

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 395

**Finanse i rachunkowość  
na rzecz zrównoważonego rozwoju –  
odpowiedzialność, etyka, stabilność finansowa  
Tom 1. Finanse**

Redaktorzy naukowci  
Grażyna Borys  
Robert Kurek



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: Magdalena Kot  
Łamanie: Małgorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2015

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-519-3**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
ul. Komandorska 118/120  
53-345 Wrocław  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail:[econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)  
Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Joanna Antczak:</b> Wpływ opłat środowiskowych na wyniki przedsiębiorstwa.....	11
<b>Bartosz Bartniczak:</b> Możliwości wykorzystania instrumentów zwrotnych w projektach z zakresu gospodarki odpadami.....	21
<b>Sylwia Bożek, Beata Dubiel:</b> Realizacja ryzyka nadzwyczajnego a kompensata jego skutków przez ubezpieczenie.....	30
<b>Dorota Burzyńska:</b> Zrównoważona gospodarka wodna na przykładzie metropolii paryskiej.....	42
<b>Iwona Dorota Czechowska:</b> Poszukiwanie rzetelności w kontekście kodeksów zawodowych na przykładzie sektora bankowego.....	53
<b>Karolina Daszyńska-Żygadło, Bożena Ryszawska:</b> Rola społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw w <i>sustainability transition</i> .....	62
<b>Anna Dąbkowska:</b> Udział kredytu bankowego w finansowaniu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce i w Niemczech.....	73
<b>Leszek Dziawgo, Danuta Dziawgo:</b> Wybrane aspekty CSR na rynku finansowym. Wyniki badań na reprezentatywnej próbie polskiego społeczeństwa.....	84
<b>Małgorzata Gorzalczyńska-Koczkodaj:</b> Dysfunkcje systemu sprawozdawczości w jednostkach sektora finansów publicznych.....	94
<b>Renata J. Jedlińska:</b> Wpływ gospodarki wirtualnej na gospodarkę realną – wybrane zagadnienia.....	104
<b>Szymon Kasprowski:</b> Kontrola zasadności pobierania świadczeń w razie choroby i macierzyństwa w polskim systemie ubezpieczeń społecznych w latach 2005–2013.....	117
<b>Lidia Kłos:</b> Źródła finansowania ochrony środowiska w Polsce.....	129
<b>Magdalena Kogut-Jaworska:</b> Problem nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wobec wyzwań rozwojowych w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2014–2020.....	139
<b>Jan Koleśnik:</b> Postkryzysowe narzędzia analizy nadzorczej a poziom bezpieczeństwa europejskiego systemu bankowego.....	149
<b>Bożena Kołosowska, Agnieszka Huterska:</b> Wykupy obligacji korporacyjnych na rynku Catalyst w latach 2013–2014 – na przykładzie obligacji deweloperskich.....	158
<b>Jolanta Korkosz-Gębska:</b> Wspieranie i promocja innowacji ekologicznych na przykładzie województwa lubelskiego.....	168

<b>Andrzej Koza:</b> System kwotowy a zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Czechach i w Polsce .....	178
<b>Wojciech Krawiec:</b> Inwestowanie zaangażowane społecznie jako forma realizacji koncepcji SRI .....	190
<b>Danuta Król:</b> Wybrane instrumenty wspierania rozwoju lokalnego .....	201
<b>Barbara Kryk:</b> EREŚ jako wyraz rangi środowiska naturalnego w statystyce publicznej .....	210
<b>Robert Kurek:</b> Bitcoin a ekonomiczne funkcje pieniądza .....	219
<b>Elwira Leśna-Wierszółowicz:</b> Istota nadzoru nad otwartymi funduszami emerytalnymi w Polsce .....	229
<b>Irena Łącka:</b> Problemy oceny efektywności podmiotów ekonomii społecznej .....	241
<b>Ewa Mazur-Wierzbicka:</b> Nakłady inwestycyjne w ochronie środowiska w Polsce .....	252
<b>Jarosław Pawłowski:</b> Ekorating telefonów komórkowych .....	263
<b>Tomasz Potocki:</b> Instytucjonalne uwarunkowania i mechanizmy podnoszenia świadomości finansowej .....	274
<b>Adriana Przybyszewska:</b> Zagrożenia i grupy ryzyka współczesnych mikro-finansów .....	286
<b>Ewa Spigarska:</b> Opłata za gospodarowanie odpadami jako dochód gminy....	297
<b>Błażej Suproń:</b> Wpływ elektronicznego systemu poboru opłat drogowych na inwestycje przedsiębiorstw na przykładzie województwa zachodniopomorskiego .....	307
<b>Magdalena Swacha-Lech:</b> Problem świadomości finansowej w kontekście gromadzenia oszczędności emerytalnych .....	317
<b>Marta Szaja:</b> Realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju a planowanie przestrzenne na szczeblu lokalnym .....	331
<b>Marek W. Szewczyk:</b> Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju ekonomicznego powiatów województwa lubelskiego .....	342
<b>Magdalena Ślebocka:</b> Finansowy aspekt koncepcji rewitalizacji miast w świetle założeń do projektu ustawy o rewitalizacji .....	355
<b>Aneta Tylman:</b> Rewitalizacja jako kluczowy aspekt polityki finansowania i rozwoju zrównoważonego miast .....	364
<b>Stanisław Wieteska:</b> Emisja dwutlenku węgla przez pojazdy mechaniczne jako element zewnętrznych kosztów transportu drogowego w Polsce.....	372
<b>Rafał Wilczyński:</b> Znaczenie struktury właścicielskiej spółek publicznych dla rozwoju polskiego rynku kapitałowego w latach 2008–2012 .....	386
<b>Andrzej Wołoszyn, Romana Głowicka-Wołoszyn:</b> Nierówności dochodowe gospodarstw domowych w Polsce w kontekście zrównoważonego rozwoju .....	396
<b>Justyna Zabawa:</b> Ekologiczne wyzwania współczesnej bankowości – przypadek grupy Deutsche Bank .....	408
<b>Agnieszka Żołądkiewicz:</b> Ekogospodarka w działalności banków jako przejaw koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu .....	418

