia do koordynacji działań zbiorowych: dominujące obecnie współzarządzanie oraz perspektywiczne podejście neoweberowskie.

W prezentowanym opracowaniu odwołano się do współzarządzania wielopoziomowego, gdyż termin *współzarządzanie* nie w pełni oddaje istotę mechanizmu koordynacji wykorzystywanego w politykach publicznych. Szczególnego znaczenia nabiera bowiem realizacja działań na kilku poziomach – nie tylko krajowym, lecz także ponadnarodowym (np. unijnym) oraz

na różnych szczeblach władzy w ramach kraju (*sub-national*), np. regionalnym i lokalnym. W związku z tym trafniejsze będzie powołanie się na koncepcję *multi-level governance*. Jest to odmiana współzarządzania, która, zachowując wszelkie jego atrybuty [zob. Hausner 2008, s. 396–426], uwypukla rozproszenie władzy i związane z tym konsekwencje.

Współzarządzanie wielopoziomowe jest szczegółowo omawiane w literaturze przedmiotu [np. Ansell 2000; Bruszt 2008; Hooghe, Marks 2001]. W tym miejscu warto wymienić jego najważniejsze cechy. Należą do nich [Kopyciński 2014, s. 36]:

- Pionowa i pozioma dezagregacja roli państwa związana z procesami integracji (europeizacji) i regionalizacji, co w rezultacie prowadzi do wieloszczeblowości (wielopoziomowości) władzy, dzielenia się odpowiedzialnością i zachodzeniem kompetencji różnych podmiotów.
- Dopuszczenie możliwości funkcjonowania nieograniczonej liczby niezależnych od siebie i elastycznych (powoływanych zgodnie z aktualnymi potrzebami) centrów decyzyjnych.
- Państwo jako pośrednik w powstawaniu pionowych i poziomych powiązań sieciowych i we wzmacnianiu znaczenia podmiotów niepaństwowych, a zarazem koordynator takich powiązań.
- Występowanie pośrednich między rynkiem a hierarchią form organizacyjnych.
- Znaczenie relacji (interakcji) między podmiotami uczestniczącymi w procesach rządzenia, które w dużej mierze funkcjonują na podstawie zaufania.
- Zmiana formy koordynacji z nakazowej na negocjacje.
- Znaczenie instytucji.
- Zależność od ścieżki rozwoju (*path dependence*).
- Znaczenie podejścia oddolnego do realizacji zadań publicznych i terytorium jako miejsca wymiany wiedzy i informacji.

Z kolei neoweberyzm, według Pollitta i Bouckaerta [2011] może być rozumiany jako zróżnicowany (zindywidualizowany) proces reformowania administracji publicznej, który obserwowany jest od lat 90. XX w. w krajach Europy Zachodniej. Jego zasadniczą cechą charakterystyczną jest podkreślenie roli państwa i wartości weberowskich. W takim kontekście mówią o państwie neoweberowskim (*Neo-Weberian State* – NWS), które funkcjonuje zarówno na podstawie poglądów Webera, jak i czerpie z dorobku NZP i współzarządzania. Z klasycznego ujęcia weberowskiego takie państwo posiada następujące cechy [Pollitt, Bouckaert 2011, s.118-119]:

- potwierdzenie roli państwa jako głównego koordynatora rozwiązań dla nowych problemów, takich jak: globalizacja, zmiany technologiczne, demograficzne i zagrożenia dla środowiska naturalnego;
- potwierdzenie roli demokracji przedstawicielskiej (zarówno na poziomie centralnym, regionalnym, jak i lokalnym), jako elementu legitymizacji wewnątrz aparatu państwowego;
- wskazanie kluczowej roli prawa administracyjnego, w procesie modernizacji podstawowych zasad odnoszących się do relacji obywatel-państwo, w tym takich kategorii, jak równość wobec prawa, prywatność, bezpieczeństwo prawne i prawna kontrola nad działaniami państwa i jego instytucji;
- zachowanie idei służby publicznej z charakterystycznymi dla niej elementami, jej statusem, kulturą i zasadami organizacyjnymi.

