POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET PRZESTRZENNEGO
ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

S T U D I A
CYKL MONOGRAFII

TADEUSZ MARKOWSKI
MACIEJ J. NOWAK
– redakcja naukowa

POLSKA MYŚL URBANISTYCZNA I PLANISTYCZNA Z OKRESU PRL-u I JEJ AKTUALNOŚĆ. WYBÓR ESEJÓW

TOM 19/211

WARSZAWA 2023

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET PRZESTRZENNEGO
ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

S T U D I A

CYKL MONOGRAFII

Tadeusz Markowski
Maciej J. Nowak
– redakcja naukowa

POLSKA MYŚL URBANISTYCZNA I PLANISTYCZNA Z OKRESU PRL-u I JEJ AKTUALNOŚĆ. WYBÓR ESEJÓW

(Polish Urban and Planning Thought from the PRL Period and Its Update. Selected Essays)

TOM 19/211

WARSZAWA 2023

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

Redakcja Wydawnictw

Tomasz Komornicki (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN)
Andrzej Jakubowski (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej)
Barbara Szejgiec-Kolenda (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN)

Rada Redakcyjna

Paweł Churski (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), Krzysztof Janc (Uniwersytet Wrocławski), Arkadiusz Kołoś (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie), Paulina Legutko-Kobus (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie), Piotr Lorens (Politechnika Gdańska), Tadeusz Markowski (Uniwersytet Łódzki), Radomir Matczak (SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny), Maciej Nowak (Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie), Aleksandra Nowakowska (Uniwersytet Łódzki), Jacek Szlachta (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie), Janusz Zaleski (Politechnika Wrocławska), Jacek Zaucha (Uniwersytet Gdański)

Opracowanie redakcyjne i techniczne:

Ewa Ryźlak

Recenzent:

Tadeusz Kudłacz

Adres Redakcji

00-901 Warszawa, Pałac Kultury i Nauki,
piętro 23, pokój 2308, tel. (022) 182-68-75; e-mail: kpzk@pan.pl

© Copyright by Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Warszawa 2023

ISBN 978-83-66847-68-2
eISBN 978-83-66847-69-9
doi 10.24425/148642

Książka sfinansowana ze środków Polskiej Akademii Nauk

Przygotowanie do druku:
LogoScript sp. z o.o.
www.logoscript.pl
logoscript@logoscript.pl
tel. (+48) 693 699 709

Druk i oprawa:
Agencja Wydawniczo-Poligraficzna GIMPO
ul. Transportowców 11, 02–858 Warszawa
tel. +48 501 076 031
e-mail: gimpo@poligrafia.waw.pl

Spis treści

Contents

ABSTRACT 7

WPROWADZENIE 9
Introduction

Rozdział 1. MODELOWE CECHY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO WEDŁUG KRZYSZTOFA HERBSTA 13
Chapter 1. Model Features of Spatial Planning by Krzysztof Herbst
Wstęp 13
Introduction
1.1. Krzysztof Herbst: *Modelowe cechy planowania*. Analiza wybranych publikacji 14
Krzysztof Herbst: Model features of planning
Podsumowanie 26
Summary

Rozdział 2. TEORIA OTWARTEGO REGIONU SPOŁECZNO-EKONOMICZNEGO I PROCES BUDOWANIA PLANU REGIONALNEGO WOJEWÓDZTWA 27
Chapter 2. Jerzy Kołodziejski: Theory of Open Region Socio-Economicand the Process of Building a Regional Plan for a Province
Wstęp 27
Introduction
2.1. Teoria otwartego regionu społeczno-ekonomicznego i trzy kompleksy gospodarki regionalnej 28
The theory of the open socio-economic region and the three complexes of the regional economy
2.2. Budowa planu regionalnego; programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego i projektowanie zagospodarowania przestrzennego. 30
Building a regional plan: programming socio-economic development and spatial development design
2.3. Od otwartego regionu do inteligentnej i kreatywnej gospodarki regionalnej, otwartej na świat 32
From an open region to an intelligent and creative regional economy, open to the world

2.4. Od zintegrowanego planowania regionalnego do strategicznego planowania i projektowania na poziomie regionalnym 34
From integrated regional planning to strategic planning and design at regional level
2.5. Konkluzja końcowa.. 37
Concluding remark

Rozdział 3. PROBLEMATYKA SPOŁECZNA W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM. KOMENTARZ DO PUBLIKACJI POD REDAKCJĄ BOHDANA JAŁOWIECKIEGO 39
Chapter 3. Social Problems in Space Planning. Commetary to the Publication Edited by Bohdan Jałowiecki
Wstęp 39
Introduction
3.1. Fragmenty wprowadzenia Bohdana Jałowieckiego „Planowanie przestrzenne – w kierunku nowego paradygmatu”. 40
Extracts from the introduction by Bohdan Jałowiecki Spatial planning – towards a new paradigm
3.2. Dyskusja. 42
Discussion

Rozdział 4. PROBLEMATYKA AGLOMERACJI I OBSZARÓW METROPOLITALNYCH ORAZ JEJ ZNACZENIE DLA KSZTAŁTOWANIA SYSTEMU OSADNICZEGO I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO KRAJU W PUBLIKACJACH KPZK PAN OKRESU 1960-1989 . . 49
Chapter 4. Problems of Aglomeration and Metropolitan Regions and Their Importance for the Development of the Regional System and the Regional Management of the Country in the Publications of the Polish Scope of Pomerania in the Period 1960-1989
Wstęp 49
Introduction
4.1. Aglomeracje miejsko-przemysłowe. 50
Urban-industrial agglomerations (1971)
4.2. Obszary metropolitalne w Polsce. 54
Metropolitan areas in Poland (1980)
4.3. Oddziaływanie historyczne i współczesne. 58
Historical and contemporary impact
Zakończenie. 61
Conclusion

Rozdział 5. PRZYRODNICZE PODSTAWY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO. KOMENTARZ DO PUBLIKACJI WIESŁAWY RÓŻYCKIEJ, ROMANA ANDRZEJEWSKIEGO I STEFANA KOZŁOWSKIEGO 63
Chapter 5. Natural Basis of Space Planning. Commentary to the Publication by Wiesława Różycka, Roman Andrzejewski, Stefan Kozłowski
Wstęp 63
Introduction
5.1. Koncepcja analizy i oceny środowiska przyrodniczego jako podstawy sporzadzania planów zagospodarowania przestrzennego (Wiesława Różycka). 65
The concept of analysis and assessment of the natural environment as a basis for the preparation of spatial development plans (Wiesława Różycka)
5.2. Zasady kształtowania środowiska biotycznego sformułowane na potrzeby planowania przestrzennego (Roman Andrzejewski). 70
Principles of shaping the biotic environment formulated for the purposes of spatial planning (Roman Andrzejewski)
5.3. Wprowadzenie planowania przestrzennego jako instrumerntu kształtowania środowiska na agendę polityczną (Stefan Kozłowski). 74
Introduction of spatial planning as an instrument of shaping the environment on the political agenda (Stefan Kozłowski)
Podsumowanie.. 78
Summary

Rozdział 6. SKUTECZNE INSTRUMENTARIUM POLITYKI PRZESTRZENNEJ. KOMENTARZ DO PUBLIKACJI JERZEGO REGULSKIEGO, MARII PTASZYŃSKIEJ I EWY KAŹMIERSKIEJ 81
Chapter 6. Effective Instrumentary of Spatial Policy. Commentary to the Publication by Jerzy Regulski, Maria Ptaszyńska and Ewa Kaźmierska
Wstęp 81
Introduction
6.1. Fragmenty publikacji Jerzego Regulskiego, Marii Ptaszyńskiej, Ewy Kaźmierskiej, *Instrumenty polityki przestrzennej. Założenia metodyczne i kierunki badań*, Biuletyn KPZK PAN, z. 130, Warszawa, 1986. 82
Extracts from the publication by Jerzy Regulski, Maria Ptaszyńska, Ewa Kaźmierska, Spatial Policy Instruments. Methodological assumptions and research directions, Biuletyn KPZK PAS, no. 130, Warsaw, 1986
6.2. Dyskusja. 89
Discussion
Podsumowanie.. 92
Summary

Rozdział 7. PRAWNE ASPEKTY PLANOWANIA PRZSTRZENNEGO W PUBLIKACJI MICHAŁA KULESZY I WALERIANA PAŃKI 93
Chapter 7. Legal Aspects of Spatial Planning in the Publication of Michał Kulesza and Walerian Pańko
Wstęp 93
Introduction
7.1. Fragmenty publikacji Michała Kuleszy i Waleriana Pańki *Instrumenty polityki przestrzennej. Aspekt prawny* 94
Excerpts from the publication by Michał Kulesza and Walerian Pańko – Instruments of spatial policy. Legal aspect
7.2. Spostrzeżenia i wnioski w kontekście współczesnych problemów prawnych dotyczących regulacji gospodarowania przestrzenią.. 103
Observations and conclusions in the context of contemporary legal problems concerning spatial management regulation
Podsumowanie.. 107
Summary

ZAKOŃCZENIE 109
Summary

BIBLIOGRAFIA 113
Bibliography

Informacje o Autorach. 121
Notes on Authors

ABSTRACT

The main objective of the monograph is to extract the key views of recognised authors dealing with issues of spatial management of the country, and then to relate them to the contemporary debate. The authors of the monograph were asked to first select an important author/authors associated with the Committee on Spatial Planning of the Country of the Polish Academy of Sciences in the individual chapters, and then to select particularly interesting publications by this author/authors (linking to the output of the Committee on Spatial Planning of the Country of the Polish Academy of Sciences). These publications were cited in certain parts in each chapter. Each chapter author then commented on the referenced passages and attempted to relate them to contemporary scientific debate. The authors hope that the proposed unusual formula will make it possible to cover the topic in a manner appropriate to its importance and needs.

In the first chapter, Tadeusz Markowski analyses the work of Dr. Krzysztof Herbst. He isolates the model features of spatial planning indicated by the author, focusing in particular on the hierarchical spatial planning approach, as well as on the challenges of public participation in spatial planning.

In the second chapter, Andrzej Klasik analyses the work of Professor Jerzy Kołodziejski. In particular, the author makes an in-depth reference to the concept of recognising the open socio-economic region and the comprehensive structure of the regional economy as the basis for the methodology of regional planning. In addition, the second concept on how to build and model a regional plan within the framework of the concept of linking the programming of socio-economic development and the design of spatial development of the region is analysed.

The third chapter, prepared by Iwona Sagan, was devoted to the work of Professor Bohdan Jałowiecki and (consequently) the social aspects of spatial planning. As the author rightly points out, Prof. Jałowiecki's innovative outlook, which brought the social objectives of spatial planning to the fore, became one of the determinants of the changes that defined the system of planning values after 1989.

Przemysław Śleszyński, in the fourth chapter, dealt with the issue of agglomerations and metropolitan areas and their significance for the shaping of the settlement

system and spatial management of the country. The author referred to the work of the team led by Stanisław Leszczycki, the delimitation of metropolitan agglomerations in Poland by Kazimierz Dziewoński and Leszek Kosiński, and the work of Zbigniew Gontarski.

The fifth chapter by Barbara Szulczewska deals with the natural basis of spatial planning and includes a characterisation of the work of Wiesława Różycka, Roman Andrzejewski and Stefan Kozłowski. The author distinguished the following issues: the objectives and concept of the study of the natural environment drawn up for planning decisions, the conditions necessary to preserve and shape healthy ecosystems – in today's narrative: capable of providing the desired ecosystem services, and spatial planning as an instrument for shaping the environment.

In the sixth chapter, Aleksandra Nowakowska refers to selected aspects of Prof. Jerzy Regulski's output. In particular, the author has drawn attention to issues concerning the inclusion of normative approaches in spatial planning, the characteristics of spatial conflicts and the territorial orientation of development policies.

The last, seventh chapter (by Maciej Nowak) focuses on the legal dimension of spatial planning. For this purpose, reference is made to the work of Michał Kulesza and Walerian Pańka. The role of law in spatial planning is still a subject of debate. The chapter points out that the assessments of the appointed scholars, expressed in the 1980s, have not lost their relevance in many places. They all illustrate Polish urban planning thought, indicating its most interesting and current dimensions.

Keywords: Development policy, public participation, settlement structure, spatial planning law, spatial plans, urbanisation.

WPROWADZENIE

Wieloletnia działalność Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN obejmuje ogromny dorobek, warty ciągłego upowszechniania. Powołany w 1958 r. Komitet wypracował liczne stanowiska, analizy oraz publikacje naukowe. Zwłaszcza z perspektywy młodszych naukowców, znacząca część tych publikacji staje się mało znana i umiarkowanie identyfikowana. O ile wciąż pamięta się o pierwszych przewodniczących komitetu (prof. Stanisławie Leszczyckim, prof. Kazimierzu Dziewońskim, prof. Ryszardzie Domańskim), o tyle publikacje członków komitetu, zwłaszcza te zawarte w starszych Biuletynach KPZK PAN i Studiach KPZK PAN powoli odchodzą w niepamięć (również ze względu na trudności związane z ich przełożeniem na wersję cyfrową).

Oczywiście wraz z upływem lat pojawiają się kolejne wyzwania i związana z nimi potrzeba prowadzenia nowych analiz i pogłębiania debaty naukowej. Niemniej, wskazana debata naukowa musi być oparta na szerszych podstawach. To właśnie zrozumienie szerszego dorobku i tradycji naukowych umożliwia bardziej adekwatne postrzeganie i rozumienie aktualnych problemów. Zresztą, większość dawnych analiz wciąż zawiera części, które mogą i powinny być istotnym punktem odniesienia również współcześnie.

Głównym celem monografii jest wyodrębnienie kluczowych poglądów uznanych autorów, zajmujących się zagadnieniami przestrzennego zagospodarowania kraju, a następnie odniesienie ich do współczesnej debaty. Autorzy monografii zostali poproszeni, aby w poszczególnych rozdziałach najpierw wybrać istotnego autora/autorów powiązanych z Komitetem Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, a następnie wybrać szczególnie ciekawe jego publikacje (powiązanie z dorobkiem KPZK PAN). Publikacje te w każdym rozdziale w pewnych częściach przytoczono. Następnie każdy autor rozdziału skomentował powołane fragmenty oraz podjął próbę odniesienia ich do współczesnej debaty naukowej. Autorzy wyrażają nadzieję, że zaproponowana nietypowa formuła pozwoli ująć temat w sposób adekwatny do rangi i potrzeb.

W rozdziale pierwszym Tadeusz Markowski analizuje dorobek dr Krzysztofa Herbsta. Wyodrębnia wskazywane przez autora modelowe cechy planowania przestrzennego, koncentrując się w szczególności na ujęciu hierarchicznego planowania

przestrzennego, a także na wyzwaniach dotyczących partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym.

W rozdziale drugim Andrzej Klasik analizuje dorobek prof. Jerzego Kołodziejskiego. Autor w sposób pogłębiony odnosi się przede wszystkim do konceptu uznania otwartego regionu społeczno-ekonomicznego i kompleksowej struktury gospodarki regionalnej za podstawę metodologii planowania regionalnego. Ponadto przedmiotem analizy jest koncept drugi dotyczący sposobu budowy i modelu planu regionalnego w ramach koncepcji związania ze sobą programowania rozwoju społeczno-gospodarczego i projektowania zagospodarowania przestrzennego regionu.

Rozdział trzeci, przygotowany przez Iwonę Sagan, został poświęcony dorobkowi prof. Bohdana Jałowieckiego oraz (w konsekwencji) społecznym aspektom planowania przestrzennego. Jak słusznie wskazuje Autorka, nowatorskie spojrzenie prof. Jałowieckiego, w ramach którego na plan pierwszy wysunięto cele społeczne planowania przestrzennego, stało się jednym z wyznaczników zmian, które po 1989 r. określały system wartości planistycznych.

Przemysław Śleszyński w rozdziale czwartym zajął się problematyką aglomeracji i obszarów metropolitalnych oraz jej znaczeniem dla kształtowania systemu osadniczego i przestrzennego zagospodarowania kraju. Autor odwołał się do prac zespołu pod kierunkiem Stanisława Leszczyckiego, delimitacji aglomeracji wielkomiejskich w Polsce autorstwa Kazimierza Dziewońskiego i Leszka Kosińskiego oraz prac Zbigniewa Gontarskiego.

Rozdział piąty autorstwa Barbary Szulczewskiej dotyczy przyrodniczych podstaw planowania przestrzennego i zawiera charakterystykę prac Wiesławy Różyckiej, Romana Andrzejewskiego i Stefana Kozłowskiego. Autorka wyodrębniła następujące zagadnienia: cele i koncepcja opracowania środowiska przyrodniczego sporządzanego na potrzeby podejmowania decyzji planistycznych, warunki konieczne do zachowania i kształtowania zdrowych ekosystemów – w dzisiejszej narracji: zdolnych do dostarczania pożądanych usług ekosystemowych oraz planowanie przestrzenne jako instrument kształtowania środowiska.

W rozdziale szóstym Aleksandra Nowakowska odnosi się do wybranych aspektów dorobku prof. Jerzego Regulskiego. Autorka zwróciła uwagę w szczególności na zagadnienia dotyczące ujęcia podejść normatywnych w planowaniu przestrzennym, charakterystykę konfliktów przestrzennych oraz terytorialne ukierunkowanie polityk rozwoju.

W ostatnim, siódmym rozdziale (autorstwa Macieja Nowaka) skoncentrowano się na prawnym wymiarze planowania przestrzennego. W tym celu odwołano się do dorobku Michała Kuleszy i Waleriana Pańki. Rola prawa w planowaniu przestrzennym wciąż stanowi przedmiot debat. W rozdziale wskazano, że oceny powołanych naukowców, wyrażone w latach 80. w wielu miejscach nie utraciły swojej aktualności. Wszystkie obrazują polską myśl urbanistyczną, wskazując najbardziej interesujące i aktualne jej wymiary.

Teksty zostały napisane według zbliżonego schematu. Zaproponowany schemat sprowadzał się do:

- krótkiej charakterystyki wybranych do rozdziału klasycznych autorów;
- przytoczenia fragmentu lub fragmentów publikacji tych autorów;
- komentarza, odnoszącego przytoczone tezy i poglądy do współczesnej dyskusji.

Niemniej, każdy z autorów, po uzyskaniu informacji na temat powyższych proponowanych wytycznych, doprecyzował we własnym zakresie optymalny sposób ujęcia i prezentacji konkretnego dorobku naukowego. Redaktorzy naukowi podjęli decyzję o pozostawieniu w tym zakresie pewnej swobody. Uzasadnia to specyfika każdego tematu. Dlatego też w monografii występują rozdziały odnoszące się do jednej publikacji, do większej liczby publikacji, jak też szerzej, do wyodrębnionego tematu. To zróżnicowanie w przekonaniu redaktorów pozwoli najlepiej szczegółowo ująć prezentowane w poszczególnych rozdziałach zagadnienia. Rozdziały łączy cel przypomnienia dorobku uznanych autorów Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN oraz odniesienia go do współczesnej dyskusji.

ROZDZIAŁ 1.
MODELOWE CECHY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO WEDŁUG KRZYSZTOFA HERBSTA

Tadeusz Markowski

Wstęp

Dr Krzysztof Wiktor Herbst (ur. 1943 – socjolog i działacz społeczny, współzałożyciel Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych. Stopień naukowy doktora uzyskał specjalizując się w zakresie planowania przestrzennego i socjologii miasta. Pracował w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego PAN, a także działał w praktyce planistycznej, gdzie zawodowo zajmował się przygotowywaniem programów rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym. Szczególny wgląd i doświadczenie zdobywał pracując w latach 80. w Biurze Planowania Rozwoju Warszawy. Po przemianach politycznych pracował nad reformami administracji samorządowej. Swoje doświadczenia praktyczne i przemyślenia teoretyczno-metodologiczne opublikował w książce pt. *Społeczne uwarunkowania planowania społecznego* [Biuletyn KPZK PAN, z. 147] w 1990 r., a więc w najgorętszym okresie przełomu ustrojowego. Najistotniejsze fragmenty i przemyślenia tej publikacji zawarł w części 5 swojej publikacji pt. *Modelowe cechy planowania*. Są one tak ważne dla polskiej myśli planistycznej i urbanistycznej, że postanowiliśmy je przybliżyć czytelnikom zainteresowanym teorią i praktyką planistyczną.

1.1. Krzysztof Herbst: Modelowe cechy planowania. Analiza wybranych publikacji

Krzysztof Herbst zajmował się pragmatycznym wymiarem planowania przestrzennego, w którym widział nie tylko instrument planistycznej regulacji, ale także instrument sterowania rozwojem lokalnym.

Podczas dyskusji nad modelem planowania przestrzennego należy zwrócić uwagę na związek, jaki występuje między tym modelem i celami, jakie stawia się przed systemem planowania i gospodarowania przestrzenią oraz posiadanymi środkami działania (realizacji celów).

Cele zwykle stawiane przed planowaniem w jednostkach terytorialnych, zarówno te wynikające z samego systemu terytorialnego, jak i z układów nadrzędnych, obejmują szeroki zakres tematów i dziedzin. Znajdujemy tu zarówno ład przestrzenny i racjonalne wykorzystanie przestrzeni, jak i tworzenie właściwego środowiska przestrzennego czy ochronę zdrowotnych, biologicznych i ekologicznych warunków środowiska naturalnego. Występują też cele społeczne, takie jak: poprawa jakości życia, integracja społeczna oraz gospodarcze: wzrost gospodarczy, poprawa efektywności itp.

Zakres celów planowania jest wynikiem oddziaływania różnych poglądów (i różnych praktyk). Należy wymienić przede wszystkim stanowisko, w którym stwierdza się, że celem planowania przestrzennego jest stworzenie warunków realizacji zamierzeń gospodarczych. Stanowisko to jest zgodne z praktyką traktowania przestrzeni przede wszystkim jako zasobu dającego się wykorzystać w procesie gospodarczym lub ogólniej: w procesie zaspokajania potrzeb.

Stanowisku temu, jak napisał Autor, odpowiadał model planu jako organizatora rozwoju. Warto ten model zacytować, ponieważ taka wizja planowania przestrzennego w jakimś stopniu tkwi w zbiorowej pamięci środowiska zawodowego, a także politycznego.

Naczelne miejsce w dokumencie planu zajmuje obraz stanu docelowego. Zakłada się, że proces rozwoju daje się opisać jako program inwestycyjny. Ponieważ planowanie o hierarchicznym podporządkowaniu planów stwarza szczególną sytuację, w której cały program działań w jednostce terytorialnej kontrolowany jest przez jeden organ władzy terenowej/plan przestrzenny staje się podobny do planu realizacji pojedynczej inwestycji. Istotnymi cechami planowania staje się etapowanie i kontrola realizacji planu w kolejnych punktach czasowych oraz dążenie do terenowej koordynacji inwestycji podejmowanych przez wzajemnie niepodporządkowane podmioty. Wśród narzędzi planowania występuje między innymi optymalizacja i programowanie liniowe – typowe narzędzia tam, gdzie mamy do czynienia ze zdyscyplinowanym systemem działania i monocentrycznym systemem wartości, pozwalającym hierarchizować cele i porządkować działania według kolejności realizacji.

Zgodnie z tą koncepcją

Podstawowych założeń planu dostarcza władza terenowa. Mają one informować planistę o programie działań a także o hierarchii ważności. Zadaniem planisty jest jedynie podstawienie do takiego równania. czynnika przestrzennego – niezbędnego, aby ostatecznie rozmieścić program inwestycyjny w czasie i w terenie.

Model ten był podawany krytyce przez teoretyków ekonomiki miast. J. Regulski stwierdził w latach 80., że przyjęcie koncepcji „*stanu docelowego miasta jest błędem, bo takiego stanu miasto nigdy nie osiąga"* [Regulski 1982].

Krzysztof Herbst konstatował, że:

Charakterystyczną cechą sytuacji jest, że władza terenowa nie jest w stanie dostarczyć niezbędnych do realizacji tego modelu planowania informacji. Opisywany model odpowiada w zasadzie modelowi planowania stosowanemu w Polsce w latach siedemdziesiątych. Analiza stopnia aktualności planów w tych latach wykazuje, że obowiązujące założenia i plany nie przewidywały kierunków rozwoju podejmowanych faktycznie pod wpływem intensywnej polityki inwestycyjnej tych lat. Plan przestawał być istotnym narzędziem sprawowania władzy.

Podejmując próbę odtworzenia logiki procesu planistycznego, aparat planowania przestrzennego symulował niektóre funkcje władzy zakładając przez to możliwości – których władze terenowe faktycznie nie posiadały. Problematyka planu rozrosła się więc o założenia rekonstruujące domniemany program rozwoju.

Rozbudowywane programy ponad miarę, często były wykorzystywane przez nomenklaturowych urzędników lokalnych administracji w klientelistycznej formie walki o pozyskiwanie inwestycji i środków z poziomu centralnego. Warto to podkreślić, jeśli patrzymy na skłonności ludzi polityki do centralizacji władzy i środków finansowych w celu politycznej kontroli samorządów terytorialnych.

Niejednokrotnie załącznikiem do planu stały się propozycje polityki realizacji lub zapis uwarunkowań realizacji, czyli zapis działań leżących poza sferą kompetencji organów gospodarujących przestrzenią a istotnych dla realizacji założonego celu. Podejmowano nawet próby proponowania na sesji rady narodowej pakietów uchwał, dotyczących zatwierdzenia planu zagospodarowania przestrzennego wraz z uchwałami dotyczącymi tych polityk i uwarunkowań.

Intersujące i nadal przystające do współczesnych warunków gospodarowania były poglądy na funkcje planu zagospodarowania przestrzennego jako organizatora rozwoju. Cechy charakterystyczne modelu planu jako organizatora rozwoju znajdują także wyraz w specyficznym ujęciu wartości społecznych, jakie winny być realizowane przez plan zagospodarowania przestrzennego. Przedmiotem zainteresowania planu staje się przede wszystkim problematyka standardów określających docelową stopę życiową mieszkańców, a więc zasoby mieszkań i miejsc pracy, czystego środowiska i usług. Standardy te obejmują także dostępność do tych zasobów. Policzalnymi zasobami są również mieszkańcy i użytkownicy obszaru objętego planem. Dlatego podstawowym wymiarem morfologii społecznej jest struktura wieku pozwalająca wyodrębnić liczby użytkowników poszczególnych typów instytucji: szkół, miejsc pracy, żłobków itp.

W gruncie rzeczy pogląd ten polega na traktowaniu miasta (jednostki terytorialnej) jako systemu charakteryzującego się bogatą siecią sprzężeń (zależności) między różnymi jego elementami. Zarówno teza o korzyściach lokalizacji, jak i podkreślane wielokrotnie istnienie tzw. efektów mnożnikowych i komplementarnych czy wreszcie stwierdzenie, że miasto jest złożonym systemem procesów materialnych i informacyjnych, wskazują na współzależność, w popularnym uproszczeniu, wszystkiego co się dzieje w mieście (lub szerzej – jednostce terytorialnej). Twierdzi się więc, że planowanie i gospodarowanie w przestrzeni służy realizacji celów wybiegających daleko poza problemy przestrzeni. Z kolei realizacja celów, które moglibyśmy określić jako przestrzenne, a więc odnoszących się do środowiska przestrzennego, ochrony, tworzenia warunków zamieszkiwania itp., wymaga skoordynowanego stosowania środków należących do sfery społecznej i gospodarczej. Niemożność osiągania celów systemu przestrzennego bez spełnienia przez inne systemy określonych warunków wydaje się zrozumiała zarówno na gruncie zależności funkcjonalnych, jak i systemowych.

Ten punkt, widzenia stanowi podstawowe uzasadnienie wysuwanej od wielu lat koncepcji formułowania zintegrowanych celów planowania przestrzennego albo nawet postulatu zintegrowania planowania społeczno-gospodarczo-przestrzennego. Chodzi o poszukiwanie wspólnych dla jednostki terytorialnej celów rozwoju i środków realizacji.

Jak widzimy te stwierdzenia nic nie straciły na aktualności, a szczególnie po 2020 r., kiedy w formalnej polityce rozwoju wprowadzono ramowe zasady zintegrowanego planowania rozwoju (patrz *Ustawa o polityce rozwoju ze zmianami z 2020 r*.). Intersujący jest także pogląd autora na sprawę hierarchiczności i integralności planowania.

Proces ten kształtuje układ planistyczny wyższego rzędu, w którym wzajemne sprzężenia między planowaniem społecznym, ekonomicznym, techniczno-technologicznym i przestrzennym umożliwiają badanie, przewidywanie i modelowanie przyszłości we wszystkich jej podstawowych aspektach pisze jeden ze zwolenników koncepcji. Stwierdzenie to jest w pełni słuszne wtedy, gdy mamy do czynienia z planem działań (zadań) prowadzących do zrealizowania celu. Cały tok rozumowania przedstawiony w dużym skrócie, prowadzi do modelu sterowania rozwojem znanego w ekonomii jako „dyrektywne" lub „nakazowe". Zakłada się tu bowiem milcząco, że istnieje organ wykonawczy dysponujący niezbędnymi środkami działania, przy pomocy których można zrealizować cel. Środki te to nakazy i zakazy obowiązujące podmioty podporządkowane organowi. Tylko na (Zob. J. Kolipiński /59/; J.M. Kochanowski, M. Kołodziejski /58/, s. 35.) gruncie dyrektywnego modelu zarządzania jest możliwe przeniesienie celów metasystemu (termin J. Kolipińskiego) lub systemu składającego się na ten metasystem – do innego systemu; w tym. przypadku – przestrzennego. A przecież taki właśnie schemat przeniesienia celów z jednego systemu do drugiego jest podstawą koncepcji planowania integralnego.

W rozumowaniu odnajdujemy wyraźne (choć nieuświadomione) odbicie doktryny centralnego źródła celów społecznych. Nie ma znaczenia czy źródło to jest umieszczone na poziomie krajowym, czy w jednostce terytorialnej. Nie tylko motywy, ale i czynniki rozwoju mają charakter centralny (nawet jeśli jest on lokalny – centralny).

Autor wyraźnie krytykował założenia centralnego hierarchicznego systemu planowania jako mało realnego i zwracał uwagę, że integralność planowania może i często

jest interpretowana jako hierarchiczna integralność planów zagospodarowania przestrzennego na różnych poziomach terytorialnej organizacji państwa. Moim zdaniem, jest to wadliwa interpretacja integralności planowania, a *de facto* nawiązując do „socjalistycznej doktryny planowania". Taka interpretacja jest groźna dla samorządności i podstawowej zasady subsydiarności, na jakiej budujemy odrodzony samorząd terytorialny w Polsce. Trzeba się oczywiście zgodzić ze stwierdzeniem Autora, że:

> *planowanie i gospodarowanie terenami stanowią jedynie dziedziny, w których realnie stykają się interesy różnych sektorów społecznych i gospodarczych: gospodarki państwowej i organizacji spółdzielczych oraz prywatnych gospodarstw rolnych, zakładów produkcyjnych i usługowych, mieszkańców i struktur administracyjnych, a wreszcie prywatnych, państwowych i spółdzielczych właścicieli ziemi. Mamy ponadto do czynienia ze specyficzną, pozaprawną instytucją, społecznego władania przestrzenią.*
>
> *W pozostałych dziedzinach gospodarowania i administracji między sektorem uspołecznionym i prywatnym, a także nieformalnymi instytucjami wytworzyły się silne bariery izolujące je od siebie i dość ściśle wyznaczające zakres, miejsce i formy kontaktów oraz system priorytetów. Bariery te nie istnieją i praktycznie nie mogą być wprowadzone w gospodarowaniu przestrzenią (nie dyskutujemy tutaj sensowności takiego rozwiązania). Dlatego też gospodarowanie przestrzenią/planowanie przestrzenne, gospodarka terenami, nadzór architektoniczny i budowlany, jest dziedziną, w której mamy do czynienia ze szczególnie skomplikowanym splotem interesów, motywów działania i zakresów podporządkowania. Stopień skomplikowania i niewielkie podporządkowanie poszczególnych podmiotów organowi władzy terenowej prowadzącemu politykę przestrzenną sprawia, że sterowanie rozwojem nie jest możliwe wyłącznie na zasadzie nakazowej. Konieczne jest jednak stosowanie zarówno parametrycznych, jak i nakazowych metod sterowania.*
>
> *Stwierdzenie przez nauki ekonomiczne nieskuteczności wyłącznie nakazowych metod sterowania gospodarką nie wymaga szczególnego uzasadnienia dla gospodarki przestrzennej. Jego oczywistość, dotyczy szczególnie stwierdzeń o systemowej naturze jednostek terytorialnych. Jest oczywiste, że dane terytorium nie jest jedynie spójnym czy jednorodnym systemem. Jest ono także obszarem. funkcjonowania innych systemów, mniejszych i większych. Istnieją między nimi różne powiązania i zależności, relacje podrzędności i nadrzędności, krzyżowania i rozłączności. Niejednokrotnie jedynym rodzajem więzi łączących określony system z jednostką terytorialną są takie zasilenia (np. infrastruktura techniczna, woda lub powietrze), które nie podlegają żadnej praktycznie reglamentacji ze strony władzy terenowej.*

Jego konstatacja z 1990 r. dotycząca potrzeby parametryzacji i decentralizacji systemu planowania przestrzennego pokazuje, że w tej dziedzinie środowisko zawodowe i naukowe nie miało jednoznacznej wizji (i nadal nie ma), jak powinien wygląd system planowania przestrzennego.

> *Jeśli przyjąć zgodnie z teorią, że atrybutem systemu jest generowanie celów, to trudno wyobrazić sobie sposób wpływania na ich treść i sposoby realizacji. Jednak nawet pobieżny przegląd środków oddziaływania planowania przestrzennego i gospodarki przestrzennej przekonuje, że są to wyłącznie środki typowo nakazowe. Warsztat tych dziedzin nie wykształcił*

praktycznie żadnych metod prowadzenia polityki przestrzennej, które można by określić jako parametryczne. Charakterystyczne jest, że wtedy, gdy środowisko ekonomistów poszukiwało metod „parametryzacji" gospodarki, środowisko planistów wysuwało projekty tworzenia silnych organów centralnych wyposażonych w uprawnienia nakazu i zakazu (Memoriał w sprawie rekonstrukcji planowania przestrzennego, projektowania urbanistycznego i architektonicznego SARP-TUP 1980, TUP, Komitet Specjalny 1981 r.). Jak się wydaje, przyczyny tego stanu rzeczy należy szukać w specyficznym stosunku do przestrzeni, charakteryzującym struktury władzy i administracji gospodarczej, nie wykluczając zainteresowanych środowisk zawodowych. Stosunek ten dobrze określa nakazowa kategoria „dysponować", przeciwstawiona parametrycznej kategorii „gospodarować". Pomimo pewnych wysiłków, podjętych w ostatniej reformie, mamy tu do czynienia z systemem dysponowania przestrzenią. Świadczą o tym nawet najprostsze wskaźniki intensywności wykorzystania terenu!

Nie proponujemy obalenia nakazowych instrumentów gospodarki przestrzennej. Jest oczywiste, że dziedzina ta musi dysponować zespołem silnych algorytmów sterowania nakazowego. Zapewnienie skuteczności ich działania zależy zarówno od doskonałości warsztatu planowania, istnienia odpowiednich rozwiązań prawnych i administracyjnych, jak i (przede wszystkim) od pozycji terenowych organów władzy w mechanizmie zarządzania krajem. Temat ten jest przedmiotem stałych zainteresowań kilku środowisk zawodowych i naukowych. ***Poza zainteresowaniem znajdują się problemy „parametryzacji" gospodarki przestrzenią.***

Podobnie oczywista jest potrzeba integralnego planowania pewnego zakresu problemów. Przede wszystkim dotyczy to własnych programów działania władzy terenowej. W znacznym stopniu jest to uzasadnione przy opracowywaniu planów podobnych do brytyjskich planów struktury. We wszystkich tych przypadkach cele planu integralnego i jego podstawowe założenia nie należą do dziedziny planowania przestrzennego.

Trzeba podkreślić, że losy planowania integralnego zależą przede wszystkim od stopnia swobody władzy terenowej jako twórcy i wyraziciela celów lokalnych. Swoboda w proponowaniu mniej lub bardziej zintegrowanych rozwiązań i koncepcji, jakiej wielokrotnie doświadczali planiści nie wyrażała wpływu planów na rzeczywistość. Była ona raczej związana z centralizacją czynników rozwoju. Planiści próbowali korygować błędy wynikające z tej centralizacji poprzez poszerzanie, zakresu planu (plan zintegrowany) lub poprzez wzmacnianie jego rygoryzmu. Jeśli nie byli oni zwykle ograniczani to przede wszystkim dlatego, że ich projekty nie miały realnego wpływu na rzeczywistość. W tej sytuacji zakres i sposób zapisu decyzji niejednokrotnie nie był kontrolowany. Plan zagospodarowania przestrzennego tracił w tej sytuacji użyteczność i znaczenie.

Intersujące dla obecnej dyskusji nad modelem planowania przestrzennego oraz rozwijającego się zintegrowanego planowania rozwoju są poglądy wyrażone przez Krzysztofa Herbsta, w których rozpatrywał planowanie przestrzennego i planowanie społeczno-gospodarczego poprzez system dysfunkcji i przyczyn upadającego systemu politycznego. Jest to dlatego ważne wnioskowanie, ponieważ dysfunkcjonalne sposoby działania naszej administracji publicznej na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji państwa zachowały swoistą instytucjonalną „biurokratyczną" pamięć upadłego ustroju.

Rysujący się na podstawie powyższych rozważań alternatywny model planowania eksponuje rolę planu jako regulatora procesów rozwoju o charakterze stochastycznym. Chodzi o proces rozwoju, którego ogólny kształt można przewidzieć. Można określić tempo i kierunek

zmian. Organa władzy są w stanie sterować procesem rozwoju do pewnego stopnia (tzw. sterowanie parametryczne). Nie jest jednak możliwe ani sensowne rozpisanie aktywności podejmowanych przez najróżniejsze podmioty charakteryzujące się odmienną wielkością, dynamiką, możliwościami działania i celami na poszczególne zadania i uporządkowane sekwencje czasowe, organizacyjne itp.

W opisywanym modelu siły rozwojowe znajdują się, ex definitione, poza planem i możliwościami jego oddziaływania. Zadaniem planu jest jedynie pewne uporządkowanie w przestrzeni strumienia działań będących nośnikiem rozwoju. Regulacja ta dokonuje się oczywiście w imię pewnych wartości.

Podstawową wartością jest założenie swoistego (toutes proportions gardees) leseferyzmu w dziedzinie gospodarowania przestrzenią i aktywności w przestrzeni. Plan taki dopuszcza w założeniu wszelkie formy aktywności zorganizowanych i spontanicznych. W założeniu też ogranicza on swoje interwencje do minimum, koncentrując się w zasadzie na:

- *zapewnieniu warunków bezpieczeństwa (plan przeciwdziała powstawaniu zagrożeń środowiska i szkodliwemu wpływowi jednych aktywności na drugie),*
- *zapewnieniu obsługi aktywności przez sieć infrastruktury technicznej i komunikacji,*
- *kojarzeniu grup aktywności, których sąsiedztwo, współpraca czy wzajemne nakładanie się lub uzupełnianie pod pewnymi względami może przynieść dodatkowe wartości.*

Poprzez swobodną politykę lokalizacyjną plan umożliwia samostrukturalizację aktywności, a także samostrukturalizację społeczną, w przestrzeni. Następuje to wskutek działania praw ekologii i w zasadzie jest wtórnym efektem rozwoju.

Podstawową wartością planu, jest zapewnienie minimum bezpieczeństwa. Rozumiemy przez to czystość środowiska, zapewnienie minimalnych warunków aktywności podmiotów gospodarczych, podmiotów organizacji społecznej i mieszkańców oraz zapewnienie podstawowych warunków bytowych. Standardy opisujące te warunki bezpieczeństwa nie przybierają postaci celów do osiągnięcia w założonym horyzoncie czasu. Są to parametry określające minimum warunków, które muszą być stale utrzymane (w całym okresie obowiązywania planów).