## Summaries

<b>Joanna Antczak:</b> Impact of environmental fees on company's financial results .....	11
<b>Bartosz Bartniczak:</b> The ability to use repayable instruments in projects relating to waste management.....	21
<b>Sylwia Bożek, Beata Dubiel:</b> Materialization of the exceptional risk vs. compensation of its effects by insurance.....	30
<b>Dorota Burzyńska:</b> Sustainable water management on the example of Paris Metropolis.....	42
<b>Iwona Dorota Czechowska:</b> The search for fairness in the context of professional codes on the example of the banking sector.....	53
<b>Karolina Daszyński-Żygadlo, Bożena Ryszawska:</b> The role of corporate social responsibility in <i>sustainability transition</i> .....	62
<b>Anna Dąbkowska:</b> The share of bank credit as sources of SMEs financing in Poland and in Germany .....	73
<b>Leszek Dziawgo, Danuta Dziawgo:</b> Selected aspects of CSR in the financial market – survey results on a representative sample of Polish society.....	84
<b>Małgorzata Gorzalczyńska-Koczkodaj:</b> Dysfunctions of the reporting system in public finance sector units .....	94
<b>Renata J. Jedlińska:</b> The effect of virtual economy on the real economy – selected issues.....	104
<b>Szymon Kasprowski:</b> The inspection of legitimate receiving of benefits in case of sickness and maternity in the Polish social insurance system in the years 2005–2013.....	117
<b>Lidia Klos:</b> Sources of financing the environmental protection in Poland.....	129
<b>Magdalena Kogut-Jaworska:</b> Problems of excessive indebtedness of self-government units in Poland in the context of rising challenges for development in the European Union's financial perspective for 2014–2020.....	139
<b>Jan Koleśnik:</b> Post-crisis tools of the supervisory review process vs. the level of safety of the European banking system.....	149
<b>Bożena Kołosowska, Agnieszka Huterska:</b> Corporate bond redemption on the Catalyst market in the years 2013–2014 – the example of the property developers bonds .....	158
<b>Jolanta Korkosz-Gębska:</b> Supporting and promotion of eco-innovations based on The Lubelskie Voivodeship .....	168
<b>Andrzej Koza:</b> Quota scheme vs. employment of people with disabilities in The Czech Republic and Poland.....	178
<b>Wojciech Krawiec:</b> Impact investing as a form of the realization of SRI conception.....	190
<b>Danuta Król:</b> Some local development support tools .....	201

<b>Barbara Kryk:</b> EEEA as evidence for the importance of the natural environment in public statistics .....	210
<b>Robert Kurek:</b> Bitcoin vs. economic functions of money .....	219
<b>Elwira Leśna-Wierszółowicz:</b> The essence of supervision of open pension funds in Poland .....	229
<b>Irena Łącka:</b> Problems of effectiveness evaluation of social economy entities .....	241
<b>Ewa Mazur-Wierzbicka:</b> Investment outlays in the environmental protection in Poland .....	252
<b>Jarosław Pawłowski:</b> Eco rating of mobile phones .....	263
<b>Tomasz Potocki:</b> Institutional conditions and mechanisms which improve the level of financial capabilities .....	274
<b>Adriana Przybyszewska:</b> Hazards and risk groups of modern microfinance .....	286
<b>Ewa Spigarska:</b> Fee for waste management as an income of a commune .....	297
<b>Błażej Suproń:</b> Influence of electronic road toll collection system on business investments on the example of The West Pomeranian Voivodeship .....	307
<b>Magdalena Swacha-Lech:</b> The problem of financial awareness in the context of gathering of retirement savings .....	317
<b>Marta Szaja:</b> The realisation of sustainable development concept vs. local-level spatial planning .....	331
<b>Marek W. Szewczyk:</b> Spatial diversity of economic development of poviats of The Lubelskie Voivodeship .....	342
<b>Magdalena Ślebocka:</b> Financial aspect of the concept of urban renewal in the light of the objectives of the project of Revitalization Act .....	355
<b>Aneta Tylman:</b> Revitalization as the key aspect of the financing and urban sustainable development policy .....	364
<b>Stanisław Wieteska:</b> Carbon dioxide emissions by motor vehicles as part of the external costs of road transport in Poland .....	372
<b>Rafał Wilczyński:</b> Significance of public companies ownership structure for Polish capital market development in the years 2008–2012 .....	386
<b>Andrzej Wołoszyn, Romana Głowicka-Wołoszyn:</b> Income inequality of Polish households in the context of sustainable development .....	396
<b>Justyna Zabawa:</b> Environmental challenges of contemporary banking – the case of Deutsche Bank Group .....	408
<b>Agnieszka Żołądkiewicz:</b> Ecomanagement in the activities of banks as a manifestation of the concept of corporate social responsibility .....	418