Wśród cech neoweberowskich należy wymienić [Pollitt i Bouckaert 2011]:

- przejście od orientacji skoncentrowanej na biurokrację (orientacji wewnętrznej) – koncentracja na przepisach – w kierunku orientacji skupionej na obywatelach i ich potrzebach oraz oczekiwaniach (orientacja zewnętrzna). Główna droga do osiągnięcia tego celu nie prowadzi przez wykorzystanie mechanizmów rynkowych (choć okazjonalnie mogą się przydać), ale przez stworzenie profesjonalnej kultury jakości obsługi;
- uzupełnienie demokracji przedstawicielskiej przez różne mechanizmy konsultacji oraz bezpośrednią reprezentację spojrzenia obywateli (bezpośredni udział obywateli);
- zmiana w zakresie zarządzania zasobami w ramach administracji, polegająca na przeformułowaniu odpowiednich przepisów prawa, tak aby zachęcić do zmiany w stronę osiągania wyników, odejścia od kontrolowania przede wszystkim poprawności proceduralnej (rezultat a nie proces);
- profesjonalizacja usług publicznych, tak aby biurokraci nie byli po prostu ekspertami od procedury (kompetentnymi przede wszystkim w zakresie prawnych uwarunkowań) właściwej dla ich obszaru działalności, ale aby byli również profesjonalnymi menedżerami, ukierunkowanymi na zaspokojenie potrzeb obywateli/użytkowników.

Wdrażanie reform zgodnie z założeniami neoweberyzmu nie oznacza jednak zupełnej rezygnacji z doświadczeń płynących z NZP i współzarządzania. Jak zauważa Potůček [2008], koncepcja *governance* stała się wręcz inspiracją dla podejścia neoweberowskiego. Zdaniem wspomnianego autora,

podejścia te na poziomie ogólnym wydają się być kompatybilne. Potůček wskazuje, że współzarządzanie umożliwi nowe spojrzenie na różne funkcje państwa neoweberowskiego, uwzględniając zachodzące zmiany uwarunkowań światowych i unijnych. Z kolei Pollitt i Bouckaert [2011, s. 118-119] widzą powiązania pomiędzy neoweberyzmem a NZP, choć w tym pierwszym przypadku nacisk kładziony jest na inne akcenty. Neoweberyzm nie neguje bowiem potrzeby modernizacji aparatu państwowego, ale nie uznaje rozwiązań ze świata biznesu jako odpowiedzi na wszystkie problemy państwa. Tradycyjny model biurokracji charakteryzują pewne unikalne wartości, które powinny być zachowane (jasna odpowiedzialność, rzetelność, przewidywalność, ciągłość, szczególna koncentracja na przepisach prawa). Kluczem do sukcesu realizacji polityk publicznych jest znalezienie sposobu, aby połączyć te cechy z bardziej efektywnymi, sprawnymi procedurami i bardziej elastycznymi, reagującymi postawami wobec zmieniających się potrzeb obywateli oraz coraz bardziej zróżnicowanego społeczeństwa [Ćwiklicki *et al.* 2015].

Reasumując można powiedzieć, że odpowiedzią na mankamenty NZP i współzarządzania jest propozycja powrotu do dorobku Webera, zmodyfikowana o pozytywne doświadczenia Nowego Zarządzania Publicznego i współzarządzania [Kopyciński 2016]. Jak dotąd, takie myślenie funkcjonuje jednak tylko w rozważaniach teoretycznych. Patrząc z perspektywy krajów Unii Europejskiej, zaleca się przygotowanie i wdrażanie polityk publicznych na podstawie założeń współzarządzania wielopoziomowego.

## **2. Nowe instrumenty ochrony krajobrazu (uchwała reklamowa, audyt krajobrazowy)**

Problematyka ochrony krajobrazu była przedmiotem licznych analiz w literaturze przedmiotu [por. m.in. Bohm 1994; Richling, Solon 2011]. Przekłada się to również na wymiar prawny. Rzeczpospolita Polska jest stroną Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, sporządzonej 20 października 2000 r. we Florencji [*Europejska Konwencja...* 2006]. W ramach Konwencji (opartej również na innych aktach prawa europejskiego *sensu largo*) przyjęto, że krajobraz stanowi kluczowy element dobrobytu całości społeczeństwa i jednostek oraz że jego ochrona, a także gospodarka i planowanie niesie w sobie prawa i obowiązki dla każdego człowieka. Wśród najważniejszych elementów Konwencji warto wskazać na:

- konieczność podjęcia przez państwa członkowskie działań na rzecz uznania krajobrazów jako istotnego komponentu otoczenia ludzi, usta-

nowienia i wdrożenia polityki w zakresie krajobrazu i zintegrowania krajobrazu z własną polityką w zakresie planowania regionalnego i urbanistycznego;

- zdefiniowania przez każde z państw celów jakości krajobrazów dla zidentyfikowanych i ocenionych krajobrazów;
- konieczność wprowadzenia „instrumentów ochrony krajobrazu“.

Można więc przyjąć, że na szczeblu europejskim zostały wyznaczone ogólne ramy działań związanych z ochroną krajobrazu. Warto wskazać, że w różnych państwach w różnym stopniu wskazane ogólne wytyczne zostały zastosowane. W przypadku RP, ustawa podejmująca w szerszym stopniu niniejsze kwestie [*Ustawa 2015*] weszła w życie dopiero 11 września 2015 r., a więc prawie dziesięć lat po ratyfikacji konwencji. Niemniej rolą władzy na szczeblu państwowym było przede wszystkim:

- określenie narzędzi ochrony krajobrazu,
- przyporządkowanie tych narzędzi do poszczególnych szczebli władz samorządowych,
- włączenie stworzonych narzędzi ochrony krajobrazu do krajowego systemu planowania przestrzennego i systemu ochrony przyrody.

Można więc przyjąć, że w związku ze stworzeniem narzędzi ochrony krajobrazu ustawodawca przekazał władzom samorządowym pewne nowe możliwości związane z kształtowaniem przestrzeni. O ile jednak władze wojewódzkie mają obowiązek wdrażać nowe narzędzia ochrony krajobrazu, o tyle narzędzia przyporządkowane władzom gminnym są fakultatywne. W literaturze nowe rozwiązania oceniane są na różne sposoby, czasem jako niedostatecznie efektywne [*Kasprzak, Raszka 2016; Fogel 2015*].

Na szczeblu wojewódzkim narzędziem ochrony krajobrazu jest audyt krajobrazowy. Jest on sporządzany przez organy samorządu województwa nie rzadziej niż raz na 20 lat. Jego rolą jest określenie i identyfikacja krajobrazów na obszarze całego województwa, określenie ich cech charakterystycznych, a także dokonanie oceny ich wartości. Na tym szczeblu są więc uwzględnione w większości oraz skonkretyzowane wytyczne zawarte w konwencji. Poza określeniem w ramach audytu krajobrazów w województwie i lokalizacji krajobrazów priorytetowych, należy zwrócić uwagę na zawarte w nich również rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania obszarów.

Audyt krajobrazowy jest aktem prawnym wewnątrznie obowiązującym, wywierającym jednak znaczny wpływ na inne akty planistyczne i działania władz samorządowych [*Fogel 2016*]. Przejawia się to przede wszystkim w:



- konieczności uwzględnienia rekomendacji i wniosków z audytu krajobrazowego w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz częściowo miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (w tym ostatnim przypadku władze województwa uzyskały prawo weryfikacji projektów planów miejscowych pod względem zgodności z audytem krajobrazowym);
- uzależnieniu od treści audytu krajobrazowego stopnia sprawności zmiany granic, a także tworzenia parków krajobrazowych oraz obszarów chronionego krajobrazu;
- poszerzeniu o wytyczne zawarte w audycie krajobrazowym zakresu planów ochrony dla form ochrony przyrody;
- możliwości współkształtowania przez treść audytów krajobrazowych procedur związanych z oceną oddziaływania na środowisko.

Władze województw muszą więc (jednak w odległej perspektywie czasu) określić w audytach krajobrazowych swoją koncepcję związaną z kształtowaniem krajobrazu i przy okazji określić zakres swojego wpływu na politykę przestrzenną i ochronę przyrody podejmowaną na szczeblu organów gminy i organów ochrony przyrody. Przy wariancie bardziej radykalnym władze województwa uzyskały możliwość silnego kształtowania tych działań i narzucania wskazanym organom administracji publicznej konkretnych rozwiązań.