Plan określa też sposób zabudowy. Możliwe są rozmaite typy ustaleń. Najprostszy zestaw reguł powoduje, że strumień niezależnych od siebie instytucji składa się na względnie uporządkowany efekt przestrzenny. Możliwe jest także ustalenie takiego zestawu reguł, który zbuduje żywy i znaczący język przekazujący poprzez formę przestrzenną podstawowe wartości i hierarchie społeczne.

Wymieńmy na końcu wartość podstawową. Wobec planu wszyscy są równi. Plan w zasadzie nie przeznacza terenów dla konkretnych inwestorów. Narzędziem sterowania rozwojem jest jedynie badanie zgodności zamiarów inwestycyjnych z typem, użytkowania zapisanym w planie. Plan nie kreuje żadnych podmiotów aktywnych (sił rozwoju). Służy jedynie do porządkowania działania podmiotów, których aktywność, dynamika, mechanizmy wzrostu leżą całkowicie poza nim.

Plan posługuje się prostym zestawem środków. Pierwszym jest określenie podstawowych elementów strukturalizujących obszar objęty planem (komunikacja, infrastruktura, obszary stanowiące węzły, struktury). Drugim podstawowym środkiem jest ograniczanie prawa do wytwarzania czynników szkodliwych (zanieczyszczenia, hałas, podejmowanie aktywności, kolidujących z podstawowymi funkcjami obszaru). Trzecim jest wyznaczenie stref lokalizacji poszczególnych typów aktywności na obszarze objętym planem. Zgodnie z podstawowymi wartościami tego modelu, ilość i rodzaje tych stref są jak najskromniejsze. Swoistym rozwinięciem ww. koncepcji jest model planu – animatora rozwoju. Jego założeniem jest obrona

zagrożonych wartości podstawowych. Do kanonu nauk społecznych i nie tylko społecznych, należy stwierdzenie, że rozwój cywilizacyjny i. technologiczny, łatwość komunikacji i związana z masową produkcją organizacja społeczna i gospodarcza osłabiają rolę przestrzeni jako czynnika strukturalizującego aktywność społeczną. Osłabieniu ulegają przy tym funkcje znaczeniowe przestrzeni. Opisy i analizy poświęcone temu problemowi podkreślają patologie procesu i negatywne wartości społeczne, jakie on przynosi.

Kryzys, który dyskutujemy tak często, jest również kryzysem struktury społecznej. Jego przejawy obserwowane były w znanych diagnozach socjologicznych z lat siedemdziesiątych. W opisie S. Nowaka subiektywnie odbieraną (widzianą z żabiej perspektywy) strukturę społeczną charakteryzuje rodzaj socjologicznej próżni pomiędzy organizacją społeczeństwa na poziomie rodziny i grupy przyjacielskiej z jednej strony a poczuciem integracji na poziomie narodu z drugiej strony. Lukę tę pogłębia fakt, że więzi z grupą przyjacielską mają charakter tak ścisły, że można je określić jako rodzinne. Równocześnie odnotowujemy silne poczucie identyfikacji społecznej z najwyższym poziomem wspólnoty społecznej, jaką stanowi naród. Towarzyszy mu słabość lub brak poczucia identyfikacji z pośrednimi poziomami instytucjonalnej i obiektywnej struktury społecznej. Gdyby można było zbudować ideogram więzi społecznych widzianych z tej perspektywy, otrzymalibyśmy według Nowaka, obraz społeczeństwa będącego federacją grup pierwotnych zjednoczonych w narodowej wspólnocie.

W tej samej diagnozie S. Nowak dopatruje się źródeł specyficznego systemu wartości i oczekiwań społecznych w frustracji społeczeństwa na tle nieefektywności instytucjonalnych form organizacji społecznej, zaspokajania potrzeb i sterowania rozwojem.

Struktura społeczna, jak wiadomo, nie powstaje w próżni. Całości społeczne, łączące je więzi i antagonizmy, stan posiadania, wyznawanie wartości powstają pod działaniem takich czynników, jak organizacja aktywności społecznych prowadzących do wytwarzania dóbr i zaspokajania potrzeb, stosunki własności i dysponowanie środkami ich zaspokojenia, struktury interesów czy układy dystansów społecznych i przestrzennych

Przytaczamy najbardziej skrótowe wyliczenie czynników strukturotwórczych, aby zwrócić uwagę, że kryzys gospodarki – a więc systemu zaspokajania potrzeb – oraz organizacji w jej aspekcie administracyjnym, gospodarczym i społecznym musiał odbić się negatywnie na stopniu rozwoju struktur społecznych w naszym kraju.

Można więc sądzić, że osłabieniu uległy głównie struktury średniego szczebla, dla których wspólnoty i różnice interesów, więzi i antagonizmy szczególnie często rozgrywają się na płaszczyźnie terytorialnej. Ograniczeniu uległy takie atrybuty struktury społecznej, jak:

- *możliwość występowania nieformalnych ogniw struktury jako pełnoprawnych instytucji społecznych,*
- *możliwość powstawania ekologicznych więzi współpracy,*
- *możliwość samorzutnego powstawania lokalnych układów gospodarowania (wykorzystania terenu i wymiany usług itp.),*
- *możliwość powstawania form aktywności i użytkowania środowiska przestrzennego w celu realizacji spontanicznie powstających potrzeb i inicjatyw.*

Po diagnozie rozpadu różnych struktur społecznych i gospodarczych i niepewności co do przyszłego rozwoju Autor stwierdził, że:

W tej sytuacji należy poszukiwać modelu planu zagospodarowania przestrzennego, który mogły przeciwdziałać negatywnym skutkom rozwoju. Podstawą modelu jest założenie, że

mamy do czynienia ze stanem osłabienia pewnych rodzajów struktur i wynikającym stąd ograniczeniem dynamiki społecznej, szczególnie na lokalnych poziomach organizacji terytorialno-społecznej.

Opracowując plan należałoby dążyć do przełamania tych tendencji. Środkami oddziaływania byłoby dysponowanie terenami w sposób, który ułatwiałby władanie poszczególnymi obszarami i ich zespołami, istniejącym lub potencjalnym ogniwom struktury gospodarczej, administracyjnej czy społecznej. Jeśli plany poprzednio opisywanego modelu są podatne na inicjatywy i aktywności społeczne w sposób bierny, to ten rodzaj planu ma na celu animację: rozbudzenie aktywności związanych z przestrzenią i szczególnymi cechami i możliwościami wynikającymi z istniejącego już zagospodarowania.

Plan taki stwarza nie tylko bogate warunki podejmowania aktywności przez różnorodne podmioty społeczne i gospodarcze, ale i warunki do powstawania funkcji i aktywności spontanicznych, równie ważnych, jak te, które mają charakter instytucji formalno-prawnych.

Aby osiągnąć ten cel plan posługuje się nie tylko zapisem zamierzonych działań lub proponowanych sposobów użytkowania przestrzeni. Szeroko wykorzystuje on (lub współtworzy) instrumenty polityki społecznej i gospodarczej. Wykorzystuje też zasadę uczestnictwa społecznego w powstawaniu planów zagospodarowania przestrzennego, do propagowania idei planu i form samoorganizacji społecznej. Ten zestaw celów jest cechą charakterystyczną modelu. Wyznacza on następujące wartości podstawowe:

a) nowe podejście do zagadnienia priorytetu tzw. interesu ogólnospołecznego stawianego dotąd przed interesem partykularnym (np. interesami lokalnymi);

b) uznanie prawa do obecności nieformalnych, spontanicznych przejawów życia społecznego w decyzjach planu;

c) przyjęcie jako modelu aktywności realizowanych na obszarze objętym planem zasady wieloalternatywności, stylów życia, wielości form programowych i przestrzennych.

Wartości te można przełożyć na dyrektywy stanowiące, cele operacyjne planu zagospodarowania przestrzennego.

a) Zadaniem planu jest:

- *utrzymanie i sanacja istniejącej substancji, przestrzeni i sposobów użytkowania,*
- *realizowanie zmian uzasadnionych interesem społeczności (inwestycji itp.),*
- *realizacja uzgodnionych zamierzeń i potrzeb układów nadrzędnych.*

Plan sporządzony w imieniu i interesie ogólnym określonej społeczności respektuje istniejące w ramach tej społeczności podziały, struktury, różnice interesów. Dążąc do realizacji interesu większości minimalizuje straty ponoszone przez mniejszość. Nie powinien też przysparzać jednostkom, nieuzasadnionych zysków ani przynosić strat spowodowanych działaniem takich przypadkowych czynników, jak decyzja o przeznaczeniu (użytkowaniu) określonego terenu (działki).

Plan zagospodarowania przestrzennego nie może być przyczyną ograniczenia aktywności, przedsiębiorczości podmiotów społecznych i gospodarczych na danym obszarze. Dotyczy to:

- *sposobu zapisywania przeznaczenia terenów i ustaleń regulacyjnych, które są zwykle zbyt szczegółowe;*
- *trybu opracowywania planów, ich skali, szczegółowości i aktualności; założenia tego trybu przekraczają możliwości wykonawcze aparatu planistycznego; co staje się zwykle przyczyną blokowania aktywności;*

• *istnienia sfery, możliwości działania najprostszych, spontanicznych form gospodarowania w przestrzeni bez konieczności spełniania identycznych wymagań formalnych, jak potrzebne przy budowie fabryki.*

Plan wyznaczając sposób użytkowania przestrzeni nie może odnosić się jedynie do stanów formalno-prawnych. Sfera zjawisk społecznych realizuje się niejednokrotnie poprzez zachowania, wartości i formy aktywności, które mają cechy instytucji społecznych nie posiadając przy tym charakteru prawnego.

Zadaniem planu nie jest nakreślenie stanu docelowego, lecz harmonizacja rozwoju w całym okresie obowiązywania planu. Dlatego też tworzywem planu nie jest to, co pożądane, a to, co możliwe. Niesensowne jest więc tworzenie rezerw terenowych bez oparcia o realne możliwości inwestycyjne. Władza, w której imieniu sporządzany jest plan, odpowiada za skutki społeczne podjętych decyzji. W związku z tym, podstawowym zagadnieniem planu jest rozpoznanie wszystkich problemów, konfliktów, kosztów przekształceń oraz skutków zniszczenia ekonomicznych i ekologicznych podstaw egzystencji mieszkańców.

W powyższych wywodach należy zwrócić uwagę na kwestie definiowania interesu publicznego w procesie planowania. Ta kwestia od strony doktrynalnej i praktycznej nie została rozwiązana. Herbst wyraźnie pokazuje, że planowanie na poziomie lokalnym powinno mieć możliwość definiowania i ochrony interesu lokalnego adekwatnego do lokalnej specyfiki. Nierozwiązanym problem jest także nadmierna szczegółowość ustaleń regulacyjnych w planach miejscowych. Pod tym względem grzechy planowania w PRL-u są przenoszone do współczesnych planów o charakterze regulacyjnym. Jest to jedna z przyczyn szybkiej dezaktualizacji planów, a w konsekwencji inflacji planistycznej oraz presji politycznej do tworzenia specjalistycznych podstaw prawnych do lokalizacji inwestycji w trybie pozaplanistycznym. Autorską propozycję Krzysztofa Herbsta modelu nowych stosunków przestrzennych i narzędzi warsztatu planowania przestrzennego przedstawiamy w całości jako swoistą intelektualną wartość mającą nadal inspirujące znacznie dla debety o rozwijanym modelu planowania przestrzennego w Polsce.

Warsztat planowania przestrzennego to zbiór narzędzi analizy, rutyn postępowania, zasad operacjonalizacji celów i metod wewnętrznej kontroli zgodności decyzji z założonymi celami. Mniej czy bardziej świadomie narzędzia te są dostosowywane do wyobrażonego modelu stosunków przestrzennych. Model ten, rzadko dyskutowany, zawiera bogate implikacje społeczne. Równocześnie narzędzia, które były dobierane czy konstruowane ze względu na ten wzorzec, niejednokrotnie utrudniają lub uniemożliwiają realizację innych wzorców urbanizacji.

Warsztat planowania znany z dotychczasowej praktyki planistycznej charakteryzuje ukierunkowaniem na model planu organizatora rozwoju. Jakimi cechami powinien charakteryzować się warsztat planowania? Jaki typ stosunków przestrzennych powinien realizować?

Współczesne miasto jest organizmem społecznym znacznie mniej jednorodnym niż miasta średniowieczne czy wczesnej epoki przemysłowej. Trudno spodziewać się, aby różnorodność współczesnych miast można było opisać przy pomocy jednego modelu stosunków przestrzennych. Nie można więc oczekiwać, że plany zagospodarowania przestrzennego dążyć będą do zrealizowania wizji określonego modelu „dobrego miasta". Należy raczej proponować, aby ich dążeniem było:

- *realizowanie pewnego zespołu wartości podstawowych, określających nie tyle stosunki przestrzenne, co sposób życia;*
- *rekonstrukcja (na podstawie analiz dotychczasowych dziejów) podstawowych struktur, rozmieszczonych w przestrzeni wartości oraz węzłów gospodarczej, bytowej i kulturowej dynamiki układu;*
- *ocena oddziaływania czynników wprowadzających zmiany do istniejącego układu i poszukiwania czynników dynamizujących ten układ;*
- *poszukiwanie odpowiedniej struktury przestrzennej realizacji wielu różnorodnych celów w jednym układzie osadniczym.*

Proponujemy tym samym, aby wzorzec urbanizacji miał charakter dynamiczny. Opisywałby on stan zrównoważenia wielu czynników, aby zapewnić warunki określonej jakości życia i aktywności społecznych, w każdym momencie obowiązywania planu.

Hipotetyczny opis stosunków przestrzennych, jakie wywołałaby realizacja takiego modelu planowania może być dokonany jedynie w formie najogólniejszych zasad. Nie dysponujemy bowiem przesłankami do budowy szczegółowej prognozy. Można oczekiwać, że najistotniejszą zmianę stosunków przestrzennych przyniosłaby zakładana w tym modelu realizacja zasady podmiotowości społecznej w użytkowaniu terenów. Uprawnia ona szerszą gamę podmiotów społecznych do wpływania na stosunki przestrzenne, formę architektoniczną i urbanistyczną. Powstaje w ten sposób szansa rozwoju ekosystemów aktywności i struktury społecznej. Realizacja celów zawartych w modelu i podstawowych wartości nie jest możliwa bez zastosowania całego zespołu parametrycznych metod sterowania w gospodarowaniu przestrzenią. Towarzyszyć im także musi wprowadzenie dotyczących zmian doktryn i narzędzi (warsztatu planowania przestrzennego). Nie będąc w stanie zaproponować szczegółowego projektu nowego warsztatu planowania i gospodarki przestrzennej, przedstawiamy niżej zbiór zasad o podstawowym znaczeniu dla możliwości parametryzacji omawianych dziedzin. Propozycję poniższą można traktować jedynie jako wprowadzenie do dyskusji.

Podstawowym warunkiem wprowadzenia proponowanej metody sterowania jest przyjęcie, że podporządkowane podmioty użytkujące przestrzeń czy działające w przestrzeni, posiadają możliwość wyboru. Innymi słowy, dysponują one alternatywami działań realizujących ich cele, stanowiącymi ich pole wolności (swobody) działania. Pole swobody jest nienaruszalne i ma charakter ustrojowy dla danego terytorium. Jest ono wyznaczone przez ograniczenia o charakterze nakazowym. Wewnątrz niego podmioty dokonują wyborów pod wpływem różnorodnych informacji, z których część stanowią parametry zysków i strat wprowadzone przez organ gospodarki przestrzennej.

Gospodarowanie przestrzenią służy przede wszystkim minimalizacji kolizji (konfliktów) pomiędzy aktywnościami. Chroni też podstawowe wartości przestrzeni, z których typowym przykładem są walory środowiska naturalnego, czy też wartości kultury (i wiele innych). Do tego celu stosuje środki nakazowe ograniczając w ten sposób pole swobodnego wyboru. Służą też temu analizy stanu istniejącego, ukierunkowane na wykrywanie konfliktów.

Wobec planu wszyscy są równi, Zasada ta wymieniona jako charakterystyczna cecha planu – regulatora procesów rozwoju jest podstawową zasadą sterowania parametrycznego.

Planowanie przestrzenne określa warunki aktywności w przestrzeni, formułuje wymagania szczegółowe (w pewnych wypadkach np. gabaryty czy linie zabudowy) oraz typy funkcji dopuszczalnych na danym terenie. Każdy, kto spełnia te warunki i dysponuje odpowiednim terenem, automatycznie otrzymuje odpowiednie upoważnienia do działania.

Specyficznym celem gospodarki przestrzennej jest osiąganie określonych standardów. Przede wszystkim dotyczy to warunków bytowych. W dotychczas znanej postaci system

standardów jest typowo nakazowym mechanizmem formułowania celów działania. Dzieje się tak dlatego, że powszechnie stosuje się standardy dyrektywne określające cele, jakie powinny być osiągnięte w każdym z podjętych działań. W efekcie cele te mają charakter o tyle obowiązujący, o ile w ogóle podejmuje się jakieś działania. Często więc wznosimy nowe osiedla zapewniając w nich (mniej lub bardziej) ten dyrektywny standard. Równocześnie nie podejmujemy prób poprawy standardów w zespołach istniejących. Parametrycznym narzędziem sterowania byłoby określenie standardów minimalnych, których naruszenie zobowiązuje do działań interwencyjnych oraz standardów maksymalnych – stanowiących granicę zainteresowania (pomocy) polityki społecznej. Tak zastosowane standardy wyznaczają obszar działań odpowiednich, odpowiedzialnych instytucji. Stanowią też, równocześnie, parametry określające działania inwestorów działających na danym terenie.

Rozwój parametrycznych metod sterowania powoduje bardzo wyraźny wzrost rangi stanu, istniejącego jako czynnika przesądzającego kierunek rozwoju. Zarówno mechanizmy partycypacji, jak i większy stopień swobody działania powodują, że podmioty aktywne (także mieszkańcy), danego terytorium mogą walczyć o respektowanie ich interesów. Mogą też dostosować się łatwiej do wymagań, a także przejmować na siebie rolę dynamizatora rozwoju terytorium (developer) czy organizatora tego rozwoju, a nawet inwestora bezpośredniego. Możliwości te wzmacniają podmiotową rolę użytkownika terytorium (mieszkańców, społeczności, grup przedsiębiorstw). ***Punktem wyjścia dla przyszłego rozwoju jest bowiem sterowanie aktywnością istniejących podmiotów****.*

Jeśli więc nie występują zasadnicze konflikty, ***priorytet w rozwoju uzyskują aktywności już istniejące na danym terenie.*** *Mechanizmy rozwoju bazującego na stanie istniejącym powodują, że nie istnieje w zasadzie tradycyjne pojęcie terenu zainwestowanego w stopniu wyczerpującym chłonność. Chłonność terenu jest pojęciem technicznym – dopóki nie narusza nakazów zachowania czystości, granic ekologicznych itp. Dalsza rozbudowa jest tylko kwestią pokonania progów techniki i opłacalności przy danych parametrach sterujących.*

Parametryczne metody sterowania wywołują potrzebę powstania marketingowych technik rozwijania potrzeb, celów rozwoju i aktywności. Funkcja planu jako administratora aktywności i struktury społecznej skłania do ofertowego przygotowania terenów. Minimalizacja ograniczeń co do treści funkcjonalnej przy precyzyjniejszym określeniu warunków ochrony środowiska i bezpieczeństwa oraz przy względnie uniwersalnym systemie zasileń (infrastruktura techniczna, komunikacja, system informacyjny itp.) powinny być cechami stosunków przestrzennych. Podstawowe znaczenie miałyby tu techniki uspołecznienia planowania. Obejmują one, jak wiadomo, nie tylko udoskonalone metody informowania społeczności i zbierania opinii. Terminem tym obejmuje się również budzenie aktywnych postaw społecznych wobec środowiska przestrzennego, uświadamianie roli więzi ekologicznych i możliwości, jakie płyną z ich wykorzystania dla życia społecznego, możliwości zaspokojenia potrzeb i efektywności działań ekonomicznych.

Znane powiedzenie „small is beautiful" czy analizy efektywności takich form organizacyjnych, jak „Silicon valley" dowodzą, że istotnym warunkiem rozwoju jest istnienie, obok wielkich jednostek gospodarczych, małych, spontanicznie powstających przedsięwzięć rozwijających i eksploatujących niejednokrotnie jeden pomysł czy produkt. Są one często nośnikiem najwyższej efektywności i postępu technicznego. Jednocześnie wiele analiz polskich wskazuje na istnienie bogatej sieci aktywności ekonomicznych, wymiany usług i współpracy stanowiącej ważny czynnik tworzenia źródeł utrzymania rodzin. System ten bazuje na spontanicznie powstających układach więzi ekologicznej, W obu przypadkach mamy do

czynienia z rodzajami aktywności, które powstają spontanicznie, często zaczynają od współpracy osób prywatnych. Bardzo często jest to aktywność początkowo niezalegalizowana. Bazą jej jest najczęściej dom mieszkalny lub tereny uznawane za własność sąsiedzką (w sensie społecznym).

Takie koncepcje funkcjonowania gospodarki są w tej chwili dyskutowane w wielu krajach określają je takie terminy, jak „gospodarka mieszana", „trzeci sektor", „flexible economy", „postfordyzm'" itp. Wszystkie. te pojęcia nie odnoszą się do konstrukcji teoretycznych. Są raczej uogólnieniem obserwowanych fenomenów: funkcjonowania regionów kwitnących gospodarczo, ale nie podlegających wszechobecnym, jak się dotąd wydawało regułom: koncentracji kapitału specjalizacji i standaryzacji produktu i wreszcie, co dla planowania najważniejsze, koncentracji osadnictwa. Do najbardziej znanych i dyskutowanych fenomenów gospodarki regionalnej należą północne Włochy – wielki. obszar centralnych i północno-wschodnich regionów państwa. W odróżnieniu od regionu wielkiego, skoncentrowanego przemysłu trójkąta Turyn – Mediolan – Genua rozwój gospodarczy tego regionu oparty jest na tradycyjnych więziach przestrzennych, rodzinnej strukturze gospodarki, funkcjonowaniu systemu pośrednictwa docierającego od central firmy aż do domów rodzinnych System ten nie tylko nie narzuca charakterystycznej dla form industrialnych koncentracji. Opiera się na pozostałościach tradycyjnej, regionalnej sieci osadniczej i społecznej. Wiąże się więc z odmiennymi modelami cywilizacji i urbanizacji. Z punktu widzenia używanych wyżej pojęć jest to model rozwoju gospodarczego na bazie struktur sublokalnych. Jest wreszcie alternatywą interesującą dla Polski, bowiem wykorzystuje możliwości mikrospołecznych kanałów koncentracji kapitału – formy niedostępnej dla modelu skoncentrowanego uprzemysłowienia.

Wspomniany model rozwoju gospodarczego wydaje się szczególnie atrakcyjny i wart rozważenia przy poszukiwaniu polskiego modelu wychodzenia z kryzysu. Nie mamy tu jednak do czynienia z modelem wyłącznie ekonomicznym. Nowe trendy gospodarowania wykorzystują bowiem walor przestrzennej organizacji tego „mikropotencjału" gospodarczego.

Tego rodzaju aktywności nie są w stanie przebić się przez mur formalności charakterystyczny dla nakazowej metody sterowania użytkowaniem terenów. Jedynym sposobem ich rozwoju jest wypracowanie reguł określających zakres swobody w przestrzeni, dostępny dla każdego, stanowiący niejako „prawo konstytucyjne" i niewymagający żadnych formalności.

Zarówno wykorzystanie tej sfery wolności, jak i opisane wyżej marketingowe rozwijanie potrzeb i inicjatyw, wymaga rozwinięcia akcji propagandowych i informacyjnych, przełamania silnych barier nieznajomości własnych praw i możliwości działania.

Wprowadzenie parametrycznych metod sterowania wpływa na rolę planu w istotny sposób. W zasadzie przestaje on być planem działań określającym, co należy osiągnąć i wyliczającym zadania adresowane do poszczególnych wykonawców. Plan staje się informacją o zamiarach władzy, która go sporządziła, o elementach nakazu stanowiących warunki brzegowe dla działających podmiotów. Podaje też przede wszystkim parametry – warunki działania określające strukturę korzyści i niekorzyści dla adresatów planu; jednostek aktywnych. W związku z tym władza planująca zarówno w okresie obowiązywania, jak i powstawania planu wykorzystuje liczne kanały informacyjne pozwalające weryfikować trafność celów i zakres parametrów sterujących. Dlatego w procesie planowania wielkiego znaczenia nabierają techniki partycypacji społecznej.

Podsumowanie

Partycypacja w planowaniu przestrzennym była jest i pozostaje nadal kwestią nierozwiązaną. Autor słusznie zwraca uwagę na techniki partycypacyjne. Partycypacja to nie tylko konsultacje celem zebrania opinii, poglądów *etc*., ale to także konflikty ich wywoływania i konieczność zarządzania konfliktami, a to oznacza nie tylko działanie przez informacje, negocjacje i opresję, ale konieczność kompensowania strat oraz przejmowanie korzyści pieniężnych z decyzjach planistycznych.

Partycypacja to nie tylko techniki, jakie może stosować władza i planista, ale także strukturalne (trudno zmienne) uwarunkowania, tj., określona kultura społeczna, samorządność i zdolność do samoorganizacji terytorialnej, postrzegane jako społeczne zainteresowanie wspólnotowymi (lokalnymi sprawami). Tych oczekiwań wbrew pokładanym nadziejom reformatorów ustroju samorządowego nie udało się spełnić. Obserwujemy wręcz odradzające się tendencje centralistyczne i upartyjnienie samorządów. Skutkuje to postępującą alienacją władzy i administracji od lokalnych społeczności, a w konsekwencji odwrót od samorządności obywatelskiej. O możliwościach partycypacyjnego planowania współdecyduje utrwalona pamięć zbiorowa. Na przykład w polskich warunkach oczekiwanie, że wszystko się należy od państwa, władz lokalnych, a partycypacja ma charakter roszczeniowy. Warto więc sięgać do badań nad partycypacją społeczną i problemami, jakie mieliśmy w okresie tzw. gospodarki planowej, gdzie również ujawniały się ukryte interesy ekonomiczne (niejawne czarne i szare rynki) i społeczne różnych grup właścicieli lub faktycznych dysponentów gruntów i nieruchomości. Wiele z tych doświadczeń opisanych w okresie przełomu lat 80. i 90. (czyli odwilży politycznej, z której korzystali intelektualiści związani z planowaniem przestrzennym i KPZK PAN, może być dla nas bardzo pouczające.

Rozważania Krzysztofa Herbsta, jego uwagi i refleksje pokazują, jak trudno jest zmienić społeczną mentalność mimo zmiany ustroju. Pewne cechy, które uważaliśmy za łatwe do zmiany, okazały się zdecydowanie silniejsze. Co gorsza są wykorzystywane (świadomie lub nie) przez populistyczne partie polityczne. Stosunek do interesu publicznego i wartości wspólnych jest głęboko naznaczony propagandą, mentalnością i swoistą obojętnością, czasem wrogością i milczącą akceptacją na zawłaszczanie wartości publicznych jako wartości niczyjej. Musimy też pamiętać, że planowanie przestrzenne w PRL-u mimo wszystko miało większą skuteczność regulacyjną niż obecny patologiczny system, a polska myśl urbanistyczna nie ustępowała krajom zachodnim.

Po analizie tego tekstu możemy postawić wysoce prawdopodobną tezę, że cechy społeczne i historyczne mimo zmiany ustroju nadal determinują planowanie przestrzenne w Polsce. W tej sytuacji wydaje się, że warto wracać do dorobku i poglądów wyrosłych w czasach PRL-u, gdyż mogą być pomocne w reformowaniu systemu planowania szczególnie w warstwie społecznej i instytucjonalnej.

Każdy urbanista uprawiający zawód planisty przestrzennego na użytek władz lokalnych powinien zapoznać się z tymi poglądami w odniesieniu do bieżącej praktyki i określonych ram prawnych, w jakich przychodzi mu działać.

ROZDZIAŁ 2.
TEORIA OTWARTEGO REGIONU SPOŁECZNO-EKONOMICZNEGO I PROCES BUDOWANIA PLANU REGIONALNEGO WOJEWÓDZTWA

Andrzej Klasik

Wstęp

Prof. Jerzy Kołodziejski to absolwent Wydziału Architektury Politechniki Gdańskiej. Profesor, pracownik nauki, nauczyciel akademicki, wybitny urbanista. Wojewoda pomorski (1979-1982), sygnatariusz porozumień sierpniowych. Wdrożył reformę terytorialną Polski.

Prezes Towarzystwa Urbanistów Polskich (1986-1990). Przewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk (1999-2001). W latach 1957-1969 był generalnym projektantem planów regionalnych województwa gdańskiego, a w latach 1970-1975 generalnym projektantem Planu Makroregionu Nadmorskiego. W latach 1970-2000 kierował Zakładem Planowania Regionalnego Instytutu Architektury i Urbanistyki PG.

Prof. Kołodziejski to autor kilkudziesięciu publikacji naukowych, w tym monografii: *Model planowania regionalnego* [1972], *Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej. Raport końcowy* [1987], *O przyszły kształt polskiej przestrzeni* [1991*], System terytorialny państwa* [1993], *Polska przestrzeń w europejskiej perspektywie XXI wieku* [1996]. Kierownik projektów badawczych Komitetu Badań Naukowych, m.in. *Region bałtycki w przestrzeni europejskiej*, *Ekoregion Zalewu Wiślanego*. Wypromował siedmiu doktorów. W latach 1999-2001 przewodniczył Komitetowi Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. W okresie 1988-1990 był prezesem Towarzystwa Urbanistów Polskich.

2.1. Teoria otwartego regionu społeczno-ekonomicznego i trzy kompleksy gospodarki regionalnej[1]

Idea planowania kompleksowego województw dostosowana do obiektywnych uwarunkowań wynikających ze współczesnych procesów rozwoju społeczno-gospodarczego oraz do kompetencji władzy wojewódzkiej wymaga określenia metodologii budowy i funkcjonowania planu regionalnego województwa.

Podstawą tej metodologii może być teoria otwartego regionu ekonomicznego [Domański 1972]. W warunkach organizacyjno-instytucjonalnych kraju określonych przez obecny podział administracyjny, województwo jest podstawowym regionem podmiotowym. Region ten może być zarówno narzędziem planowania i działania, jak i poznania. Nie stanowi natomiast odwzorowania rzeczywistej struktury regionalnej gospodarki narodowej. Zgodnie z teorią regionalizacji region podmiotowy odpowiadający cechom obecnego podziału administracyjnego Polski jest otwartym regionem ekonomicznym ukształtowanym w procesie społecznego podziału pracy, stanowi wewnętrznie zróżnicowaną, ale spójną całość funkcjonalną, która jest częścią ogólnopaństwowego organizmu społeczno-gospodarczego i spełnia w nim określone funkcje.

Podstawową siłą motoryczną kształtowania regionu jest rozwój społecznego terytorialnego podziału pracy, który prowadzi do rozwoju funkcji egzogenicznych stosownie do zróżnicowanych przestrzennie zasobów. Funkcje egzogeniczne są więc głównym ogniwem złożonego zespołu elementów tworzących region. Znaczenie tych funkcji rośnie w miarę rozwoju sił wytwórczych i pogłębiania się społecznego podziału pracy. Powstają nowe funkcje rozszerzające zakres specjalizacji regionu. Rozwój funkcji egzogenicznych warunkuje w istotny ekonomicznie sposób dynamikę i strukturę rozwoju ludności. W warunkach współczesnego rozwoju o podstawowych przemianach społeczno-kulturalnych oraz jakości życia społeczeństwa decydują procesy urbanizacyjne, stawiając urbanizację jako drugi podstawowy kompleks rozwoju gospodarki regionalnej.

Potrzeby rozwoju funkcji egzogenicznych oraz potrzeby społeczne stymulują z kolei rozwój funkcji komplementarnych. W wyniku współdziałania funkcji egzogenicznych z towarzyszącymi jej dziedzinami wytwórczości i usług oraz wzrostem liczby ludności regionu i konsumpcją kształtuje się określona całość przestrzenno-funkcjonalna, powiązana z gospodarką narodową, ale silnie zintegrowana wewnętrznie. Całość ta, często bardzo zróżnicowana i złożona wewnętrznie stanowi więc układ społeczno-gospodarczy, który charakteryzuje występowanie kompleksu elementów współzależnych, wzajemnie powiązanych, o pogłębiającej się specjalizacji w społecznym terytorialnym podziale pracy w kraju. Podstawowymi elementami struktury gospodarki regionalnej są więc:

- *kompleks funkcji egzogenicznych wyrażających poziom i strukturę specjalizacji regionu w społecznym terytorialnym podziale pracy,*
- *kompleks urbanizacji wraz z podstawową infrastrukturą społeczną i techniczną,*
- *kompleks funkcji komplementarnych w stosunku do obu poprzednich kompleksów.*

[1] Powoływane fragmenty za: Kochanowski, Kołodziejski [1984].

Kompleksy te są wzajemnie powiązane. Ich powiązania funkcjonalne oddają treść związków najistotniejszych dla funkcjonowania regionów, jako określonych całości przestrzenno-funkcjonalnych i społeczno-gospodarczych. Dysproporcje w rozwoju poszczególnych kompleksów wskazują na zachwianie równowagi w funkcjonowaniu układów społeczno-gospodarczych regionów, a w skrajnym przypadku na istnienie określonych progów bilansowo-ilościowych w ich gospodarce. Stan zachwiania równowagi, istnienie progów to główne przyczyny obniżania efektywności społeczno-gospodarczej rozwoju regionów jako sprzężonych układów funkcjonalnych.

Dążenie do przywrócenia równowagi może zatem stanowić podstawowe kryterium wyznaczające racjonalność społeczno-gospodarczą rozwoju regionu. Kształtowanie rozwoju regionów w długim horyzoncie czasu powinno zatem prowadzić do osiągnięcia stanu równowagi w ich układzie społeczno-gospodarczym. Dopiero układ równowagi może być modelem docelowym rozwoju regionów. W celu zbudowania tego układu proces planowania musiałby uwzględnić:

- *określenie funkcji egzogenicznych przy danym popycie gospodarki narodowej,*
- *określenie stopnia zaspokojenia potrzeb społecznych przy danych środkach ekonomiczno-technicznych oraz docelowym wzorcu społeczno-kulturalnym,*
- *określenie funkcji komplementarnych przy uwzględnieniu potrzeb rozwoju funkcji egzogenicznych i przyjętym poziomie zaspokojenia potrzeb społecznych.*

Wykonanie wszystkich powyższych działań przez regionalne podmioty planowania w regionach o niskim poziomie domknięcia gospodarki regionalnej jest niemożliwe bez współdziałania z planowaniem centralnym, ponieważ:

A. *Kompleks funkcji egzogenicznych wchodzi w całości do sfery gospodarki ponadregionalnej i tylko w ramach planowania centralnego mogą być podejmowane decyzje co do jego rozwoju. Podejmowanie tych decyzji wymaga jednak uwzględnienia regionalnych warunków rozwoju, określających zespół czynników stymulujących i ograniczających rozwój funkcji egzogenicznych.*

   Regionalne warunki rozwoju tych funkcji mogą być konkretyzowane jedynie przez regionalne podmioty planowania, współdziałające z podmiotami centralnymi, według następującej zasady:

   - *planowanie regionalne formułuje informacje o potencjalnych warunkach rozwoju funkcji regionu,*
   - *planowanie centralne określa prognozy, programy i plany rozwoju funkcji uwzględniające potencjalne warunki ich rozwoju,*
   - *planowanie regionalne określa kompleksowy rozwój regionów, oparty na funkcjach egzogenicznych jako ogniwo najważniejsze, ale uwzględniające jednocześnie uwarunkowania wynikające z kształtowaniu kompleksu urbanizacji i funkcji endogenicznych.*

B. *Kompleks urbanizacji może być w całości kształtowany przez regionalne podmioty planu i planowania, ale na podstawie krajowych modeli funkcjonalno-przestrzennych rozwoju urbanizacji i wzorców społeczno-kulturalnych obrazujących system celów ogólnospołecznych. Takie usytuowanie kompleksu urbanizacji wynika z bardzo zróżnicowanych regionalnie ekologicznych, społecznych i materialnych warunków rozwoju tego kompleksu, a także z domknięcia układów zurbanizowanych w systemy i podsystemy regionalne.*

C. *Kompleks funkcji komplementarnych powinien być kształtowany zgodnie z potrzebami kompleksu urbanizacji i funkcji egzogenicznych. Jego struktura jest bardzo zróżnico-*

wana. Składa się on zarówno z elementów infrastruktury społecznej i technicznej o skali krajowej i regionalnej w zależności od zasięgu przestrzennego układu zurbanizowanego, jak i z elementów układu produkcyjnego o skali regionalnej. Synteza tego kompleksu należy w całości do zadań planowania województw, jest on bowiem decydującym narzędziem kształtowania układów równowagi regionalnej.

2.2. Budowa planu regionalnego; programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego i projektowanie zagospodarowania przestrzennego

Proces budowy planu regionalnego województwa uwzględniający (...) koncepcję metodyczną wiązania programowania rozwoju społeczno-gospodarczego z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego jest oczywiście bardziej złożony (ryc. 1). W dotychczasowej praktyce i teorii planowania przestrzennego wypracowano kilkanaście modeli budowy planu. Ich przydatność jest niewielka, ponieważ nie mogą być zastosowane w funkcjonującym obecnie systemie planowania przestrzennego. Suma warsztatowych doświadczeń planowania województw uzyskana przez planowanie regionalne oraz wymagania wynikające z reguł sterowania współczesnym rozwojem regionów wojewódzkich – wskazuje jednak na zasadność zastosowania modelu budowy planu regionalnego województwa składającego się co najmniej z następujących faz:

I. Ocena potencjalnych warunków rozwoju regionu na podstawie analizy zasobów przyrodniczych, społecznych i ekonomicznych oraz analizy dotychczasowego mechanizmu (trwałych trendów, cech i prawidłowości) rozwoju regionu wojewódzkiego. Kryteria takiej oceny powinny wynikać z ogólnospołecznych celów rozwoju kraju jako następstwo popytu na określone zasoby regionu oraz techniczno-technologiczne możliwości ich zagospodarowania (kryteria lokalizacji).

II. Budowa wstępnego programu rozwoju społeczno-gospodarczego regionu zawierającego główne cele, środki i uwarunkowania rozwoju (zewnętrzne i wewnętrzne). Wobec wysokiego poziomu otwartości gospodarki regionów wojewódzkich ich określenie może nastąpić jedynie według wytycznych planowania centralnego obejmujących:

a) strategiczne cele rozwoju regionu wojewódzkiego stanowiące konkretyzację i rozwinięcie celów ogólnonarodowych, dostosowanych do ich potencjalnych warunków i zasobów, szczególnie zaś programów rozwoju jego funkcji egzogenicznych oraz celów społecznych związanych z poprawą warunków życia ludności, zgodnie z parametrami przyjętymi w planie centralnym,

b) poziom i strukturę środków możliwych do uzyskania na rozwój województwa w perspektywie, w tym nakładów inwestycyjnych przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb społecznych, gospodarkę żywnościową i gospodarkę turystyczną oraz na ochronę środowiska przyrodniczego,

c) modelowe struktury społeczno-ekonomiczne stanowiące kontrolne parametry pożądanego rozwoju regionu wojewódzkiego z punktu widzenia celów ogólnonarodowych,

d) wielkość i strukturę rozwoju pomigracyjnego ludności oraz kontrolne wielkości rozmieszczenia ludności i zatrudnienia w aglomeracjach i ośrodkach miejskich o znaczeniu krajowym,

e) elementy struktury funkcjonalno-przestrzennej zagospodarowania województwa, wynikające z wielkoprzestrzennej struktury kraju,

f) wpływ rozwoju techniki i technologii na przeobrażenia struktur społeczno-ekonomicznych (wydajność pracy, dochody ludności, kwalifikacje kadry) i rozwój struktur przestrzenno-gospodarczych (zmiany w kryteriach lokalizacji obiektów produkcyjnych i usługowych, wpływ na środowisko przyrodnicze itp.),

g) modelowe rozwiązanie problemów węzłowych, trudnych lub niemożliwych do rozwiązania w skali regionu wojewódzkiego.

h) Wstępny program rozwoju regionu opracowany na podstawie wytycznych centralnych stanowi podstawę określenia kryteriów budowy projektu planu zagospodarowania przestrzennego, które muszą uwzględniać cele rozwoju regionu.