**Marta Szaja**

Uniwersytet Szczeciński  
e-mail: marta.szaja@wp.pl

---

## REALIZACJA KONCEPCJI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU A PLANOWANIE PRZESTRZENNE NA SZCZEBLU LOKALNYM

---

### THE REALISATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT CONCEPT VS. LOCAL-LEVEL SPATIAL PLANNING

---

DOI: 10.15611/pn.2015.395.31

**Streszczenie:** Problematyka badawcza podjęta w pracy skoncentrowana jest w obszarze relacji pomiędzy lokalnym planowaniem przestrzennym i powiązaną z nim gospodarką przestrzenną a kreowaniem rozwoju samorządu gminnego w myśl zasad zrównoważonego rozwoju. Celem niniejszej pracy jest próba potwierdzenia ważkości problematyki planowania przestrzennego w planowaniu wieloletnim, jak również próba oceny wpływu planowania przestrzennego na rozwój zrównoważony realizowany w samorządach gminnych. Realizacji założonego celu posłużyła m.in. prezentacja najistotniejszych wyników badań ankietowych przeprowadzonych w gminach nadmorskich województwa zachodniopomorskiego, analiza wybranych wskaźników zrównoważonego rozwoju, jak też analiza wielkości wydatków budżetowych przeznaczanych przez badane gminy na działalność związaną z planowaniem przestrzennym. W toku prac badawczych wykorzystano takie metody i techniki eksploracji, jak: analiza *desk research*, krytyczna analiza literatury przedmiotu, metody analizy ekonomicznej.

**Słowa kluczowe:** zrównoważony rozwój, planowanie przestrzenne, samorząd gminny.

**Summary:** Spatial planning is commonly identified as a key instrument for establishing long-term, sustainable frameworks for social, territorial and economic development. It is also seen as an important instrument for achieving sustainable development and improving the quality of life. Nevertheless, the example of maritime communes of The West Pomeranian Voivodeship – especially the analysis of sustainable development main indicators – does not confirm the substantial role of spatial planning in this process.

**Keywords:** sustainable development, spatial planning, municipal government.

## 1. Wstęp

Problematyka zrównoważonego rozwoju rozpatrywana jest w wielu wymiarach, m.in. ekologicznym (zachowanie użyteczności i jakości zasobów naturalnych), ekonomicznym, demograficznym (procesy demograficzne dostosowane do ekologicznych), przestrzennym (rozwój regionalny i lokalny), intertemporalnym (zaspokajanie potrzeb obecnego pokolenia bez uszczerbku dla przyszłych pokoleń), socjalnym i psychologicznym (następuje wzrost nie tylko dochodu, lecz także innych elementów współtworzących dobrobyt społeczny) [Wojnicka-Sycz 2013].

Zrównoważony rozwój w aspekcie przestrzennym (rozwój lokalny) odnosi się do takiego sposobu gospodarowania ograniczonym dobrem, jakim jest przestrzeń gminy, który zapewni lokalnej społeczności warunki bytowe na możliwie wysokim poziomie. Pozwoli również na zachowanie równowagi przyrodniczej i trwałości podstawowych procesów przyrodniczych dla obecnych oraz przyszłych pokoleń.

Sukcesywnej realizacji wyżej wymienionych zamierzeń powinny służyć działania planistyczne – umożliwiając dokonywanie wyłącznie racjonalnych i zasadnych (z punktu widzenia lokalnego środowiska i gospodarki) przekształceń w układzie przestrzenno-strukturalnym gminy. A także ułatwiając późniejsze egzekwowanie przyjętych ustaleń dotyczących racjonalnego użytkowania przestrzeni i środowiska.

Celem niniejszej pracy jest próba potwierdzenia ważkości problematyki planowania przestrzennego w planowaniu wieloletnim, jak również próba oceny wpływu planowania przestrzennego na rozwój zrównoważony realizowany w samorządach gminnych. Założone cele zrealizowano, wykorzystując wyniki przeprowadzonych badań ankietowych<sup>1</sup>, analizując wybrane wskaźniki zrównoważonego rozwoju<sup>2</sup>, jak też wielkość wydatków budżetowych przeznaczanych przez badane gminy na działalność związaną z planowaniem przestrzennym<sup>3</sup>.