Na szczeblu lokalnym narzędziem ochrony krajobrazu jest gminna uchwała reklamowa. Jak wskazano powyżej jest ona fakultatywna. Jeżeli jednak rada gminy zdecyduje się ją podjąć, to musi ona zawsze obejmować powierzchnię całej gminy i wywoływać skutki powszechnie wiążące dla konkretnych użytkowników przestrzeni. Uchwała nie dotyczy wszystkich kompleksowych zagadnień związanych z ochroną krajobrazu (tak jak jest to w przypadku audytu krajobrazowego), a jedynie jednej grupy zagadnień. Wyznacza bowiem zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Uchwała jako akt prawa miejscowego może:

- zakazywać sytuowania określonych obiektów i urządzeń w części gminy;
- określać konkretne parametry techniczne, do których te obiekty i urządzenia muszą być dostosowane;
- wprowadzać obowiązek dostosowania istniejących obiektów i urządzeń do nowych wytycznych.



Natomiast w szerszej perspektywie przedmiotowa uchwała wywołuje następujące skutki:

- wprowadza możliwość obciążenia przez radę gminy użytkowników przestrzeni opłatą reklamową (i ukształtowaniem stawek tej opłaty w ramach wskazanych w ustawie);
- powoduje konsekwencję w postaci obowiązku zapłaty przez podmioty, które nie dostosowały się do wytycznych zawartych w uchwale kar pieniężnych (wymierzanych jednak również przez władze gminy – wójta/ burmistrza/ prezydenta miasta w drodze decyzji administracyjnej);
- ograniczenie roli i zakresu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W przyjętych rozwiązaniach można zauważyć pewne prawidłowości. W ramach tworzenia audytów krajobrazowych władze województw mogą, w zależności od uznania, przyjąć różne koncepcje. Mogą w sposób wiążący narzucić wiele rozwiązań innym organom administracji publicznej, ale mają też możliwość wprowadzania do audytów rozwiązań elastycznych. Zależać to może nawet od samej formy audytu, np. stopnia szczegółowości zawartych tam rekomendacji i wniosków. Z kolei władze gminy przy okazji sporządzania uchwały reklamowej, muszą określać rozwiązania w sposób jednoznacznie kategoriyczny, bez opcji nadmiernego ich warunkowania. W obu przypadkach nowe akty w przeważającym zakresie opierają się na rozwiązaniach natury przyrodniczej, środowiskowej i urbanistycznej.

Warto również zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię. W trakcie sporządzania audytu krajobrazowego obowiązkowe jest zasięgnięcie przez władze województwa opinii o jego projekcie od regionalnego dyrektora ochrony środowiska, dyrektora parków narodowych, wojewódzkiego konserwatora zabytków oraz rad gmin (a więc organów, które później w różnym zakresie będą audyt wykonywać). Opinie te jednak dla województwa nie są wiążące [Nowak 2016]. W ramach kolejnego etapu każdy zainteresowany może wnieść uwagi do projektu. Jeżeli opinia rady gminy lub uwagi zgłoszone w ramach konsultacji społecznych nie zostaną uwzględnione, sejmik województwa musi uzasadnić zasadność tego stanowiska. Trochę na podobnej zasadzie – zwłaszcza w odniesieniu do konsultacji społecznych – sporządzana jest uchwała reklamowa w gminie. Ponadto obowiązkowo swoje opinie lub uzgodnienia względem projektu uchwały muszą przedstawić (w zakresie swojej właściwości, występującej w zależności od cech obszaru konkretnej gminy) regionalny dyrektor ochrony środowiska, wojewódzki konserwator zabytków, minister właściwy do spraw zdrowia, organ Państwowej Straży Pożarnej oraz marszałek województwa.