III. Budowa projektu planu zagospodarowania przestrzennego oraz współzależna z tą czynnością korekta i rozwinięcie programu rozwoju społeczno-gospodarczego regionu według cech i własności przestrzeni, a także rozwiązań w zakresie zagospodarowania przestrzennego.

Proces ten jest dość złożony ze względu na wieloaspektowość (wielostronność) struktur zagospodarowania przestrzennego. Stąd wynika przedstawiona wyżej propozycja jego podziału na cztery współzależne i uzupełniające się układy planistyczne:

a) Funkcjonalno-przestrzenny układ zagospodarowania (modelowo-kierunkowy, wielowariantowy)

b) Układ rozmieszczenia programu rozwoju społeczno-gospodarczego

c) Techniczno-ekonomiczny układ zagospodarowania

d) Układ organizacji przestrzennej społeczeństwa i gospodarki.

W zależności od warunków rozwoju regionu wojewódzkiego w procesie tym należałoby stosować metodę wariantowania jako narzędzie optymalizacji rozwiązań.

IV. Opracowanie założeń sterowania rozwojem regionu wojewódzkiego uwzględniających:

- *koncepcję stopniowego osiągania celów rozwoju w zależności od skali i struktury środków ekonomicznych w poszczególnych okresach planu oraz zakresu i struktury środków pozaekonomicznych możliwych do zastosowania w regionie (w tym wyodrębnienie założeń kolejnego planu 5-letniego),*
- *koncepcje programowo-projektowe głównych elementów sterujących rozwojem regionu,*
- *koncepcję regionalnego systemu planowania przestrzennego (wyodrębnienie układów przestrzennych, dla których należałoby opracowywać w sposób ciągły plany przestrzenne wraz z określeniem wytycznych do tych planów).*

Założenia powyższe mogłyby stanowić syntezę decyzyjną planu przedstawioną w układzie przedmiotowo-dyrektywnym:

- *perspektywicznym jako generalne zasady sterowania rozwojem regionu,*
- *5-letnim jako założenia do planu społeczno-gospodarczego regionu.*

2.3. Od otwartego regionu do inteligentnej i kreatywnej gospodarki regionalnej, otwartej na świat

W przygotowaniu komentarza do metodologii planowania regionalnego autorstwa Profesora Jerzego Kołodziejskiego podstawowe znaczenie mają dwa kluczowe koncepty. Pierwszy dotyczy uznania otwartego regionu społeczno-ekonomicznego i kompleksowej struktury gospodarki regionalnej za podstawę metodologii planowania regionalnego. Koncept drugi odnosi się do sposobu budowy i modelu planu regionalnego w ramach koncepcji związania ze sobą programowania rozwoju społeczno-gospodarczego i projektowania zagospodarowania przestrzennego regionu.

Definiując istotę i rozwijając treść uznanych za kluczowe koncepty metodologii planowania regionalnego, warto współcześnie przenieść się w świat społeczeństwa obywatelskiego i samorządności terytorialnej, w tym samorządności regionalnej i władzy regionalnej jako podmiotu z misją kreowania przyszłości i rozwoju regionów. Łącząc współcześnie ze sobą planowanie i projektowanie strategiczne na poziomie regionalnym, region traktujemy jako podmiot decyzyjny operujący zintegrowanymi rozstrzygnięciami strategicznymi. Wdrażanie tych rozwiązań może zapewnić integralny rozwój regionu i jego zagospodarowanie przestrzenne w perspektywie długo- i średnioterminowej.

Teoria otwartego regionu społeczno-ekonomicznego (regionu ekonomicznego) sytuuje region w relacji z krajem. Relacja ta dotyczy roli, którą region ma do odegrania i co wnosi do rozwoju kraju. Natomiast oddzielnego ujęcia wymaga to co region tworzy dla siebie (region dla regionu). W formułach region dla kraju i region dla regionu gospodarka regionalna jest dwusferyczna. Pierwsza jej sfera jest kształtowana przez popyt ponadregionalny; krajowy i międzynarodowy. Sfera druga obejmuje aktywności zaspokajające popyt miejscowy, odbiorców lokalnych. Z powyższych relacji ukuta została praktyczna wiedza określana mianem niedomknięcia gospodarek regionalnych. Twierdzi się, że sfera gospodarki regionalnej kształtowana przez popyt lokalno-regionalny, odbiorców miejscowych wykazuje tendencję malejącą i odwrotnie rośnie zakres kształtowania się gospodarek regionalnych przez popyt zewnętrzny, międzynarodowy. To ostatecznie przesądza o rosnącym stopniu ich nierównowagi funkcjonalnej wobec otoczenia. Wydaje się, że kwestie te zasługują na doprecyzowanie i rozwinięcie. Warto odrębnie sprecyzować mechanizm regulujący niedomknięcie w regionie struktur produkcji i struktur konsumpcji. Niedomknięcie gospodarek regionalnych zasługuje także na mechanizmowe pogłębienie poprzez ujmowanie w regionie relacji zachodzących między oszczędnościami gospodarstw domowych i inwestycjami sektora przedsiębiorstw z uwzględnieniem funkcjonowania rynku nieruchomości i rynku inwestycyjnego. Niedomknięcie gospodarek regionalnych w nowym świetle ukazują toczące się procesy globalizacyjne, a wcześniej pogłębiająca się integracja europejska. Wszystko powyższe przesądza o tym, że na nowo

muszą zostać przemyślane i zyskują na znaczeniu zarówno kwestie równowagi i stabilności relacji regionów względem otoczenia krajowego i międzynarodowego oraz kwestie regionalnej redystrybucji dochodów i regionalnej alokacji inwestycji, zwłaszcza wielkich inwestycji infrastrukturalnych. W skali narodowej i międzynarodowej dotykamy w ten sposób kwestii nowego zdefiniowania reguły niedomknięcia gospodarek regionalnych oraz relacji wzajemnej sektorów gospodarczych i regionów ekonomicznych. Mówiąc inaczej dotykamy kwestii funkcjonowania regionów w mechanizmach konkurencji i kooperacji międzyregionalnej i międzynarodowej, a także budowania atrakcyjności i konkurencyjności regionów, które wymagają uwzględnienia międzyregionalnych i międzynarodowych przepływów zasobów ludzkich i zasobów finansowych. Ogólnie rzecz biorąc, chodzi nie tylko o budowanie przez regiony siły konkurencyjnej i siły przyciągania oraz o ich pozycjonowanie się w bliskim i dalszym otoczeniu. Ujawnia się coś więcej, a mianowicie znaczenie rozwoju inteligentnych i kreatywnych specjalności oraz posługiwania się przywódczym stylem zarządzania w warunkach zglobalizowanej gospodarki inteligentnej i kreatywnej oraz poszukiwania rozwiązań o charakterze sieciowym.

Zatem teoria otwartego regionu podlega reewaluacji w procesie integracji europejskiej oraz w warunkach globalnej wymiany i konkurencji. Niepewność i ryzyko oraz zjawiska szokowo-wstrząsowe wymagają kreowania przyszłości i pozycjonowania się regionów w otoczeniu w kategoriach międzynarodowej, wielorakiej atrakcyjności i konkurencyjności ich gospodarek z dbałością o zachowanie prężności ekonomicznej regionu i jego odporności na kryzysy.

Planowanie regionalne według koncepcji prof. Jerzego Kołodziejskiego, jest konceptualnie związane z triadą fundamentalnych składowych struktury gospodarki regionalnej. W terminologii Autora są to kompleksy kształtujące rozwój społeczno-gospodarczy i zagospodarowanie przestrzenne regionu. Jest to oryginalne podejście do struktury gospodarki regionalnej, w którym:

- Kompleks funkcji egzogenicznych, który definiują specjalności regionalne współtworzące tzw. bazę eksportową złożoną z aktywności biznesowych o międzynarodowej atrakcyjności i konkurencyjności.
- Kompleks urbanizacji z infrastrukturą społeczną i techniczną w całości kształtowany przez władze regionalne. Kompleks ten jest kształtowany przez wzorzec społeczno-kulturowy i jednocześnie kształtujący jakość życia społeczności regionalnej.
- Kompleks funkcji komplementarnych kształtowanych przez rozwój funkcji egzogenicznych i współczesne procesy urbanizacyjne, biorący pod uwagę swobodę przepływu informacji, kapitałów, produktów i ludzi w wymiarze międzynarodowym, co w istocie oznacza podjęcie wyzwania co do nowego sposobu patrzenia na problem regionalnej urbanizacji.

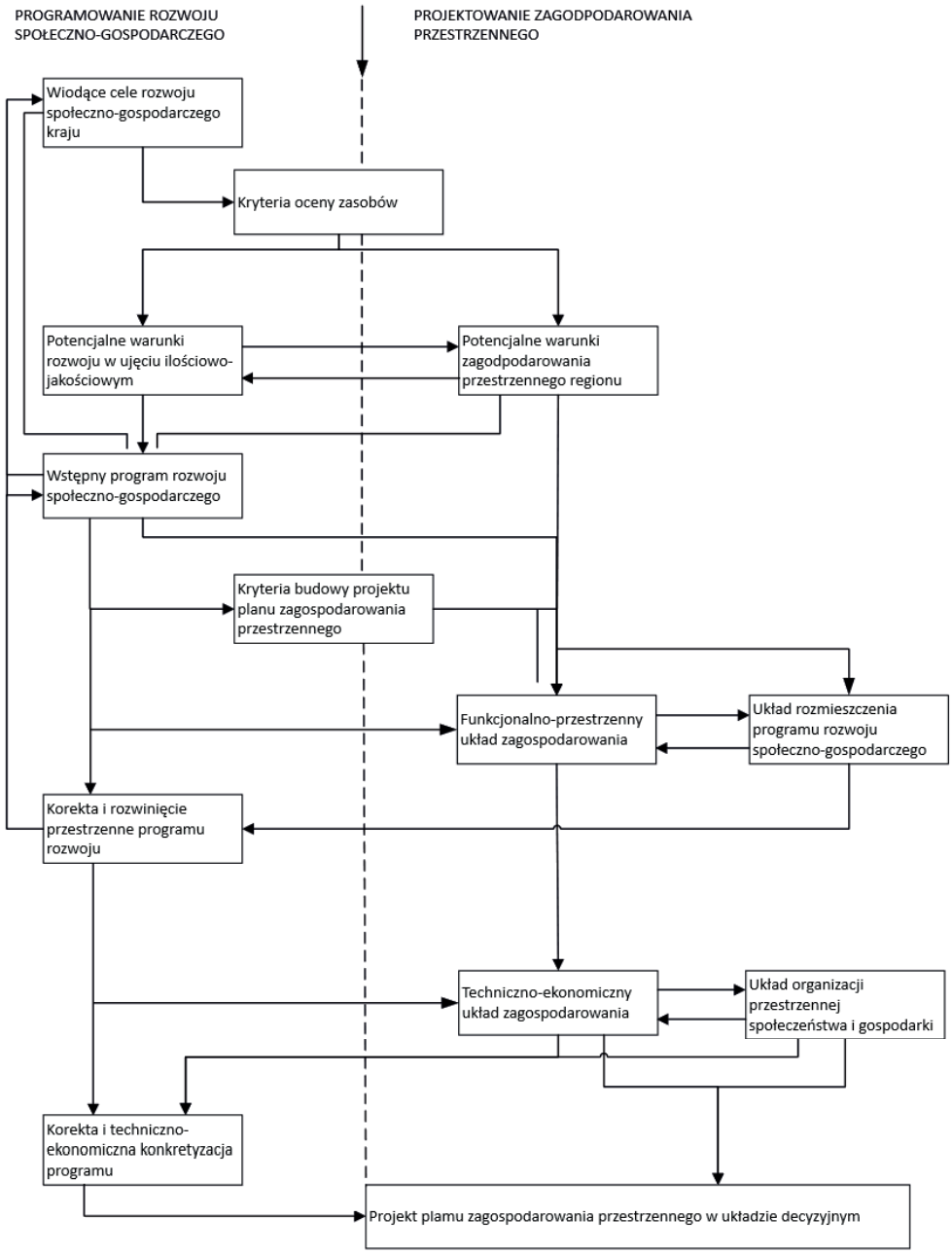
Szczególnego podkreślenia jako *nowum* w ujmowaniu struktury gospodarki regionalnej wymaga wyodrębnienie kompleksu urbanizacji regionu. Jest ono ze wszech miar zasadne. Procesy urbanizacyjne generują w regionach radykalne zmiany kulturowo-cywilizacyjne. Prowadzą do przemiany tożsamościowo-wizerunkowej regionu. To one

kształtują nową jakość życia i nowy styl zycia społeczności regionalnej. Kontynuując powyższą myśl, można powiedzieć, że nowa urbanizacja regionu dokonuje się na starym i nowym podłożu kulturowo-cywilizacyjnym. Wykorzystuje ona posiadane przez region atrybuty i potencjały kulturowo-przyrodnicze i jednocześnie angażuje posiadane przez region aktywa materialne i zasoby finansowe oraz kompetencje i atuty wyróżniające. W procesie urbanizacji ma miejsce kreowanie nowych wartości w ramach kształtującej się tkanki funkcji i aktywności egzogenicznych rokujących na przyszłość. Chodzi o tkankę aktywności strategicznych generujących i rozwijających nowe specjalności regionalne. Te ostatnie rozstrzygają o trwałości pozycji regionu w otoczeniu definiowanym w kategoriach międzynarodowej atrakcyjności i konkurencyjności. Współczesne procesy urbanizacyjne oznaczają stawanie się regionu regionem miejskim lub więcej regionem metropolitalnym o wysokim stopniu otwartości na świat i jego różnorodność. Niezwykle istotna i warta w tym miejscu wyeksponowania jest postawiona przez profesora Jerzego Kołodziejskiego teza, że kompleks urbanizacji powinien być w całości kształtowany przez przywództwo i *management* regionu. Powinno się to odbywać w spójności z koncepcją rozwoju regionalnego i zagospodarowania przestrzennego kraju w perspektywie długoterminowej.

2.4. Od zintegrowanego planowania regionalnego do strategicznego planowania i projektowania na poziomie regionalnym

Zaprezentowany przez profesora Kołodziejskiego sposób konstruowania i model planu zagospodarowania przestrzennego regionu, współpowiązany i współzależny z tworzeniem jego programu rozwoju społeczno-gospodarczego stanowi niewątpliwie wartość intelektualną o unikatowym charakterze. Zastosowanie zasady współzależności programowania rozwoju społeczno-gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego regionu (ryc. 1) pozwala w pewnym uproszczeniu na wyodrębnienie procedury modelowania planu regionalnego złożonej z czterech etapów:

- Etap 1. Współpowiązana analiza i ewaluacja potencjału rozwojowego i potencjału (kapitału) terytorialnego regionu. Jego efektem jest sformułowanie wstępnego programu rozwoju regionu, który współcześnie nazwalibyśmy programem rozwoju zrównoważonego.
- Etap 2. Współpowiązane projektowanie struktury przestrzennej i projektowania rozmieszczenia (przestrzennego) programu rozwoju regionu. Rezultatem prac projektowych jest przestrzenne rozwinięcie i korekta programu rozwoju regionu. Można powiedzieć, że w tym etapie dochodzi do rozstrzygnięć strategicznych po stronie programowania rozwoju regionu i projektowania jego zagospodarowania przestrzennego.



Ryc. 1. Koncepcja metodologii planowania regionalnego prof. Jerzego Kołodziejskiego. Współzależność programowania rozwoju społeczno-gospodarczego i projektowanie zagospodarowania przestrzennego

Źródło: [Kochanowski, Kołodziejski 1980].

- Etap 3. Współpowiązane projektowanie techniczno-ekonomiczne struktury funkcjonalno-przestrzennej regionu i projektowanie struktury organizacyjnej (instytucjonalnej!) społeczności regionalnej i gospodarki regionalnej. W trakcie prac projektowych dochodzi do ustaleń decyzyjnych o charakterze operacyjnym i ma miejsce nadanie programowi rozwoju regionu skonkretyzowanej, tzn. techniczno-ekonomicznej formy.
- Etap 4. Uformowania projektu planu zagospodarowania przestrzennego regionu o strukturze decyzyjnej. Projekt ten pozwala na udzielanie odpowiedzi na pytania, które są charakterystyczne dla programu działania o strukturze podmiotowej i przedmiotowej. Jego realizacja przyczyni się do osiągania średnio- i długoterminowych celów rozwoju regionu.

Pojawienie się takiej proceduralnej syntezy programowania i projektowania regionalnego w ówczesnych warunkach społecznych i politycznych świadczy o wizjonerskiej intuicji Profesora. Sądzę, że pojawienie się takiej formuły koncepcyjno-metodologicznej dało asumpt do tworzenia nowatorskich rozwiązań prawno-instytucjonalnych nie tylko w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego, ale także w sferze studiów prospektywnych i strategicznych. Wyodrębnienie w planie regionalnym zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć o charakterze strategicznym (w formie modelowo-kierunkowego układu zagospodarowania i rozmieszczenia programu społeczno-gospodarczego) oraz rozstrzygnięć mających status operacyjny (w formie techniczno-ekonomicznego układu zagospodarowania przestrzennego oraz układu organizacji przestrzennej społeczności i gospodarki regionalnej) prowadzi praktycznie do systemowego myślenia i działania w sferze gospodarki przestrzennej.

Na podstawie doświadczeń eksperckich dotyczących studiów foresightowych i strategicznych można powiedzieć, że adekwatnie do treści projektu zagospodarowania przestrzennego regionu już w latach 80. pojawiły się pierwsze studia scenariuszowe i analizy strategiczne oraz nowa formuła planowania regionalnego ujmowana w kategoriach planowania strategicznego operującego długoterminową perspektywą. Wizje przyszłości i strategie rozwoju upowszechniły się w latach 90. w praktyce terytorialnej na poziomie lokalnym i wpólnot ponadlokalnych. Stało się to możliwe dzięki prawno-instytucjonalnemu usankcjonowaniu regół demokracji lokalnej. Na przełomie XX i XXI w., poprzez przyznanie statusu samorządowego (wprawdzie niepełnego) nowym regionom administracyjnym rozpoczyna się era planowania i zarządzania strategicznego rozwojem regionalnym.

Nawiązując do propozycji treści modelu planu regionalnego zagospodarowania przestrzennego Profesora Jerzego Kołodziejskiego, można hipotetycznie, tytułem przykładu rozważyć sformułowanie ramy koncepcyjno-metodologicznej generowania rozstrzygnięć strategicznych dotyczących nowych perspektyw rozwojowych regionu. Ramę tę tworzą:

- Pola strategiczne regionu jako jego „punkty ciężkości" definiowane w ujęciu przedmiotowym i podmiotowym. Stanowią one podstawę do rozpoznania uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych przyszłości regionu oraz kreowania wizji przyszłości i scenariuszy ewolucji otoczenia.

- Priorytety i cele strategiczne, ogólne i dziedzinowe w przekroju wyznaczonych pól i aktywności strategicznych, dzięki którym możliwe jest urzeczywistnianie urealnionej scenariuszami ewolucji otoczenia wizji przyszłości regionu.
- Program strategiczny regionu złożony z projektów bazowych i komplementarnych w przekroju wyznaczonych aktywności strategicznych. Program ten ma charakter opcjonalny, ze względu na podejmowanie wyzwań przyszłości i wypełnianie deficytów zasobowych regionu.
- Rozmieszczenie (przestrzenne) programu strategicznego z zastosowaniem form funkcjonalno-przestrzennych charakterystycznych dla (pakietów) projektów strategicznych tworzących program strategiczny regionu.

Odrębnym zagadnieniem do dyskusji pozostaje sprecyzowanie narzędzi i technik (studialnych, analitycznych, ewaluacyjnych) oraz procedur decyzyjnych niezbędnych dla wyznaczania rozwiązań zarówno w części strategiczno-rozwojowej i zagospodarowania przestrzennego na poziomie regionalnym. W metodologii planowania regionalnego autorstwa Profesora Jerzego Kołodziejskiego kwestia zbioru dostępnych i/lub nowatorskich metod i technik pozostała otwarta.

2.5. Konkluzja końcowa

Snując refleksję końcową dotyczącą ramy konceptualno-metodologicznej zintegrowanego planowania regionalnego można powiedzieć, że koncepcje Profesora Jerzego Kołodziejskiego pozwoliły na uzyskanie znacznego postępu w dziedzinie wytyczania nowych kierunków badawczych i otworzyły nowe możliwości w dziedzinie modernizacji warsztatu programowania rozwoju i projektowania przestrzennego regionu.

Niektóre, możliwe do wygenerowania, ujrzały światło dzienne i stanowiły udane studia przypadku. Zawodziła zwykle niedostępność banku danych, informacji i wiedzy na poziomie lokalnym i regionalnym. W praktyce pojawiały się rozwiązania problemów regionalnych, gospodarczych; przestrzennych i innych, które miały coraz częściej tę pozytywna stronę, że były efektem konsensusu ważnych uczestników, aktorów sceny lokalnej i regionalnej.

Rodziły się jednocześnie zastrzeżenia natury dotrzymywania standardów jakościowych w dokumentach strategicznych oraz co do osiąganego poziomu efektywności ustalanych rozstrzygnięć strategicznych. Wszystko to miało miejsce i stanowiło rzeczywistość w warunkach posługiwania się nowymi narzędziami strategicznego programowania i projektowania regionalnego. Wprowadzane w życie rozwiązania problemów regionalnych bardzo często następowało w warunkach szybko zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych i zewnętrznych.

ROZDZIAŁ 3. PROBLEMATYKA SPOŁECZNA W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM. KOMENTARZ DO PUBLIKACJI POD REDAKCJĄ BOHDANA JAŁOWIECKIEGO

Iwona Sagan

Wstęp

Debata na temat roli planowania przestrzennego w rozwoju społeczno-gospodarczym toczy się niemal nieustannie przez wszystkie dekady powojennego rozwoju kraju. W kolejnych etapach przemian, nawet tych, dla których cezurą była zmiana systemu politycznego, kwestia planowania przestrzennego dyskutowana była w kontekście jego ograniczonej roli sprawczej, czyli słabości prawno-decyzyjnej oraz oderwania od planowania gospodarczego i podporządkowania decyzjom zapadającym w jego łonie. Kwestie społeczne, ze swej natury wymagające horyzontalnie zintegrowanej, wieloaspektowej polityki planistycznej ginęły rozproszone w branżowych planach gospodarczych, a zbyt słabe planowanie przestrzenne nie było w stanie chronić społecznych potrzeb i interesów.

Zeszyt 134 Biuletynu KPZK PAN zredagowany w 1987 r. przez Bohdana Jałowieckiego ujmuje problem modelu planowania przestrzennego w perspektywie problematyki społecznej. Publikacja zredagowana została w schyłkowym okresie upadającego systemu i rodzenia się nowej perspektywy społecznej, która już za dwa lata ma stać się nowym porządkiem społeczno-gospodarczym. Nowatorskie podejście na plan pierwszy wysuwające cele społeczne planowania przestrzennego stało się jednym z wyznaczników zmian, które po 1989 r. formowały nowy system wartości planistycznych.

Wkład Bohdana Jałowieckiego w rozwój polskich badań społecznych, a w tym społecznych badań przestrzennych, ze szczególnym uwzględnieniem badań miejskich jest

fundamentalny. Sposób uprawiania studiów miejskich i szerzej, regionalnych analiz przestrzennych przez B. Jałowieckiego wpłynął na silną interdyscyplinaryzację tych badań. W zdominowanych przez badania fizjonomiczno-morfologiczne studiach przestrzennych Jałowiecki skutecznie zaszczepiał dorobek polskich socjologów miasta [Wallis 1971; Pióro 1982], wprowadzając nurt ekologii społecznej do geograficzno-przestrzennej tradycji badawczej, a tą drogą także do praktyk planistycznych. Zasługą Jałowieckiego było przenoszenie na grunt polskich badań dorobku francuskiej tradycji badawczej, w tym prac Henriego Lefebvre'a, którego *prawo do miasta* jest dziś powszechnie przywoływaną zasadą zrównoważonego i uspołecznionego planowania miast. Jego wkładem w otwieranie polskiej nauki na najnowsze badania światowe było również przetłumaczenie na język polski przełomowej Kwestii miejskiej M. Castellsa [1982], która zmieniła sposób uprawiania i rozumienia studiów miejskich w Polsce, i do której odwołuje się jeden z artykułów omawianego biuletynu autorstwa W. Błasiaka [1987].

Prace Jałowieckiego sprawiły, że socjologia miasta została silnie uprzestrzenniona, natomiast geografia i planistyka uspołeczniona. Jałowiecki podkreślał, że konieczna jest suma różnych, interdyscyplinarnych analiz, aby móc zgłębić rzeczywistość społeczno-gospodarczo-przestrzenną [por. Jałowiecki, Szczepański 2002]. To Jałowiecki [2010] jako pierwszy wprowadził za Lefebvre'em [2009] do polskiej tradycji badawczej pojęcie *społecznego wytwarzania przestrzeni*, które budziło najpierw wiele kontrowersji w naukowym establishmencie, a dziś jest określeniem kanonicznym.

Teksty składające się na zredagowany przez niego zeszyt Biuletynu, a w tym przede wszystkim jego wprowadzenie do tomu, syntetycznie ujmujące wszystkie kluczowe wątki wyraźnie rysujących się i oczekiwanych u progu transformacji zmian są zapowiedzią nowego paradygmatu rozumienia i kształtowania przestrzeni, przywracającego podmiotowość człowieka i społeczności.

3.1. Fragmenty wprowadzenia Bohdana Jałowieckiego „Planowanie przestrzenne – w kierunku nowego paradygmatu"

Od kilku lat pojawia się coraz więcej prac podejmujących zasadniczą krytykę dotychczas obowiązującego i praktykowanego modelu planowania przestrzennego, Model ten wywodzący się z filozofii pozytywizmu, wsparty doktryną technokratycznego modernizmu, funkcjonujący w otoczce humanistycznej frazeologii wydaje się coraz bardziej anachroniczny i zupełnie nieadekwatny do współczesnej sytuacji, charakteryzującej się dużą niepewnością i ogromem zagrożeń, wobec których znajduje się przyroda, społeczeństwo i jednostka ludzka, a więc eko- i socjosystem.

Rzeczywistość ostatnich dziesięcioleci zaprzeczyła trzem, wydawało się, niepodważalnym dogmatom techniki, planowania i postępu. Stało się zupełnie oczywiste, że gwałtowny rozwój

techniki sam przez się nie prowadzi do wytwarzania pożądanych stanów rzeczy, a przeciwnie, technika i technologia jest narzędziem, które stwarza co najmniej tyle samo dobrodziejstw co zagrożeń. Planowanie, które miało stać się w rękach społeczeństwa potężnym narzędziem kształtowania rzeczywistości, okazało się instrumentem zawodnym, a możliwości sterowania procesami gospodarczymi i społecznymi oraz kształtowania przestrzeni – bardzo ograniczone. Okazało się wreszcie, że wzrost gospodarczy nie jest wcale równoznaczny z rozwojem, a tym bardziej z postępem, a przeciwnie prowadzić może do kryzysu i regresu.

Istnieje niewątpliwie głęboka sprzeczność między dyskursem ideologicznym planistów, w którym zawarte są deklaracje zamiarów przekształcania świata społecznego a planistyczną praktyką, która charakteryzuje się podwójną redukcją treści społecznych. Pierwsza polega na zamianie przestrzeni „społecznej, czyli przestrzeni określonej przez społeczny charakter dokonujących się produkcji, konsumpcji, wymiany, zarządzania i komunikacji symbolicznej, na przestrzeń wyłącznie urbanistyczną, czyli fizyczną przestrzeń form urbanistycznych" (Błasiak w niniejszym zeszycie Biuletynu). Druga zaś „na zastąpieniu przestrzeni urbanistycznej przestrzenią makiety planu, która zaczyna stanowić rzeczywisty przedmiot planowania" (Błasiak w niniejszym zeszycie Biuletynu).

Wskutek przyjęcia tych założeń planowanie przestrzenne funkcjonuje w swoistej społecznej próżni, Polega to na tym, że plany opracowywane są niejako niezależnie od rzeczywistych procesów politycznych, społecznych i gospodarczych, Planiści nie uwzględniają poza tym oczywistego faktu, że są jednym z wielu i to wcale nie najważniejszym aktorem społecznego wytwarzania przestrzeni, która wytwarzana jest przede wszystkim przez wielkie organizacje gospodarcze i polityczne decyzje aparatu państwowego zgodnie z ich wewnętrzną logiką, a nie z abstrakcyjnie pojmowanymi regułami ładu przestrzennego. Konkretną egzemplifikacją tej sytuacji jest instytucjonalny rozdział planowania przestrzennego i gospodarczego. Pierwsze ma charakter aekonomiczny, drugie zaś – aprzestrzenny.

Warto także w tym miejscu podkreślić, że nurt krytyczny w stosunku do obowiązującego paradygmatu planowania przestrzennego nie ogranicza się bynajmniej do Polski. […] W […] artykule, […] dotyczącym Francji czytamy: "Miasto" jest całością, najbardziej złożoną strukturą, systemem wyposażonym w specyficzne cechy, które trzeba brać pod uwagę chcąc poprawiać sytuację. Rozwój miast nie może być stymulowany jedynie zewnętrznymi inwestycjami harmonijnie rozmieszczonymi na danym terytorium; powinien on być planowany i organizowany od wewnątrz. Rozproszone interwencje podejmowane w imię podstawowych zasad planowania przestrzennego są nieoperacyjne, jeżeli nie są przetworzone lokalnie i zharmonizowane, Jeżeli nie biorą pod uwagę miasta jako całości, istnieje ryzyko, że będą nie tylko daremne, ale wręcz szkodliwe" [Ganne 1985: 26].

Zasługą nurtu krytycznego jest także uwypuklenie faktu, że planowanie przestrzenne ma charakter polityczny. Ten oczywisty fakt był i jest nadal zawoalowany przez 'fałszywą świadomość' planistów, którzy pragną być traktowani częściowo jako neutralni eksperci wyposażeni w techniczną i społeczną wiedzę, niezbędną do racjonalnego kształtowania przestrzeni, a częściowo chcieliby występować w roli demiurgów, sprawców rzeczywistości.

Czym więc w świetle istniejącej na ten temat wiedzy jest planowanie przestrzenne? Jest ono zespołem procedur i technik wykorzystywanych w celu zawłaszczania i organizowania przestrzeni w interesie klas, warstw i grup sprawujących władzę w społeczeństwie, Jest więc planowanie przestrzenne narzędziem sprawowania władzy ekonomicznej, politycznej i ideologicznej w dziedzinie wytwarzania i kształtowania przestrzeni. Podmiotem podstawowych decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzennego jest przede wszystkim władza, kierująca się sobie właściwą racjonalnością i kryteriami wynikającymi ze sposobów jej sprawowania.

Zrozumienie prawdziwej roli i funkcji społecznej planowania przestrzennego jest rzeczą bardzo ważną, jest bowiem niedobrze zarówno dla społeczeństwa, jak i samego środowiska planistów przestrzennych, jeśli bierze ono na siebie gdzie indziej podejmowane decyzje, a jeszcze gorzej, jeśli usiłuje je racjonalizować ex post, cały czas występując w roli neutralnego eksperta.

Istniejąca obecnie sytuacja wydaje się paradoksalna. Podstawowe decyzje dotyczące kształtowania przestrzeni kraju, regionów i miast powstają bowiem poza systemem planowania przestrzennego, a jednocześnie instytucje tego planowania zajmują się opracowywaniem coraz bardziej „odrealnionych" planów, przedstawianych jako czynnik kreowania rzeczywistości. Sytuacja ta jednak wydaje się wygodna zarówno dla podmiotów działalności gospodarczych – wielkich organizacji przemysłowych i różnych biurokratycznych instancji, jak i dla samych planistów przestrzennych […] bowiem zwalnia niejako od odpowiedzialności, przenosząc całą działalność w świat 'neutralnej" techniki, nauki i sztuki.

Jedynym wyjściem z tej sytuacji jest upolitycznienie planowania przestrzennego, które na równi z planowaniem gospodarczym powinno stać się podmiotem kształtowania strategii rozwoju kraju. Wymaga to jednak zarówno zmiany sposobu myślenia, jak i nowego ukształtowania struktur organizacyjnych.

Każda działalność ludzka rozgrywa się w określonej przestrzeni i dlatego jej planowanie musi odpowiadać na podstawowe pytania każdego celowościowego działania: co?, gdzie?, kiedy?, jak?, za ile? Rozerwanie tego łańcucha, jak to ma miejsce obecnie, powoduje szkodliwe skutki dla gospodarki i społeczeństwa. Niezbędne jest zatem wypracowanie nowego paradygmatu planowania przestrzennego i temu właśnie celowi wydaje się służyć krytyka obecnie funkcjonującego modelu.

Równocześnie z upolitycznieniem planowania przestrzennego powinno następować jego uspołecznienie […]. Uspołecznienie to wymaga identyfikacji, konkretyzacji i harmonizacji interesów społecznych, a interesy te można zidentyfikować tylko w określonej przestrzeni, Ponieważ nie istnieje żaden interes ogólnospołeczny poza interesem zbiorowości jako narodu, niemożliwe jest identyfikowanie i harmonizowanie tych interesów ani w skali całego państwa, ani tym bardziej w skali resortów i branż. Niezbędnym warunkiem uspołecznienia planowania jest więc jego uprzestrzennienie, a szczupłość zasobów narzuca drugi konieczny warunek, ten mianowicie, że planowanie przestrzenne musi być zarazem planowaniem ekonomicznym. Tylko bowiem integralność planowania jest w stanie zapewnić ograniczenie konfliktów w rozwoju państwa, gospodarki i społeczeństwa.

3.2. Dyskusja

Zredagowany przez B. Jałowieckiego zeszyt Biuletynu, we wprowadzeniu do którego formułuje on wiele programowych tez koniecznej transformacji planowania przestrzennego, może nadal służyć za inspirację w dyskusji na temat roli i znaczenia planowania przestrzennego w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju.

Diagnoza realizowanego w okresie socjalizmu modelu planowania przestrzennego dokonana przez Jałowieckiego trafnie identyfikuje elementy decydujące o jego słabości

w systemie ówczesnego zarządzania. Co jest jednak równie ważne, a dziś jeszcze bardziej czytelne, to społeczne koszty dominacji neopozytywistycznego paradygmatu planowania przestrzennego, który będąc kształtowanym w doktrynie modernistycznego rozwoju społeczno-gospodarczego wzmocnionej centralistycznym planowaniem socjalistycznym, tworzył podwaliny pod budowę potransformacyjnego neoliberalnego dogmatu rozwoju, który nie tylko nie przezwyciężył, ale wykorzystał słabości odziedziczone po przednim systemie. W połowie lat 1980. B. Jałowiecki zauważa, że nie należy utożsamiać wzrostu gospodarczego z postępem oraz, że bezkrytycznie przyjmowany dogmat wzrostu może prowadzić do kryzysu i regresu, a nie do spodziewanego rozwoju. Dziś, niemal 40 lat później, stwierdzenia te są powszechnie podnoszone w dyskusji na temat kryzysów: środowiskowego, ekonomicznego, społecznego. Oceniając trafność tej diagnozy trzeba mieć na względzie, że była ona stawiana w momencie światowego zwrotu neoliberalnego, który w Polsce miał się dopiero rozpocząć wraz ze zamianą sytemu politycznego, i który był oczekiwany jako najbardziej progresywny model rozwoju, zapewniający wzrost dobrobytu społecznego.

Dokonując oceny planowania przestrzennego jako narzędzia kształtowania rzeczywistości społeczno-gospodarczej poprzez tworzenie ładu przestrzennego zapewniającego harmonijny rozwój wszystkich sfer życia człowieka, Jałowiecki stwierdzał, że nie spełniło ono swego zadania w systemie gospodarki centralnie planowanej. Podkreślał, że w systemie tym planowanie przestrzenne funkcjonuje w swoistej próżni społecznej. Próżnia ta wynikała z podporządkowania planowania przestrzennego planowaniu ekonomicznemu i sektorowej organizacji gospodarki. W praktyce skutkowało to brakiem umocowania struktur planowania przestrzennego w systemie politycznym. Decyzje aparatu państwowego zapadały w oderwaniu od pryncypiów polityki przestrzennej. W znacznej mierze rolą planistów przestrzennych było uzasadnianie *ex post* słuszności decyzji lokalizacyjnych podejmowanych w łonie sektorów gospodarczych, co Jałowiecki uznawał za szczególnie szkodliwe działanie. Instytucjonalne oddzielenie planowania przestrzennego i gospodarczego było potwierdzeniem tej sytuacji.

Upadek socjalizmu nie tylko nie przyniósł oczekiwanej poprawy pozycji planowania przestrzennego w strukturach polityczno-gospodarczych kraju. Uznanie całego systemu planowania centralnego za jedno z podstawowych narzędzi władzy totalitarnej spowodowało odrzucenie i degradację roli planów i planowania. Paradoksalnie dotknęło to przede wszystkim planowanie przestrzenne, w tym urbanistyczne, którego rola w systemie gospodarki centralnie planowanej i zarządzanej była drugorzędna i wtórna w stosunku do planowania gospodarczego. W neoliberalnym modelu gospodarki rynkowej, podobnie jak w systemie socjalistycznym, planowanie przestrzenne zostało podporządkowane decyzjom i interesom sektora ekonomicznego, a jego rola i znaczenie nie uległy wzmocnieniu. Powszechne stało się przekonanie, że nieskrępowana planistycznymi regulacjami wolnorynkowa gospodarka w sposób najlepszy i najbardziej efektywny uporządkuje zagospodarowanie przestrzeni. Analogicznie jak w poprzednim systemie, przestrzeń będąca produktem wytwarzanym społecznie [por. Lefebvre 2009] nie uzyskała należnej rangi i pozycji w strukturach władzy i zarządzania. Warto w tym

miejscu przywołać twierdzenie Manuela Castellsa, że *przestrzeń nie jest «odbiciem społeczeństwa», przestrzeń jest społeczeństwem* […] [1982: 4]. Dzisiejszy, wielowymiarowy kryzys globalny jest potwierdzeniem jedności społeczeństwa i przestrzeni, w której żyje. Ekonomiczna arogancja wobec ładu przestrzennego, czyli koniecznej dbałości o jakość przestrzeni doprowadziła do załamania równowagi środowiskowej i skutkuje pogorszeniem i zagrożeniem warunków życia człowieka. Powszechne jest traktowanie pojęcia ładu przestrzennego w wąskich, urbanistycznych kategoriach. Tymczasem ład przestrzenny to przede wszystkim jakość środowiska życia człowieka wyrażająca się zarówno jakością przyrodniczą, tworzącą podstawowe ramy egzystencjalne, jak i jakością jego przekształcenia na potrzeby zagospodarowania. Fakt częstego utożsamiania ładu przestrzennego jedynie z estetyką krajobrazu dowodzi nie tylko słabości planowania przestrzennego, ale oderwania go od jego społecznej istoty. Yi-Fu Tuan w 1977 r. w książce *Przestrzeń i miejsce* zawarł najpełniejszą wykładnię przestrzennej natury człowieka i przestrzeni jako immanentnej cechy ludzkiej egzystencji. Książka ta dokładnie w roku wydania dyskutowanego zeszytu Biuletynu, czyli w 1987 r. została przełożona na język polski. Koniec dekady lat 80. minionego stulecia, schyłkowy okres totalitarnego systemu władzy był więc w Polsce czasem ożywionej dyskusji tak naukowej, jak i publicznej, przywracającej centralne miejsce i podmiotowe znaczenie człowiekowi i społecznościom. Trudno uznać, że szeroko podejmowane w świecie nauki i praktyki wysiłki przyniosły w pełni satysfakcjonujący rezultat. W praktyce działań społeczno-gospodarczych przestrzeń jest nadal eliminowana z podstawowych potrzeb egzystencjalnych człowieka, zepchnięta na plan drugi w stosunku do aprzestrzennie pojmowanej gospodarki co dowodzi prowadzenia aspołecznej polityki.