## 2. Planowanie wieloletnie w procesie kreowania zrównoważonego rozwoju samorządów gminnych

Samorzady gminne stanowią obecnie podstawę samorządności terytorialnej państwa oraz najważniejszy podmiot planowania przestrzennego w kraju. Lokalne or-

---

<sup>1</sup> Pierwotne źródła informacji stanowiły wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 2013 r. w formie wywiadu bezpośredniego wśród pracowników komórek ds. planowania przestrzennego urzędów gmin nadmorskich województwa zachodniopomorskiego – w Świnoujściu, Darłowie i Kołobrzegu (gminy miejskie), Dziwnowie, Międzyzdrojach, Trzebiatowie i Wolinie oraz w gminach wiejskich: Będzinie, Darłowie, Kołobrzegu, Mielnie, Postominie, Rewalu oraz Ustroniu Morskim.

<sup>2</sup> Wskaźniki obliczono, wykorzystując dane wtórne z Banku Danych Lokalnych GUS; <http://stat.gov.pl/>.

<sup>3</sup> Dane wtórne pozyskano ze sprawozdań Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego Rb-28S (IV kwartał) za lata 2009–2013; <http://www.szczecin.rio.gov.pl/>.



gany władzy samodzielnie określają przeznaczenie oraz zasady zagospodarowania podległego sobie terenu. Dzięki aktywnemu wykorzystywaniu zagwarantowanych przez ustawodawcę narzędzi (m.in. planowaniu przestrzennym) mogą podejmować działania prowadzące do racjonalnego i efektywnego gospodarowania przestrzenią, zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju. Jest to jedyny akceptowalny we współczesnym świecie rodzaj rozwoju jednostek terytorialnych, gdyż zaspokajając potrzeby zarówno obecnych, jak i przyszłych pokoleń, uwzględnia i integruje działania społeczne, gospodarcze i polityczne, zachowując jednocześnie równowagę środowiska przyrodniczego.

Za integralny element procesu zapewniającego możliwość kreowania stabilnego i zrównoważonego rozwoju gminy uznawany jest ład przestrzenny. Ma bezpośredni związek praktycznie z każdą sferą życia społecznego. W sytuacji, gdy dochodzi do coraz silniejszego i zintensyfikowanego przekształcania gminnej przestrzeni, konieczne jest podejmowanie przez lokalne władze bardziej stanowczych kroków, w efekcie których nastąpi „niwelowanie dysproporcji pomiędzy różnymi układami przestrzenno-społecznymi, zrównoważenie rozwoju struktur przestrzennych, stworzenie układów zapewniających wysoką jakość warunków życia i możliwości efektywnego gospodarowania” [Kołodziejski 1991].

Funkcjonowanie samorządu gminnego w konkurencyjnym otoczeniu, stymulowanie rozwoju lokalnego oraz realizacja zadań publicznych wymagają od władz gminy umiejętnego wykorzystywania instrumentów zarządzania rozwojem lokalnym (instrumentów zarządzania strategicznego). Pierwszym etapem procesu zarządzania strategicznego jest planowanie strategiczne. Ma na celu sformułowanie strategii rozwoju, czyli wiąże się z przygotowaniem i podejmowaniem decyzji odnoszących się do przyszłych działań podejmowanych na obszarze gminy. Umożliwia niezachwianą i sukcesywną realizację wyznaczonego uprzednio kierunku rozwoju lokalnego oraz ogranicza wpływ czynników incydentalnych.

Do podstawowych instrumentów zarządzania strategicznego w gminie zalicza się: strategię rozwoju, Wieloletnią Prognozę Finansową (WPF), Wieloletnie Plany Inwestycyjne (WPI), studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (studium) oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (mpzp) [Ziółkowski 2007].

Strategia rozwoju gminy to długookresowy (perspektywiczny) program działania, określający strategiczne cele rozwoju oraz kierunki i priorytety działania, a także alokację środków finansowych, niezbędnych do realizacji tych celów i zadań [Quinn 1980; Koźmiński 2004; Kożuch 2008]. Określa zasady i sposoby zintegrowanego zarządzania rozwojem w długim okresie [Nowińska 1997]. Narzędziem łączącym strategię rozwoju gminy i coroczne budżety gminy powinna być Wieloletnia Prognoza Finansowa, której celem jest zdefiniowanie zdolności finansowania zadań bieżących i wieloletnich samorządu z dochodów własnych oraz z przychodów zwrotnych [Cichocki (red.) 2001; Misiąg 2004; Brzozowska i in. 2013]. Wieloletni Plan Inwestycyjny jest natomiast dokumentem zawierającym zbiór zadań inwesty-

cyjnych przewidzianych do realizacji w ciągu kilku lat, wraz z zakresem rzeczowym i harmonogramem ich realizacji oraz określeniem źródeł finansowania. Jego sporządzenie jest ściśle związane z Wieloletnią Prognozą Finansową [Cichocki (red.) 2001; Misiąg 2004; Miszczuk, Miszczuk, Żuk 2011].