### 3. Ocena nowych instrumentów ochrony krajobrazu z perspektywy metod zarządzania

Opisane nowe instrumenty ochrony krajobrazu (audyt krajobrazowy oraz uchwała reklamowa) należy uznać za krok w kierunku uporządkowania zagadnień związanych z zarządzaniem przestrzenią. Po 1989 r. można zaobserwować przejście z jednej skrajności – modelu hierarchicznego, opartego na centralnym planowaniu, do drugiej – modelu rynkowego, z prymatem prawa własności, odrzucającego nawet te wydaloby się słuszne ograniczenia oraz szerszą perspektywę, którą zapewniało planowanie. Zmarginalizowano choćby znaczenie urbanistów, który w przeszłości byli kreatorami ładu przestrzennego na obszarach miejskich [Springer 2013]. Jedną z konsekwencji zmiany sposobu myślenia było pozostawienie większej swobody w gospodarowaniu przestrzenią, co pociąga obecnie i będzie wiązało się w przyszłości z określonymi skutkami, np. finansowymi, przede wszystkim dla samorządów gminnych [Olbrysz, Zachariasz 2015]<sup>2</sup>. Omawiane w tym rozdziale nowe instrumenty ochrony krajobrazu należy uznać za krok w kierunku postulowanej przez neoweberystów większej kontroli administracji publicznej, w tym przypadku nad procesami gospodarowania przestrzenią.

Ze względu na krótki okres obowiązywania omawianych rozwiązań, za wcześnie jest oceniać ich skutki. Obawy może budzić fakultatywność uchwalania przez radę gminy uchwały reklamowej – powstaje pytanie, ile gmin będzie chciało przyjąć takie przepisy, czy w istotny sposób przyczynią się one do zauważalnych zmian estetycznych i wreszcie, jak będzie wyglądać egzekucja tych przepisów. Pewne optymistyczne spostrzeżenie można wysnuć z pokrewnych przepisów dotyczących parku kulturowego – jako pozytywny przykład może służyć Kraków i stosowna uchwała porządkująca te zagadnienia na obszarze Starego Miasta. W tym mieście planuje się zresztą poszerzenie obszaru obowiązywania parku kulturowego o obszar Kazimierza.

Sceptycyzm można też wyrazić w kontekście obowiązkowego audytu krajobrazowego – na ile uwzględnienie płynących z niego wniosków w ogólnym (w porównaniu z planami gminnymi) planie zagospodarowania przestrzennego województwa przyczyni się do ograniczenia negatywnych konsekwencji obecnego gospodarowania przestrzenią.

---

<sup>2</sup> Nie wspominając o powszechnym i trudno mierzalnym odczuciu postępującego w Polsce chaosu przestrzennego.

Wydaje się, że zarówno instytucję uchwały reklamowej, jak i audytu krajobrazowego można uznać za pierwsze zwiastuny zmian w prawie zagospodarowania przestrzennego. Jednak dopóki w tym ostatnim nie zajdą głębokie zmiany (np. w kwestii wydawania pozwoleń na budowę o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu), samorządom trudno będzie zmienić podejście do zagospodarowania przestrzeni.

Odnosząc powyższe zmiany w przepisach prawa do modeli zarządzania publicznego, poza wskazywanym wyjściem w kierunku oczekiwanych neoweberystów w zakresie zwiększenia znaczenia administracji publicznej, można też zauważyć cechy charakterystyczne dla współzarządzania publicznego. Należy do nich współzależność procesów zarządzania na wielu szczeblach władzy publicznej (na szczeblu europejskim – ustalanie kluczowych zasad, krajowym – tworzenie ogólnych ram prawnych systemu, wojewódzkim – możliwość definiowania funkcji krajobrazów i dbałości o ich ochronę, gminnym – kluczowa płaszczyzna związana z problematyką gospodarowania przestrzenią: miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, uchwała reklamowa itd.). W ten sposób pojawia się kilka, zależnych od siebie, centrów decyzyjnych.