W duchu rozumienia jedności przestrzeni i społeczeństwa Jałowiecki pisał o głębokiej polityczności planowania przestrzennego. Mouffe [2005: 118], czerpiąc z arystotelesowskiej definicji człowieka jako istoty ze swej natury głęboko politycznej, twierdzi, że „polityczność" człowieka i relacji międzyludzkich wynika z antagonistycznego charakteru stosunków społecznych. Polityczność egzystencji człowieka polega na stałym rozwiązywaniu konfliktów, które przybierają nieograniczoną liczbę form i pojawiają się w różnych relacjach społecznych. Przestrzeń jest jednym z najbardziej społecznie konfliktogennych dóbr. Konflikty funkcjonalne wynikające z różnych sposobów użytkowania przestrzeni dotyczą zarówno skali całych układów osadniczych, jak i pojedynczych parcel, które ze sobą sąsiadują. Nieustanna walka o przestrzeń, o dostęp do niej, do jej zasobów, dążenie do zawłaszczania jej na wyłączny i niczym nieograniczony użytek. to stałe życiowe dążenie towarzyszące zarówno indywidualnym jednostkom, jak i zbiorowościom ludzi. Wynika to zarówno z egzystencjalnego znaczenia przestrzeni, jak i idiosynkratyczności jej cech poczynając od lokalizacji. Zatem wszelkie działania planistyczne mające na celu ustanowienie zasad jej wykorzystania są działaniami głęboko politycznymi, dotykającymi istoty konfliktogennej natury relacji społecznych.

Wyparcie politycznego znaczenia planowania przestrzennego z ogólnospołecznego dyskursu jest działaniem głęboko politycznym. W strukturach władzy wykorzystującej

i kontrolującej przestrzeń podmioty planistyczne odpowiedzialne za sposób użytkowania przestrzeni zajmują podrzędną, legislacyjnie słabo umocowaną pozycję. Tymczasem inwestorzy zarabiający na przestrzeni, a więc działający na rynku nieruchomości, w tym deweloperzy, stanowią trzon reżimów władzy lokalnej [Sagan 2000a]. Trudno o bardziej wymowny przykład dominacji sfery ekonomicznej nad przestrzenią. Do zawoalowania polityczności planowania, jak słusznie zauważa Jałowiecki, przyczyniają się też sami planiści. Wywodzący się z neopozytywistycznego paradygmatu etos eksperta [por. Sagan 2000b] zakłada eliminację sądów aksjologicznych uznając je za naukowo, a więc też ekspercko nieweryfikowalne. W efekcie planiści nie uczestniczą w sposób aktywny w politycznych procesach decyzyjnych, a tym samym nie wzmacniają politycznego znaczenia planowania przestrzennego pozostawiając decyzje politykom. Formą społecznie zaangażowanego działania planistów przestrzennych jest opracowywanie normatywów planistycznych, które wobec ograniczonych prawnych narzędzi planistycznych nie są w stanie zagwarantować ładu przestrzennego w zagospodarowaniu miast i regionów. Nie są one zatem wystarczającym sposobem ochrony interesu społecznego. Ograniczone i w znacznym stopniu opcjonalne instrumentarium prawne planowania przestrzennego czyni newralgiczny politycznie zasób, jakim jest przestrzeń, polem dużej swobody działania władzy. Stwierdzenie Jałowieckiego, że planowanie przestrzenne jest narzędziem wykorzystywanym do zawłaszczania i organizowania przestrzeni w interesie klas, warstw i grup sprawujących władzę ekonomiczną, polityczną i ideologiczną nadal adekwatnie wyjaśnia powiązanie prawa, polityki gospodarczej i przestrzennej.

Ocena pozycji politycznej, a tym samym siły sprawczej planowania przestrzennego, z perspektywy kierunku zmian jego modelu nie upoważnia do optymistycznych prognoz. Trudno nie zauważyć, że zasadniczy cel planowania przestrzennego, czyli tworzenie oraz ochrona ładu przestrzennego podlega w praktyce procesowi stałej negocjacji, renegocjacji a w efekcie jest podatny na rozmycie. Analizując kolejne koncepcje dostosowujące model planowania przestrzennego do dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości, trudno oprzeć się wrażeniu, że to bieżące potrzeby gospodarcze kształtują zasady planowania przestrzennego, a nie na odwrót, czyli, że zasady ładu przestrzennego reprezentowane przez plan kształtują rzeczywistość w wymiarze przestrzennym.

Intensywny proces zmian pryncypiów planistycznych rozpoczął się wraz z zaawansowaną neoliberalizacją sfery publicznej, podporządkowującą jej działanie zasadom wywiedzionym z wolnorynkowej sfery ekonomicznej. Neoliberalny zwrot gospodarek światowych zbiegł się w Polsce z transformacją systemową, co wzmocniło siłę jego odziaływania. Nałożenie się zmiany systemowej i wszechogarniającego dyskursu neoliberalnego pogłębiło procesy deprecjacji planowania jako działalności publicznej stojącej na straży interesu społecznego. Wzrosła natomiast jego rola jako narzędzia wspierającego rozwój podmiotów sektora gospodarczego. Wobec sposobu funkcjonowania gospodarki neoliberalnej, cechującego się dużą dynamiką zmian i stałą koniecznością szybkiego dostosowywania się do pojawiających się potrzeb i możliwości,

sztywność ustawowych zasad planistycznych, wielostopniowość i długotrwałość procedur zaczęły być postrzegane jako ograniczenie a nie gwarancja zabezpieczenia interesu publicznego. Jako że planowanie przestrzenne stało się elementem polityki neoliberalnej również ono, w zgodzie z jej ideologią, powinno cechować się elastycznością. Elastyczne planowanie (*flexible planning*) miało co prawda mieć nadrzędny, zgodnie z wymogami ustawy opracowany plan, ale jednocześnie powinno umożliwiać jego dostosowywanie i poprawianie pod kątem rodzących się potrzeb. Elastyczność *versus* stabilność ustawowo chroniona to problem, który stał się tematem licznych analiz i opracowań [van Buuren *et al.* 2013; Feiertag, Schoppengerd 2023]. Próbą przezwyciężenia tej wewnętrznej sprzeczności było pojawienie się koncepcji „miękkich przestrzeni" (*soft spaces*) o rozmytych granicach (*fuzzy boundaries*), przestrzeni, które ze względu na swą specyfikę wymykają się ustawowemu procesowi planowania, a jednocześnie podlegają szeregowi nowych, pozaustawowych lub wręcz nieformalnych działań planistycznych [Allmendinger *et al.* 2015].

Kolejnym podejściem do dalszego uelastyczniania planowania jest koncepcja *agile planning* najczęściej tłumaczona na język polski jako „zwinne planowanie" co uważam za mało trafne określenie. Raczej chodzi o planowanie przystosowawcze. Koncepcja ta zakłada proces dokonywania zmian w użytkowaniu terenu i sposobie jego zabudowy jako zasadniczy i stały element procesu planistycznego. Kluczowym elementem planowania staje się możliwość jego szybkiej zmiany będącej odpowiedzią na pojawiający się nowy scenariusz wykorzystania terenu [por.: Mehrotra *et al.* 2017]. Jest to planowanie stale ewoluujące, w którym elastyczność i adaptabilność to tylko jeden z wymiarów jego zdolności dostosowawczych. Iteratywność procedury, współdziałanie z interesariuszami, stałe zasilanie cyfrowymi danymi to cechy tego modelu planowania. W ramach koncepcji zakłada się np. istnienie wyznaczonych stref użytkowania terenu, ale pozostawia wolność w indywidualnym zagospodarowaniu parceli i swobodę wprowadzania zmian.

Dążenie do coraz sprawniejszych sposobów dostosowywania planowania przestrzennego do potrzeb „szybkiej polityki" właściwej neoliberalnej doktrynie rozwoju rozmywa jego rolę i znaczenie. Działalność planistyczna coraz bardziej nabiera cech jedynie bieżącego zarządzania przestrzenią a nie jej kształtowania. Efekty tego procesu są czytelne zarówno w zagospodarowaniu przestrzennym miast, stref podmiejskich, jak i całych regionów. Niewątpliwie istnieje konieczność dostosowywania planowania przestrzennego do dynamiki zmian i do nowych potrzeb wynikających z rozwoju. Proponowane elastyczne i przystosowawcze modele nie gwarantują jednak zachowania równowagi między zmiennością a chroniącą ład stabilnością planów. Na tle tej nierównowagi problem słabości politycznej, o której pisał kilka dekad temu Jałowiecki, jest nadal dobrze czytelny i aktualny.

Polityczny wymiar planowania przestrzennego ma zasadnicze znaczenie w kontekście problemu partycypacji publicznej. Jałowiecki antycypując kierunek zmian podkreśla, że upolitycznienie planowania może i powinno dokonywać się przez jego uspołecznienie. Rola społeczności w planistycznych procesach decyzyjnych jest tym

bardziej kluczowa im bardziej uelastyczniany jest proces planistyczny. Udział społeczności w planistycznych procesach decyzyjnych staje się gwarantem zabezpieczenia interesu publicznego, służy upodmiotowieniu obywateli i w końcowym efekcie budowaniu demokracji lokalnej.

W 1987 r. kwestia partycypacji społecznej w procedurach realizowanych przez instytucje i organizacje sektora publicznego nie była tak oczywista. Artykuły zamieszczone w Biuletynie pod redakcją B. Jałowieckiego, poruszające ten temat należały więc do prekursorskich tekstów. Szczególnie dwa spośród rozdziałów, autorstwa Wojciecha Błasiaka i Włodzimierza Mirowskiego podejmują problem włączania społeczności w praktyki planistyczne. Intersujące jest m.in. zwrócenie uwagi przez Błasiaka na redukcję treści społecznych w praktyce postepowania planistycznego. Odwołuje się do niej Jałowiecki w swym wprowadzeniu podkreślając, że przestrzeń społeczna zostaje najpierw zredukowana do przestrzeni urbanistycznej, która następnie jest zamieniana na makietę planu. Proces ten zmienia społeczny przedmiot planowania, którym jest rzeczywista, wielowymiarowa przestrzeń społeczna w technicznie opisaną przestrzeń fizycznego zagospodarowania. Wywód ten dobrze ilustruje proces postępowania, który zbyt łatwo można wyalienować z żywej, społecznej tkanki miejskiej, uzasadniając podejmowane decyzje koniecznością wynikającą z parametrów technicznych i formalnych wymogów planistycznych.

Rozdział autorstwa Mirowskiego dowodzący potrzeby uspołecznienia planowania urbanistycznego skłania natomiast do pozytywnej konkluzji, że dzięki wysiłkom i publikacjom naukowym, takim jak przywołany zeszyt Biuletynu, dzisiejszy poziom uspołecznienia procedur planistycznych jest nieporównywalny z tym z końca epoki minionego systemu.

Ten optymistyczny komentarz nie upoważnia jednak do pominięcia słabości procesów partycypacyjnych w praktyce przygotowywania planów przestrzennego zagospodarowania i rewitalizacji terenów Dekady stosowania technik partycypacyjnych przyniosły ograniczone rezultaty w doskonaleniu współzarządzania, a przede wszystkim współdecydowania z udziałem wspólnot lokalnych i interesariuszy procesów o sposobach zagospodarowania. Ustawowo obecnie zagwarantowana praktyka włączania społeczności mieszkańców w działania planistyczne ograniczana jest do często zbiurokratyzowanych procedur partycypacyjnych, realizowanych głównie w formie konsultacji społecznych. Nie mają one siły sprawczej, sposób ich przeprowadzania umożliwia znaczną manipulacyjność, a w efekcie zmniejsza zainteresowanie społeczne uczestnictwem w tego typu konsultacjach oraz rodzi postawy frustracji wynikające z braku poczucia rzeczywistego wpływu na podejmowane decyzje. Praktyki partycypacyjne nie są jednak zagrożone jedynie postępującą biurokratyczną kontrolą i formalizacją. Równie poważnym problemem jest reprezentatywność ich uczestników. Uczestnicy konsultacji rzadko reprezentują faktyczną strukturę społeczną wspólnoty, której konsultacje dotyczą.

Próbą przezwyciężenia słabości tradycyjnych form partycypacji jest obecnie coraz powszechniej wykorzystywana deliberacja. Zasadniczą różnicą i mocną stroną technik

deliberacyjnych jest zagwarantowanie reprezentatywności społecznej uczestników deliberacji, a także znacznie bardziej wiążący charakter wypracowanych decyzji.

Deliberacja jest zatem kolejną metodą uspołeczniania procesów decyzyjnych, a w szerokiej perspektywie ratowania demokracji w demokracji. W jej ramach stosowany jest obszerny zestaw technik określanych mianem minipubliki (ang.: *mini--publics*), czyli zgromadzeń obywateli reprezentatywnych dla całej społeczności (makropubliki). Rosnąca liczba demokratycznych innowacji opartych na tej idei rozkwita na całym świecie poczynając od obywatelskich ław przysięgłych, poprzez deliberatywne zespoły planistyczne, konferencje obywatelskiego konsensusu, sondaże deliberatywne, po zgromadzenia obywatelskie, które w polskich miastach przybrały formę tzw. paneli obywatelskich. Techniki deliberacyjne są niewątpliwie bliższe partycypacji rzeczywistej, w której podmioty publiczne i społeczne uczestniczą w procesie decyzyjnym na równorzędnych zasadach.

B. Jałowiecki kończy swoją wypowiedź stwierdzeniem, że uspołecznienie planowania przestrzennego, czyli rzeczywiste kształtowanie przestrzeni w interesie społecznym będzie możliwe jedynie w sytuacji zapewnienia jego integralności z planowaniem ekonomicznym. W tej fundamentalnej kwestii, od 1987 r., czyli od publikacji zeszytu Biuletynu, sytuacja nie uległa zmianie na korzyść. W ciągu minionych dekad liczni badacze i praktycy, m.in. skupieni w ramach i wokół KPZK PAN apelują o integrację planowania przestrzennego i ekonomicznego [por. Markowski 2015]. Nie tylko nie doszło jednak do uspójnienia planowania przestrzennego z planowaniem gospodarczym, ale wręcz przeciwnie, sfera ekonomiczna wydaje się być jeszcze bardziej odległa i niezależna w swych działaniach i decyzjach. Kolejne proponowane modele planowania przestrzennego, mające na celu dostosowanie do współczesnych wyzwań rozwojowych, raczej coraz bardziej podporządkowują je bieżącym potrzebom podmiotów gospodarczych niż czynią zeń równorzędnego partnera współdecydującego o kierunkach rozwoju. Bez zintegrowania z planowaniem ekonomicznym rola polityczna planowania przestrzennego nie ulegnie wzmocnieniu, uspołecznienie będzie bardziej rytualne niż sprawcze, a ład przestrzenny pozostanie odległą ideą na stale oddalającym się horyzoncie.

ROZDZIAŁ 4. PROBLEMATYKA AGLOMERACJI I OBSZARÓW METROPOLITALNYCH ORAZ JEJ ZNACZENIE DLA KSZTAŁTOWANIA SYSTEMU OSADNICZEGO I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO KRAJU W PUBLIKACJACH KPZK PAN OKRESU 1960-1989

Przemysław Śleszyński

Wstęp

Fundamentem lub „szkieletem" zagospodarowania przestrzennego jest system osadniczy, czyli ośrodki miejskie różnego rzędu, powiązane ze sobą siecią komunikacyjną, w tym transportową. Stąd też waga rozpoznania i konceptualizacji tych zagadnień jest kluczowa dla racjonalnego i efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz planowania regionalnego i przestrzennego. W całym XX w. można obserwować bogatą dyskusję związaną z terminologią, identyfikacją oraz kształtowaniem się poglądów na temat różnych form osadniczych i ich wzajemnego oddziaływania. Jedną z kluczowych jest zagadnienie wielkomiejskich form osadniczych, takich jak duże aglomeracje miejskie.

Na wstępie trzeba podkreślić, że dyskusja ta zwłaszcza po II wojnie światowej była dość odmienna w krajach byłego bloku komunistycznego, na rozwiniętym tzw. Zachodzie i wreszcie w biednych krajach „Trzeciego

Świata". W krajach o gospodarce nakazowo-rozdzielczej dominował problem industrializacji i generalnie roli produkcyjnych sił wytwórczych w kształtowaniu struktury regionalnej i przestrzennej. W krajach, takich jak zwłaszcza USA najwcześniej (jeszcze w latach 1920.) skonceptualizowano zagadnienie obszaru metropolitalnego. W krajach rozwijających się, najsilniej dostrzegano problem szczególnie intensywnego

oraz zazwyczaj hipertroficznego i patologicznego wzrostu mega-miast, jak też szerzej eksplozji demograficznej i niskiej jakości życia na obszarach urbanizacji.

Na tym tle Polska przed 1989 r. miała swoją wyraźną specyfikę. Z jednej strony pozostawanie w ramach bloku komunistycznego silnie ograniczało rozwój myśli naukowej, zwłaszcza w naukach humanistycznych i społecznych, podporządkowanych ideologii marksistowskiej. Z drugiej strony w Polsce powstawały idee i koncepcje, które znalazły oddźwięk i zastosowanie w krajach o gospodarce wolnorynkowej. Jednocześnie Polacy współtworzyli międzynarodowy dyskurs w pewnych zagadnieniach, co także było przedmiotem wielu dyskusji, ocen, wspomnień itp. [Kukliński 1976; Leszczycki 1991; Kosiński, Śleszyński 2014], a czasem pogłębionych studiów zastosowań oryginalnych koncepcji za granicą, jak np. analizy progowej [Kozłowski 1973]. W geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarce przestrzennej można znaleźć kilka takich dziedzin badawczych: teoria regionu i bazy ekonomicznej, policentryzm, planowanie regionalne, a z kwestii bardziej wyspecjalizowanych – typologia rolnictwa i wspomniana analiza progowa, sformułowana oryginalnie przez B. Malisza [Malisz, Żurkowski 1971]. W każdej z nich (poza typologią rolnictwa) naczelne miejsce zajmują miasta i zespoły miejskie oraz sieci i systemy osadnicze.

Celem tego opracowania jest więc przybliżenie tematyki, która była kluczowym przedmiotem dyskusji na łamach wydawnictw Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. Na 144 zeszytów „Biuletynów" KPZK PAN wydanych w latach 1960-1989, ok. 20 dotyczyło wprost tematyki największych miast, a kolejne 20 – zagadnień pokrewnych, w których problem szeroko rozumianej urbanizacji był dominujący lub szczególnie warunkujący analizy i dyskurs naukowy. Dość zbliżone proporcje można odnaleźć w serii Studia KPZK PAN (95 tomów wydanych w latach 1961-1989). W dalszej części przedstawiono kilkanaście reprezentatywnych prac oraz kierunki dyskusji z tego zakresu. Przede wszystkim wybrano dwie prace delimitacyjne [Leszczycki *et al.* 1972; Gontarski 1980], obydwa wydane w Biuletynie KPZK PAN. Na ich tle przedstawiono kształtowanie się poglądów na temat kształtowania struktury zagospodarowania przestrzennego kraju przed 1989 r.

4.1. Aglomeracje miejsko-przemysłowe

W 1971 r. ukazuje się zeszyt 67 Biuletynu KPZK PAN autorstwa Stanisława Leszczyckiego, Piotra Eberhardta i Stanisława Heřmana pt. *Aglomeracje miejsko-przemysłowe w Polsce (1966-2000).* W przedmowie autorstwa M. Kaczorowskiego możemy przeczytać, że:

> *Nie wystarczają już studia ograniczone do miast, tych tradycyjnych ośrodków produkcji, bogactwa i kultury. Wokół nich – zwłaszcza większych ośrodków przemysłowych – formują*

się rozległe, funkcjonalnie zintegrowane zespoły, zbliżone kształtami do dawniej wykształconych zagłębi przemysłowych; są jednak bogatsze treścią.

Takie stanowisko oznacza symptomy zwrotu w myśleniu o rozwoju ośrodków miejskich, co w tamtych czasach nie było wcale oczywiste, zwłaszcza w warunkach swego rodzaju „sowietyzacji" planowania gospodarczego, związanej z koncepcjami wdrażanymi w Związku Radzieckim, w tym silnego wiązania urbanizacji z industrializacją. Jednak także w krajach zachodnich, pomimo silniejszego oddziaływania zwłaszcza koncepcji amerykańskich związanych z obszarem metropolitalnym i funkcjami metropolitalnymi (N.S.B. Graas, R. McKenzie i in.), implementowanych nie tylko w dużych krajach, m.in. w Niemczech, Francji, Kanadzie i Australii, ale także np. w Grecji i Norwegii. Lata 60. i 70. XX w. to wciąż dominacja fordowskiej masowej produkcji, dystrybucji i konsumpcji, dążącej do maksymalizacji wytwarzania i minimalizacji kosztów. Do tego szczególnie nadawały się aglomeracje, będące z założenia miejscem koncentracji różnego rodzaju zasobów – kapitałowych, infrastrukturalnych i ludzkich (w sensie siły roboczej) oraz popytu na różnorodne dobra i usługi. Dyskusja ta prowadzona była także w Polsce, a do reprezentatywnych studiów należy praca P. Eberhardta [1978], dotycząca analizy wpływu koncentracji przestrzennej osadnictwa na produktywność przemysłu.

W swej delimitacji S. Leszczycki i in. proponują kilkuetapową metodę opartą na odchyleniu wartości od średnich krajowych, w tym czterostopniową klasyfikację obszarów podlegających procesom urbanizacji. Dla celów analizy za podstawowe jednostki odniesienia przyjęto miasta, osiedla i gromady według stanu z 1965 r. Na tej podstawie najpierw wyznaczone zostały w całym kraju trzy kategorie obszarów: centralne, zurbanizowane i urbanizujące się, z których dwie pierwsze wchodziły w skład aglomeracji. Szczegółowe założenia były następujące:

Jednostki administracyjne wchodzące w skład obszaru centralnego muszą spełniać jeden z dwóch poniższych warunków:

- *gęstość zaludnienia nie może być niższa niż trzykrotna wartość średniej krajowej,*
- *wskaźnik zatrudnienia w przemyśle na 1000 mieszkańców nie może być niższy od dwukrotnej wartości średniej krajowej.*

Przy wyznaczaniu obszarów centralnych nie obowiązywała zasada ciągłości terytorialnej (bezpośredniego sąsiedztwa jednostek administracyjnych odpowiadającym przyjętym kryteriom).

Dla wyznaczenia obszaru zurbanizowanego posłużono się trzema kryteriami:

- *gęstość zaludnienia powyżej średniej krajowej,*
- *wskaźnik ludności mieszkającej na wsi, utrzymującej się z zawodów pozarolniczych powyżej półtorakrotnej wartości średniej krajowej,*
- *wskaźnik ludności mieszkającej na wsi, utrzymującej się z rolnictwa oraz z pracy w zawodach pozarolniczych (dwuzawodowi) powyżej półtorakrotnej wartości średniej krajowej.*

Jako zasięg obszaru zurbanizowanego przyjęto jednostki administracyjne, w których nakrywają się co najmniej dwa czynniki z trzech wymienionych. Ponadto do obszaru zurba-

nizowanego zaliczono wszystkie miasta i osiedla, o ile nie zostały przedtem zakwalifikowane do obszarów centralnych.

Dla wyznaczenia obszaru urbanizującego się zastosowano trzy kryteria:

- *gęstość zaludnienia powyżej połowy średniej wartości krajowej,*
- *wskaźnik ludności mieszkającej na wsi, utrzymującej się z zawodów pozarolniczych powyżej średniej wartości krajowej,*
- *wskaźnik ludności mieszkającej na wsi, utrzymującej się z rolnictwa oraz z pracy w zawodach pozarolniczych powyżej średniej wartości krajowej.*

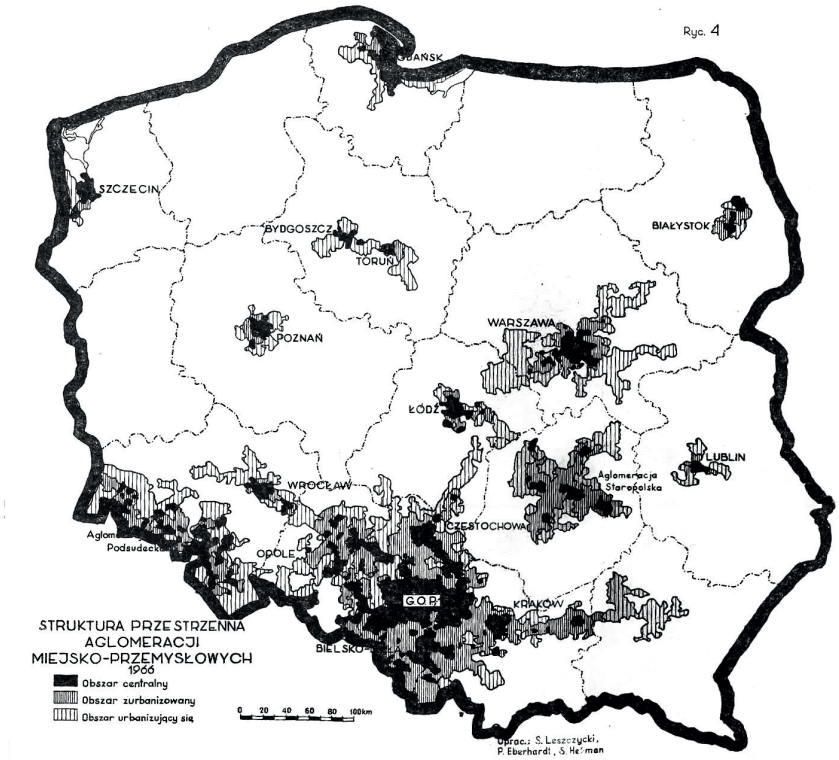
Zasięgi obszarów urbanizujących się wyznaczono na zasadzie nakrywania się. Przy wyznaczaniu zasięgów obszaru zurbanizowanego i urbanizującego się włączono w nie nieliczne pojedyncze gromady, nie odpowiadające przyjętym kryteriom, o ile stanowiły one drobne enklawy wewnątrz tych obszarów.

Do aglomeracji miejsko-przemysłowych zaliczono obszary centralne i obszary zurbanizowane, które spełniają następujące warunki: liczba ludności i liczba zatrudnionych w przemyśle w aglomeracji nie może być niższa niż jeden procent odpowiednich wartości ogólnokrajowych. Za punkt wyjścia przyjęto rok 1965, tak więc liczba ludności nie może być mniejsza niż 315 tys. osób, a liczba zatrudnionych w przemyśle nie może być mniejsza niż 430 tys. pracowników.

Wyznaczonych zostało 16 następujących aglomeracji: katowicka warszawska, krakowska, łódzka, podsudecka, staropolska, gdańska, bielsko-bialska, wrocławska, poznańska, opolska, bydgosko-toruńska, częstochowska, szczecińska, lubelska i białostocka. Przy tym aglomeracja katowicka została wyznaczona wraz z rejonem Rybnika i oznaczona na mapie wynikowej (ryc. 2) jako G.O.P., czyli Górnośląski Okręg Przemysłowy. Aglomeracje te w 1966 r. zamieszkiwało 12,3 mln mieszkańców, czyli 39% populacji Polski. Jednak, jeśli doliczyć powiązane obszary urbanizujące się, daje to już 48%.

Delimitacja zespołu S. Leszczyckiego wraz z wcześniejszym studium E. Iwanickiej-Lyrowej na długo stały się nie tylko ‘kanonem’ delimitacyjnym, ale zmieniły postrzeganie przestrzeni kraju przez decydentów. W powszechnej opinii, pierwsza z prac stanowiła punkt odniesienia w pracach nad planem zagospodarowania przestrzennego kraju do 1990 r. Problemowi rozwoju aglomeracji wielkomiejskich po raz pierwszy w historii Polski Ludowej poświęcono część obrad plenarnych Komitetu Centralnego PZPR (10-11 maja 1972 r.), na którym Edward Gierek wypowiedział słynne słowa o budowie „drugiej Polski”. Chociaż współcześnie niektóre wyniki delimitacyjne mogą budzić wątpliwości[2], to do studiów tych najczęściej odwołują się współcześni autorzy. Praca S. Leszczyckiego i in. według Google Scholar w maju

[2] W przypadku delimitacji E. Iwanickiej-Lyra [1969] chodzi głównie o to, co podkreśla zresztą sama autorka, że *granice zdelimitowanych aglomeracji charakteryzują się nieregularnym kształtem i specyficznymi wydłużeniami wzdłuż linii komunikacyjnych, tj. dróg bitych i kolejowych.* W przypadku delimitacji S. Leszczyckiego *et al.* [1972] jest to przede wszystkim bardzo znaczna przewaga wyznaczonego obszaru (kilku silnie rozciągniętych przestrzennie aglomeracji) od granicy zachodniej po Kraków nad resztą kraju, w tym Warszawą, w tym wyodrębnienie rozległej aglomeracji przedsudeckiej.



Ryc. 2. Delimitacja aglomeracji miejsko-przemysłowych S. Leszczyckiego, P. Eberhardta i S. Heřmana [1972]

Źródło: [Leszczycki *et al.* 1972].

2023 r. była cytowana 63 razy, a E. Iwanickiej-Lyrowej – 60 razy. Nie jest to oczywiście pełna liczba powołań, jako że w repozytoriach cyfrowych nie znajduje się większość polskiej literatury dotyczącej gospodarki przestrzennej oraz planowania przestrzennego i regionalnego, w tym kluczowe wydawnictwa KPZK PAN.

Warto wspomnieć, że pierwsza delimitacja aglomeracji wielkomiejskich w Polsce przypisywana jest K. Dziewońskiemu i L. Kosińskiemu [1964], którzy to pojęcie zdefiniowali poprzez obszar przestrzennej koncentracji ludności. Autorzy ci wyznaczyli 9 aglomeracji wielkomiejskich w dość prosty sposób: w siatce heksagonów o powierzchni każda 100 km^2 (określanych współcześnie jako ‘grid’) obliczyli gęstość zaludnienia i tam, gdzie przekraczała ona 150 osób na 1 km^2, postawili granice. Bardziej wyrafinowaną metodę zastosowała uczennica K. Dziewońskiego – E. Iwanicka-Lyrowa, która wyniki swych prac w ramach głównie doktoratu opublikowała najpierw w 1969 r. w Pracach Geograficznych Instytutu Geografii PAN, a następnie w Biuletynie KPZK PAN [1970a] oraz w wersji anglojęzycznej Studiów KPZK PAN [1970b]. Według Niej, pod pojęciem aglomeracji wielkomiejskiej należy rozumieć:

zwarty obszar obejmujący rdzeń, miasta, osiedla i te otaczające go jednostki podziału administracyjnego, które charakteryzują się wyższymi niż przeciętnie wskaźnikami cech uznanych w danych warunkach społeczno-ekonomicznych za mierniki urbanizacji; zaawansowane, bardziej, niż gdzie indziej, procesy urbanizacji są wynikiem ścisłych powiązań rdzenia i obszarów otaczających.

Definicja ta pozostaje aktualna do dziś i powołuje się na nią wielu autorów współczesnych delimitacji aglomeracji i koncepcji pokrewnych: obszaru metropolitalnego czy miejskiego obszaru funkcjonalnego. Inne 'filary' założeń E. Iwanickiej-Lyrowej, wykorzystywane do dziś, to traktowanie aglomeracji i podobnych obszarów jako obszaru zurbanizowanego, obejmującego zarówno miasta, jak i wsie, założenie występowania dualności: rdzenia (głównego miasta) i powiązanego z nim obszaru otaczającego, wreszcie topologiczna zasada zwartości przestrzennej, czyli ciągłości aglomeracji w przestrzeni geodezyjnej. To ostatnie doprecyzowują S. Heřman i P. Eberhardt [1973], proponując w ramach aglomeracji miejskiej układy nieciągłe przestrzennie (poszczególne jednostki osadnicze i ich zespoły) oraz ciągłe przestrzennie (obszar aglomeracji rozumiany jako całość).

Chronologicznie nieco wcześniej powstała delimitacja 17 obszarów metropolitalnych, wykonana przez GUS w 1968 r. (jej autorem był najprawdopodobniej Z. Gontarski). Zasadniczo przyjęto tam jednak tylko jeden wskaźnik, tj. udział pracujących poza rolnictwem powyżej 65% w gromadach, przez co delimitacja ta była przedmiotem krytyki. Podobnie jak włączenie do grupy miast centralnych poniżej 100 tys. mieszkańców (Bielsko-Biała i Opole), przez co wyznaczone ich strefy zewnętrzne okazały się znacznie większe, niż np. Białegostoku i Lublina, ale także Łodzi, Poznania i Wrocławia.

4.2. Obszary metropolitalne w Polsce

Delimitacja Z. Gontarskiego [1980], ogłoszona w zeszycie 109 Biuletynu KPZK PAN wprawdzie w tytule zawierała 'obszary metropolitalne', ale sam autor stwierdzał, że termin ten traktuje synonimicznie z aglomeracjami. Już w tamtych czasach było to nie do przyjęcia przez znaczną część, być może większość badaczy (dyskusja na te temat dość pełnie i reprezentatywnie została przedstawiona w zeszycie 79 Biuletynu KPZK PAN pt. Aglomeracje miejskie w Polsce. Pojęcie i terminologia, będącym zapisem referatów i polemiki na seminarium poświęconym tematowi 10.03 problemu węzłowego 11.2.1 w Warszawie 26 lutego 1973 r.). Efektem prac Autora było wyznaczenie 17 obszarów metropolitalnych – aglomeracji według wskaźników za 1970 r. i według ok. 5 tys. miast, osiedli oraz gromad. Zatem, choć praca jest datowana na dekadę później, w pewien sposób 'tkwi' w realiach koncepcyjno-metodologicznych głównego nurtu dyskursu delimitacyjnego, jaki miał miejsce na przełomie lat 60.

i 70. XX w. (oraz nawiązuje do cząstkowych prac delimitacyjnych Autora z tego okresu, np. wyznaczenia zasięgów dojazdów do pracy jeszcze z 1973 r.).

Z. Gontarski obszar metropolitalny rozumie jako *ciągły przestrzennie wielkomiejski układ osadniczy, złożony z odrębnych administracyjnych jednostek, obejmujący przynajmniej jedno duże miasto lub zwarty obszar miejski oraz powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną.* Zasadniczo jest to więc definicja E. Iwanickiej-Lyrowej, podkreślająca topologiczną zwartość i powiązania funkcjonalne. Jednak Z. Gontarski idzie krok dalej i dokonuje klarownej klasyfikacji czynników wpływających na tworzenie się stref zewnętrznych wokół dużych miast, tj. [s. 93-94]:

> *Ze względu na istotę poszczególnych form urbanizacji, w celu wyznaczenia granic obszarów metropolitalnych uzasadnione jest rozpatrywanie stanu zaawansowania procesów urbanizacyjnych według trzech kryteriów:*
> - *ekonomiczno-społecznego, dotyczącego przechodzenia ludności od rolniczych do pozarolniczych źródeł utrzymania,*
> - *demograficznego, odnoszącego się do procesów koncentracji ludności,*
> - *zagospodarowania przestrzeni, dotyczącego powiększania się obszarów o miejskim charakterze zabudowy i zagospodarowania terenów.*

Następnie na tej podstawie dokonuje wyboru następujących wskaźników statystycznych [s. 98]:

a) w zakresie powiązań funkcjonalnych:
- *dojeżdżający do pracy do miast centralnych w odsetkach czynnych zawodowo poza rolnictwem;*

b) w zakresie przemian struktury ekonomiczno-społecznej ludności:
- *odsetek ludności utrzymującej się ze źródeł pozarolniczych,*
- *odsetek czynnych zawodowo poza rolnictwem;*

c) w zakresie przemian demograficznych:
- *gęstość zaludnienia na 1 km^2,*
- *wzrost zaludnienia w latach 1960-1970;*

d) w zakresie przemian zagospodarowania przestrzeni:
- *przeciętna liczba izb na 1 km^2,*
- *przeciętna liczba izb w budynku.*

Dalej sprecyzowano wartości brzegowe poszczególnych wskaźników. Zrobiono to iteracyjnie, czyli metodą „prób i błędów", aby możliwie najlepiej i intuicyjnie dokonać ostatecznej delimitacji. W sumie poziomy graniczne (brzegowe) ustalono m.in. na 20% dojeżdżających do pracy, 65% pracujących poza rolnictwem, gęstość zaludnienia na 100 osób na 1 km^2, czy wartość 75 izb mieszkalnych na 1 km^2 oraz 4 izb w budynku. Może być to traktowane jako słabość metodyczna, niemniej w większości współczesnych opracowań delimitacyjnych przyjmuje się wartości arbitralne, uzasadniając to mniej lub bardziej zasadnymi argumentami. Ponadto można mieć wątpliwości, czy wszystkie wskaźniki są adekwatne: np. szczególnie kontrowersyjne wydaje się włącze-

nie do dojazdów do pracy wyłącznie ludności pozarolniczej: w przypadku gromady wybitnie rolniczej, w której np. na łączną liczbę 1 tys. pracujących, tylko 100 osób pracowało w innych sektorach, z czego 20 wyjeżdżało do pracy do ośrodka centralnego, dawało to podstawę do włączenia danej gromady do delimitowanej aglomeracji[3].

Wartość pracy Z. Gontarskiego podkreślić trzeba nie tylko z powodu po raz pierwszy na polskim gruncie tak klarownie skonstruowanej koncepcji klasyfikacyjnej wskaźników, tj. rozróżnienia morfologicznego, funkcjonalnego i dynamicznego aspektu kształtowania się stref zewnętrznych. Aspekt ten wyraźnie inspirował kolejne kompleksowe delimitacje już po 1989 r., w tym najszerzej rozpropagowane M. Smętkowskiego [2007] i P. Śleszyńskiego [2013]. W studium delimitacji obszarów metropolitalnych niejako 'przy okazji' zawarto bardzo pogłębioną metaanalizę dyskursu naukowego w latach 60. i 70. ubiegłego wieku nt. miejsca aglomeracji w systemie osadniczym oraz miejsca i roli miast w rozwoju kraju, w tym w sumie nierozwiązanego sporu pomiędzy zwolennikami dalszego rozrostu demograficznego i ekonomicznego dużych miast a ich ograniczania z powodu rosnących kosztów zewnętrznych na korzyść pobudzania wzrostu mniejszych miast.