Procesem, który tworzy podstawy do podejmowania wszelkiego rodzaju aktywności na obszarze gminy, jest lokalne planowanie przestrzenne. Opracowane dokumenty planistyczne (tj. studium i mpzp) stanowią ogniwo łączące politykę przestrzenną i zagospodarowanie przestrzeni<sup>4</sup> [Maśloch, Sierak (red.) 2013].

### **3. Ważkość problematyki planowania przestrzennego w samorządach gminnych w świetle uzyskanych wyników badań**

Do oceny istotności planowania przestrzennego w procesie kreowania zrównoważonego rozwoju gminy wykorzystano wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w gminach nadmorskich województwa zachodniopomorskiego.

Analiza sposobu planowania i gospodarki przestrzennej w analizowanych gminach (tab. 1) wykazała, że: w większości badanych jednostek opracowywaniem dokumentów związanych z planowaniem przestrzennym w gminie zajmował się odrębny wydział (lub komórka) urzędu, w żadnej z badanych gmin instytucje otoczenia biznesu nie partycypowały w opracowywaniu dokumentów związanych z planowaniem przestrzennym, część samorządów korzystała ze wsparcia prywatnych podmiotów zewnętrznych i eksperta (lub ekspertów) zatrudnionych wyłącznie do zrealizowania wyznaczonego zadania<sup>5</sup>. Natomiast w czterech gminach (Mielnie, Będzinie oraz gminie i mieście Darłowo) opracowywanie dokumentów związanych z planowaniem przestrzennym powierzano wyłącznie zewnętrznym podmiotom prywatnym lub ekspertom.

Część władz samorządowych (6 spośród badanych gmin) uznała podejmowane przez siebie działania w obszarze planowania przestrzennego za wystarczające do tego, by zaktywizować lokalną społeczność i zachęcić kolejne podmioty do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Połowa samorządów, w których wyodrębniony był osobny wydział (komórka) odpowiedzialny za planowanie przestrzenne, korzystała również ze wsparcia podmiotów zewnętrznych. Można zatem przypuszczać, że osoby zajmujące się planowaniem przestrzennym w tych gminach nie posiadały odpowiednich kwalifikacji albo uprawnień do tego, by sporządzać doku-

<sup>4</sup> Polityka przestrzenna polega na formułowaniu celów rozwojowych, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb społeczno-gospodarczych. Gospodarka przestrzenna polega na realizacji założonych celów poprzez określenie przekształcenia obszaru objętego planem przestrzennym. W obowiązujących obecnie aktach prawnych planowanie i zagospodarowanie przestrzenne są ze sobą skorelowane.

<sup>5</sup> Gminy korzystały przeważnie z usług projektantów i urbanistów wyłonionych w drodze przetargu. W Świnoujściu projektant zajmował się opracowaniem merytorycznym projektu, natomiast za jego koordynację odpowiadał odrębny wydział w urzędzie miasta.

menty stanowiące (po uchwaleniu ich przez radę gminy) akty prawa miejscowego, np. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, konkretyzujące zapisy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

**Tabela 1.** Podmioty zajmujące się opracowywaniem dokumentów związanych z planowaniem przestrzennym i kontrolą sposobu zagospodarowania terenu gminy

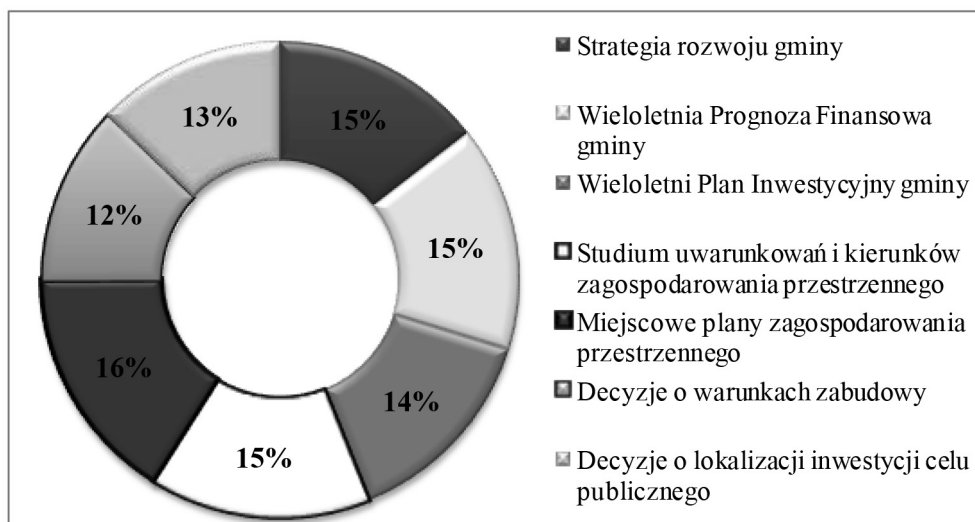
Lp.	Gmina	Odrębny wydział (lub komórka) urzędu gminy/ miasta	Utworzona przez radę gminy nowa jednostka organizacyjna	Prywatny podmiot zewnętrzny	Ekspert (lub eksperci) zatrudniony wyłącznie do zrealizowania wyznaczonego zadania	Realizacji tego zadania nie przydzielono konkretnemu podmiotowi	Inne
1	Będzino		A B				
2	Darłowo (m)	B		A			
3	Darłowo (w)			A		B	
4	Dziwnów	A B					
5	Kołobrzeg (m)	A B		A			
6	Kołobrzeg (w)	A B					
7	Mielno	B		A			
8	Międzyzdroje	A B			A		B
9	Postomino	A B					
10	Rewal	A B			A		
11	Świnoujście	A B					
12	Trzebiatów	A		A		B	
13	Ustronie Morskie	A B					
14	Wolin	A B					