W analizowanym kontekście warto zwrócić uwagę na dwie sprawy. Po pierwsze, można odnieść wrażenie, że w ramach analizowanych rozwiązań w wielu miejscach znacznie szerszy nacisk położono na sprawy typowo proceduralne, a mniejszy – merytoryczne, związane z uzyskaniem konkretnego celu. Obecnie przy ocenie systemu gospodarki przestrzennej właśnie jednym z wartych szerszego zaakcentowania dylematów jest zaakcentowanie wzajemnych relacji między tymi dwiema płaszczyznami. Żadnej z nich nie można wyeliminować, ale istotne są proporcje. Natomiast w dzisiejszej praktyce wiele konfliktów przestrzennych sprowadza się do rozwiązywania dylematów typowo proceduralnych (czyli nie do odpowiadania na pytanie, czy i dlaczego dany teren można jakoś zabudować, ale jak rozumieć konkretne szczegóły danej procedury). Można przyjąć, że to jedna z nieuchronnych konsekwencji większej pieczy władz publicznych nad procesami gospodarki przestrzennej. Założenie takie jest jednak błędne: również władza w ten sposób pozbawia się pewnych atrybutów swobodnego decydowania, skupiając się tylko na dobrym rozumieniu niektórych przepisów proceduralnych. W tym kontekście, przy gminnej ustawie reklamowej dylematy mogą dotyczyć zakresu wprowadzanych ograniczeń i prawidłowego ich rozumienia. W kontekście natomiast audytu krajobrazowego – już na obecnym etapie pojawiają się dylematy dotyczące zakresu konsultacji jego treści z organami gmin. Należy wyrazić nadzieję, że te i podobne problemy nie przesłonią głównych celów wskazanych narzędzi.

Osobna, druga kwestia to partycypacja publiczna. *Ustawa krajobrazowa* przewiduje w znacznym stopniu konsultacje społeczne, jednak przypominają one bardzo mocno te standardowe, dotychczas występujące przy sporządzaniu studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Odróżnia się to istotnie od rozwiązań zawartych w *Ustawie o rewitalizacji*, przewidujących znacznie szerszą partycypację publiczną, która przejawia się nie tylko w możliwości powołania przy tej okazji konkretnych osobnych organów, ale również brania na siebie, przez użytkowników przestrzeni, ciężarów związanych z pozytywnymi dla nich rozwiązaniami przestrzennymi (czego przykładem jest możliwość zawierania umowy urbanistycznej na podstawie miejscowego planu rewitalizacji). Narzędzia fiskalne zawarte w *Ustawie krajobrazowej* w większym stopniu mają stymulować organy gmin do jakiegokolwiek działania, niż wprowadzać mechanizmy partycypacji.

## Podsumowanie

Można wskazać, że nowe instrumenty ochrony krajobrazu wychodzą zarówno naprzeciw postulatam neoweberyzmu – odejście od polegania na regulacji przez mechanizm rynkowy na rzecz wzmocnienia znaczenia administracji publicznej, jak i współzarządzania wielopoziomowego. W analizowanym kontekście kluczowe wydaje się zwrócenie uwagi na następujące postulaty:

- dzielenie się przez władzę odpowiedzialnością i interakcje między podmiotami uczestniczącymi w procesach rządzenia;
- zależność od ścieżki rozwoju, podkreślenie znaczenia instytucji;
- stworzenie profesjonalnej kultury jakości obsługi, a także profesjonalizacja usług publicznych;
- rozwój konsultacji, uzupełnienie demokracji przedstawicielskiej.

W kontekście przedstawionych w *Ustawie krajobrazowej* rozwiązań te kwestie znajdują zróżnicowane odzwierciedlenie. Niewątpliwie, stworzenie na różnych szczeblach (lokalnym, wojewódzkim) odpowiednich instrumentów związanych z ochroną krajobrazu sprzyja zarówno bardziej precyzyjnemu podziałowi odpowiedzialności przez władzę, jak również zwiększa występujące między jej organami interakcje. Audyt krajobrazowy będzie istotnie wpływał na politykę przestrzenną i środowiskową gmin, a uchwała reklamowa – jako akt prawa miejscowego – musi być uwzględniana przez wszystkie (publiczne i niepubliczne) podmioty występująca na danym obszarze. Rozdział

kompetencji w tym zakresie jest czytelny (pomijając jedynie drobne nieścisłości proceduralne).