Współcześnie dyskusja ta odżywa w związku z postępującymi procesami metropolizacji (czyli dawniejszej 'aglomeryzacji') w warunkach depopulacji kraju, w tym silnego nieraz kurczenia się miast średnich. Warto więc przytoczyć kilka akapitów ze wstępu pracy Z. Gontarskiego, w której przedstawione są argumenty, zwłaszcza ekonomiczne (związane z kosztami jednostkowymi wzrostu miast) na rzecz lub przeciw dalszej 'aglomeryzacji', deglomeryzacji i policentryzacji, w tym przywoływana koncepcja teorii progów B. Malisza:

> *Złożony charakter procesów urbanizacyjnych oraz ścisłe ich powiązanie, a nawet tożsamość, z wieloma aspektami rozwoju społeczno-gospodarczego, stawia zasadniczy problem planowego sterowania urbanizacją. (...) Negatywne doświadczenia najwyżej zurbanizowanych krajów zachodnich wykazały dobitnie, iż sprecyzowanie racjonalnych zasad polityki urbanizacyjnej i ich konsekwentna realizacja jest warunkiem wykorzystania w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego prawidłowości i mechanizmów towarzyszących współczesnej urbanizacji i jednoczesnego wyeliminowania niekorzystnych społecznie i ekonomicznie zjawisk żywiołowości. (...) Subiektywną przesłanką ograniczania rozwoju dużych miast była znana żywiołowość procesów aglomeracyjnych w rozwiniętych krajach kapitalistycznych, w związku z czym, nie wnikając w przyczyny tej żywiołowości, najłatwiejszym sposobem zapobieżenia dalszemu narastaniu istniejących już trudności wydawało się zahamowanie*

[3] Nawiasem mówiąc, ten sam błąd popełnia się we współczesnej delimitacji GUS tzw. większych lub szerszych stref miejskich w Polsce (LUZ – Larger Urban Zone), które stały się podstawą do różnych dokumentów koncepcyjnych i strategicznych w ramach programowania rozwoju w Unii Europejskiej. Błąd polega na wzięciu pod uwagę do obliczeń jedynie pracowników najemnych (czyli bez rolników i drobnych przedsiębiorców), jak też wykorzystanie danych agregowanych metodą głównie przedsiębiorstw, czyli nie uwzględniających powszechnego rozmijania się zameldowania z faktycznym zamieszkiwaniem, charakterystycznego właśnie w przypadku administracyjnej identyfikacji dojazdów do pracy. Pomimo krytyki, od wielu lat błąd ten jest powielany przez GUS, obniżając zaufanie do statystyki publicznej.

wzrostu dużych miast i niedopuszczenie do sytuacji, by wkroczyły one w fazę rozwoju aglomeracyjnego. (...)

Dążenie do racjonalizacji rozwoju sieci osadniczej wywołało wzrost zainteresowania ekonomiczną stroną funkcjonowania i rozwoju układów osadniczych. (...) Przeważały poglądy, że koszty dużych miast są wyższe w porównaniu z miastami średniej wielkości. (...) Nową metodę sterowania rozwojem miast w oparciu o kryteria ekonomiczne zaproponował w tym okresie B. Malisz [1971] w swej koncepcji progów rozwojowych miast. Punktem wyjścia koncepcji B. Malisza jest stwierdzenie, że miasta w procesie rozwoju terytorialnego natrafiają na określone przeszkody i ograniczenia, które mogą wynikać z cech fizjograficznych terenu, stanu zainwestowania miast, bądź z powiązań funkcjonalnych poszczególnych urządzeń miejskich, zwłaszcza sieciowych. Pokonanie progów rozwojowych wymaga nieproporcjonalnego zwiększenia nakładów na dalszą rozbudowę i eksploatację miast, liczonych na 1 mieszkańca przybywającego.

Analiza kosztów progowych pomyślana została jako podstawa określenia ekonomicznie uzasadnionych zasięgów przestrzennych poszczególnych miast, które należałoby jak najdłużej utrzymywać w granicach zakreślonych ograniczeniami progowymi. Zastosowanie analizy progowej w skali regionalnej lub krajowej miało natomiast zapewnić optymalizację rozmieszczenia przyrostu zaludnienia w sposób zapewniający nieprzekraczanie ujawnionych w poszczególnych miastach progów rozwojowych i wykorzystanie rezerw tkwiących w zainwestowaniu miast, co w rezultacie – zdaniem B. Malisza – miało zapewnić podniesienie ekonomicznej efektywności polityki urbanizacyjnej.

Zarówno intensyfikacja prac teoretycznych i empirycznych mających na celu ustalenie zasad optymalizacji rozwoju miast, jak też ogłoszenie teorii progów rozwojowych miast przypadły na okres, gdy brak proporcji między dynamicznym wzrostem potencjału produkcyjnego i wzrostem zaludnienia oraz rozwojem infrastruktury technicznej i społecznej w miastach doprowadził do poważnych zakłóceń w sprawnym funkcjonowaniu miast i zlokalizowanych na ich terenie jednostek gospodarczych, a także niekorzystnie wpływał na warunki życia ludności. Zjawiska te (...) ze szczególną ostrością występowały w większych miastach. Koszty inwestycji niezbędnych do zlikwidowania opóźnień rozwoju szeroko rozumianych urządzeń infrastrukturalnych w dużych miastach i na terenie ich stref podmiejskich były interpretowane jako dowód przekroczenia przez te miasta optymalnej wielkości i utożsamiane wprost z kosztami progowymi. Na tym tle wyniki analiz optymalizacyjnych oraz teoria progów przyczyniły się do umocnienia tezy o żywiołowo i progresywnie rosnących kosztach rozbudowy dużych miast oraz malejącej ich efektywności ekonomicznej. Teza ta stała się koronnym argumentem uzasadniającym aktywną politykę deglomeracyjną, która miała zapewnić warunki racjonalnego rozwoju sieci osadniczej.

(...) Efektywność ekonomiczna wielkich miast i aglomeracji była i pozostała tematem kontrowersyjnym, jakkolwiek proporcje między przeciwnikami i zwolennikami preferowania rozwoju dużych miast ulegały stopniowym mutacjom na korzyść tych ostatnich. (...) Polemizując z twierdzeniem o nadmiernych kosztach wielkich miast J. Kolipiński [1966] wyraził przekonanie, że podbudowane częściowo rachunkami empirycznymi, że wraz ze wzrostem miasta maleje porównywalny koszt jego funkcjonowania.

Można więc wnioskować, że dyskusja ‘zatacza koło’. Pracę Gontarskiego w przedmowie tak rekomendował S. M. Zawadzki:

Temat obszary metropolitalne (lub aglomeracje wielkomiejskie) w Polsce ma tradycję zaledwie kilkunastoletnią. Zrodził się on m.in. jako reakcja na słabo kontrolowane procesy koncentracji ludzi i ich różnorodnej działalności, a także na próby – wszystko jedno, realne czy pozorowane – negacji obiektywnego charakteru tych tendencji. Próbom tym towarzyszyło niejednokrotne zaniechanie działań na rzecz zharmonizowania demograficznego i ekonomiczno-produkcyjnego rozwoju miast największych z ich wyposażeniem w urządzenia, które zapewniają godziwe bytowanie ludzi oraz sprawne funkcjonowanie gospodarki.

Uznanie w początkach lat 70-tych aglomeracji miejskich za „główne ogniwa struktury przestrzennego zagospodarowania kraju" można uznać za autentyczne osiągnięcie polskiej myśli planistyczno-przestrzennej. I to niezależnie od tego, w jakim stopniu zadowoleni jesteśmy z faktycznego przebiegu procesu koncentracji w niektórych aglomeracjach. Z tego co powiedziano wyżej wynika, że wszelkie dążenia do naukowego zbadania rozwoju wielkomiejskich układów osadniczych mają wielkie znaczenie poznawcze: praktyczno-planistyczne.

Wprawdzie przed Z. Gontarskim sprawami delimitacji takich obszarów zajęło się paru innych badaczy, jednak Autor ten, rozwijając metody wyznaczania granic, poświęcił uwagę skrupulatnej charakterystyce struktur aglomeracji. (...)

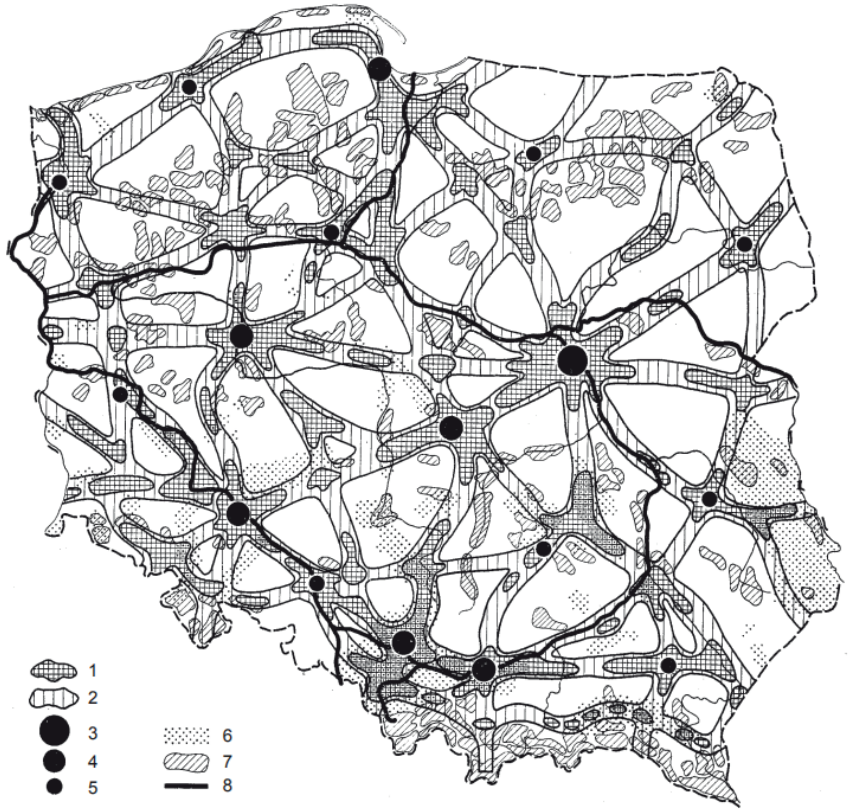
Polecając uwadze Czytelników pracę Z. Gontarskiego, nakłaniam jednocześnie do refleksji nad zasobem informacji, jakim może dysponować badacz podejmujący taki właśnie (lub podobny) temat, oraz nad ciągłą przewagą badań indywidualnych nad zespołowymi.

Również w tym z natury lakonicznym przedmownym wpisie mieści się wiele aktualnych myśli. Dotyczą one zarówno fundamentalnych postulatów badawczych związanych z racjonalizacją zagospodarowania przestrzennego, poprzez 'ludzką twarz' rozwoju wielkich ośrodków miejskich, a nawet na współczesnych kierunkach rozwoju nauki kończąc.

4.3. Oddziaływanie historyczne i współczesne

Wymieniane wyżej prace powstały w czasie tworzenia się zrębów koncepcji struktury regionalno-osadniczej Polski, związanej z optymalizacją i racjonalizacją zagospodarowania przestrzennego. Jej swego rodzaju 'kamieniem milowym' było ugruntowanie się przekonania, że „głównymi ogniwami struktury przestrzenno-gospodarczej kraju" jest kilkanaście największych aglomeracji (w delimitacji S. Leszczyckiego i in. z 1971 r. było to, jak przedstawiono, 16 jednostek).

Obydwa studia delimitacyjne podkreślały znaczenie powiązań komunikacyjnych dla kształtowania się aglomeracji, w tym kluczową rolę sieci kolejowej. Duże miasta stawały się coraz większe i poszerzały swoje oddziaływanie na coraz bardziej odległe tereny, poprzez zwłaszcza dojazdy do pracy. Dało to podstawy do koncepcji węzłowo-pasmowego rozwoju kraju, w której wkład wnieśli oprócz zwłaszcza S. Leszczyckiego, P. Eberhardta i S. Heřmana także B. Malisz (ryc. 3), a pośrednio K. Dziewoński. Ten ostatni, choć ma wspólne prace z B. Maliszem nt. rozwoju węzłowo-pasmowego



Ryc. 3. Koncepcja węzłowo-pasmowego rozwoju kraju autorstwa Bolesława Malisza 1 – prawdopodobne obszary aglomeracji, 2 – potencjalne pasma rozwoju osadnictwa miejskiego, 3 – stolica kraju, 4 – ośrodki ponadregionalne, 5 – ośrodki regionalne, 6 – złoża surowców mineralnych, 7 – obszary turystyczno-wypoczynkowe, 8 – szlaki żeglowne.

Źródło: [Herman, Eberhardt 1973].

(publikowane w wydawnictwach KPZK PAN, zwłaszcza w tomie 62 Studiów KPZK PAN w 1982 r.), to raczej był sceptyczny, a co najmniej ostrożny wobec układu pasmowo-węzłowego. Jego zasługą było wprowadzenie do dyskusji systemowego rozumienia aglomeracji miejskich, w tym wyróżnienie podsystemów regionalnych [Dziewoński 1978].

Dorobek K. Dziewońskiego w zakresie planowania regionalnego i rozwoju systemów osadniczych był publikowany w różnych miejscach, nie tylko w wydawnictwach KPZK PAN. Z pewnością zasługiwałby na odrębne opracowanie, gdyż kluczowa rola tego uczonego w rozwoju koncepcyjno-teoretycznym i metodologicznym w ramach tworzonej przez niego ‘polskiej szkoły geografii osadnictwa i ludności’ jest bezsporna [Jerczyński, Śleszyński 2023]. Dotyczy to zwłaszcza takich zagadnień, jak baza ekonomiczna miast, sieci i systemy osadnicze (w tym zagadnienia policentryczności), teoria regionu ekonomicznego i regionalizacja, czy szeroko rozumiane

planowanie regionalne. Ostatnio E. Korcelli-Olejniczak [2022] opisuje to w następujący sposób:

> *W pracach Kazimierza Dziewońskiego pojęciu regionu miejskiego był nadawany wielowymiarowy charakter. W ujęciu morfologicznym (...) określał region miejski jako efekt rozrastania się dużego miasta i wchłaniania położonych wokół niego mniejszych jednostek osadniczych. W ujęciu funkcjonalnym (...) punktem wyjścia była koncepcja miasta jako otwartego regionu ekonomicznego, w zasięgu którego następuje integracja pełnionych przez miasto wyspecjalizowanych funkcji z funkcjami jego zaplecza. W ujęciu interakcyjnym (...) czynnikiem wywołującym formowanie się regionu miejskiego (regionu metropolitalnego w przypadku wielkiego miasta) jest wzrost przestrzennej, jak również społecznej mobilności człowieka, a w następstwie tego rozdzielenie miejsc odpowiadających różnym sferom jego działalności, zwłaszcza miejsc zamieszkania i pracy. To zjawisko prowadzi do rozrzedzania tkanki osadniczej na poziomie lokalnym, a jednocześnie do wielostronnego wiązania funkcji pełnionych przez miasto i otaczające je obszary na poziomie regionalnym.*
>
> *Do tego ostatniego ujęcia nawiązywała sformułowana przez K. Dziewońskiego [1971]: Hipoteza przekształceń sieci osadniczej w Polsce do roku 2000, jedno z opracowań prognostycznych na ten temat, przygotowanych w ramach prac Komitetu Badań i Prognoz „Polska 2000". Ukazywała ona przyszłą funkcjonalno-przestrzenną strukturę osadnictwa jako układ około 30 regionów miejskich, ukształtowanych wokół miast liczących co najmniej 150-200 tysięcy mieszkańców, pełniących usługi wyższego rzędu. Był to model alternatywny w stosunku do układu węzłowo-pasmowego S. Leszczyckiego, P. Eberhardta i S. Heřmana [1971], który został przyjęty po modyfikacjach jako kanwa opracowania Planu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do 1990 roku.*
>
> *Jednym z mankamentów koncepcji K. Dziewońskiego było niewątpliwie nieuwzględnienie zróżnicowania hierarchicznego w obrębie kategorii dużych i aspirujących do tej grupy średniej wielkości miast, jak również pominięcie różnic pod względem szans ich przyszłego rozwoju. Koncepcja wspominała jedynie o ukrytej hierarchii w hipotetycznym zbiorze przyszłych regionów miejskich. W wielu innych pracach Autora podział ten był silnie akcentowany. Miało to miejsce zwłaszcza przy wyznaczeniu podzbioru określonego mianem „systemu głównych miast", który obejmował (...) Warszawę, Łódź, Kraków, Wrocław, Poznań, Szczecin, Bydgoszcz-Toruń oraz konurbacje – górnośląską i gdańską [Dziewoński 1980].*

Wielowątkowość i różnorodność, w tym niejednoznaczność poglądów na rozwój najpierw sieci osadniczej, a następnie systemu osadniczego kraju, tj. zwłaszcza kształtowania aglomeracji, metropolizacji, policentryzacji, deglomeracji itd., wpływał na dyskusję dotyczącą innych sfer zagospodarowania przestrzennego: infrastruktury przemysłowej, mieszkaniowej, usługowej, systemu transportowego, kształtowania stref rekreacji i wypoczynku itd. Jedną z bardziej żywych była dyskusja nad systemem i podziałem terytorialnym kraju mająca wprost uwarunkowania w systemie osadniczym. Jak wiadomo, w 1975 r. dokonało się rozbicie dotychczasowego układu regionalnego złożonego z 17 województw na rzecz znacznie mniejszych 49 jednostek.

Choć w cytowanej pracy wydanej w 1974 r. KPZK PAN, a będącej pokłosiem specjalnie poświęconemu temu seminarium w Warszawie w maju 1973 r. można znaleźć wiele argumentów na rzecz takiego rozwiązania, tj. zwłaszcza zbliżenie obywatela

do władzy i usług oraz bardziej równomierny, policentryczny rozwój kraju, czas pokazał, że prawdziwe zamierzenia władzy centralnej miały zgoła odmienny charakter i wynikały przede wszystkim z chęci łatwiejszego zarządzania nowymi, rozdrobnionymi i przez to słabymi strukturami wojewódzkimi. Z perspektywy około pół wieku od tych wydarzeń widać też, że tak zaprojektowany system policentryczny miast i ich regionów funkcjonalnych okazał się za słaby wobec realnych procesów demograficzno-osadniczych, w tym bezwzględnej depopulacji kraju, która w perspektywie kolejnych 50 lat wśród państw o podobnej wielkości może stać się jedną z najgłębszych na świecie.

Zakończenie

Efektem dyskusji w łonie Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN przed 1989 r. był nie tylko bogaty program wydawniczy, obejmujący z natury różne i nieraz przeciwstawne wypowiedzi oraz analizy i propozycje dotyczące planowania regionalnego oraz rozwoju aglomeracji miejskich, ale przekładał się na konkretne działania władz w ramach ówczesnego systemu nakazowo-rozdzielczego. Nie ulega wątpliwości, że rozwój kraju zwłaszcza w tzw. dekadzie Gierka był w dużym stopniu inspirowany przez prace koncepcyjno-studialne różnych autorów, związanych z KPZK PAN. Trudno jednak jednoznacznie ocenić i rozdzielić, na ile był to wpływ instytucjonalny, w tym udział w opracowywaniu tzw. planów węzłowych (koordynowanych przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, który był silnie związany osobowo z KPZK PAN; [Dziewoński 1978], a na ile wynikało to z jeszcze innych relacji nauki z władzą. Wymaga to dalszych badań, w tym sięgnięcia do archiwów, przechowujących różnego rodzaju dokumenty rządowe, stenogramy, zapiski, itd.

Z pewnością dalszych studiów wymaga analiza i ocena, co nam współcześnie pozostaje z dorobku KPZK PAN sprzed 1989 r., tj. które koncepcje przetrwały czas, w tym fundamentalną zmianę systemową, a które tej zmiany nie przetrwały. Nie chodzi jednak o prostą, by nie powiedzieć prostacką próbę ‘odcięcia grubą kreską’ dorobku tworzonego w tamtych czasach. Tak stało się bowiem z planowaniem przestrzennym i regionalnym, które wraz z zachłyśnięciem się wolnym rynkiem zostały zdegradowane do ‘przeżytku komunizmu’.

To, że obydwa planowania są niezbędne, uczy po pierwsze dorobek krajów szczycących się znacznie bogatszymi niż Polska tradycjami wolnorynkowymi. W takich krajach, jak USA czy Wielka Brytania funkcjonują ministerstwa ds. urbanizacji i rozwoju miast, a planowaniem lokalnym i regionalnym zajmuje się wiele podporządkowanych im agend i urzędów niższego stopnia. Wynika to z racjonalności i umiejętności kalkulacji, że dobrze zaplanowane miasta i osiedla przynoszą realne oszczędności dla efektywności pracy, zdrowia mieszkańców, czy konkurencyjności przedsiębiorstw.

Pomimo tego występują tam problemy zagospodarowania przestrzennego, jednak o znacznie mniejszej skali, niż w naszym kraju.

Drugi argument wynika z chłodnej naukowo-eksperckiej analizy procesów demograficzno-osadniczych w Polsce po 1989 r.: żywiołowej, niekontrolowanej urbanizacji, przynoszącej straty dla społeczeństwa i gospodarki. Roczne koszty chaosu przestrzennego w cenach z ok. 2016 r. były szacowane na ponad 80 mld zł [Kowalewski *et al.* 2018], a w kraju powszechnie mówi się o kryzysie w gospodarce przestrzennej, 'uspołecznieniu kosztów i prywatyzacji zysków' itd. Przezwyciężenie tego wymaga nie tylko odważnych decyzji systemowych, ale także sięgnięcia po dorobek, doświadczenie i sprawdzone rozwiązania sprzed wielu nieraz lat.

ROZDZIAŁ 5. PRZYRODNICZE PODSTAWY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO. KOMENTARZ DO PUBLIKACJI WIESŁAWY RÓŻYCKIEJ, ROMANA ANDRZEJEWSKIEGO I STEFANA KOZŁOWSKIEGO

Barbara Szulczewska

Wstęp

Historia rozwoju przyrodniczych podstaw planowania przestrzennego[4] sięga czasów przedwojennych ubiegłego wieku. Ma ona wiele etapów – różnie identyfikowanych i wielokrotnie już opisywanych – pokazujących ewolucję stosowania (doceniania lub pomijania) dorobku fizjografii, z uwzględnieniem zmieniającego się kontekstu politycznego, społecznego i gospodarczego planowania przestrzennego. Obecnie, nikt już nie kwestionuje potrzeby uwzględniania uwarunkowań przyrodniczych przy podejmowaniu decyzji planistycznych na wszystkich poziomach planowania przestrzennego. Nie znaczy to jednak, że nie pojawiają się kontrowersje, a publikacji krytycznych jest znacznie więcej niż tzw. *success stories*, co uzasadnia dyskusję na ten temat.

Dwa nowe wyzwania: potrzeba adaptacji polskiej przestrzeni do zmian klimatu oraz rozwijające się technologie gromadzenia i przetwarzania informacji (zdjęcia satelitarne, GIS) powodują potrzebę ciągłej aktualizacji dotychczasowego podejścia do

[4] Czyli fizjografii, bo taka jest, niespotykana w innych krajach, nazwa dziedziny wiedzy i praktyki zdefiniowana, związana z urbanistyką i planowaniem przestrzennym, która pomaga wykorzystywać badania i analizy środowiska przyrodniczego w celu opracowania analiz i ocen pozwalających na określenie: funkcji poszczególnych terenów, sposobu i intensywności ich użytkowania oraz sposobu ich zabudowy, w taki sposób, aby nie spowodować nieodwracalnych strat i degradacji walorów i zasobów środowiska przyrodniczego oraz zapewnić właściwe warunki życia mieszkańców obszaru objętego planem [Różycka 1965].

głównych opracowań wykonywanych przez przyrodników na potrzeby planowania przestrzennego, w tym – choć nie tylko – opracowań ekofizjograficznych oraz prognoz oddziaływania na środowisko. To wiąże się oczywiście z patrzeniem w przyszłość. Można jednak zadać pytanie, czy te nowe okoliczności powodują także konieczność rewizji założeń od dziesiątków lat przyjmowanych przy sporządzaniu opracowań na potrzeby planowania przestrzennego? Założenia te były wypracowywane zarówno w toku rozwoju metod planowania przestrzennego, jak i pogłębiającej się wiedzy na temat zależności między gospodarowaniem w środowisku i jego stanem. Wypracowywali je – najogólniej mówiąc – przyrodnicy o różnych specjalnościach oraz architekci krajobrazu.

Grono osób, które przyczyniły się do rozwoju metodycznych i merytorycznych podstaw fizjografii w Polsce jest bardzo liczne. Wywodziły się one głównie z „Geoprojektu", Instytutu Urbanistyki i Architektury, Instytutu Kształtowania Środowiska, Instytutu Ochrony Środowiska, wydziałów geografii uniwersytetów oraz biur planowania przestrzennego i pracowni urbanistycznych. Niewątpliwie, wiele z tych osób zasługuje na miano klasyków i jak zwykle w takich przypadkach – wybór jest trudny. Pozwalam sobie zatem dokonać wyboru „po znajomości" i odwołać do dorobku trzech osób, z którymi miałam zaszczyt współpracować i które – szczęśliwie dla przyjętych w tej publikacji założeń – zamieściły swoje artykuły w Studiach KPZK PAN (Tom XCI, 1986 r.) pt. *Problemy ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego w planowaniu przestrzennym*. Są to: Wiesława Różycka, Roman Andrzejewski i Stefan Kozłowski.

Trzeba dodać, że lata 80. ubiegłego wieku, w których powstała publikacja przywołana w tym rozdziale były istotne dla rozwoju teorii i metod planowania przestrzennego (dyskusja poprzedzająca uchwalenie *Ustawy o planowaniu przestrzennym* 1984). Były to również lata istotne nie tyle dla dostrzegania problematyki środowiska i jego zagrożeń (ta wiedza była już wówczas ugruntowana), ile dla informowania społeczeństwa o tych zagrożeniach i o środkach, które należy przedsięwziąć w celu ich minimalizacji. Planowanie przestrzenne zaczęło być wówczas postrzegane jako ważny instrument ochrony środowiska [Szulczewska 2001: 137-155].

Poniżej przedstawione i skomentowane zostaną trzy kwestie, które pojawiły się w przywoływanej publikacji i które wydają się istotne także dla obecnego dyskursu o przyrodniczych uwarunkowaniach rozwoju Polski i roli, jaką w tym zakresie powinno odegrać planowanie przestrzenne. Są to cele, zakres problemowy oraz metodyka określania uwarunkowań przyrodniczych na potrzeby podejmowania decyzji planistycznych, warunki konieczne, aby plany zagospodarowania przestrzennego gwarantowały zachowanie i kształtowanie zdrowych ekosystemów – w dzisiejszej narracji: zdolnych do dostarczania pożądanych usług ekosystemowych oraz wykorzystenie planowania przestrzennego jako instrumentu kształtowania środowiska. Kolejność omawianych zagadnień nie jest zgodna z ich oryginalnym układem w publikacji, ale odzwierciedla porządek ich pojawiania się w dyskursie o znaczeniu i roli planowania przestrzennego w kształtowaniu środowiska.

5.1. Koncepcja analizy i oceny środowiska przyrodniczego jako podstawy sporzadzania planów zagospodarowania przestrzennego (Wiesława Różycka)

Problematyka środowiska przyrodniczego w planach zagospodarowania przestrzennego w najbliższych latach.

...Sporządzanie nowej edycji planu zaczyna się od analizy obowiązującego planu, od ustalenia opinii o jego niewłaściwościach m.in. w zakresie środowiska przyrodniczego. Błędy w stosunku do środowiska najlepiej oceniać konfrontując plan z rzeczywistością oraz z postulatami planu wyższego i niższego rzędu (jeśli takie były wykonane).

W chwili podjęcia decyzji o przystąpieniu do opracowania nowej edycji planu trzeba już dysponować podstawowymi informacjami przyrodniczymi i oceną środowiska, która była podstawą krytycznej opinii o obowiązującym planie. Pozwala to na przystąpienie do opracowania projektu prac ekofizjograficznych. O zakresie badań uzupełniających zadecydują wyniki wspomnianej wyżej analizy oraz długo- i krótkookresowe cele nowej edycji planu w zakresie polityki przestrzennej.

Studialne prace specjalistyczne (w tym przyrodnicze) będą dotyczyły wielu zagadnień (opisu wyjaśnień, oceny stanu, procesów, potrzeb i ograniczeń). Omówimy tylko zakres badań i wniosków dotyczących stosunków przyrodniczych.

Zadania przyrodnicze, które wchodzą w zakres metody ogólnej opracowania planów, zostały przedstawione na schemacie blokowym. Obejmuje on opracowania ekofizjografnicze i ekofizjourbanistyczne. Opracowania ekofizjograficzne w dotychczas obowiązującej nomenklaturze noszą nazwę opracowań fizjograficznych. Przedrostek eko- dodano dla podkreślenia ważności badań środowiska biotycznego (ekosystemów). Po raz pierwszy szeroki program badań ekologicznych zrealizowano w latach 1975-1980 [Andrzejewski et al.] [1]. W nazwie „opracowanie ekofizjourbanistyczne" podkreśla się udział współautorów planu i miejsce tych prac w zespole sporządzającym plan, w pracowni urbanistycznej.

Wyodrębnienie w całym procesie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego bloku opracowań ekofizjograficznych, który obejmuje cały proces badania środowiska przyrodniczego prowadzący do specjalistycznej oceny środowiska, i bloku analiz ekofizjourbanistycznych, który obejmuje specjalistyczną ocenę wariantów założeń do planu jest zabiegiem porządkującym. To oddzielenie prac prowadzonych w zespołach specjalistycznych na wejściu do założeń do planu od prac prowadzonych w trakcie sporządzania planu jest konieczne ze względów organizacyjnych. Najczęściej opracowania ekofizjograficzne są wykonywane przez Przedsiębiorstwo Geologiczno-Fizjologiczne i Geodezyjne „Geoprojekt" (zlecenia). Prowadzenie tych prac wymaga dysponowania specjalistycznym sprzętem, bazą transportową itp., rozdział jest więc konieczny.

Projekt prac ekofizjograficznych obejmuje: raport o stanie dotychczasowego rozpoznania, który był m.in. podstawą oceny obowiązującego planu, wstępną delimitację obszaru badań oraz – jeśli zachodzi potrzeba – program badań uzupełniających. Charakterystyka

wszystkich elementów obejmuje ponownie opracowaną syntezę. Na tej podstawie należy ustalić, sięgając w przeszłość na tyle odległą, na ile pozwolą materiały i metody badawcze, zmiany zachodzące w środowisku pod materiały i metody badawcze, zmiany zachodzące w środowisku pod wypływem różnych inwestycji i różnych form zagospodarowania. Informacje te stanowią podstawę oceny stanu środowiska i zachodzących w nim procesów (ryc. 2). Zwrócenie uwagi na procesy zapewnia nie tylko możliwość głębszej analizy środowiska, ale i rozpatrywania cech środowiska w rozwoju. Diagnoza polega na wskazaniu przyczyn i kierunków zmian zachodzących w środowisku pod wpływem procesów naturalnych i antropogenicznych, na co ostatnio kładzie się nacisk, badając przejawy zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego, wód powierzchniowych i wód podziemnych, gleb, procesy chorobotwórcze w lasach, zmiany w powierzchni ziemi pod wpływem eksploatacji surowców i wód podziemnych.

Dysponując diagnozą można ponownie opracować waloryzację (poprzednia była wykonana do poprzedniego planu) uwzględniającą potrzeby zapisane w długookresowych i krótkookresowych celach wariantów planu.

Zarówno charakterystyka środowiska przyrodniczego, jak i diagnoza, które informują o zasobach i uwarunkowaniach, opracowane kartograficznie i opisowo, pozwalają – łącznie z waloryzacją obszaru objętego badaniami – opracować model przyrodniczy pożądanej struktury w formie ekologicznego systemu obszarów chronionych (ESOCh). Wszystkie wymienione materiały stanowią podstawę opracowania wniosków do zasad gospodarowania na terenie ESOCh i na pozostałych terenach w myśl generalnej zasady, że chroni się całe środowisko przyrodnicze kraju, tyle że w różny sposób [15].

Dysponując modelem przyrodniczym pożądanej struktury oraz wnioskami, o czym była mowa, opracowuje się prognozę wstępną. Ma ona charakter roboczej hipotezy, ponieważ nieznane są jeszcze warianty rozwiązań planistycznych. W prognozie wstępnej najważniejsze są istniejące i potencjalne konflikty. Prognoza może również dotyczyć zmian w obrębie wybranych elementów. Może to być np. prognoza zagrożeń erozyjnych lub związanych z rozwijającym się lejem depresyjnym tworzącym się wokół ujęcia wód podziemnych czy też eksploatacją podziemną surowców mineralnych. W tym opisie została wyczerpana tematyka bloku ekofizjograficznego. Dokumentacja zostaje przekazana zespołowi prac projektowych, który zajmuje się wyróżnieniem wariantów funkcjonalno-przestrzennych.

W zespole interdyscyplinarnym, który obejmuje również fizjografów, rozpoczynają się prace projektowe nad założeniami do planu i nad planem. Opracowuje się m.in. koncepcję prawidłowego gospodarowania zasobami przyrody, którą się uwzględnia przy opracowywaniu wariantów założeń do planu łącznie z prognozą wstępną. Jest to jedna z podstaw oceny wariantów założeń do planu z punktu widzenia głównych celów polityki przestrzennej i dostosowania planu do możliwości rozwoju, które wynikają z uwarunkowań środowiska przyrodniczego i jego zasobów.

Ocena planu z punktu widzenia realizacji celów krótkookresowych i długookresowych oraz pod względem efektywności funkcjonowania układu jest wspierana przez prognozy przewidujące zmiany (druga faza prognoz) i często przez prace problemowe, których potrzeba pojawia się dopiero w trakcie sporządzania planu. Pozwala to na opracowanie preferencji i ograniczeń lokalizacyjnych oraz funkcjonalnych występujących w planie. Prowadzenie polityki przestrzennej w stosunku do środowiska przyrodniczego wymaga przestrzegania kolejności określania preferencji. Najpierw należy się ustosunkować do funkcji rekreacji, ponieważ ona jest najsilniej związana ze środowiskiem przyrodniczym i od niego uzależniona. Środowisko przyrodnicze w pewnym stopniu determinuje możliwości rozwoju

tej funkcji. Następnie analizuje się preferencje i ograniczenia w stosunku do rolnictwa, infrastruktury technicznej i przemysłu. Przy tym rozpatruje się komplikacje i kolizje oraz koncepcje ochrony wyrażoną przez ESOCh [Zemła 1979] [23]. Jako ostatnia rozpatrywana jest funkcja mieszkalnictwa, ponieważ zapewnienie właściwych warunków życia wymaga uwzględnienia wszystkich ograniczeń lokalizacyjnych wynikających z innych funkcji.

Efektem końcowym w zakresie ekofizjografii jest wskazanie wariantu założeń do planu preferowanego z punktu widzenia ekologicznego, a następnie opracowanie wytycznych do realizacji nie zawsze preferowanego, ale wybranego wariantu planu.

Przed skomentowaniem przedstawionej tu koncepcji z punktu widzenia obecnych potrzeb i możliwości warsztatu planowania przestrzennego trzeba przypomnieć, w jakich okolicznościach ona powstawała. Polska w 1986 r. była w stanie permanentnego (strukturalnego) kryzysu społeczno-gospodarczego, a także środowiskowego, o którym nie dawało się już milczeć. Dwa lata wcześniej weszła w życie nowa *Ustawa o planowaniu przestrzennym* [1984], która postawiła przed planowaniem przestrzennym ambitne zadania:

kompleksowe kształtowanie zagospodarowania przestrzennego kraju, regionów, miast i wsi w sposób zapewniający warunki do poprawy jakości życia społeczeństwa, zachowania równowagi przyrodniczej, ochrony dóbr kultury, zwiększenia efektywności procesów gospodarczych i podnoszenia zdolności obronnej państwa.

Warto przy tym zwrócić uwagę na kolejność wymienionych wyżej zagadnień. Po raz pierwszy w polskim prawie przestrzennym na pierwszym miejscu znalazły się cele społeczne (jakość życia), a na drugim – równowaga przyrodnicza[5]. Niezależnie od rzeczywistych intencji ustawodawcy zmiana ta postawiła zagadnienia przyrodnicze w nowym świetle: głównym zadaniem opracowań fizjograficznych stało się informowanie i ocenianie jakości środowiska i uzależnionych od nich warunków życia mieszkańców, a nie identyfikacja zasobów i ocena możliwości ich wykorzystania na potrzeby gospodarki.

Ponadto *Ustawa z 1984 r.* wprowadziła dwie ważne nowości do metody planowania przestrzennego: podkreślenie znaczenia planowania przestrzennego jako procesu (na ogół cyklicznego) oraz założenia do planów, które miały charakter wariantowych koncepcji rozwoju struktury przestrzennej obszaru objętego planem. Koncepcja, przedstawiona w cytowanym wyżej tekście, konsekwentnie wpisuje się w tę nową procedurę planowania przestrzennego. Fizjografia staje się integralną częścią metody sporządza-

[5] Paradoksem, a nawet „chichotem historii" jest to, że Ustawa z 1984 r. zniosła formalny obowiązek sporządzania opracowań fizjograficznych. Z przekazów ustnych wiem, że argumentowano to ugruntowaną już tradycją rozważania przyrodniczych podstaw decyzji planistycznych, głęboko zakorzenioną w warsztacie planowania przestrzennego. Przyjęte wówczas założenie okazało się błędne, a po prywatyzacji warsztatu planowania przestrzennego sprawiło, że opracowania fizjograficzne przestały być wykonywane. Obowiązek ich sporządzania przywróciła Ustawa *Prawo ochrony środowiska* [2001].

nia planu, a „fizjograf" uczestnikiem tego procesu (jako chociażby interpretator). Konieczność opracowania wariantów, a następnie ich oceny i wyboru rozwiązania optymalnego (do dalszych prac planistycznych) sprawia, że wśród kryteriów tej oceny pojawiają się kryteria środowiskowe.

Rolą „fizjografa" jest, ponadto, zaprojektowanie modelu struktury przyrodniczej (modelu przyrodniczego) obszaru objętego planem, czyli wskazanie terenów, na których funkcje przyrodnicze (klimatyczna, hydrologiczna i biologiczna) powinny dominować nad funkcjami społecznymi i gospodarczymi. Zachowanie sprawnie funkcjonujących ekosystemów, występujących na tych terenach wspomaga funkcjonowanie środowiska przyrodniczego całego obszaru objętego planem. Uzasadnienie dla takiego podejścia znajdzie się w dalszej części tego rozdziału, gdzie zacytowany będzie fragment artykułu R. Andrzejewskiego.

Ambitne podejście do roli fizjografii i systemu opracowań przyrodniczych w procesie planowania przestrzennego, zaproponowane przez W. Różycką jest również adekwatne do warunków sporządzania planów oraz opracowań fizjograficznych, nieporównywalnych do czasów współczesnych. Wówczas plany sporządzają specjalnie powołane do tego biura, funkcjonujące we wszystkich dużych miastach oraz przy wszystkich urzędach wojewódzkich (a jest ich 49), a opracowanie fizjograficzne – „Geoprojekt", który ma swoje agendy także w większych miastach wojewódzkich. To tłumaczy totalność przedstawionej koncepcji oraz założenia organizacyjne jej wprowadzenia w życie. Wydawały się one całkowicie realistyczne przy ówczesnej organizacji służb planowania przestrzennego.

Analizując koncepcję analizy i oceny środowiska przyrodniczego w procesie planowania przestrzennego, przedstawioną w publikacji W. Różyckiej, trudno dyskutować ze słusznością zaproponowanego podejścia. Po pierwsze, rozpoznanie uwarunkowań przyrodniczych (czyli dobrze zrobione opracowanie fizjograficzne/ekofizjograficzne) było, jest i powinno być stałym elementem procedury sporządzania dokumentów planowania przestrzennego. Po drugie, wariantowanie rozwiązań przestrzennych, przejściowo (Ustawa z 1984 r.) regulowane prawnie, stanowić powinno stały element metody sporządzania dokumentów planowania przestrzennego. Pozwala ono na przetestowanie nie tylko przyrodniczych, ale także społecznych, infrastrukturalnych i gospodarczych konsekwencji tych rozwiązań i umożliwia dokonanie racjonalnego wyboru optymalnej ścieżki rozwoju. Z czasem konieczność prognozowania przyrodniczych konsekwencji realizacji ustaleń dokumentów planistycznych i to nie tylko z zakresu planowania przestrzennego zostanie sformalizowane w postaci procedury Oceny Oddziaływania na Środowisko (OOŚ)[6]. Po trzecie, dostrzeżenie znaczenia i – w konsekwencji – zagwarantowanie miejsca dla funkcji przyrodniczej[7] stanowi dziś w pełni

[6] Obowiązek taki wprowadziła *Ustawa Prawo ochrony środowiska* 2001. Wcześniej, w okrojonej formie, miało to miejsce jedynie w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dla których na podstawie *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* [1984], należało sporządzić prognozę skutków wpływu ustaleń planu na środowisko przyrodnicze.