\* *A* – Opracowywanie dokumentów związanych z planowaniem przestrzennym w gminie; *B* – Kontrola sposobu zagospodarowania gminy i monitorowanie realizowanych inwestycji; (m) – gmina miejska; (w) – gmina wiejska.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań.

W celu określenia istotności poszczególnych instrumentów służących realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju w gminie poproszono ankietowanych o przypisanie stopnia ważności (od 4 do 1)<sup>6</sup> każdemu z wyszczególnionych elementów. Uzyskane wyniki zaprezentowano na rys. 1.

<sup>6</sup> 4 – bardzo ważny wpływ na rozwój; 3 – ważny wpływ na rozwój; 2 – mniej istotny wpływ na rozwój; 1 – nieistotny wpływ na rozwój.



**Rys. 1.** Znaczenie instrumentów wykorzystywanych przez lokalne władze w stymulowaniu zrównoważonego rozwoju samorządów gminnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



**Rys. 2.** Ocena wpływu podejmowanych działań na zrównoważony rozwój gminy

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Za najistotniejszy instrument w procesie kreowania zrównoważonego rozwoju badanych gmin uznano: miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (16% wśród najwyższych wskazań), a także strategię rozwoju, Wieloletnią Prognozę Finansową gminy oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (*ex aequo* po 15%). Za najmniej istotne w procesie kreowania zrównoważonego rozwoju ankietowani uznali decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzje o warunkach zabudowy (odpowiednio po 13% i 12%).

W przypadku oceny siły wpływu działań podejmowanych przez lokalne władze na rozwój samorządu gminnego według opinii respondentów bardzo silny wpływ miała realizowana w gminach polityka przestrzenna (m.in. planowanie zagospodarowania przestrzeni i konsekwentna realizacja założonych celów). Nieco słabszy wpływ na rozwój miały natomiast: promocja gospodarcza gminy i pozyskiwanie nowych inwestorów zewnętrznych, pozytywne relacje z lokalnym światem biznesu oraz promocja walorów turystycznych gminy (*ex aequo* po 18%). Jako działanie mające najslabszy wpływ na stymulowanie procesu rozwojowego w gminach ankietowani wskazali stwarzanie warunków do ciągłego podwyższania poziomu wykształcenia (13%).

Analiza udzielonych w kwestionariuszach ankiet odpowiedzi pozwala stwierdzić, że w opinii respondentów związek planowania i gospodarki przestrzennej z rozwojem społeczno-gospodarczym był w badanych gminach dostrzegany i uznawany, a zasadniczym instrumentem zarządzania strategicznego, który ze względu na swoje własności gwarantował racjonalność zagospodarowania terenów gmin, były miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (mpzp).

W kolejnym etapie pracy badawczej powzięto próbę weryfikacji deklarowanego przez ankietowanych poziomu istotności mpzp w procesie kreowania zrównoważonego rozwoju gmin. W tym celu, wykorzystując dane wtórne zgromadzone w BDL GUS oraz wyniki sprawozdań (Rb-28S) Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, zestawiono wartości wybranych wskaźników zrównoważonego rozwoju<sup>7</sup> (tab. 2) oraz wielkość wydatków budżetowych (tab. 3) przeznaczanych w latach 2009–2013 przez gminy nadmorskie na działalność planistyczną (Dział 710)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Ze względu na zawężony temat pracy oraz ograniczenia objętościowe przybliżono tylko kilka wskaźników zrównoważonego rozwoju; wybrano te bezpośrednio wiążące planowanie i proces przekształceń gminnej przestrzeni oraz ochronę środowiska i warunki bytowe.

<sup>8</sup> Analizując poziom wydatków przeznaczanych w gminach na Dział 710 – Działalność usługowa, uwzględniono wydatki poniesione na Rozdziały: 71001 – Zespoły usług projektowych, 71002 – Jednostki organizacji i nadzoru inwestycyjnego, 71003 – Biura planowania przestrzennego, 71004 – Plany zagospodarowania przestrzennego, 71005 – Prace geologiczne (nieinwestycyjne), 71012 – Ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, 71013 – Prace geodezyjne i kartograficzne (nieinwestycyjne), 71014 – Opracowania geodezyjne i kartograficzne, 71095 – Pozostała działalność (uwzględniająca w paragrafie 439 zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii).