Przedmiotowe zmiany prawne nie uzależniają jednak konsekwentnie konkretnych działań organów władzy publicznej od poziomu (gospodarczego, przestrzennego, środowiskowego, itd.) danej gminy. Możliwość taką mają teoretycznie same władze gminne, jednak na obecnym etapie nie można jednoznacznie stwierdzić, że zawsze z niej w sposób racjonalny skorzystają (tym bardziej, jeśli powołamy się na ułomność władz publicznych). Jest to jednak problem szerszy, osadzony w kwestiach dotyczących systemu gospodarki przestrzennej. Można będzie go rozwiązać dopiero po integracji działań związanych z polityką przestrzenną i rozwojem społeczno-gospodarczym. Tak samo należy postrzegać problem dotyczący profesjonalizacji usług publicznych. W *Ustawie krajobrazowej* w kontekście jej podstawowych instrumentów pełnej gwarancji w realizacji niniejszego celu nie ma (co zresztą potwierdzają problemy gmin ze sporządzeniem poprawnej uchwały reklamowej). Pewną szansą może być pod tym względem audyt krajobrazowy, w zakresie oddziaływania na formy ochrony przyrody w gminach.

Kwestia negocjacji i konsultacji społecznych została rozwiązana podobnie, jak w ramach wcześniejszego brzmienia *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Ustawodawca wprowadza więc możliwość konsultowania projektów aktów przygotowywanych przez władze gminne lub wojewódzkie, ale nie ma tutaj podstaw do szerszego zaangażowania aktorów niepublicznych i ich wpływania na treść danego aktu. Wiele znów zależy od pojedynczej inicjatywy konkretnych władz pracujących nad danym projektem. Znacznie lepsze pod tym względem są rozwiązania zawarte w *Ustawie o rewitalizacji*. Podobnie, jak w przypadku ww. problemów, kompleksowa reforma rozwiązań dotyczących ochrony krajobrazu będzie możliwa dopiero wraz z generalnymi zmianami w zakresie planowania przestrzennego.

Proponowane rozwiązania można zatem uznać za próbę punktowego, a nie systemowego rozwiązania wybranych problemów, które powstały i wciąż narastają w związku ze zmianą podejścia do gospodarowania przestrzenią. Wciąż jednak brakuje propozycji wspomnianych rozwiązań kompleksowych, z przypisaniem większej roli administracji publicznej, czy też podniesieniem rangi zapominanego zawodu urbanisty. Nie musi to oznaczać powrotu do systemu centralnego planowania, ale raczej próbę wykorzystania najlepszych przedwojennych i powojennych rozwiązań, dostosowanych oczywiście do wymogów współczesności na podstawie doświadczeń krajowych i najlepszych rozwiązań światowych. Zmiany te można wprowadzać z wykorzystaniem

nowoczesnego szyldu – w przypadku obszarów miejskich może to być np. etykieta modnych ostatnio haseł – budowy *smart city*, czy też miasta zwarłego. Innymi słowy, konieczne jest zwiększenie roli administracji publicznej, zaopatrując jej organy w stosowne władztwo administracyjne i kompetencje (w zakresie m.in. narzędzi planistycznych). Wpisuje się to w postulaty neoweberyzmu, gdzie sukces wdrażania różnych polityk publicznych uzależnia się od istnienia kompetentnego, nastawionego na realizację długoterminowych zadań korpusu służby cywilnej. Nie wolno przy tym pomijać dorobku współzarządzania wielopoziomowego, m.in. w zakresie współzależności procesów rządzenia opartych na negocjacjach różnych aktorów (np. władz publicznych z mieszkańcami w ramach konsultacji społecznych).

Konkludując, mimo stwierdzenia w *Ustawie krajobrazowej* wielu pozytywnych (możliwych do powiązania z neoweberyzmem i współzarządzaniem wielopoziomowym) rozwiązań, trzeba stwierdzić, że występują problemy w zakresie realizacji wielu ważnych postulatów. Istnieje poważna potrzeba zarówno profesjonalizacji usług publicznych, jak również uzupełnienia formuły demokracji przedstawicielskiej. Jednak szersze zmiany powyższych kwestii wymagają odpowiedniego dostosowania systemu planowania przestrzennego.