[7] Czasami w takim kontekście używa się również terminu *funkcja środowiskotwórcza*.

ugruntowany element metody sporządzania dokumentów planowania przestrzennego, przynajmniej w teorii [patrz Przewoźniak, Czochański 2020]. Obecnie znajduje ono rozwinięcie w promowanej przez Komisję Europejską, formalnie od 2013 r., koncepcji zielonej infrastruktury [*Zielona infrastruktura* 2013].

Niestety, w dzisiejszych warunkach organizacyjnych warsztatu planowania przestrzennego, w znacznym stopniu sprywatyzowanego, na „klasyczne", podejście opisane w propozycji W. Różyckiej pozwolić sobie mogą jedynie duże miasta, przy których funkcjonują pracownie urbanistyczne lub biura planowania przestrzennego oraz wojewódzkie biura planowania przestrzennego Mniejsze miasta i gminy wiejskie, które muszą korzystać z prywatnych firm, wybieranych w drodze przetargów, mają mniej komfortową sytuację. Oczywiście, są – bo muszą być – zachowane wymagania formalne. Każdy dokument planowania przestrzennego poprzedza sporządzenie [*Rozporządzenie Ministra Środowiska 2002*] opracowania ekofizjograficznego. O jego jakości i praktycznym wpływie na ustalenia dokumentów planowania przestrzennego można dyskutować[8], bo choć na rynku funkcjonuje wiele firm oferujących wykonanie takiego opracowania, to najważniejszym kryterium wyboru jest cena, ze wszystkimi tego konsekwencjami.

Dla każdego dokumentu opracowuje się również prognozę oddziaływania na środowisko, stanowiącą element procedury OOŚ[9]. W tym przypadku, bardzo często opracowanie prognozy powierza się firmie, która sporządza dokument planistyczny. Jest to podyktowane chęcią minimalizowania problemów zarówno organizacyjnych, jak i finansowych. Rozwiązanie takie ma także zalety z merytorycznego punktu widzenia. Przy dobrej woli i zaangażowaniu projektantów, pozwala ono na wykonanie tzw. prognozy towarzyszącej, czyli rozumianej tak, jak pisze o tej fazie prac planistycznych W. Różycka. Prognozę taką można wykorzystać do przetestowania rozwiązań przestrzennych z punktu widzenia ich konsekwencji dla środowiska przyrodniczego, a zdobyte rozeznanie włączyć jako kryterium do dyskusji nad wyborem rozwiązania najwłaściwszego. Zatem, tak rozumiana prognoza „towarzyszy" zespołowi planistycznemu przy podejmowaniu decyzji i w efekcie przybiera postać przyrodniczego uzasadnienia zaproponowanej koncepcji. Formuła „prognozy towarzyszącej", choć od początku historii OOŚ dyskutowana i akceptowana przez środowisko naukowe, nie wynika bezpośrednio z regulacji ustawowej, a jej wykonanie wymaga pewnych zabiegów interpretacyjnych. Na przykład, nie ma sensu podawanie rozwiązań alternatywnych, bo te były już rozważane i zostały odrzucone. Jeśli jednak, z różnych przyczyn,

[8] Krytyczną analizę opracowań ekofizjograficznych zawiera praca B. Baran-Zgłobickiej pt. *Środowisko przyrodnicze w zarządzaniu przestrzenią i rozwojem lokalnym na obszarach wiejskich,* Wyd. UMCS w Lublinie, 2017. Również autorzy cytowanej wyżej pracy pt. *Przyrodnicze podstawy gospodarki przestrzennej. Ujęcie proekologiczne* mają zdecydowanie krytyczną opinię o jakości sporządzanych obecnie opracowań ekofizograficznych.

[9] Obecnie uregulowanej przepisami *Ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko ze zmianami* (tekst jednolity 2022).

prognoza jest opracowywana przez inną firmę, niż ta, która opracowuje dokument planistyczny, to na ogół powstaje prognoza o charakterze „koreferatu" do przedstawionej koncepcji. Można założyć, że jej zaletą jest obiektywizm dokonanej oceny, ale wadą konieczność powtórzenia prac planistycznych, w przypadku, gdy przyjęte rozwiązania przestrzenne zostaną istotnie zakwestionowane. Oczywiście, W. Różycka nie mogła wiedzieć o ostatecznym i sformalizowanym kształcie prognozy oraz jej znaczeniu w postępowaniu OOŚ. Wskazała jednak na merytoryczne powody i potrzeby jej sporządzania, a do dziś nie uległy zmianie.

Nieśmiało, ale jednak wskazywana już w latach 80. ubiegłego wieku potrzeba wprowadzenia „struktury przyrodniczej" do katalogu struktur funkcjonalno-przestrzennych wskazywanych w dokumentach planistycznych jest dziś, jak wyżej zaznaczono, kwestią oczywistą. W. Różycka użyła w swoim artykule terminu *model przyrodniczy*. Od tamtego czasu, także dzięki badaniom i teoriom rozwijanym przez ekologów, opracowano wiele różnych koncepcji konstruowania tych modeli oraz wskazywania obszarów o potencjale do utworzenia struktury przyrodniczej.

5.2. Zasady kształtowania środowiska biotycznego sformułowane na potrzeby planowania przestrzennego (Roman Andrzejewski)

Roman Andrzejewski: Planowanie przestrzenne a środowisko biotyczne
... 4. POZIOMY ATAKU NA ŻYCIE

Życie ma wiele poziomów organizacji. Zjawiska życia występują w specyficznych strukturach i procesach zachodzących na poziomie molekularnym. Struktury molekularne mieszczą się w komórkach – podstawowych jednostkach życia, zbiory różnych komórek składają się w osobniki – organizmy, zbiory osobników jednego gatunku tworzą populację, zbiory populacji tworzą biocenozy – ekosystemy, zbiory ekosystemów – fizjocenozy. Możliwe, że da się jeszcze wyróżnić jakieś wyższe poziomy organizacji życia, by wreszcie dojść do całej biosfery, w której poszczególne wielkie jednostki organizacji życia są także wzajemnie uzależnione. Zmiany, jakich dokonuje człowiek w środowisku abiotycznym i biotycznym, atakują życie na każdym poziomie jego organizacji.

Atak na życie związany jest z działalnością człowieka wywołującą w środowisku zmiany fizyczne, chemiczne lub biologiczne. Zmiany fizyczne i chemiczne to zakłócenia w dotychczasowym stanie środowiska abiotycznego lub emitowanie do niego oddziaływań i substancji, jakie dotąd na kuli ziemskiej nie występowały (np. odpady mas plastycznych).

Zmiany biologiczne to eksploatacja zasobów żywych: zwierząt i roślin występujących w naturalnych systemach ekologicznych, a także niszczenie żywych organizmów i inne. Wreszcie człowiek może niszczyć strukturę różnych poziomów organizacji życia, np. dzieląc duże powierzchnie ekosystemów na mniejsze różnymi barierami technicznymi lub zmieniając charakterystykę mozaiki ekosystemów na większych obszarach.

Ochrona żywej przyrody wymaga więc właściwego wyboru różnych działań dotyczących każdego poziomu organizacji życia. Uświadomienie sobie tego faktu porządkuje różnorodne badania skutków środowiskowych każdej działalności technicznej: pozwala zadać pytanie, jaki poziom organizacji życia będzie przez daną działalność zagrożony lub atakowany. Przejrzysty system powiązań wewnętrznych i zewnętrznych, jaki tworzy teoria poziomów organizacji życia, wskazuje także na konieczność stosowania metod analizy skutków działalności niszczącej życie, odpowiednich do tych poziomów.

Planowanie przestrzenne, analizując sposób zagospodarowania terenu, powinno rozpatrywać jakość skutków przyrodniczych danego wariantu zagospodarowania i jego zakres przestrzenny. Zarówno jakość, jak i zakres przestrzenny mogą się odnosić do różnych poziomów organizacji życia. Na przykład detergent wpuszczony do rzeki i dostający się z wody bezpośrednio do organizmów może naruszać molekularne błony wewnątrzkomórkowe, a po chemicznym rozłożeniu spływając może naruszać strukturę biocenoz. Widać z tego przykładu, że jeden i ten sam czynnik może oddziaływać na różne poziomy organizacji życia w różny sposób, nie tylko w zależności od jego jakości i ilości, ale także w zależności od odległości, jaka dzieli emitor czynnika od obszaru oddziaływania.

Przestrzenny plan zagospodarowania danego obszaru może stymulować lub ograniczać niszczenie życia i środowiska biotycznego. Czasem może także poprawić funkcjonowanie przyrody, szczególnie gdy ta już została zniszczona lub zdegenerowana. Można jednak zauważyć, że rola planowania przestrzennego w zabezpieczeniu funkcjonowania przyrody jest tym większa, im większą rolę w tym funkcjonowaniu odgrywa przestrzeń. Przestrzeń zajęta przez komórkę jest minimalna. Przestrzeń związana z osobnikiem może być już dość duża, jeżeli ma on zdolność poruszania się po pewnym obszarze (u niektórych ptaków i ssaków może wynosić setki hektarów). Ekosystem zajmuje przestrzeń o jednorodnych warunkach abiotycznych, wynoszącą nieraz tysiące hektarów (jeżeli człowiek zagospodarowując ten obszar nie podzielił go sztucznie na mniejsze jednostki). Biosfera zajmuje całą kulę ziemską.

Przestrzeń odgrywa tym większą rolę w poziomach organizacji życia, im są one hierarchicznie wyższe. Gospodarka przestrzenna musi więc respektować prawa funkcjonowania przyrody szczególnie dotyczące „wysokich", ekologicznych poziomów organizacji życia (od populacji do biosfery). Wynika z tego logiczny wniosek, że brak planów przestrzennego zagospodarowania całej Ziemi już obecnie oddziałuje negatywnie na jej przyrodę, a w przyszłości będzie istotnym czynnikiem niszczącym biosferę jako całość oraz jej powiązania z niższymi składowymi poziomami organizacji życia. Zagrożenie, jakie niesie wycięcie lasów tropikalnych Ameryki Południowej dla całego funkcjonowania biosfery, jest tego jednym z przykładów.

6. EKOLOGICZNE REGUŁY DZIAŁANIA W PRZESTRZENI

Ekologia wyznacza jeszcze kilka reguł działania w przestrzeni dla zachowania struktury i funkcji żywej przyrody. Reguł tych należy przestrzegać i pod tym kątem oceniać plany przestrzennego zagospodarowania oraz projekty urbanistyczne. Wymieńmy ważniejsze z nich.

***Zachowanie ciągłości przestrzennej różnych typów systemów ekologicznych**, szczególnie bogatych, oferujących dużą biomasę organizmów. Ciągłość ta ma zapewnić możliwości przemieszczania się roślin i zwierząt dla zachowania różnorodności puli genowej poszczególnych populacji (panmiksji genów) oraz przeciwdziałać powstawaniu izolowanych populacji o niewielkiej liczbie osobników i znacznym ich pokrewieństwie.*

Zachowanie ciągłości ekosystemów w czasie *wynika z faktu, że ekosystem zniszczony dochodzi do stanu zrównoważonego przez wiele dziesiątków lat (sukcesja ekologiczna). Zakładanie, że jakiś obszar pozbawiony czasowo określonego starego ekosystemu uda się zrekultywować, jest zwykle mrzonką lub taka rekultywacja okazuje się zabiegiem bardzo długotrwałym i kosztownym. Wystarczy uświadomić sobie, że większość naszych drzew leśnych osiąga pełnię rozwoju osobniczego w wieku około 100 lat. Co więc będzie, jeżeli przemiana lasu wymaga kilku pokoleń drzew? Jak nierealnie wyglądają plany, w których się mówi, że w związku z powstaniem jakiegoś zanieczyszczającego środowisko zakładu przemysłowego trzeba zmienić drzewostany ze szpilkowych na liściaste.*

Zachowanie zgodności planowanego systemu ekologicznego i warunków abiotycznych. *Łamanie tej zasady uprawiano od dawna. To właśnie obecnie na pewnych obszarach ponosimy konsekwencje zasadzania lasów sosnowych na zbyt żyznych dla sosny siedliskach. Spowodowało to degradację siedliska i małą odporność lasu na czynniki niszczące. Oczywiście w małej skali zakładanie ekosystemu niezgodnego z siedliskiem jest możliwe, jeżeli będzie się stosować odpowiednie zabiegi pielęgnacyjne (roślinność wilgociolubna może rosnąć na piasku czy przy odpowiednim stałym nawożeniu i podlewaniu). Musimy wówczas tylko pokrywać wysokie koszty tych zabiegów.*

Zachowanie właściwego tempa krążenia materii w systemach ekologicznych. *Tempo to w systemach względnie naturalnych ma swoją charakterystykę, związaną z produkcją materii organicznej i jej rozkładem (mineralizacją). Człowiek zwykle w swej niecierpliwości produkcyjnej stara się to tempo przyśpieszyć. Chcielibyśmy pozyskiwać drewno nie w cyklu stuletnim, lecz w pięćdziesięcioletnim, chcielibyśmy, by pola dawały w ciągu roku nie jeden, a chociaż dwa plony itd. Jednocześnie wprowadzając do obiegu materii w ekosystemach w sposób zmierzony lub niezamierzony różne substancje trujące (pestycydy, metale ciężkie itp.), hamujemy nieraz tempo obiegu materii. Jeżeli pierwszy przypadek prowadzi do wyjałowienia systemu ekologicznego, do wypłukania np. części pierwiastków niezbędnych do odtwarzania się życia, to w drugim przypadku dochodzi do zablokowania tych pierwiastków w niedostatecznie szybko rozkładającej się materii organicznej: w ściółce, w osadach dennych zbiorników wodnych itp. W obu przypadkach funkcjonowanie systemu ekologicznego zostaje zmienione.*

Trzeba jednak wyraźnie stwierdzić, że znamy jeszcze niewiele zasad ekologicznego kształtowania przestrzeni. Nie wiemy więc, jak działać, jak planować działanie, by mimo technicznego przekształcenia środowiska zachować funkcjonowanie przyrody. Oznacza to, że pole przyrodniczego ryzyka realizacji planu (PRRP) w planach zagospodarowania przestrzennego pozostaje ciągle ogromne.

Przed skomentowaniem zamieszczonego wyżej tekstu trzeba ponownie wrócić do czasu jego powstania. Jest rok 1986. Przybiera na sile tocząca się od lat 70. XX w. dyskusja wokół statusu ekologicznego miasta oraz zasadności zastosowania teorii ekosystemu do badań nad miastami[10]. Ekolodzy zastanawiają się nad specyfiką ekosystemów miejskich i tworzonych przez nie układów ponadekosystemalnych. Podejmują próby sformułowania zasad kształtowania tych układów, którymi kierować się powinni urbaniści projektując rozwój lub przebudowę miast. Jest to zresztą potrzeba

[10] Kwestie te szerzej omawiam w pracy: *Teoria ekosystemu w koncepcjach rozwoju miast* [Szulczewska 2002].

chwili, bo środowisko miejskie nie tylko stanowi ciekawy przedmiot badań, ale także potrzebuje rezultatów tych badań jako podstawy decyzji o kierunku jego przekształceń, ochrony, regeneracji[11].

Prace Romana Andrzejewskiego wpisują się w ten nurt. Są związane z badaniem funkcjonowania i kształtowaniem środowiska biotycznego w miastach[12].Wspólnie z urbanistami i liczną grupą przyrodników o różnych specjalnościach, realizuje on, niedokończony, ale bardzo ważny, ze względu na swoje założenia przyrodnicze, projekt osiedla Białołęka Dworska[13] [Skibniewska 1980]. Owocuje to, jak się wówczas potocznie mówiło, „wprowadzeniem ekologii do planowania przestrzennego w Polsce". Wyrazem tego staje się zmiana nazwy „opracowania fizjograficznego" na „opracowanie ekofizjograficzne" [Różycka 1991].

Jednak nie tylko rozszerzenie problematyki opracowania ekofizjograficznego należy podkreślić. „Ekologiczne reguły działania w przestrzeni", to nic innego jak zasady kształtowania struktury przyrodniczej miast, które w efekcie doprowadzą do opracowanie różnych modeli i zasad projektowania tych struktur. Przewoźniak i Czochański [2020] odwołując się w swojej książce do wspomnianych tu reguł, określili je jako „ponadczasowe paradygmaty". Historia przekładania tych reguł na konkretne koncepcje przestrzenne trwa w Polsce już 40 lat. Toczy się ona na łamach publikacji[14], gdzie przedstawiane są różne podejścia oraz w pracowniach urbanistycznych i biurach planowania przestrzennego, gdzie teorię przekłada się na praktykę[15]. Ostatnią koncepcją,

---

[11] W skali regionu punktem wyjścia do wskazywania terenów o dominujących funkcjach przyrodniczych i tworzenia sieci ekologicznych była w Polsce koncepcja Ekologicznego Systemu Obszarów Chronionych, opracowana w ramach studium środowiska przyrodniczego kilkunastu aglomeracji [Gacka-Grzesikiewicz 1976; Różycka 1977].

[12] Oczywiście R. Andrzejewski prowadził także inne badanie, m.in., dotyczące funkcjonowania populacji małych ssaków. Tu jednak skupiam się na wątku współpracy z urbanistami.

[13] Podczas prac planistycznych, którymi kierowała Halina Skibniewska, w ramach struktury funkcjonalno-przestrzennej osiedla, zaprojektowano *ciągły układ terenów otwartych, stanowiących funkcjonujący system ekologiczny*. Projekt tego układu poprzedzały szczegółowe badania uwarunkowań przyrodniczych. W założeniach projektu badawczego znalazł się jeszcze jeden, może najważniejszy element: monitorowanie stanu i sposobu funkcjonowania zaprojektowanego układu. Niestety, nie doszło do realizacji osiedla, a zatem nie było okazji, aby przekonać się, czy założenia związane z funkcjonowaniem układu *obszarów o dominującej funkcji środowiskotwórczej* potwierdziły się. Byłby to bowiem jeden z tych eksperymentów, na których brak narzekają teoretycy, a które niezwykle trudno przeprowadzić ze względu na ich skalę czasową i przestrzenną. Mimo, że eksperyment w Białołęce Dworskiej nie został zrealizowany, prace nad projektem osiedla oraz liczne publikacje z nim związane stanowiły potężny impuls do rozważań na temat *systemu ekologicznego* – zarówno w skali osiedla, jak i w skali całego miasta.

[14] Historycznie rzecz ujmując, wymienić należy następujące prace: Z. Stala i jej ***przyrodniczy model struktury przestrzennej miasta*** [Stala. Kaftan 1986]; Zespół IGPiK: B. Szulczewska, I. Głowacka, J. Szacki, J. Kaftan, A. J. Matuszkiewicz i *system przyrodniczy miasta* [Szulczewska, Kaftan 1996]; M. Przewoźniak i *osnowa ekologiczna miasta* [Przewoźniak 2002].

[15] Najaktualniejszy przegląd stosowanych rozwiązań zawiera praca Przewoźniaka i Czochańskiego [2020].

która inkorporuje zasady sformułowane przez R. Andrzejewskiego, uwzględnia wszakże nie tylko wymiar przyrodniczy, ale także społeczny i gospodarczy jest „zielona infrastruktura" lub „błękitno-zielona infrastruktura"[16].

5.3. Wprowadzenie planowania przestrzennego jako instrumerntu kształtowania środowiska na agendę polityczną (Stefan Kozłowski)

Stefan Kozłowski: Poszukiwanie koncepcji ochrony i gospodarowania zasobami przyrody.

...Przedstawienie wyżej niewłaściwe metody i sposoby gospodarowania naszymi zasobami naturalnymi znajdowały uzasadnienie i motywację w planowaniu przestrzennym. Planowanie to było zdominowane przez czynniki gospodarcze, reprezentowane przez poszczególne resorty. Pomijano w nim elementy dotyczące prawidłowego wykorzystania zasobów przyrody. Plan krajowy do 1984 r. nie otrzymał właściwego działu poświęconego uwarunkowaniom przyrodniczym. Zagadnienia ochrony przyrody znajdowały tylko słabe odbicie w planach turystyczno-wypoczynkowego zagospodarowania kraju. Na przyrodę patrzono jako na możliwość rozwoju inwestycji wypoczynkowo-turystycznych [Kozłowski 1983].

Podobnie przedstawia się sytuacja na szczeblu planowania regionalnego. Podstawowe zagadnienie, jakim jest ochrona krajobrazu, dotychczas nie zostało prawnie uregulowane. Co prawda w nowej ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r. wymienia się zagadnienia ochrony krajobrazu, ale Ministerstwo Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska nie wydało rozporządzenia wykonawczego. Skutek jest taki, że w bardzo wielu województwach obowiązuje tylko instrukcja dotycząca zagospodarowania turystycznego. Realizacja wielkoprzestrzennego systemu obszarów chronionych, który ma objąć ¼ powierzchni kraju i zadecydować o zapewnieniu procesów samoregulujących nasze środowisko przyrodnicze, napotyka zasadnicze trudności i powszechny brak zrozumienia [Kozłowski 1980]. Niedocenianie i pomijanie elementów przyrodniczych w planowaniu przestrzennym jest w zasadniczej mierze spowodowane doborem ludzi. W biurach planowania przestrzennego zatrudnieni są prawie włącznie architekci stojący najczęściej daleko od problematyki przyrodniczej. Taka sytuacja sprawia, że nasze planowanie przestrzenne w swej obecnej strukturze nie jest w stanie prawidłowo sterować procesami przyrodniczymi [Kostrowicki 1980].

Podstawowe błędy popełniane są na szczeblu planowania krajowego, regionalnego i miejscowego. Obserwujemy je przy budowie miast i osiedli, gdzie rola środowiska przyrodniczego i zieleni spychana jest do zupełnie podrzędnych funkcji. W efekcie budujemy najczęściej wbrew podstawowym uwarunkowaniom przyrodniczym. Jak bardzo jesteśmy zacofani w tej dziedzinie, może świadczyć fakt, że w Warszawie dopiero w ostatnich latach

[16] Stosowane terminy, a przede wszystkim ich interpretacje zawarte w publikacjach są zróżnicowane.

opracowano pierwsze kompleksowe uwarunkowania przyrodnicze dla projektowanego osiedla Białołęka Dworska. Sposób myślenia, jaki zaproponowali autorzy opracowania: „Ekofizjograficzne podstawy kształtowania środowiska osiedla mieszkaniowego Białołęka Dworska", powinien jak najszybciej stać się obowiązujący w całym kraju [Stala 1983].

Opracowana też została koncepcja ekologicznego systemu obszarów chronionych (ESOCh) na potrzeby planowania regionalnego [Różycka 1977]. Na podstawie tej koncepcji opracowano ekologiczny system obszarów chronionych dla woj. chełmskiego. Konieczność wdrażania przyrodniczego sposobu patrzenia na przestrzeń oraz na poszczególne funkcje naszej gospodarki nie znajdowała jednak zrozumienia u decydentów.

Należy stwierdzić, że stoimy przed pilną koniecznością wprowadzenia uzasadnionych zmian w metodologii planowania przestrzennego [Kozłowski 1983].

W planowaniu przestrzennym trzeba uwzględniać podstawowe uwarunkowania przyrodnicze, z jakimi mamy do czynienia w naszym kraju. Jest to zupełnie nowe zjawisko, gdyż w ciągu całej naszej 1000-letniej historii przyzwyczailiśmy się do tego, że z zasobów przyrody możemy korzystać w sposób prawie nieograniczony. Tymczasem pod koniec lat siedemdziesiątych nastąpiło wiele sytuacji krytycznych w środowisku przyrodniczym. Pojawił się problem barier przyrodniczych. Możemy wyodrębnić trzy główne bariery, jakie już zostały częściowo przekroczone, bo wywołały liczne perturbacje gospodarcze. Są to: bariera zasobowa (surowce mineralne i leśne), wodna i ekologiczna [Kozłowski 1983].

Bariera zasobowa dotyczy na razie takich surowców, jak węgiel, rudy miedzi i cynku, siarka, zasoby leśne. Wymienione surowce są obecnie eksploatowane w sposób rabunkowy, a jednocześnie w ilościach nadmiernych w stosunku do naszych naturalnych zasobów. Opieranie więc rozwoju kraju na dalszym wzroście ilości pozyskiwanych zasobów naturalnych nie jest możliwe. Przeciwnie, należy doprowadzić do uporządkowania gospodarki tymi surowcami, niestety w znacznej mierze przez zmniejszenie poziomu ich pozyskiwania.

Bariera wodna – to zbliżający się szybko ilościowy i jakościowy problem wody w Polsce. Z roku na rok wzrasta zapotrzebowanie na wodę pitną i przemysłową. Naturalne zasoby wodne umożliwiają zaspokojenie wzrastającego zapotrzebowania na wodę najwyżej do 1990 r. Zatem już dziś konieczne są działania mające na celu poprawę bilansu wodnego w Polsce. W przeciwnym razie brak wody będzie czynnikiem hamującym procesy industrializacji i urbanizacji kraju.

Barierą ekologiczną nazywamy niebezpieczeństwo wynikające z zanieczyszczenia i zagrożenia środowiska przyrodniczego. Regionalne katastrofy ekologiczne w Zatoce Gdańskiej, rejonie Krakowa i Skawiny, w Górnośląskim Okręgu Przemysłowym wskazują dobitnie, że naturalna wytrzymałość środowiska przyrodniczego została już przekroczona. Przekroczenie tego progu powoduje bezpośrednio zagrożenie zdrowia ludzkiego. Zatem jest to próg, który w żadnym razie nie powinien być przekraczany. Konieczne więc są działania zmierzające do takiego ustawienia naszej gospodarki, aby nie dopuścić do przekraczania barier przyrodniczych.

Po raz trzeci trzeba powrócić do czasu, w którym powstała cytowana wyżej publikacja. Jest rok 1986. Niebawem (1987) ukaże się Raport Komisji ONZ „Środowisko i Rozwój", opracowany pod przewodnictwem Gro Harlem Brutland, pt. *Nasza wspólna przyszłość* (polskie wydanie 1991). Kilka lat później, podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r., sformułowana zostanie *Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju oraz Globalny program działań. Agenda 21*. Rozpocznie się era rozwoju

zrównoważonego[17], początkowo znanego w Polsce jako ekorozwój. S. Kozłowski mocno angażuje się w działania na rzecz ochrony środowiska, z czasem nie tylko jako naukowiec, ale również jako polityk. W obu tych rolach dostrzega znaczenie planowania przestrzennego jako instrumentu ochrony środowiska, choć jednocześnie ma bardzo krytyczny pogląd na jego skuteczność w polskich realiach tamtego czasu.

Zacytowany wyżej fragment artykułu punktuje te kwestie, które, zdaniem S. Kozłowskiego, powinno się dostrzegać i rozwiązywać w ramach obowiązującego wówczas systemu planowania przestrzennego. Są to: przełamanie dominacji celów gospodarczych nad celami społecznymi, a zwłaszcza przyrodniczymi, potrzeba ochrony krajobrazu, realizacja wielkoprzestrzennego systemu obszarów chronionych, a przede wszystkim minimalizowanie barier rozwojowych: zasobowej, (surowce mineralne i leśne), wodnej i ekologicznej. Za jedną z przyczyn tego stanu rzeczy S. Kozłowski uważa brak odpowiednich kadr w zdominowanych przez architektów biurach planowania przestrzennego.

Z niektórymi, przytoczonymi wyżej poglądami można dyskutować. Przede wszystkim, przynajmniej w teorii, w hierarchii celów planowania przestrzennego, sformułowanych w *Ustawie o planowaniu przestrzennym* z 1984 r. cele gospodarcze (jak wyżej wspomniano) ustąpiły celom społecznym i środowiskowym. Druga kwestia, którą trzeba zauważyć, to ograniczone możliwości planowania przestrzennego w procesie ustanawiania wielkoprzestrzennego systemu obszarów chronionych. W dokumentach planowania przestrzennego można i należy wskazywać obszary o wysokich walorach przyrodniczych, ale ustanawianie ich formalnej ochrony nie leży w gestii planowania przestrzennego. Jeśli zaś chodzi o biura planowania przestrzennego, to – na ogół – pracowali w nich „fizjografowie". Choć biorąc pod uwagę koszty prowadzenia badań środowiska przyrodniczego, a zwłaszcza ich politycznie „niepoprawne" rezultaty (stan zanieczyszczenia) trzeba przyznać, że ich rola nie była znacząca. Ponadto, *Ustawa o planowaniu przestrzennym z 1984 r.* zniosła obowiązek sporządzania opracowań ekofizjograficznych, co na kilkanaście lat skutecznie zminimalizowało jakość rozpoznania uwarunkowań przyrodniczych.

Wydaje się, że S. Kozłowski przypisywał planowaniu przestrzennemu znacznie większą rolę niż to wynikało z umocowania planowania w systemie prawno-decyzyjnym.

40 lat później, idea rozwoju zrównoważonego, choć ciągle obecna na agendzie politycznej, nie stanowi już przedmiotu żywej dyskusji. Jest przyjmowana jako powszechnie aprobowany kierunek rozwoju. Inna sprawa, że różnie interpretowana i dostosowywana do aktualnych uwarunkowań społecznych, gospodarczych i środowiskowych niekoniecznie prowadzi do pełnej realizacji szczytnych zapisów zawartych w promujących ją dokumentach ONZ. Nie da się jednak zaprzeczyć, że jej znaczenie

[17] W zasadzie, za datę wprowadzenia koncepcji zrównoważonego rozwoju na agendę polityczną uważa się rok 1972. Wtedy odbyła się w Sztokholmie Konferencja Organizacji Narodów Zjednoczonych promująca tę koncepcję. W niektórych publikacjach wskazuje się jeszcze na znaczenie, jakie dla powstania idei miało opublikowanie raportu U'Thanta w 1968 r.

w ewolucji teorii i metodyki programowania i planowania rozwoju, w tym planowania przestrzennego jest istotne.

Większość problemów, o których pisał S. Kozłowski nie zniknęła, a raczej uległa modyfikacji. Poprawiła się jakość powietrza, wód i gleb, w dużym stopniu w związku z odejściem od centralnie sterowanej, zasobochłonnej gospodarki, rozwojowi służb ochrony środowiska oraz regulacjom prawnym, częściowo wprowadzanym dyrektywami Unii Europejskiej. Co prawda, gospodarka nie jest już zasobochłonna, ale wielka liczba sprywatyzowanych podmiotów gospodarczych powoduje rozproszenie niekorzystnych dla środowiska skutków ich działalności, początkowo trudnych do zidentyfikowania, mimo nadzoru służb ochrony środowiska. Zmieniły się także główne źródła zagrożeń. Obecnie za najgroźniejsze i najtrudniejsze do opanowania uważa się tzw. niską emisję, związaną głównie ze sposobami ogrzewania budynków indywidualnych oraz pojazdy spalinowe, których liczba wzrosła wielokrotnie w stosunku do lat 80. ubiegłego wieku.

Potrzeba ochrony krajobrazu nie tylko nie zniknęła, ale zwielokrotniła się w wyniku chaotycznego rozwoju zabudowy, zwłaszcza w otoczeniu miast [Kowalewski *et al.* 2018]. Realizowane obecnie wielkie przedsięwzięcie w postaci audytu krajobrazowego, prowadzone we wszystkich województwach, nie wpłynie istotnie na poprawę tej sytuacji, bo w praktyce ewentualne ograniczenia i rekomendacje obejmą tylko krajobrazy priorytetowe (w wielu przypadkach już chronione na podstawie innych przepisów prawnych) oraz obszary chronione na podstawie *Ustawy o ochronie przyrody z 2004 r.* „Krajobrazy codzienne" [Wiśniewska 2002], w których żyje i żyć będzie większość mieszkańców Polski pozostaną bezbronne.

Mamy już formalnie ustanowiony wielkoprzestrzenny system obszarów chronionych[18]. Obejmuje on ponad 30% powierzchni kraju, z czego 23% zajmują obszary chronionego krajobrazu (niewielkie rygory ochrony), 20% obszary Natura 2000 (uwaga: obszary te w znacznym stopniu pokrywają się z wymienionymi tu formami ochrony) 8% parki krajobrazowe, a tylko ok. 1%, parki narodowe i rezerwaty o najwyższym stopniu ochrony. Trzeba zauważyć, że realne możliwości ochrony walorów przyrodniczych, zwłaszcza w przypadku obszarów chronionego krajobrazu i parków krajobrazowych zależą od własności terenu, która w znacznej części pozostaje w rękach prywatnych.

Bariery, o których pisał S. Kozłowski są dziś inaczej identyfikowane. Niewątpliwie nadal barierą rozwojową są zasoby wodne, ale te rozpatruje się obecnie w kontekście zagrożenia związanego z prognozowanymi zmianami klimatu. To właśnie problem skutków zmian klimatu i konieczność adaptacji do tych zmian dominuje dyskurs o społecznych i gospodarczych wyzwaniach rozwojowych. Na tym tle środowisko przyrodnicze rozpatrywane jest w dwóch planach. Jeden plan, do którego zdążyliśmy się już przyzwyczaić, to zagrożenia środowiska powodowane przez działalność człowieka. W ostatnich latach jako jedno z najbardziej dotkliwych zagrożeń zaczęto identyfikować

[18] Podstawą prawną jego funkcjonowania jest *Ustawa o ochronie przyrody z 2004 r.* (ze zmian.).

także zmiany klimatu[19]. Plan drugi, którego obecność jest dostrzegana od dziesięcioleci, ale który dopiero w ostatnich latach, właśnie w związku z koniecznością minimalizacji zmian klimatu i koniecznością adaptacji do ich skutków, ujawnił swoje znaczenie, to środowisko przyrodnicze jako „narzędzie", współpracujące z człowiekiem w celu poprawy warunków funkcjonowania nie tylko ludzi, ale i innych żywych organizmów. Plan ten wypełniają różne koncepcje teoretyczne, z których najbardziej dziś popularne, to usługi ekosystemowe [Costanza, d'Arge *et al.* 1997], zielona infrastruktura [*Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego* 2013] i rozwiązania oparte na przyrodzie (*nature based solutions*) [IUCN 2020].

Podsumowanie

W zamieszczonych wyżej komentarzach skupiono się na kwestiach „klasycznych", a więc takich, które dobrze znoszą upływ czasu i nie ulegają dezaktualizacji. Nie da się zaprzeczyć, że wieloetapowa procedura uwzględniania problematyki przyrodniczej przy sporządzaniu dokumentów planowania przestrzennego, zasady projektowania układów/systemów przyrodniczych dla obszarów objętych planami zagospodarowania przestrzennego, czy – w końcu – znaczenie planowania przestrzennego w kształtowaniu środowiska przyrodniczego zachowują dziś swoją pełną aktualność. Po prawie 40 latach od publikacji przedstawionych wyżej artykułów nasuwa się oczywiste pytanie: jeśli widomo, co robić i wiadomo dlaczego trzeba to robić, to co powoduje, że ciągle nam „nie wychodzi". Planowanie przestrzenne nadal „nie radzi sobie" ze środowiskiem przyrodniczym, a raczej należałoby powiedzieć: środowisko przyrodnicze niewiele zyskuje dzięki funkcjonowaniu systemu planowania przestrzennego w obecnym kształcie. Coraz ściślejsza i bardziej skomplikowana obudowa prawna tego systemu zamiast podnosić jakość podejmowanych decyzji sprawia, że litera prawa bywa ważniejsza niż problemy merytoryczne, leżące u podstaw ich podejmowania. Informacje o uwarunkowaniach – także środowiskowych, których uzyskanie, wspomagane jest obecnie rozmaitymi bazami danych oraz technologiami GIS, w niewielkim stopniu przekładają się na syntetyczne diagnozy. Praca „fizjografa" ogranicza się do dwóch, formalnie wymaganych elementów, procedury opracowania planu: sporządzenia opracowania ekofizjograficznego oraz opracowania prognozy oddziaływania na środowisko. Jego udział w przygotowywaniu rozwiązań przestrzennych jest znikomy, choć zdarzają się chlubne wyjątki. Te jednak dotyczą osób etatowo zatrudnionych w miejskich pracowniach urbanistycznych i wojewódzkich biurach planowania przestrzennego. Sprywatyzowany warsztat planowania przestrzennego rzadko kiedy może sobie pozwolić na taką ekstrawagancję – w końcu, wygrywa najtańsza oferta.

[19] W 2020 r. zmieniona została nazwa Ministerstwa Środowiska. Obecnie jest o to Ministerstwo Klimatu i Środowiska.

Kończąc ten wywód – siłą rzeczy odnoszący się jedynie do wybranych zagadnień – trzeba jeszcze odnotować pozycję dokumentów planowania przestrzennego wśród innych, coraz liczniejszych dokumentów planowania rozwoju, w tym dokumentów dotyczących kształtowania środowiska przyrodniczego. W latach 80. ubiegłego wieku, do których odnoszą się cytowane wyżej artykuły oczekiwano, że plany zagospodarowania przestrzennego „załatwią" wiele problemów środowiskowych, takich jak wspominany wyżej system obszarów chronionych, rozprzestrzenianie się zanieczyszczeń wód, gleb i powietrza, sposób korzystania z zasobów środowiska. Praktyka, a przede wszystkim kolejne regulacje prawne obejmujące zarówno planowanie przestrzenne, jak i ochronę środowiska prędko zweryfikowały te poglądy. Nie znaczy to jednak, że zmalała rola planowania przestrzennego jako instrumentu ochrony środowiska. Wynika ona bowiem z istoty tej działalności, która od początku polega na wyborze terenów przydatnych do rozwoju gospodarki człowieka, w tym do zabudowy lub na podejmowaniu decyzji o przekształceniu terenów już zagospodarowanych i zabudowanych. W obu przypadkach decyzje te, przełożone na zapisy dokumentów planowania przestrzennego mogą mieć mniejszy lub większy charakter „ataku na życie", jak to określił R. Andrzejewski. W prośrodowiskowym planowaniu przestrzennym chodzi o to, aby ten „atak na życie" minimalizować do niezbędnego minimum, a nawet – przy przekształceniach zagospodarowania – tworzyć warunki do odnowy „życia" (przyrody).

ROZDZIAŁ 6. SKUTECZNE INSTRUMENTARIUM POLITYKI PRZESTRZENNEJ. KOMENTARZ DO PUBLIKACJI JERZEGO REGULSKIEGO, MARII PTASZYŃSKIEJ I EWY KAŹMIERSKIEJ

Aleksandra Nowakowska

Wstęp

Reforma samorządowa wprowadzona w 1990 r. to kamień milowy w transformacji ustrojowej Polski. Jest ona postrzegana zarówno przez ekspertów, jak i społeczeństwo jako wielki sukces i jedna z najbardziej udanych reform ostatnich 30 lat [Trutkowski 2023]. Przemiany ustrojowe doprowadziły do zasadniczych zmian w gospodarowaniu przestrzenią. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć wprowadzenie reguł gospodarki rynkowej, wzmocnioną ochronę prawa własności, wprowadzenie głębokiej reformy samorządu terytorialnego czy reformę finansów publicznych. Konsekwencją tych zmian było dostosowanie (w latach 1989-1994) modelu gospodarki przestrzennej, którego fundament stanowiły dwie ustawy – o planowaniu przestrzennym i prawo budowlane [Śleszyński *et al.* 2018].