**Tabela 2.** Wybrane wskaźniki zrównoważonego rozwoju lokalnego gmin nadmorskich woj. zachodniopomorskiego w latach 2009–2013 [w %]

Badany wskaźnik	Udział powierzchni gminy objętej mpzp			Udział obszarów chronionych w pow. gminy			Udział ludności korzystającej z instalacji wodociągowej			Udział ludności korzystającej z instalacji kanalizacyjnej			Udział ludności korzystającej z instalacji gazowej		
	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013
Będzino	4,0	4,3	4,6	44,46	48,48	48,48	94,7	92,1	92,5	39,3	32,0	41,7	36,6	36,7	34,1
Darłowo (m)	98,6	98,6	96,0	53,44	53,44	53,44	97,8	97,9	97,9	87,6	87,8	88,1	91,4	91,0	90,2
Darłowo (w)	12,6	12,6	12,6	24,44	24,44	24,44	82,8	83,3	83,8	18,7	22,9	23,7	0,3	0,3	0,4
Dziwnów	1,8	4,9	5,0	2,54	3,59	3,59	78,8	78,4	77,6	95,1	95,1	94,3	9,6	15,6	15,4
Kołobrzeg (m)	19,2	41,8	41,8	80,30	80,30	80,50	99,0	99,2	99,2	98,6	99,1	99,1	78,4	77,6	71,8
Kołobrzeg (w)	95,2	99,7	99,7	3,19	3,19	3,19	96,3	96,4	97,7	75,1	87,8	93,3	57,0	59,5	62,0
Mielno	0,3	4,9	4,9	100	100	100	97,2	97,5	98,1	85,5	89,2	89,6	38,6	43,2	43,9
Międzyzdroje	1,3	1,9	1,9	46,59	46,60	46,60	93,2	93,5	93,6	90,4	91,3	91,4	34,7	43,9	41,6
Postomino	31,9	32,1	32,1	22,63	22,63	27,78	86,9	87,9	81,7	40,2	47,4	48,5	0,0	0,0	0,2
Rewal	5,5	8,6	29,9	5,91	5,91	5,90	97,5	97,7	97,7	94,1	94,6	94,8	69,4	73,8	65,3
Świnoujście	29,4	45,7	49,2	15,65	15,65	15,65	98,3	98,4	98,5	93,6	93,8	94,0	83,3	83,1	72,9
Trzebiatów	15,0	15,0	15,0	0,37	0,41	0,41	94,3	94,4	94,5	67,2	67,9	68,2	69,9	70,7	84,0
Ustronie Morskie	29,0	37,0	37,0	41,59	41,59	41,59	91,5	91,5	92,4	70,9	70,9	74,9	44,8	49,9	47,4
Wolin	3,3	3,8	4,0	3,23	3,56	3,56	85,6	87,0	89,7	48,0	48,5	49,4	17,1	18,6	18,8

(m) – gmina miejska, (w) – gmina wiejska

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS za lata 2009–2013.

**Tabela 3.** Wielkość wydatków przeznaczanych przez gminy nadmorskie na Dział 710 – Działalność usługowa

	Ogół wydatków przeznaczanych na Dział 710 – Działalność usługowa [w PLN]			Udział wydatków przeznaczanych na Dział 710 w ogóle wydatków budżetowych gminy [w %]			Kwota wydatków przeznaczanych na Dział 710 per capita [PLN/os.]		
	2009	2011	2013	2009	2011	2013	2009	2011	2013
Będzino	187 056,80	87 829,75	60 227,47	0,55	0,30	0,20	19,84	9,32	6,39
Darłowo (m)	24 868,42	53 867,90	8 805,39	0,06	0,10	0,02	1,77	3,84	0,63
Darłowo (w)	27 960,00	15 460,25	7 002,21	0,10	0,04	0,02	3,60	1,99	0,90
Dziwnów	124 508,03	209 131,40	103 938,68	0,62	0,80	0,30	30,23	50,77	25,23
Kołobrzeg (m)	155 537,45	376 286,31	70 003,69	0,09	0,17	0,04	3,48	8,42	1,57
Kołobrzeg (w)	518 202,97	321 828,44	84 791,10	1,47	0,97	0,20	52,94	32,88	8,66
Mielno	284 164,90	176 122,99	22 366,66	0,78	0,54	0,06	57,58	35,69	4,53
Międzyzdroje	172 829,99	273 322,73	184 039,57	0,40	0,58	0,44	26,31	41,61	28,02
Postomino	14 045,00	62 568,00	107 945,08	0,05	0,21	0,32	1,98	8,81	15,19
Rewal	18 544,00	66 486,00	25 436,32	0,03	0,23	0,05	5,18	18,59	7,11
Świnoujście	320 467,59	813 283,72	453 392,58	0,17	0,35	0,20	7,87	19,96	11,13
Trzebiatów	427 805,21	198 769,76	160 840,29	0,92	0,30	0,23	25,21	11,71	9,48
Ustronie Morskie	263 004,83	192 891,17	170 165,29	1,46	0,67	0,71	73,71	54,06	47,69
Wolin	254 848,01	156 800,65	92 982,29	0,78	0,42	0,20	20,47	12,60	7,47

(m) – gmina miejska, (w) – gmina wiejska

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS oraz sprawozdań Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego Rb-28S (IV kwartał) za lata 2009–2013.