## Literatura

- Ansell Ch., 2000, *The Networked Policy: Regional Development in Western Europe. Governance, An International Journal of Policy and Administration*, t. 13, nr 3, s. 303–333.
- Bohm A., 1994, *Architektura krajobrazu – jej początki i rozwój*. Kraków.
- Bruszt L., 2008, *Wielopoziomowe zarządzanie – warianty wschodnie. Wylaniające się wzorce zarządzania rozwojem regionalnym w nowych państwach członkowskich*, [w:] *Zarządzanie publiczne*, J. Hausner (red.). 1(3), Wyd. Naukowe Scholar sp. z o. o., Warszawa.
- Ćwiklicki M., Kopyciński P., Oramus M., Żabiński M., 2015, *Analiza dorobku poświęconego podejściu neoweberowskiemu*. Tekst niepub.
- Drechsler W., Kattel R., 2008, *Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu, NPM !*, The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy Special Issue, *A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State*, t. I, nr 2, 2008/2009.
- Europejska Konwencja Krajobrazowa z 20 października 2006 r.* (Dz. U. 2006 r. Nr 14, poz. 98).

- Fogel A., 2015, *Nowe zasady określania warunków lokalizacji reklam przez gminy*. Przegląd Komunalny, nr 11, Wyd. Abrys, Poznań.
- Fogel A., 2016, *Ustawa krajobrazowa*. Wolters Kluwer, Warszawa.
- Hausner J., 2008, *Zarządzanie publiczne*. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Hooghe L., Marks G., 2001, *Types of Multi-level Governance*. European Integration online Papers (EIoP), t 5, nr 11; [<http://eiop.or.at/>, data dostępu: 15.01.2011].
- Kasprzak K., Raszka B., 2016, *Ustawa krajobrazowa – koszty i chaos*. Przegląd Komunalny, nr 2, Wyd. Abrys, Poznań.
- Komisja Europejska 2010, *Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.
- Komitet Regionów Unii Europejskiej, *Biała księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów*, 80. sesja plenarna 17–18 czerwca 2009 r., Bruksela.
- Kooiman J., 2008, *(Współ)rzędzenie socjopolityczne*, [w:] *Zarządzanie publiczne*, J. Hausner (red.). 3(5)/2008, Wyd. Naukowe Scholar sp. z o. o., Warszawa.
- Kopyciński P., 2014, *Mechanizm koordynacji w polityce innowacyjnej w świetle koncepcji współzarządzania wielopoziomowego (multi-level governance). Przykład województw małopolskiego i świętokrzyskiego*, Zarządzenie Publiczne, nr 30 (4), WN Scholar, Warszawa.
- Kopyciński P., 2016, *Neoweberyzm a polityka innowacyjna*, [w:] *Neoweberyzm w zarządzaniu publicznym. Od modelu do paradygmatu?*, S. Mazur (red.). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Nowak M., 2015, *Ustawa krajobrazowa – potencjalne problemy prawne*. Nieruchomości, nr 12, Wyd. Beck, Warszawa.
- Olbryś A., Zachariasz I., 2015, *Raport o finansowych skutkach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*, [w:] *Sprawne państwo. Samorządowa służba cywilna. Obszary metropolitalne. Zagospodarowanie przestrzenne. Badania nad kierunkami zmian w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Polsce*, P. Kopyciński (red.). MSAP UEK, Kraków.
- Osborne D., Gaebler T., 1992, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading.
- Pollitt Ch., Bouckaert G., 2011, *Public Management Reform a Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press, Oxford.
- Pollitt C., Dan S., 2011, *The Impacts of the New Public Management in Europe. A Meta-Analysis*. COCOPS Work Package 1 – Deliverable 1.1, 14 December.



- Potůček M., 2008, *The Concept of the Neo-Weberian State Confronted by the Multi-dimensional Concept of Governance*. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, 2 (I), s. 83–94.
- Randma-Liiv T., 2008, *New Public Management Versus the Neo-Weberian State in Central And Eastern Europe*. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy Special Issue: *A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State*, t. I, nr 2, Winter 2008/2009.
- Richling A., Solon J., 2011, *Ekologia krajobrazu*. Warszawa.
- Springer F., 2013, *Wanna z kolumnadą*. Wyd. Czarne, Wołowiec.
- Ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu* (Dz. U. 2015 poz. 774, Nr 1525).
- Weber M., 1965, *The Theory of Social and Economic Organization*. The Free Press, New York.