Kluczową postacią w budowaniu organizacyjno-prawnych ram dla reformy samorządu terytorialnego i planowania przestrzennego był profesor Jerzy Regulski – człowiek wyjątkowy, świadek historii XX w., wybitny samorządowiec, specjalista od ekonomiki i planowania rozwoju miast. Profesor Jerzy Regulski był osobą o wielkim autorytecie w kraju i za granicą. Opublikował ponad 200 książek i artykułów, wykładał na licznych uniwersytetach. Otrzymał tytuły doktora honoris causa Uniwersytetu Łódzkiego oraz duńskiego Uniwersytetu w Roskilde. Jego koncepcje samorządności i systemu planowania przestrzennego tworzone w latach 80. stały się podstawą do rzeczywistej i gruntownej przebudowy kraju.

Profesor Jerzy Regulski był osobą integrującą ludzi wokół wspólnego celu, potrafiącą motywować do działania na rzecz budowania dobra wspólnego. Był nastawiony na pragmatyczne myślenie i konkretne działanie. Jak wspominał w książce *Życie splecione z Historią* [2014]: *Nie interesowały nas abstrakcyjne rozważania oderwane od rzeczywistości. Chcieliśmy tę rzeczywistość faktycznie zmieniać, a nie o niej jedynie dyskutować. Ale musieliśmy sprawić, aby nasze poglądy ustrojowe zaistniały w świadomości społecznej i świadomości środowisk politycznych. Trzeba było oswajać te środowiska z innym niż dotąd podejściem do spraw ustrojowych. Trzeba było wprowadzać nowe kryteria racjonalności działania władzy, nowe pojęcia i operować nowym językiem. Chcieliśmy zapoczątkować proces przemian, formułując ich cele i zarysowując sposoby ich osiągnięcia. I to się udało, choć droga była długa*.

Odzwierciedleniem takiego sposoby myślenia o transformacji ustrojowej jest artykuł *Instrumenty polityki przestrzennej. Założenia metodyczne i kierunki badań* [Biuletyn KPZK PAN, z. 130 1986] przygotowany przez Jerzego Regulskiego wraz z zespołem pracowników – Marią Ptaszyńską i Ewą Kaźmierską. Artykuł ten tworzy kanon podstawowej wiedzy o polityce przestrzennej – jej istocie, celach i instrumentach. Pokazuje on kierunki reform w zakresie planowania przestrzennego i stawia kluczowe pytania dotyczące budowania skutecznego instrumentarium polityki przestrzennej.

6.1. Fragmenty publikacji Jerzego Regulskiego, Marii Ptaszyńskiej, Ewy Kaźmierskiej, *Instrumenty polityki przestrzennej. Założenia metodyczne i kierunki badań*, Biuletyn KPZK PAN, z. 130, Warszawa, 1986

1. Wprowadzenie

Polskie badania przestrzenne miały zawsze przede wszystkim nastawienie normatywne, dążono do udzielenia odpowiedzi na pytanie, co należy zrobić. Natomiast podstawową słabością naszego planowania przestrzennego jest to, że nie jest ono zdolne do realizowania wyznaczonych celów. Podstawowym zagadnieniem staje się więc pytanie, jak należy to zrobić. Pytanie jest szczególnie ważne w związku ze zmianami w systemie zarządzania gospodarką. Konieczne staje się wykształcenie systemu instrumentów polityki przestrzennej w sytuacji:

a) zmiany systemu planowania, polegającej m.in. na zasadniczym ograniczeniu dyrektywności planów a rozwijaniu parametrycznych form oddziaływania,

b) uznania wielopodmiotowości gospodarki,

c) usamodzielnienia przedsiębiorstw państwowych i podporządkowania ich wyborów kryteriom ekonomicznym,

d) decentralizacji i zwiększenia uprawnień władz terenowych.

Brak wiedzy o rzeczywistych interesach i sposobach zachowań poszczególnych podmiotów gospodarczych oraz ich możliwych reakcjach na zastosowanie projektowanych instrumentów uniemożliwia kształtowanie tego systemu bez przeprowadzenia równoczesnych wnikliwych badań. […]

2. Polityka przestrzenna

Państwo jako system znajduje się w ciągłym rozwoju. Rozwój jest dialektyczny, spowodowany jest występowaniem wewnętrznych sprzeczności oraz działaniami mającymi na celu ich likwidację. Zadaniem ośrodków prowadzących politykę jest więc zapobieganie powstawaniu sprzeczności, które stanowiłyby zagrożenie dla sprawnego funkcjonowania miast, warunków bytu ludności lub systemów ekologicznych.

Istotą polityki jest więc łagodzenie sprzeczności wynikających z różnorodnych konfliktów. Można wyróżnić pięć kategorii tych konfliktów.

1) Konflikty wynikające z różnych praw rządzących rozwojem poszczególnych podsystemów. Przykładem mogą być skutki różnego charakteru podsystemów zagospodarowania i funkcji. Zagospodarowanie ulega przemianom w wyniku działań inwestycyjnych. Każda zmiana nie wymaga tylko kapitału, ale i czasu. Można powiedzieć, że zagospodarowanie ma dużą bezwładność, a okres reakcji (okres między podjęciem działań a uzyskaniem skutków) jest stosunkowo długi.

System funkcji ewoluuje znacznie łatwiej. Zmiany następują w sposób ciągły. Jest on znacznie elastyczniejszy, a okres jego realizacji krótszy, stąd stale występujące rozbieżności między stanem zagospodarowania a potrzebami poszczególnych funkcji. Takich sprzeczności między różnymi podsystemami miast może być wiele.

2) Konflikty pomiędzy interesami różnych podmiotów. Mogą one być bardzo różne. Mogą to być konflikty bezpośrednie, np. gdy dwa podmioty chcą zająć ten sam teren lub gdy działalność jednego z nich powoduje bezpośrednie uciążliwości dla innego (np. w wyniku zanieczyszczeń środowiska). Mogą też być pośrednie, np. w przypadku niedostatecznej ilości zasobów niezbędnych do działalności. Taki konflikt może wystąpić, gdy zapotrzebowanie na siłę roboczą, wodę czy energię jest większe niż odpowiednie zasoby. Zakłady konkurują wtedy o uzyskanie większego udziału.

3) Konflikty między rożnymi interesami tych samych podmiotów. Występują one wtedy, gdy zaspokojenie pewnych potrzeb danej grupy podmiotów uniemożliwia zaspokojenie innych jej potrzeb. Znane są sytuacje, gdy budowa nowej fabryki niezbędnej do zapewnienia pracy powoduje uciążliwości środowiskowe. Albo spory o przeznaczenie jedynego dostępnego terenu w danej dzielnicy (np. park, szkoła czy centrum handlowe), każdy wybór jest związany z odrzuceniem innej możliwości.

4) Konflikty między celami polityki dotyczącej różnych horyzontów czasu. Decyzje korzystne z dzisiejszego punktu widzenia mogą mieć negatywne skutki w dalszej przyszłości. I odwrotnie, wybory korzystne z punktu widzenia długofalowej polityki, mogą wymagać decyzji niekorzystnych dla obecnego zaspokojenia potrzeb ludności.

5) Konflikty między celami polityki prowadzonej przez różne szczeble władz publicznych, konflikty celów polityki krajowej, regionalnej i miejscowej. To co jest celowe z punktu widzenia całego państwa może, bezpośrednio lub pośrednio, powodować negatywne skutki dla poszczególnych miejscowości czy grup społecznych. Nie chodzi tu o sytuacje antagonistyczne, ale interesy społeczności lokalnych, regionu czy kraju należą do różnych kategorii i mogą powodować sprzeczności. Przykładem są wszystkie sprze-

ciwy różnych lokalnych grup ludności w związku z uciążliwościami wynikającymi z budowy autostrad czy nowych zakładów przemysłowych.

Polityka przestrzenna jest działaniem celowym, jak to wynika z definicji tego pojęcia. Cele są określone przez podmioty prowadzące politykę. Cele polityki przestrzennej mogą być rozpatrywane na kilku poziomach ogólności. Na najwyższym znajdują się cele generalne polityki prowadzonej przez państwo. Do nich należą: wzrost (rozwój) gospodarczy, społeczny, kulturalny, równość, racjonalność, stabilność, jakość życia i udział społeczeństwa w prowadzonej polityce.

Wśród prac polskich o celach ogólnych polityki przestrzennej pisze J. Goryński [1982], wyróżniając dwie podstawowe kategorie:

a) „cel równości" wyrażający tzw. egalitaryzmie przestrzennym (tzn. równości przestrzennej szans i ludzi wobec prawa),

b) cele ekonomiczne i techniczne (z podkreśleniem zasady racjonalności wszelkich działa)/.

B. Winiarski [1976] dzieli ogólne cechy polityki przestrzennej na trzy zasadnicze grupy:

1) ekonomiczne, wyrażające się w dążeniu do zapewnienia optymalnego wykorzystania w danym czasie warunków i podsiadanych zasobów oraz optymalnego wykorzystania czynników wytwórczych w procesie gospodarczym,

2) społeczne, dzielące się na dwie grupy:

- *kształtowanie poziomu warunków życia ludności, zaspokajanie potrzeb indywidualnych i zbiorowych,*
- *egalitaryzacja poziomu warunków bytowych ludności,*

3) ekologiczne, tzn. ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego.

B. Malisz zaproponował następujący podział głównych celów polityki przestrzennej:

a) być, przetrwać (cel ten ujmuje całokształt działań ludzkich oraz zasadę ochrony środowiska jako warunek możliwości ich dalszego prowadzenia),

b) racjonalnie gospodarować (co można odnieść do celów ekonomicznych w podziale B. Winiarskiego),

c) sprawiedliwie dzielić (łączy się to z kategorią celów społecznych u B. Winiarskiego, z celem „równości" w koncepcji zachodniej oraz zasadą egalitaryzmu przestrzennego u J. Goryńskiego).

Przy omawianiu celów polityki, na wspomnienie zasługuje również klasyfikacja celów, jakie ma do spełnienia planowanie w naszym systemie społeczno-gospodarczym podana przez J. Kolipińskiego [1970: 113]. Wymienia on:

- *zapewnienie w danych warunkach otoczenia i przy danych warunkach zewnętrznych maksymalnej efektywności procesów produkcyjnych i usługowych w danej jednostce osadniczej,*
- *zapewnienie możliwie najwyższej w danych warunkach zewnętrznych i lokalnych stopy konsumpcji,*
- *umożliwienie takiego użytkowania istniejących zasobów dóbr, aby zapewnić nieprzerwane istnienie danej jednostki osadniczej, a w miarę możliwości i jej rozwój.*

Problemowi określenia celów rozwoju miast poświęciło uwagę również wielu zachodnich teoretyków ekonomii miasta. Nie będziemy szczegółowo omawiać ich poglądów, związanych dość ściśle z warunkami gospodarki rynkowej. Warto jednak przytoczyć sformułowania D. W. Rasmussena [1973]. Rozpatrując miasta jako czynnik produkcji stwierdza on, że podstawową przyczyną ich rozwoju jest to, iż stwarzają dodatkowe „użyteczności". Zdaniem Rasmussena, miasta przyczyniają się do rozwoju społecznego właśnie dzięki tej zdolności, mają one w tym zakresie do spełnienia trzy podstawowe zadania:

• stworzenie korzyści zewnętrznych w produkcji,
• umożliwienie korzyści w skali konsumpcji,
• ułatwienie awansu społecznego ludności.

Zbieżność powyższych sformułowań z poglądami J. Kolipińskiego nie jest przypadkowa. Działanie praw ekonomicznych ma charakter obiektywny, niezależny od systemu politycznego.

Jak podkreślono, powyższe kategorie występują na samej górze drzewa celów właściwych polityce przestrzennej. Ich uszczegółowienie jest konieczne ze względu na prowadzenie bieżącej polityki. Politykę przestrzenną charakteryzuje jednak wielopodmiotowość. Realizacja celów szczegółowych poszczególnych podmiotów prowadzi z reguły do konfliktów interesów.

Określenie celów szczegółowych stanowiących niższy poziom od poziomu celów ogólnych pozostaje pod wyraźnym wpływem aktualnych poglądów na sposób prowadzenia polityki przestrzennej na danym obszarze. W literaturze brak teoretycznej koncepcji celów na tym poziomie. Jedynie na podstawie doświadczeń poszczególnych krajów uwzględniając specyfikę systemu społeczno-gospodarczego, można przedstawić schemat celów szczegółowych.

Kolejnym etapem uszczegółowiania celów polityki przestrzennej jest opracowanie celów operacyjnych, które określają zadania cząstkowe dla poszczególnych uczestników polityki. Cele te mają powodować pożądane zachowanie tych uczestników.

Podmiot polityki musi być jednostką autonomiczną, musi posiadać autonomię, w której zakresie może realizować swoje własne cele. Podmiotami polityki przestrzennej są więc: władze centralne (rząd) oraz władze terenowe […]. Właśnie do ich zadań należy aktywne organizowanie przestrzeni, a więc świadome posługiwanie się przydatnymi narzędziami, zmierzające do celowego kształtowania, rozwoju i użytkowania obszarów. Z powyższego wynika, że cechą polityki przestrzennej jest jej wielopodmiotowość. Dlatego też ważne jest zagadnienie organizacji podmiotów w państwie, podział zadań i koncepcji (a więc zakres autonomii, możliwości manewru).

Wśród uczestników polityki przestrzennej należy wyróżnić: ludzi (skupionych w gospodarstwach domowych), przedsiębiorstwa, organizacje i inne jednostki prowadzące jakąkolwiek działalność. Wszelaka działalność ludzka ma swój wymiar przestrzenny, który jest jedną z podstawowych cech systemu społeczno-gospodarczego jako całości. […]

3. Instrumenty polityki przestrzennej

Cele polityki, z natury rzeczy kompleksowe i dotyczące nieco odleglejszego horyzontu czasu, osiąga się przez realizację zadań cząstkowych. Zadania te polegają na spowodowaniu pożądanych zachowań podmiotów gospodarczych albo na użyciu własnych środków, którymi dysponuje dany podmiot, np. w celu zrealizowania konkretnej inwestycji.

Skoncentrujemy tu jednak uwagę na pierwszym rodzaju zadań. Kluczowym problemem warunkującym skuteczność polityki przestrzennej jest bowiem znalezienie sposobów na skłonienie poszczególnych podmiotów do takich zachowań, które byłyby zgodne z celami tej polityki i współprzyczyniały się do ich realizacji. Inwestycje własne władz państwowych i terenowych, w większości przypadków nie stanowią celu samego w sobie, lecz mają charakter infrastrukturalny, a więc kształtują warunki, w jakich działają poszczególne podmioty i w ten sposób wpływają na ich zachowania.

Poszukiwanie właściwego zestawu instrumentów, powinno więc być poprzedzone próbą stworzenia listy różnych możliwych zadań operacyjnych, a więc próbą odpowiedzi na pytanie, czego podmioty polityki mogą chcieć od uczestników gospodarki przestrzennej.[…]

[…] Podmioty polityki przestrzennej, którymi są władze państwowe i terenowe, mają oczywiście w stosunku do podmiotów gospodarczych jeszcze wiele innych celów nie wchodzących w zakres polityki przestrzennej. Władze państwowe i terenowe prowadzą bowiem

politykę społeczną i gospodarczą o znacznie szerszym zakresie niż polityka przestrzenna, która stanowi jedynie element tej pierwszej. […]

[…] Wiele prac poświęconych zostało instrumentom polityki przestrzennej i ich definicji. W niniejszym opracowaniu przyjmujemy definicję najprostszą i za instrumenty uważamy prawem określone sposoby, jakich podmioty polityki przestrzennej mogą użyć, aby skłonić inne jednostki do dostosowania swych zachowań do celów polityki. Zakres i rodzaj instrumentów zależy od gestii danego podmiotu polityki. Nie można instrumentów tworzyć ani analizować bez jednoczesnego określenia, komu one służą i przez kogo są stosowane. […]

[…] W konkretnych przypadkach trudno jest jednoznacznie określić stosowane środki jako instrument. W wyniku zastosowania pewnych instrumentów przez jednostki szczebla wyższego tworzone są warunki i ograniczenia, w jakich działają jednostki szczebla niższego, stosując właściwe im instrumenty. Ta sama regulacja prawna będąca instrumentem np. władz centralnych, staje się uwarunkowaniem działań władz terenowych.

Polityka przestrzenna jest procesem ciągłym, którego ramach sukcesywnie podejmowane są różne decyzje. Każda z nich uruchamia pewne instrumenty, które stwarzają ramy działań późniejszych. To przemienianie się instrumentów uwarunkowania najwyraźniej występuje w przypadku działań związanych różnymi horyzontami czasu. Instrumenty stosowane w ramach polityki perspektywicznej tworzą ramy stosowania instrumentów związanych z polityką krótkoterminową.

Jako instrument polityki przestrzennej można np. również traktować kształtowanie struktur prawnych i instytucjonalnych przez władze centralne. Przejęcie ustawy o planowaniu przestrzennym czy ochronie środowiska albo ustalenie struktur centralnych władz w tym zakresie ma istotny wpływ nie tylko na sposoby realizacji polityki przestrzennej, ale również na jej kierunki.

Nasze badanie zajmuje się jednak celami i instrumentami polityki w krótszym okresie. Będziemy więc przyjmować wspomniane struktury prawne i instytucjonalne jako istniejące uwarunkowania, w których ramach polityka przestrzenna będzie realizowana i stosowane będą odpowiednie instrumenty. Instrumenty te mogą należeć do trzech kategorii:

V. Instrumenty o zasięgu powszechnym, służące do spowodowania pewnych pozytywnych zachowań wszystkich podmiotów na obszarze całego kraju, a więc dotyczące „wszystkich wszędzie". Mają one na celu powszechne wykształcenie zachowań uważanych za pozytywne. Jako przykład można podać ulgi podatkowe dla przedsiębiorstw w przypadku podejmowania inwestycji dla ochrony środowiska. Do tego typu instrumentów należy również zaliczyć wszelkie normatywy urbanistyczne.

VI. Instrumenty kształtujące warunki użytkowania danego terenu, a więc dotyczące „wszystkich w danym miejscu". Pozwalają one na ustalenie przepisów szczegółowych adresowanych niejako anonimowo. Do tej grupy zaliczyć trzeba również inwestycje infrastrukturalne (transport i in.). Instrumenty te kształtują więc walory użytkowe poszczególnych terenów i w ten sposób różnicują ich atrakcyjność dla różnych użytkowników. Do tej kategorii zaliczamy instrumenty tradycyjne należące do odrębnie traktowanych dziedzin: planowania przestrzennego, polityki inwestycyjnej, gospodarki terenami, podatków, opłat komunalnych. […]

VII. Instrumenty kształtujące warunki działania danego podmiotu w danym miejscu (instrumenty indywidualne). Pozwalają one oddziaływać bezpośrednio na określony podmiot w związku z jego wyborem lokalizacyjnym lub też jego działalnością w danym miejscu. Są one stosowanie niejako imiennie. Stopień ich rozwoju jest bardzo zróżnicowany. System instrumentów typu administracyjnego jest bardzo rozwinięty. Dochodzą tu nowe możliwości wykorzystania uprawnień przez organy założycielskie dla

oddziaływań typu władczego. Natomiast zupełnie nie zostały wykształcone instrumenty finansowe, które mogłyby obejmować zróżnicowanie opodatkowania działalności, opłat za usługi komunalne, warunków przyznawania kredytów, dotacji itp. Zróżnicowania te mogły by zależeć od:

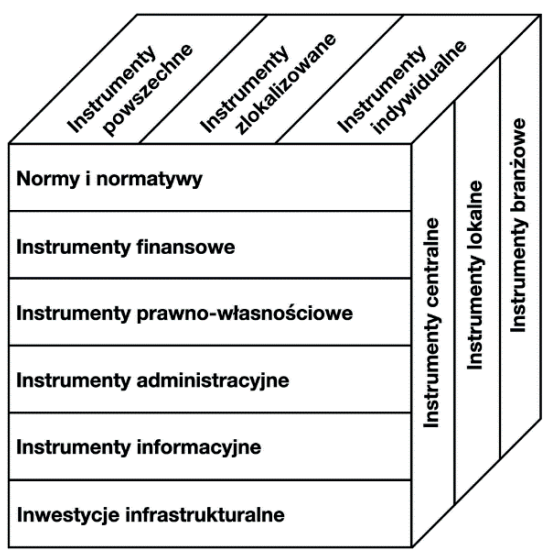
- *lokalizacji,*
- *stopnia zagrożenia środowiska,*
- *stopnia przyczyniania się do rozwoju miasta czy regionu,*
- *oszczędności poszczególnych czynników produkcji,*
- *innych form współdziałania z polityką przestrzenną.*

Instrumenty pozwalają na różny sposób oddziaływania na poszczególne podmioty. Wyróżnimy sześć grup:

1) *normy i normatywy, a więc powszechne przepisy określające granice swobody poszczególnych podmiotów, ich przekroczenie podlega karze,*
2) *instrumenty finansowe, a więc system opłat, podatków, cen, kredytów itp.,*
3) *instrumenty prawno-własnościowe, dotyczące władania terenami,*
4) *instrumenty nakazowe, pozwalające wpływać na zachowania w trybie władczym,*
5) *instrumenty informacyjne, pozwalające wpływać na zachowania poprzez informowanie i zachęcanie,*
6) *inwestycje infrastrukturalne, realizowane przez podmioty polityki przestrzennej i zmieniające atrakcyjność i walory użytkowe poszczególnych terenów. […]*

Wreszcie można przeprowadzić klasyfikację instrumentów z uwagi na nadawcę. W tym ujęciu instrumenty dzielą się na stosowane przez władzę centralną, władzę lokalną, władzę lub władze branżowe i inne.

Na ryc. 4 pokazano próbę usystematyzowania niektórych z wymienionych wyżej klasyfikacji instrumentów polityki przestrzennej. Nie wyczerpuje ona całości zagadnienia. Pozwala jednak na wielostronne spojrzenie na poszczególne instrumenty.



Ryc. 4. Instrumenty polityki przestrzennej

Źródło: [Rasmussen 1973].

[...] Systematyzacja ta pozwala dać odpowiedź jednocześnie na trzy pytania dotyczące instrumentu: 1. Kto stosuje, 2. Kogo dotyczy instrument, 3. Jaki jest sposób działania?

4. Problemy badawcze

Obecny stan wiedzy jest wysoce niewystarczający dla zaprojektowania sprawnego systemu instrumentów polityki przestrzennej. W odniesieniu do każdej z sześciu wymienionych poprzednio grup instrumentów nasuwają się zasadnicze wątpliwości wymagające wyjaśnienia. Spróbujmy je wymienić.

I. Normy i przepisy miejscowe

e) powszechne

• Czy zakres powszechnych norm prawnych nie jest zbyt szeroki, w szkodliwy sposób ogranicza swobodę lokalnych ośrodków planowania w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań z punktu widzenia miejscowych warunków?

f) zlokalizowane

• Czy zakres i rodzaj przepisów dotyczących użytkowania terenu jest właściwy z punktu widzenia możliwości prowadzenia polityki przestrzennej?

II. Instrumenty finansowe

• Jakie instrumenty można wprowadzić do zreformowanego systemu? Jaki jest stopień „czułości" przedsiębiorstw na poszczególne instrumenty, tzn. czy dany instrument będzie miał w ogóle wpływ na zmianę zachowań?

• Jaka jest przydatność poszczególnych instrumentów do realizacji określonych zadań operacyjnych?

III. Instrumenty prawno-własnościowe

• W jakim stopniu gospodarka terenami może być narzędziem polityki przestrzennej?

• Nasuwa się tu wiele pytań szczegółowych, np. czy i w jakim stopniu fakt własności gruntu miejskiego ułatwia dysponowanie nim w związku z ograniczeniami wynikającymi z jego zagospodarowania i praw osób trzecich?

IV. Instrumenty administracyjne

• Czy i w jakim stopniu uprawnienia administracyjne władz służą i mogą służyć celom polityki przestrzennej?

V. Instrumenty informacyjne

• Czy i w jakim stopniu informacja i propaganda mogą wpływać na zachowania przestrzenne jednostek gospodarujących?

• O aką informację chodzi i w jaki sposób ją rozprzestrzeniać?

VI. Inwestycje infrastrukturalne

• W jakim stopniu przedsiębiorstwa są „czułe" na korzyści tworzone przez rozwój infrastruktury technicznej?

• Czy poprzez rozbudowę infrastruktury społecznej można kształtować korzyści zewnętrzne, które będą wpływać na zachowania przedsiębiorstw?

Brak wiedzy, o którym wspomniano tu kilkakrotnie, dotyczy również celów polityki przestrzennej i zadań operacyjnych z nich wynikających, a bez ich zidentyfikowania nie można tworzyć instrumentów. Wydaje się więc, że należy opierać programy badawcze na dwu podejściach:

a) problemowym, polegającym na badaniu poszczególnych problemów związanych ze stosowaniem wybranych instrumentów,

b) przedmiotowym, polegającym na poszukiwaniu sposobów działania w celu zrealizowania określonych zadań operacyjnych na konkretnym przykładzie.

Oba podejścia są niezbędne i komplementarne, natomiast metody badań są różne. W pierwszym przypadku poszukujemy wyjaśnienia problemu wcześniej sformułowanego na podstawie ogólnej wiedzy. Metody badań mogą być dobrane elastycznie w zależności od pytania. Mogą więc one być operatywne i efektywne. Jednak odpowiedź będzie odpowiednia do początkowo postawionego pytania, będzie się więc mieścić w granicach określonych przez zakres wiedzy początkowej.

Badania przedmiotowe są znacznie bardziej pracochłonne i skomplikowane metodycznie i dlatego nie mogą dać wyników szybko i są w jakimś sensie mniej efektywne. Jednocześnie tylko przez kompleksowe badanie sytuacji rzeczywistych można formułować nowe problemy. Również tylko ten rodzaj badań może wskazać, jak należy kojarzyć różne rodzaje instrumentów w konkretnych sytuacjach. […]

6.2. Dyskusja

Ponowna lektura artykułu ujawnia niezwykłą umiejętność prof. J. Regulskiego i współautorów – prostotę wypowiedzi i konkretność w opisywaniu złożonych i zawiłych kwestii. Co więcej, sposób prowadzenia myśli, jej syntetyczność i trafność formułowanych spostrzeżeń pokazuje, że nauka może i powinna być zrozumiała i społecznie użyteczna oraz proponować realne rozwiązania dla otoczenia społeczno-gospodarczego.

Uderzająca jest uniwersalność treści artykułu, pomimo upływu ponad trzech dekad i tworzenia go w dalece odmiennych uwarunkowaniach prawno-systemowych. Tekst stanowi kanon podstawowej wiedzy o planowaniu przestrzennym. Autorzy definiują charakter polityki przestrzennej, jej cele oraz podmioty i uczestników planowania. Dokonują opisu instrumentarium polityki przestrzennej oraz typologii instrumentów, przyjmując różne kryteria analizy i oceny. Odwołując się do literatury przedmiotu pokazują różnorodność podejść do polityki przestrzennej tworząc w ten sposób przegląd myśli i swoistą dyskusję na temat kształtu polityki przestrzennej.

Artykuł dotyka wielu kwestii obecnych w aktualnej debacie na temat systemu planowania przestrzennego. Do cennych i aktualnych wątków analizy zaliczyć należy:

- dyskusję na temat celów polityki przestrzennej;
- podkreślenie konieczności orientacji polityki przestrzennej na skuteczność realizacji celów – przeniesienie akcentu na wdrażanie i egzekwowanie planów przestrzennego zagospodarowania;
- dokonanie przejrzystej systematyzacji i klasyfikacji instrumentów planowania przestrzennego;
- podkreślenie wielopodmiotowości w polityce przestrzennej, która wymusza koordynację i integrację instrumentów i działań;
- wskazanie postulatu pogłębienia wiedzy i badań nad procesami przestrzennymi oraz wyartykułowanie głównych problemów badawczych.

To, co współcześnie jawi się jako szczególna słabość planowania przestrzennego w Polsce, to niska sprawczość i skuteczność w realizacji celów. Problem ten formułowany w omawianym artykule ponad 30 lat temu wciąż pozostaje aktualny. Autorzy tekstu trafnie diagnozują dominację podejścia normatywnego w planowaniu przestrzennym w Polsce, w którym akcent położony jest na identyfikację wartości i celów, a nie na zdolności do ich osiągania. Wyzwanie to wymaga przeniesienia uwagi z pytania co chcemy osiągnąć? (jakie cele) na rzecz pytania jak je chcemy osiągnąć? W rezultacie istniejący system planowania przestrzennego wymaga wzmocnienia pozytywnego podejścia i orientacji na procesy wdrażania i tworzenie skutecznych narzędzi, umożliwiających egzekwowanie ustaleń planów. Współcześnie postulat ten akcentowany jest w m.in. w pracach T. Markowskiego [2015] czy D. Drzazgi [2018]. Kluczowym problemem warunkującym skuteczność polityki przestrzennej jest bowiem znalezienie sposobów i narzędzi na skłonienie poszczególnych podmiotów do takich zachowań, które byłyby zgodne z celami polityki przestrzennej i współprzyczyniały się do ich realizacji.

Eksponowanym wątkiem w artykule jest wielopodmiotowość polityki przestrzennej, prowadząca z reguły do powstawania konfliktów. Jak wskazują autorzy artykułu źródłem konfliktów przestrzennych są m.in. interesy poszczególnych podmiotów, konflikty wynikające ze sprzeczności celów podmiotów różnych szczebli zarzadzania krajem i sektorowych polityk publicznych czy występowanie różnych praw rządzących rozwojem podsystemu zagospodarowania i funkcji [Kamiński 2002; Dubel 2003]. Mamy bowiem do czynienia z dialektycznym charakterem procesów rozwoju, w którym sprzeczności i konflikty są immamentną cechą. W tym kontekście polityka przestrzenna postrzegana jest przez autorów jako interwencja publiczna dążąca do neutralizowania konfliktów i zapobiegania sprzeczności stanowiących zagrożenie dla rozwoju układów przestrzennych. W ich rozwiązywaniu szczególnego znaczenia nabiera proces planowania przestrzennego uwzględniający współpracę instytucjonalną i partycypację społeczną. Jak wskazuje J. Zaucha [2007] polityka i planowanie przestrzenne może być postrzegane jako narzędzie rozładowywania konfliktów przestrzennych, a proces planowania jest w tym przypadku ważniejszy niż jego efekt. Udział w tym procesie wszystkich zainteresowanych podmiotów sprawia, że poprawia się efektywność fazy realizacji ustalonych planów.

Odpowiedzią na te wyzwania powinna być także wzmocniona koordynacja i integracja planowania przestrzennego zarówno w ujęciu podmiotowym, jak i sektorowym (to co autorzy artykułu określają mianem terenowej koordynacji). Problem ten eksponowany jest obecnie m.in. w pracach T. Markowskiego [2011a], G. Korzeniak [2011] czy D. Drzazgi [2015]. Proces integracyjnego podejścia do planowania rozwoju wyrażają postulaty uspójniania i łączenia strategii, polityk, planów i działań. Integrowanie jest celem operacyjnym, sposobem działania służącym osiąganiu celów strategicznych, uniknięcia sprzecznych polityk i uzyskania sustensywnego rozwoju oraz rezultatów gwarantujących sytuację *win-win* [Markowski 2015].

W artykule wybrzmiewa także postulat uwzględnienia specyficznych i zróżnicowanych uwarunkowań rozwoju oraz dostosowania do nich instrumentarium planowania

przestrzennego, to, co współcześnie określamy mianem terytorialnego ukierunkowania polityki i planowania rozwoju. Autorzy artykułu piszą o problemie stosowania *jednolitych instrumentów w całym kraju pomijających różnice regionalne* (s. 32) czy też o konieczności poszukiwania *optymalnych rozwiązań z punktu widzenia miejscowych warunków* (s. 29). Jest to zagadnienie zyskujący na znaczeniu w aktualnej dyskusji, i akcentowane w zdecydowanie szerszym zakresie [Markowski 2011; Żuber 2011; Zaucha *et al.* 2015; Nowakowska 2017; Noworól, Noworól 2018]. Jego konsekwencją jest formułowanie postulatu podejścia funkcjonalnego w planowaniu i spojrzenia w tym procesie poza granice administracyjnej jednostek terytorialnych. [Nowakowska 2015; Drzazga 2019]. To z kolei wymusza większą elastyczność planowania przestrzennego i wzmocnienia instrumentarium dla obszarów funkcjonalnych. Jak pisze T. Markowski [2013], obserwacja rzeczywistości poszczególnych krajów wskazuje na rosnącą potrzebę elastycznego dostosowywania narzędzi w zależności od takich uwarunkowań, jak faza rozwoju danego miasta czy układu metropolitalnego, lokalne tradycje gospodarowania gruntami itp. Należy jednak uwzględnić, że w postulacie tym chodzi o pogłębienie elastyczności planowania, a nie elastyczności samych planów, która mogłaby prowadzić do oportunistycznych zachowań różnych użytkowników przestrzeni i zwiększenia chaosu przestrzennego [Nowak 2022].

W artykule silnie podkreślana jest także konieczność prowadzenia pogłębionych badań i wzmocnienia roli analiz naukowych w planowaniu przestrzennym. Autorzy wskazują dwa podejścia do programów badawczych: (1) podejście problemowe polegające na badaniu poszczególnych problemów związanych ze stosowaniem wybranych instrumentów, (2) podejście przedmiotowe polegające na poszukiwaniu sposobów działania w celu zrealizowania określonych zadań operacyjnych na konkretnym przykładzie. Współcześnie w debacie nad planowaniem przestrzennym mocno podkreślana jest kwestia analiz zarówno z perspektywy powiązania z zagadnieniami sektorowymi, jak też z perspektywy stosowania poszczególnych instrumentów planowania przestrzennego [Lorens, Martyniuk-Pęczek 2010; Drzazga 2015]. Istniejąca luka wiedzy o procesach przestrzennych zachodzących w Polsce mocno wybrzmiewa także przy okazji badań i analiz poświęconych chaosowi przestrzennemu [Kowalewski *et al.* 2018; Nowak *et al*. 2022]. Wyzwaniem pozostaje oparcie planowania przestrzennego na kompleksowych i rzetelnych danych i pogłębionych analizach zgodnie z ideą polityki opartej na dowodach (*evidence place policy)*.

Podsumowanie

Zaskakująca jest aktualność wiedzy i postulatów sformułowanych w artykule napisanym ponad 30 lat temu (z zastrzeżeniem i uwzględnieniem, że artykuł ten powstał w dalece odmiennych warunkach ustrojowych), które wciąż stanowią istotny punkt odniesienia w prowadzonej obecnie dyskusji na temat skuteczności planowania i polityki przestrzennej. Ta aktualność treści artykułu prowadzi do dwóch refleksji. Po pierwsze, transformacja systemu planowania przestrzennego ze swej natury jest procesem powolnym i długookresowym. W dużej mierze zależy ona od ładu instytucjonalnego tworzonego nie tylko przez instytucje formalne (rozwiązania prawne, systemowe, finansowe), ale także instytucje nieformalne, takie jak normy zwyczajowe, rutyny czy interpretacje prawne. Transformacja ta wymaga zmian w świadomości społeczeństwa i planistów oraz kulturze planowania przestrzennego. Skutecznym sposobem przełamania tej ułomności instytucjonalnej jest profesjonalizacja służb planowania przestrzennego o charakterze publicznym lub semi-publicznym, które gwarantują wysoką jakość tego procesu, kontynuację wiedzy i samodoskonalenie metodologii planowania przestrzennego [Markowski 2010].

Po drugie, uwzględniając długookresowość ewolucji systemu planowania przestrzennego, należy jednak stwierdzić, że w budowaniu skutecznej polityki przestrzennej w Polsce istnieją ogromne zaniedbania. Dotyczą one przede wszystkim tworzenia zintegrowanego systemu oraz kompleksowego i komplementarnego instrumentarium planowania przestrzennego. Pomimo upływu ponad trzech dekad trudno jest nie zgodzić się z autorami wskazującymi, że *gospodarka przestrzenna i jej instrumentarium pozostaje na marginesie przemian strukturalnych oraz bieżącej polityki państwa* (s. 31). Niezrozumienie istoty i znaczenia planowania przestrzennego w procesach kształtowania rozwoju jest jedną z przyczyn licznych konfliktów, chaosu przestrzennego oraz utraty potencjału rozwojowego Polski.

ROZDZIAŁ 7.
PRAWNE ASPEKTY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W PUBLIKACJI MICHAŁA KULESZY I WALERIANA PAŃKI

Maciej J. Nowak

Wstęp

Uczestnikami debaty o planowaniu przestrzennym przed 1989 r. byli również prawnicy. Ich poglądy także z dzisiejszej perspektywy wydają się bardzo istotne. Zdiagnozowanie roli prawa w planowaniu przestrzennym stanowi trudne zadanie. Temat ten bowiem budzi pewne rozbieżności i kontrowersje z perspektywy odmiennych dyscyplin. Z perspektywy dyscyplin pozaprawnych występuje tu często próba szerszego kontestowania roli prawa i prawników (częściowo niepozbawiona słuszności). Natomiast z perspektywy prawnej występuje tendencja do sprowadzania dyskusji o planowaniu przestrzennym przede wszystkim do aspektów technicznoprawnych, bez szerszego ich odniesienia do sfery praktyki planistycznej.

Na cele preaentowanego rozdziału odwołano się do tekstu *Instrumenty polityki przestrzennej. Aspekt prawny*, napisanego przez Michała Kuleszę i Waleriana Pańkę w 1986 r. [Biuletyn KPZK PAN, z. 130]. Obaj autorzy, nie tylko w przedmiotowej publikacji, w sposób pogłębiony odnosili się do wymiaru prawnego planowania przestrzennego. Michał Kulesza był jednym ze współtwórców reformy samorządu terytorialnego w Polsce. Niezależnie od istotnej roli w tym zakresie, jego głos, co najmniej od lat 80. był mocno dostrzegalny również w debacie naukowej, także po przełomie ustrojowym. Pełnił m.in. funkcję redaktora naczelnego czasopisma naukowego „Samorząd Terytorialny". Także Walerian Pańko był silnie zaangażowany w sferę publiczną, co godził z aktywnym udziałem w debacie naukowej (m.in. w ramach wydarzeń organizowanych przez Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN). Jego pierwsze zainteresowania naukowe dotyczyły prawa rolnego, by z tej perspektywy

sukcesywnie przechodzić do sfery związanej z planowaniem przestrzennym (czego wyrazem była m.in. monografia habilitacyjna *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej*).

Przytoczony poniżej artykuł stanowi ważny, wspólny głos obu autorów. Podjęto w nim próbę określenia kluczowych dylematów dotyczących sfery prawnej planowania przestrzennego i polityki przestrzennej.

7.1. Fragmenty publikacji Michała Kuleszy i Waleriana Pańki *Instrumenty polityki przestrzennej. Aspekt prawny*

[...] również i prawo pozytywne ustanawia dwie zasadnicze płaszczyzny instrumentalne w sferze gospodarki przestrzennej. Chodzi tu po pierwsze o płaszczyznę uwarunkowań prawnych polityki przestrzennej, do której należą choćby takie konstrukcje prawne, jak różnorodne standardy, ograniczenia czy zakazy w użytkowaniu terenu lub w sposobie zagospodarowania. Po drugie, chodzi tu o płaszczyznę środków oddziaływania, gdzie prawo przewiduje różne instrumenty zarówno decyzyjne, jak i stymulacyjne.

Trzeba zauważyć, że podział powyższy ma charakter relatywny, gdyż polityka przestrzenna jest działaniem po pierwsze ciągłym, po drugie wielostopniowym. Tym samym w zasadzie każdy zastosowany instrument polityki przestrzennej stanowi równocześnie uwarunkowanie dla dalszej polityki czy dla polityki prowadzonej przez inny szczebel władzy. I tak ustanowienie parku narodowego jest instrumentem działania Rady Ministrów, która (zgodnie z ustawą o ochronie przyrody) ustanawia park narodowy w drodze rozporządzenia. Jednocześnie istniejący już park narodowy stanowi uwarunkowanie w działalności naczelnika gminy (w zakresie jego polityki przestrzennej).