Analiza wielkości udziału powierzchni gminy objętej w latach 2009–2013 mpzp pozwala zauważyć, że wyłącznie w gminach: Darłowo (m) i Kołobrzeg (w) ponad 95% obszaru było pokryte planami. W pozostałych gminach wskaźnik przyjmował (w 2013 r.) od 49,2% w Świnoujściu, 41,8% w Kołobrzegu (m), 37% w Ustroniu Morskim, do 1,9% w gminie Międzyzdroje i 4% w gminie Wolin.

Zestawiając ww. wskaźnik z wielkością wydatków przeznaczanych przez gminy na działania związane z planowaniem przestrzennym, należy zauważyć, że nie są one ze sobą istotnie skorelowane. Jedyny wyjątek w tym przypadku stanowiła gmina Kołobrzeg (w), która w 2009 r. przeznaczyła na Dział 710 nieco ponad 518 tys. PLN, a w 2011 r. blisko 322 tys. PLN, co stanowiło odpowiednio 1,47% i 0,97% udziału w ogóle wydatków budżetowych. Zdecydowanie najwyższym poziomem wydatków budżetowych ponoszonych na Dział 710 odznaczało się w badanym okresie Świnoujście – w 2009 r. przeznaczyło 320,5 tys. PLN, w 2011 r. 813,3 tys. PLN, a w 2013 r. 453,4 tys. PLN, co stanowiło odpowiednio: 0,17%, 0,35% i 0,2% udziału w ogóle wydatków budżetowych. Na drugim miejscu uplasował się pod tym względem Kołobrzeg (w), a na trzecim Trzebiatów.

Zestawiając wskaźniki uwzględniające wielkość wydatków poniesionych w gminach na działania związane z planowaniem przestrzennym ze wskaźnikami zrównoważonego rozwoju – utożsamianymi m.in. z dbałością władz lokalnych o stan środowiska naturalnego, o zapewnienie odpowiednich warunków bytowych – można założyć, że wbrew deklaracji respondentów mpzp nie wpływały w zasadniczym stopniu na zrównoważony rozwój samorządów, a przekształcenia w układzie przestrzenno-strukturalnym gmin (np. rozbudowa infrastruktury technicznej, niezbędnej do świadczenia usług komunalnych na satysfakcjonującym poziomie), były dokonywane nie na podstawie zapisów mpzp, ale przy wykorzystaniu instrumentów, które według założeń ustawodawcy miały w sposób raczej incydentalny ingerować w proces zagospodarowania terenu – decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania (np. decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego).

#### 4. Zakończenie

Zasadniczym zadaniem, jakie spoczywa na planowaniu przestrzennym, jest przede wszystkim zapowiadanie zmian w układzie przestrzenno-strukturalnym [Parysek 2007], dostarczanie podstaw do działań w określonym kierunku oraz pokazywanie obrazu stanu (za pomocą mpzp), jaki władze gminy zamierzają osiągnąć poprzez gospodarowanie przestrzenią i gospodarowanie w przestrzeni. Wyniki przeprowadzonych badań ankietowych zdają się potwierdzać istotne miejsce planowania przestrzennego w procesie wytyczania kierunku rozwoju lokalnego. Niemniej jednak wnioski uzyskane po analizie zaprezentowanych wskaźników jasno wskazują, że w praktyce funkcjonowania samorządów planowanie przestrzenne nie jest traktowane jako element kluczowy, strategiczny.



## Literatura

- Brzozowska K., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Kogut-Jaworska M., Ziolo M., 2013, *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa.
- Cichoński K.S. (red.), 2001, *Wieloletnie planowanie finansowe*, Municipium, Warszawa.  
<http://stat.gov.pl/>  
<http://www.szczecin.rio.gov.pl/>
- Kołodziejcki J., 1991, *Ekologiczne zasady gospodarowania przestrzenią*, [w:] *Ekologiczne podstawy gospodarowania środowiskiem przyrodniczym. Wizje – problemy – trudności*, red. S. Mazur, Wydawnictwo SGGW-AR, Warszawa.
- Koźmiński A.K., 2004, *Zarządzanie w warunkach niepewności. Podręcznik dla zaawansowanych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kożuch A., 2008, *Instrumenty zarządzania rozwojem lokalnym*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, t. VIII, z. 4, s. 178.
- Maśloch G., Sierak J. (red.), 2013, *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Misiąg W., 2004, *Budżet gminy dla praktyków*, Municipium, Warszawa.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., 2011, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Nowińska E., 1997, *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań.
- Parysek J.J., 2007, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Quinn J.B., 1980, *Strategies for Change: Logical Incrementalism*, Homewood, Irwin, IL.
- Wojnicka-Sycz E., 2013, *Model terytorialnego biegunu wzrostu jako systemu czynników rozwojowych*, Wyd. UG, Gdańsk.
- Ziółkowski M., 2007, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.