Z tego punktu widzenia „kształtowanie" i „realizowanie" polityki to tylko konwencjonalne ujęcie, niejako statycznie chwytające procesy zachodzące w danej sferze życia społeczno-gospodarczego, tu – w sferze gospodarki przestrzennej. Innym przykładem obrazującym tę zależność jest sam plan zagospodarowania przestrzennego, który określa politykę władzy, jest zatem aktem warunkującym późniejsze działania. Ten sam plan jest jednak równocześnie instrumentem realizacji polityki określonej planem wyższego rzędu.

W kategoriach prawnych polityka przestrzenna może się odbywać na dwu płaszczyznach: na płaszczyźnie tworzenia prawa oraz na płaszczyźnie wykonawczej.

Zgodnie z podstawowymi zasadami praworządności działalność wykonawcza (a tu również planowanie) musi mieścić się w ramach ustawowych podstaw prawnych. Z punktu widzenia tego opracowania to rozróżnienie jest bardzo ważne, i – jak sądzimy – nie do końca zrozumiane w środowisku planistycznym.

Czy należy zatem do polityki przestrzennej np. ustawianie standardów czy ograniczeń w zagospodarowaniu terenu, o jakich mówi np. ustawa o ochronie gruntów rolnych albo prawo górnicze, prawo wodne czy ustawa o ochronie środowiska? Nie chcemy dawać jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie, wymagałoby to zbyt szerokich uzasadnień, na któ-

re brak tu po prostu miejsca. Zauważmy jednak: w wielkim uproszczeniu można skonstatować, że ustawowe standardy, ograniczenia i zakazy mają charakter ius cogens, są wartością stałą i niepodważalną dla działających na ich podstawie organów państwowych. (Inną jest rzeczą sprawa egzekucji tych norm oraz możliwości odstępstw, „wyjątków" niweczących często zasadę). W tej sytuacji działanie organu administracji państwowej może polegać wyłącznie na stymulowaniu zachowań podmiotów gospodarujących, ale w ramach „luzów" pozostawionych przez owe standardy, zakazy czy ograniczenia. Uściślając zatem sformułowania o owym „węższym zakresie" polityki przestrzennej dodajmy więc jeszcze, że przedmiot polityki przestrzennej obejmuje przede wszystkim problematykę wyboru miejsca lub sposobu działania. Cele polityki określają przede wszystkim plany zagospodarowania przestrzennego różnego rodzaju (rzędu): jej istota polega na skłonieniu podmiotów gospodarujących do dokonywania takich wyborów co do miejsca czy sposobu działania, które zgodne są z ustaleniami planów.

Natomiast instrumentów dla tak rozumianej polityki przestrzennej poszukujemy w prawie: chodzi – jak wyżej podkreślamy – o skłonienie określonych podmiotów do dokonywania konkretnych wyborów przestrzennych, lub od drugiej niejako strony – o wykorzystanie określonej przestrzeni w sposób zgodny z założonym w planie. Ta symulacja odbywać się może w różny sposób, o czym za chwilę.

Tu natomiast wymaga podkreślenia, że powyższe rozumienie polityki przestrzennej odnosi jej zasadniczy ciężar do działalności – z punktu widzenia prawa – wykonawczej. Chodzi tu o wykonawstwo wszystkich szczebli, jest nim zarówno ustanowienie rozporządzeniem Rady Ministrów wspomnianego parku narodowego, jak i uchwalenie konkretnego planu zagospodarowania przestrzennego gminy czy decyzja zwolnienia od podatku inwestycji określonego typu na danym terenie. I jeszcze jedno, z polityką (ze strony władzy) mamy do czynienia tylko wówczas, gdy może ona dokonywać wyboru swojego działania, np. co do treści podejmowanego rozstrzygnięcia. W przypadku tzw. władzy związanej, a więc wówczas gdy w określonej prawem sytuacji faktycznej organ zobowiązany jest działać w sposób, przepisami nakazany, np. wymierzyć opłatę rekultywacyjną określonej wysokości – o polityce mówić nie można. Jest to tylko związane ustawami stosowania prawa, wiążącego zarówno organ, jak i drugą stronę.

Dlatego powiedzieliśmy, że polityka może być prowadzona jedynie w ramach „luzów" pozostawionych władzy przez prawo. Dlatego też zostało podkreślone, że z prawnego punktu widzenia polityka należy przede wszystkim do sfery wykonawczej.

A w sferze tworzenia prawa? Ta płaszczyzna polityki przestrzennej również została uprzednio wymieniona. Otóż trzeba stwierdzić, że na tym polu, na polu ustawodawstwa i aktów wykonawczych służących uszczegółowieniu i większej konkretyzacji treści ustaw, polityka przestrzenna oznacza stwarzanie prawnych uwarunkowań gospodarki przestrzennej (zarówno w szerokim, jak i wąskim rozumieniu), wśród których działają zarówno podmioty gospodarcze, jak i władze oraz instrumentów polityki przestrzennej, a więc tworzenie prawnych możliwości oddziaływania przez władzę na konkretne podmioty gospodarujące (lub ich kategorie) w konkretnych warunkach przestrzennych.

Ta płaszczyzna rozważań o polityce przestrzennej nie dotyczy, teoretycznie rzecz biorąc, centralnego planisty i innych centralnych organów administracji państwowej ani też terenowych organów władzy i administracji, działają one bowiem zawsze i jedynie w ramach prawa istniejącego i w jego ramach prowadzą swoją politykę. Powiadamy jednak, „teoretycznie rzecz biorąc", rozumiemy bowiem, że w praktycznych mechanizmach sprawowania władzy w Polsce udział naczelnych organów administracji państwowej (do nich również

centralny planista – Komisja Planowania przy RM) jest niebagatelny również i w tworzeniu prawa. Ocenę tego stanu rzeczy pozostawiamy na uboczu rozważań.

Kształt instrumentów polityki przestrzennej zależy jednoznacznie od metod wykonywania zarządu państwowego w ogólności. W szczególności trzeba tu zwrócić uwagę, że zmiany zachodzące obecnie w ramach reformy gospodarczej prowadzą do usamodzielnienia prawnego podmiotów gospodarujących sektora uspołecznionego: jednostek państwowych i spółdzielczych. Oznacza to w kategoriach prawnych, że przestaje być dopuszczalne bezpośrednie (dyrektywne) oddziaływanie na te jednostki bez upoważnienia ustawowego, a więc czy to poprzez polecenia służbowe lub tzw. wewnętrzne akty zarządzania (tzw. samoistne uchwały Rady Ministrów, kompetencyjne zarządzenia ministrów, „polecenia koordynacyjne", wytyczne itp.) czy to poprzez dyrektywy planowe. Funkcja prawna planu społeczno-gospodarczego i dyrektyw planowych zmienia się w nowych warunkach istotnie: plan, jako taki, przestaje mieć siłę bezpośredniego oddziaływania na podmioty gospodarujące, chyba że ustawa określi expressis verbis, iż takie czy inne postanowienia planu (o ściśle określonym zakresie i treści) wiążą uczestników obrotu prawnego – podmioty gospodarujące. Jest to oczywistą konsekwencją wspomnianej poprzednio autonomicznej pozycji podmiotów gospodarujących w obrocie prawnym, w systemie zarządzania. Można na nie oddziaływać przecież jedynie za pośrednictwem środków ściśle prawem określonych i w zakresie ustalonym tym, że prawem, a treść planu nigdy takim warunkom nie odpowiada, jego zakres zaś jest zawsze, w kolejnych generacjach czy opracowaniach zmienny. Jest to cecha planu a nie jego wada.

Czymże jest plan w takich warunkach? Komu służy? Pomijając wspomniane ustalenia planu, które na mocy szczegółowych dyspozycji ustaw, wiążą innych tak, jak wiąże prawo, plan ma dla nich (dla różnych podmiotów gospodarujących) wartość informacyjną. Natomiast dla władzy plan ma (odzyskuje wreszcie!) znaczenie podstawowe, takie, jakie każdy plan powinien posiadać: jest dla danego ogniwa zarządzania wytyczne jego własnej działalności. Plan jest więc dokumentem danego ogniwa zarządzania, wytycza jego kierunek działania, cele przed nim stojące. Te cele i zadania dane ogniwo zarządzania realizować będzie za pośrednictwem przewidzianym prawem (nie planem lecz ustawami!) środków – instrumentów prawnych. Będzie więc realizować określoną planem politykę przestrzenną (gdy mowa o zagadnieniach przestrzennych), a plan stanowić ma kryterium oceny przekształceń zachodzących w przestrzeni, kryterium skuteczności stosowanych przez to ogniwo zarządzania instrumentów realizujących.

To co powyżej powiedziano, to nie teoria wyprowadzona z niejasnych „założeń reformy", lecz prosta interpretacja obowiązującej ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym. Jest tam powiedziane m.in., że „treść i zakres planu wojewódzkiego ustalają samodzielnie wojewódzkie rady narodowe" (brak miejsca nie pozwala na więcej przykładów). Cóż to oznacza? Ni mniej, ni więcej tylko to, że plan taki stanowi wytyczne dla własnej działalności wojewódzkich organów władzy i administracji państwowej w organizowaniu zaspokajania potrzeb miejscowego terenu. Bo jakże inaczej, jak plan taki (którego treść zależna jest od potrzeb miejscowych) miałaby wiązać wprost kogokolwiek innego, tzw. osobę trzecią? Natomiast mając taki plan władza wojewódzka działa (stosując prawem przewidziane instrumenty) opierając się na mocnej podstawie merytorycznej, wie wtedy, do czego zmierza.

W ostatnich latach planowanie stało się „zadaniem do wykonania", czynnością zupełnie niezależną od potrzeb bieżącego zarządu, który prowadzony był bez merytorycznego związku z planem, według odrębnych wytycznych, zarządzeń, poleceń władz zwierzchnich. Tymczasem planowanie i plan ma sens tylko wówczas, jeżeli stanowi pomoc i wytyczną w działaniu a nie przeszkodę, jeśli stanowi kryterium oceny prawidłowości następującej w wyniku owego

„zaplanowania" działalności. Takie rozumienie planu i planowania jako wytyczne dla własnej działalności danego ogniwa zarządu państwowego stanowi istotę obowiązującej ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym.

Z planem zagospodarowania przestrzennego może być nieco inaczej. Tradycyjnie niektóre jego części wiążą przy planowaniu niższego szczebla, a także wiążą w niektórych systemach prawnych osoby trzecie.

W naszym systemie prawnym moc wiążąca planu zagospodarowania przestrzennego polega na tym, że wykorzystywanie terenów (a także większość innych zachowań przestrzennych pdlega reglamentacji prawnej na gruncie ustaw szczegółowych, np. ustawy o gospodarce gruntami, o ochronie przyrody, o ochronie środowiska, o ochronie gruntów, prawa budowlanego, wodnego, górniczego itp.). Poza szczegółowymi zasadami przeznaczenia gruntów, kształtowania zabudowy, uzbrojenia terenu i jeszcze niektórymi innymi zagadnieniami w zakresie, których podstawę stanowi sama ustawa o planowaniu przestrzennym, we wszystkich innych przypadkach podstawę podejmowania działań reglamentacyjnych dają tamte, właściwe ustawy przedmiotowe. Natomiast ustawa o planowaniu przestrzennym określa tryb opracowywania, uzgadniania i zatwierdzania planów zagospodarowania przestrzennego, których treści wiążą przy podejmowaniu decyzji administracyjnych i innych działań prawnych, których stosowanie przewidują ustawy przedmiotowe. Tak więc i plan zagospodarowania przestrzennego obowiązuje przede wszystkim pośrednio, w takim zakresie, w jakim podstawę prawną dla czynności władczych stwarzają owe działowe ustawy prawa przedmiotowego w toku opracowywania planu zależy więc jego przydatność w obrocie prawnych, jego też lub inaczej rozumiana moc wiążąca.

Wprawdzie w wielu zakresach wskazane rozwiązania nie są jeszcze sprawą zamkniętą (oczekują na przepisy wykonawcze), to jednak dość wyraźnie dostrzegamy tendencje decentralizacyjne, które nie mogą pozostać bez wpływu na kształtowanie i realizowanie polityki przestrzennej. Prawne gwarancje organizacyjnej i majątkowej samodzielności przedsiębiorstw państwowych, organizacji spółdzielni, rzemiosła itp. stwarzają podstawy autonomicznego ich występowania również w sferze nas interesującej. Jest to nie tylko kwestia autonomii w ich planowaniu (a więc również programowaniu ich inwestycji), ale też np. większa swoboda w sferze zrzeszania się podmiotów gospodarczych lub tworzenia powiązań kooperacyjnych, a tym samym tworzenia przestrzennie zintegrowanych i względnie trwałych układów gospodarczych (wspólne inwestycje, trwałe więzi w obrocie towarowym, przestrzenna koncentracja zarządzania). [...]

[...] Dla polityki przestrzennej sprawą istotną jest stworzenie organizacyjno-prawnych ram koordynacji terytorialnego i gałęziowego widzenia celów i zadań „publicznej polityki przestrzennej". Taką rolę odgrywały dotychczas na szczeblu centralnym przede wszystkim uchwały rządowe określające kierunki rozwoju danego regionu, a zwłaszcza obszarów przemysłowych (GOP, LGOM, LZ)/. Te samoistne uchwały RM wydawane w ramach generalnych kompetencji rządu przekraczały wagę ich skutków gospodarczych i społeczno-politycznych, niejedną regulację ustawową. Uchwały te z reguły nie znajdowały wsparcia w planowaniu regionalnym i w znacznej mierze pozostawały deklaracją (zwłaszcza dla władz terenowych), natomiast służyły jako narzędzie kształtowania na danym obszarze preferencyjnego statusu określonego resortu. Wydaje się, że takie centralne „programy rozwoju" regionów winny mieć

wyraźniejszy status i jasne odniesienie do systemu planowania i stanowienia prawa. Pewnym sygnałem w tym zakresie jest uchwała sejmu z kwietnia 1983 r. o NSPG na lata 1983-1985 zobowiązująca RM do określenia preferencyjnych zasad uprzemysłowienia północnej i północno-wschodniej Polski. Ale chciałoby się, by takie uchwały podejmowane były na gruncie ustawy o planowaniu przestrzennym i miały bezpośrednie odniesienie zarówno do planów społeczno-gospodarczych, jak i do budżetu państwa. Szczególnie ważna jest tu relacja między tym, co nazywamy polityką regionalną państwa (polityką wobec regionów) a własną polityką władz terenowych (polityką regionalną).

W gospodarce przestrzennej istotną rolę odgrywały dotąd także różnorakie programy i plany wyrażające interesy rolnictwa (programy scalania gruntów, zwalczania erozji, gospodarki ziemią), przemysłu (programy ochrony terenów górniczych, rekultywacji, zagospodarowania stref ochronnych zakładów przemysłowych), leśnictwa, gospodarki wodnej itd. Znaczenie tych programów zależało od politycznego znaczenia sfery życia gospodarczego, której program dotyczył. Niekiedy jednak (jak w przypadku programów ochrony powierzchni terenów górniczyc) znajdowało to wyraz formalny w zdecydowanej preferencji tychże programów resortowych nad terenowymi aktami planowania przestrzennego. W przyszłości należy jednoznacznie określić prawny charakter przestrzennych programów (planów) resortowych, a zwłaszcza ich stosunku do publicznych aktów planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego. Zmusza do tego (i częściowo udziela odpowiedz) nowy ustrój przedsiębiorstw państwowych oraz nowe uregulowanie ustroju rad narodowych i administracji państwowej. Jeżeli pewne sfery życia gospodarczego (np. górnictwo) lub inne sfery życia kraju (np. ochrona przyrody, stref uzdrowiskowych itp.) usprawiedliwiają nadanie publicznego charakteru programom przestrzennym dotyczącym tych sfer, to należy to uczynić w sposób jednoznaczny i otwarty poprzez regulację ustawową. W szczególności należy zapewnić jawność ich ustaleń, a w każdym razie tych ustaleń, które mogą mieć znaczenie dla innych podmiotów korzystających z danej przestrzeni.

Tu dochodzimy bowiem do kolejnej istotnej cechy publicznej polityki przestrzennej. Jest nią integralny w sensie terytorialnym charakter publiczny aktów planowania. Oznacza to, że jedyną wartość dla obrotu prawnego i dla polityki władz mogą mieć (powinny mieć) terytorialne plany zagospodarowania przestrzennego. Chodzi o plany terytorialne różnych szczebli i rodzajów: krajowy, wojewódzkie (regionalne), miejscowe oraz o plany obszarów funkcjonalnych, ale zawsze kompleksowe, konsumujące ostatecznie różne projekty i programy (plany) resortowe, zakładowe, problemowe itp. Mówiliśmy o tym, że interesy poszczególnych podmiotów gospodarujących, działów, branż, a także mieszkańców, muszą być koordynowane, a efekt tej koordynacji, plan zagospodarowania przestrzennego powinien stanowić przesłankę polityki przestrzennej władzy.

I dlatego uważamy za niezbędne jednoznaczne wyróżnienie spośród dokumentów stanowiących materiały wyjściowe procesu planowania tych, które wiążą planistę w sposób prawny (wynikają z ustawodawstwa, jak park narodowy z panującymi tam

ograniczeniami, uzdrowisko, program ochrony terenów górniczyc)/oraz tych, które stanowią tylko wniosek ze strony zainteresowanego podmiotu (choćby był to podmiot najwyższej rangi, np. minister z programem rozwoju określonej branży).

W efekcie, w treści zatwierdzonego planu zagospodarowania przestrzennego znajdą odzwierciedlenie zarówno owe uwarunkowania prawne polityki przestrzennej (powszechne, jak zakaz przeznaczania gruntów rolnych określonych klas na cele nierolnicze i miejscowe, jak ograniczenia na terenie konkretnego parku narodowego), jak i przyjęte do realizacji (lub lepiej powiedzieć, do koncepcji zagospodarowania) inne idee dotyczące zagospodarowania terenu, rozmieszczenia funkcji itp. – cele polityki przestrzennej.

W jaki sposób może władza publiczna oddziaływać na zachowania uczestników gospodarki przestrzennej? Wydaje się nam, że przede wszystkim można wymienić tu działania poprzez stwarzanie różnego rodzaju preferencji o charakterze przestrzennym. Zaliczymy tu zarówno działania faktyczne, jak i prawne, tworzące korzystne warunki do podejmowania określonych działań przez użytkowników przestrzeni. Chodzi więc zarówno o wybudowanie nowej szosy czy drogi dojazdowej, komunalnej oczyszczalni ścieków, o wyznaczenie terenów pod budownictwo mieszkaniowe, indywidualne czy wielorodzinne, o zamówienia rządowe (i ze strony władz lokalnych) na podjęcie konkretnych działań np. inwestycyjnych na określonym terenie. Zaliczymy tu również terytorialne zróżnicowanie systemu podatkowego (w tym miejscu nie jest istotne, kto miałby uprawnienia do dokonywania takiego zróżnicowania: władza centralna czy władze lokalne), a także cały zespół zagadnień polityki kredytowej państwa (tańsze i droższe kredyty, zależnie od obszaru i rodzaju działania, o które chodzi).

W tym miejscu – nie rozwijając dalej powyższych przykładów – chcemy zwrócić uwagę na wprowadzenie do naszego słownictwa zarówno legislacyjnego, jak i potocznego pewnego rozróżnienia, które jest nieprecyzyjne i już z tego powodu zaczyna przynosić istotne szkody w sferze obrotu prawnego. Chodzi o podział środków oddziaływania na środki prawne i ekonomiczne. Otóż jest dla nas niewątpliwe, że zarówno decyzja budowlana, jak i nakaz podatkowy, zarówno ograniczenia w zabudowie, jak i przydzielone dotacji to są środki prawne, *tyle że z punktu widzenia adresata jedne mają charakter decyzji (czy ogólnej normy prawa) wiążącej, bezpośrednio do niego skierowanej, inne zaś mają charakter stymulacyjny, „luźniejszy" w tym sensie, że ich zastosowanie zależy niejako od polityki państwa w danej dziedzinie czy w danym okresie. Rozróżnienie środków ekonomicznych i prawnych mogłoby mieć sens, gdyby do „ekonomicznych", (ale nie jest to w żadnym stopniu klasyfikacja jurydyczna) zaliczyć te, które w warunkach gospodarki rynkowej występują samoistnie, u nas zaś są zastępowane czynnościami władzy. Ale wtedy – paradoksalne – do środków „ekonomicznych" należałoby zaliczyć rozdzielnictwo i limity towarów i dewiz, a także siły roboczej, oparcie ceny umownej na kalkulacji a nie na prawie popytu i podaży, administracyjne określanie kursów walut w obrocie wewnętrznym i zagranicznym, ustanawianie warunków udzielania kredytów nie przez same banki, lecz przez ich ogniwa zwierzchnie itp*.

Wspomniana poprzednio, rozwijająca się tendencja do działania „środkami ekonomicznymi" (jak ładnie to brzmi w odróżnieniu od środków prawnych czy wręcz administracyjnych) prowadzi już obecnie do zagubienia siły oddziaływania poszczególnych rodzajów tych środków na jednostki gospodarujące. Kolejne „opłaty", „wpłaty" i „składki" na różne fundusze przestają odnosić skutki zamierzone. Są przyjmowane zbiorczo, jak wszystkie ciężary publiczne, a wzmiankowane w prasie codziennej nowe stanowiska w księgowości przedsiębiorstw: do wyszukiwania luk w tym systemie, do buchalteryjnego uzyskania dodatnich wyników finansowych nie są ani kaczką dziennikarską, ani gorzkim żartem, lecz patologią życia społecznego wymuszoną przez pewien sposób rozumienia reformy gospodarczej i to w centrali. […]

[…] Należy tu dalej cały arsenał środków prawnych związanych z tworzeniem rezerw gruntowych i wyprzedzającą budową infrastruktury technicznej na potrzeby komunalne i państwowe, a także (jakby w odwrotnym kierunku) zespół środków pozwalających następnie (zgodnie z planem zagospodarowania) na redystrybucję terenów na rzecz użytkowników. Dla pierwszej fazy istotne może być i wywłaszczenie i prawo pierwokupu i wykup. Aby jednak można było środki te stosować w ramach określonej polityki gospodarki terenami, miasta i gminy muszą mieć zawarowaną prawnie samodzielność majątkową, planistyczną i finansową. Bez tego, a także bez odpowiednich mechanizmów odpowiedzialności (organu wykonawczego przed radą a radnych przed wyborcami) o jakiejkolwiek polityce w gospodarce terenami i w ich zagospodarowaniu technicznym, o racjonalnym i wyprzedzającym planowaniu mówić nie można. Sama ustawa o radach narodowych i samorządzie terytorialnym nie daje tu wystarczających gwarancji. Niestety, nie stwarza ich w pełni ani ordynacja wyborcza do rad narodowych, ani prawo budżetowe, ani ustawa o planowaniu przestrzennym, ani nowa ustawa o gospodarce gruntami.

W „drugą stronę" mamy takie instrumenty, jak sprzedaż nieruchomości (dotyczy to Państwowego Funduszu Ziemi), dzierżawę, a w miastach użytkowanie wieczyste. Znowu chciałoby się, by przeznaczenie nieruchomości państwowych do sprzedaży czy użytkowania wieczystego było elementem polityki przestrzennej czy ściślej – polityki gospodarki terenami. To wymaga jednak innego niż obecnie planowania przestrzennego i innych (patrz wyżej) mechanizmów funkcjonowania władzy lokalnej. Na marginesie zaś można przypomnieć, że niemal do końca fazy projektowej ustawy o gospodarce terenami istniała obawa, że nastąpi całkowite zerwanie z użytkowaniem wieczystym na rzecz przeniesienia własności w formie sprzedaży. Dla projektodawców wydawały się być ważniejsze względy polityki fiskalnej państwa (możliwość wydrenowania rynku przez zmuszenie dotychczasowych i przyszłych użytkowników do nabycia gruntu). Tymczasem na całym świecie konstrukcje emfiteutyczne przeżywają renesans (wynika to wprost z literatury przedmiotu), u nas tworzy się nowe, doskonałe instrumenty wzmożenia spirali inflacyjnej. Są na świecie różne formy udostępniania gruntów, a zależy to bardzo często do zakresu opiekuńczej funkcji państwa. Jeżeli socjalistyczna forma ustroju do czegoś zobowiązuje, to mieszkalnictwo i dystrybucja gruntów (np. stanowiących własność państwa czy miasta) na te cele w różnych formach prawnych niewątpliwie powinna być stosowana. Nie trzeba się wstydzić „budownictwa mieszkaniowego dla ubogich warstw społeczeństwa", realizowanego w formach jednorodzinnych i wielorodzinnych. Większość rodzin pracowniczych w Polsce należy do „ubogich warstw społeczeństwa".

Szczególną pozycję pośród indywidualnych środków polityki przestrzennej zajmują tzw. wskazania lokalizacyjne i decyzja lokalizacyjna. Brak miejsca nie pozwala szczegółowo omawiać tej problematyki. Trzeba tylko zauważyć, że zasięg związania wskazaniami lokali-

zacyjnymi powinien być ograniczony do określonych ściśle prawem najważniejszych inwestycji państwowych. W innych przypadkach władza publiczna powinna zadowolić się udzieleniem wskazań lokalizacyjnych wyłącznie o charakterze informacyjnym. Wybór miejsca inwestowania powinien spoczywać w ręku inwestora (reforma gospodarcza), przy ścisłej kontroli przestrzegania przezeń postanowień prawa i miejscowego planu zagospodarowania (uwarunkowania, o których była mowa). Kluczowym aktem w tym zakresie powinna być decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji albo umowa o analogicznej wartości, zawierana między władzą terenową a przyszłym inwestorem, a następnie pozwolenie budowlane i dalsze akty tzw. nadzoru budowlanego i „przestrzennego". Nie należy jednak czynić z tych decyzji aktów „samoistnych", tzn. jakby niezależnych od obowiązującego planu zagospodarowania. A tak niezależnie od intencji wygląda rzecz na gruncie ustawy o planowaniu przestrzennym, która upoważnia co prawda rady narodowe stopnia podstawowego do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ich miast i gmin, ale decyzję lokalizacyjną składa w ręce wojewody i wojewódzkiej rady narodowej – w odniesieniu do wszystkich niemal inwestycji. Nie chodzi tu o kwestionowanie takiego ułożenia kompetencji lokalizacyjnych, lecz o wskazanie, że w efekcie następuje pozbawienie władz stopnia podstawowego wpływu na te rozstrzygnięcia, szczególnie w przypadku kolizji stanowisk władz stopnia podstawowego i władz wojewódzkich. Jaką politykę przestrzenną mogą prowadzić władze miast i gmin w takiej sytuacji prawnej? Nie mogą się nawet nigdzie od decyzji wojewody odwołać, bo jak na razie w naszym systemie prawnym władza nie ma prawa odwołać się w trybie prawnym od decyzji władzy wyższej. Takich „niedociągnięć" w nowej ustawie o planowaniu przestrzennym jest wiele.

Wspominaliśmy już wcześniej o bezwzględnym warunku, jaki spełnić muszą prawne środki organizacji przestrzeni, by można było o nich mówić jako o środkach polityki przestrzennej. Podsumowując tę część wywodu podkreślmy raz jeszcze, że warunkiem tym jest powiązanie wszelkich środków prawnych z zagospodarowania przestrzennego z planistycznymi podstawami tego zagospodarowania. Dotyczy to środków służących pozyskiwaniu i dysponowania terenami, zmianie sposobu użytkowania terenu, jego zabudowy. Wywłaszczenie nieruchomości, skorzystanie z prawa pierwokupu, podejmowane akty nadzoru urbanistyczno-budowlanego nie mogą być działaniami doraźnymi, muszą się składać na wcześniej sformułowaną i znaną uczestnikom gospodarki przestrzennej wizję zagospodarowania danego obszaru. Już samo wyłączenie możliwości doraźnego i pospiesznego działania ogranicza niefrasobliwość w gospodarowaniu przestrzenią. Temu założeniu odpowiada np. rozwiązanie normatywne trybu przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, w którym wyłączenie tych gruntów z produkcji uwarunkowane jest upływem 3-letniego okresu od momentu wydania zgody na zmianę przeznaczenia.

Skuteczność prawnych środków realizacji polityki przestrzennej zależy w znacznej mierze od wewnętrznej harmonii systemu prawa. Np. określona polityka przestrzenna w zakresie budownictwa letniskowego musi znaleźć stosowny wyraz w wielu regulacjach odnoszących się do planowania przestrzennego i wyznaczania terenów budowlanych na wsi do prawa lokalowego i budowlanego, czy wreszcie do zasad przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych pod budownictwo letniskowe, do cywilno-prawnych zasad obrotu nieruchomościami, do prawa ochrony przyrody. Musi też znaleźć wsparcie w organizacyjno-prawnych ramach kredytowania budownictwa, zaopatrzenia w materiały budowlane itp. […]

[…] Wielość polityk przestrzennych, rozumiana jak wyżej przedstawiono, stawia w nowym świetle dyskusję o instrumentach polityki przestrzennej. Nie trzeba jednak wiele dodawać do wcześniejszych rozważań, może tylko to, że jest rzeczą ustawodawcy (polityka

przestrzenna w sferze tworzenia prawa) dokonać jednoznacznego podziału okresów działania i kompetencji (owych instrumentów) między różne szczeble władzy publicznej. Jest to klucz do problemu, omawianie tego zagadnienia wykracza jednak poza ramy studium.

Przyjmując wielość podmiotów kształtujących samodzielnie politykę przestrzenną, należy z naciskiem podkreślić szczególną rolę planowania jako podstawowej i pierwotnej płaszczyzny uzgadniania częstokroć odmiennych założeń, celów i zadań formułowanych przez wspomniane podmioty. Polityka przestrzenna (we właściwym znaczeniu tego terminu) nie może być sumą przypadkowych przedsięwzięć, ani też ciągiem ad hoc uzgadnianych działań. Uzgodnienia towarzyszące każdemu działaniu w przestrzeni (służącej wielu interesom wielu podmitów) muszą dokonywać się w fazie planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego, a więc w fazie wyprzedzającej działanie. W przeciwnym razie działania te nie będą realizowały polityki, nie będą ją „tworzyły" w tym sensie, w jakim często dokonywane lokalizacje inwestycji przemysłowych stawały się ex ante podstawą formułowania polityki przestrzennej. W tym przypadku polityka przestrzenna była formą tłumaczenia i usprawiedliwiania dokonanych działań a nie ich sygnalizowania i synchronizacji. Wydaje się, że refleksje te winny nam towarzyszyć przy ocenie prawnej organizacji planowania, a zwłaszcza planowania przestrzennego, oraz ocenie prawnych powiązań sfery planowania z ogółem środków służących gospodarce przestrzennej. […]

[…] Można też zauważyć, że system planowania nie musi „rozwijać się" od góry do dołu. Plan centralny, jak mówiliśmy, (również krajowy plan przestrzenny) może stanowić dokument działania centrum, ze studiami szczegółowymi dotyczącymi poszczególnych regionów czy problemów (regionalna polityka państwa). Planowanie terytorialne może narastać jakby od dołu i w układach poziomych, tak jak w istocie rzeczy rozrastają się i komplikują układy funkcjonalno-przestrzenne. I wcale oba te nurty planowania (centralne i terytorialne) nie muszą wiązać się w jeden system, mogą go zastąpić instrumenty polityki przestrzennej centrum, oddziałujące pośrednio lub bezpośrednio na treści terytorialnych aktów planowania. […]

[…] W gospodarowaniu przestrzenią nie należy żadnym interesom pozostawiać nadmiernej swobody, a tym bardziej nie należy popadać z jednej skrajności w drugą. Każda decyzja w omawianym zakresie winna być efektem wyważenia interesów różnych szczebli terytorialnego układu kraju, różnych interesów resortowych. Efekt ten muszą zapewnić skomplikowane częstokroć i przez to trudne do opracowania procedury planistyczne, lokalizacyjne, procedury obejmujące zmiany sposobu użytkowania terenów itp. Nie należy przy tym przyjmować generalnej zasady podporządkowania jednych interesów innym. Tak więc terytorialny system kształtowania polityki przestrzennej nie musi oznaczać – jak pisaliśmy – układu hierarchicznego idącego od szczebla centralnego do lokalnego. Nie przeszkadza to jednak równocześnie temu, by konkretne normy prawne dawały centralnym organom administracyjnym uprawnienia silniejsze od uprawnień terenowych organów przedstawicielskich. Również plany zagospodarowania przestrzennego wyższego rzędu powinny w pewnym, ściśle określonym zakresie oprócz treści informujących zawierać ustalenia bezwzględnie wiążące dla planów innych szczebli układu terytorialnego.

Sprawy te muszą być precyzyjnie rozstrzygane ustawami: ustawą o planowaniu przestrzennym i innymi, zarówno „funkcjonalnymi" (prawo budżetowe), jak i działowymi (ustawa o gospodarce terenami i dziesiątki innych). Każda z nich wymaga szczegółowego oglądu z punktu widzenia instrumentarium polityki przestrzennej. Każda z nich bowiem, rozstrzyga o hierarchizacji interesów różnych użytkowników przestrzeni, o sposobach rozstrzygania zachodzących między tymi interesami konfliktów. […]

7.2.Spostrzeżenia i wnioski w kontekście współczesnych problemów prawnych dotyczących regulacji gospodarowania przestrzenią

Przedmiotowy artykuł zawiera liczne spostrzeżenia i tezy, możliwe do odniesienia we współczesnej dyskusji na temat roli prawa w planowaniu przestrzennym. Oczywiście, podstawą do wskazanych, formułowanych przez autorów tez jest stan prawny z lat 80. W przypadku przedmiotowego tematu (aspekty prawne planowania przestrzennego) w pewnym zakresie komplikuje to swobodę dokonywania współczesnych odniesień. Nie dość bowiem, że w momencie przygotowania tekstu regulacje prawne były znacznie odmienne od współczesnych, to na dodatek determinowały je zupełnie odmienne uwarunkowania ustrojowe. Niemniej, zachowując to zastrzeżenie, można wyodrębnić w artykule pewne istotne płaszczyzny dla aktualnej dyskusji. Przede wszystkim dotyczy to:

- Dyskusji o celach polityki przestrzennej, ich definiowaniu (autorzy używają sformułowania „właściwe użytkowanie terenów") oraz ich realizacji przez plany zagospodarowania przestrzennego.
- Wyodrębnienia płaszczyzn dotyczących kontekstu prawnego w planowaniu przestrzennym. Autorzy zaproponowali: (1) uwarunkowania prawne polityki przestrzennej (standardy, ograniczenia, zakazy) oraz (2) środki oddziaływania, przy okazji których prawo przewiduje konkretne instrumenty. Na podkreślenie zasługuje, że autorzy zastrzegali umowność niniejszej klasyfikacji.
- Określenie kategorii prawnych polityki przestrzennej, czyli: (1) tworzenia prawa (tworzenie podstaw na oddziaływanie przez władze publiczne na podmioty gospodarujące) oraz (2) płaszczyzny wykonawczej. To względem tej ostatniej płaszczyzny autorzy podkreślili, że polityka przestrzenna może być prowadzona w ramach luzów pozostawionych przez prawo.
- Zakresu rygoryzmu rozwiązań prawnych. Autorzy odnosząc się do rozwiązań z lat 80. za nieporozumienie uznali odchodzenie od władczych, policyjnych środków ochrony przestrzeni. Rozważali również zakres szczegółowości związanych z planowaniem przestrzennym zakazów i nakazów, formułowanych na szczeblu centralnym.
- Podkreślenia konieczności tworzenia organizacyjno-prawnych ram koordynacji terytorialnego i „gałęziowego" celów i zadań polityki przestrzennej. Przekładało się to na weryfikację skuteczności prawnych środków realizacji polityk przestrzennych, zależnych od wewnętrznej harmonizacji systemów prawa.
- Postulowanego przez autorów wymogu kompleksowości i konsekwencji polityki przestrzennej. Obejmowało to również wymóg stabilności ustaleń planistycznych (jak postulowali autorzy – ich niezależności od określonych koniunktur).

Uzupełniająco zaakcentować należy zawarte w artykule postulaty, dotyczące poszerzenia wpływu analiz naukowych na ustalenia planistyczne, a także rozważania na

temat kierunku rozwoju planowania przestrzennego. W tym ostatnim przypadku autorzy podkreślili, że system planowania przestrzennego nie musi rozwijać się wyłącznie z góry na dół (od władzy centralnej do władzy lokalnej), ale że szersze rozstrzygnięcia planistyczne mogą także wynikać z pomysłów i koncepcji formułowanych oddolnie.

Wszystkie wskazane powyżej problemy są bardzo ważne i aktualne również we współczesnej dyskusji na temat roli prawa w planowaniu przestrzennym. Dotyczy to też celów polityki przestrzennej. Autorzy słusznie zauważali ich szeroki zakres oraz występujący problem z ich odniesieniem do zróżnicowanych, powiązanych ze sferą planowania przestrzennego płaszczyzn. Niewątpliwie w aktualnej literaturze cele polityki przestrzennej są znacznie szerzej doprecyzowane, zwłaszcza w dyskusji międzynarodowej [Healey 2004; Nadin 2006; Tewdwr-Jones 2006;]. W związku z powyższym, ograniczenie się do powołanego przez M. Kuleszę i W. Pańko sformułowania „właściwe użytkowanie terenów" byłoby zdecydowanie niewystarczające. Ujęcie prawnicze powinno zresztą określać jedynie pewne podstawy w analizowanym zakresie. Podstawy te powinny pozwalać w określony sposób ukierunkować wykładnię przepisów. Za lepiej ukierunkowany od: "właściwego użytkowania terenów" cel można uznać wynikające z obecnie obowiązujących przepisów „kształtowanie i ochronę ładu przestrzennego" [Nowak; Lorens 2020]. Niemniej, oczywiście nie jest to wystarczające, nie gwarantuje adekwatnego do potrzeb ukierunkowania polityk przestrzennych. Ponadto trzeba podkreślić, że określone w obowiązującej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu cele są wymienione w sposób bardzo chaotyczny. Propozycja szerszego i kompleksowego ujęcia celów została zawarta w *Raporcie Przestrzenne Zagospodarowanie Kraju* [2022]. Wyodrębniono tam: (1) zapewnienie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i kulturowego, (2) kształtowanie struktury przestrzennej kraju odpornej na zagrożenia naturalne, (3) kształtowanie i wzmacnianie policentrycznego, konkurencyjnego, otwartego na Europę, systemu osadniczego, (4) kształtowanie i ochronę ładu przestrzennego, (5) kształtowanie rozwoju kraju na podstawie systemu miejskich obszarów funkcjonalnych, (6) przeciwdziałanie nadmiernej polaryzacji przestrzennej, (7) rozwój struktur funkcjonalno-przestrzennych oraz infrastruktury dla transformacji i bezpieczeństwa energetycznego, (8) kształtowanie systemu powiązań transportowych, (9) zrównoważone wykorzystanie przestrzeni morskiej Bałtyku oraz (10) integrację transgraniczną układów przestrzennych. Przedmiotem dyskusji może być to, czy wszystkie wskazane cele warto ująć w ustawie (generalnie nie ma przeciwskazań). Ważniejsze jednak jest ich adekwatne zaadoptowanie przez (stanowiące akty prawne powszechnie wiążące) plany zagospodarowania przestrzennego na szczeblu lokalnym. Zasadniczo należy stwierdzić możliwość uwzględnienia w planach większości ze wskazanych celów. Część z nich wymaga oczywiście adekwatnego ujęcia i doprecyzowania na wyższym szczeblu (też w ramach strategicznego planowania przestrzennego), a część jest dostosowana jedynie do określonych kategorii terenów (np. cele nr 9 i 10). Z drugiej strony trzeba wskazać, że w ramach aktualnej praktyki planistycznej cele te nie są w znacznym stopniu realizowane. Samo ich przeniesienie do sfery regulacji prawnej niewiele pod tym względem by zmieniło. Z powyższym wiąże

się inny, dostrzeżony przez autorów problem, dotyczący braku adekwatnych do potrzeb powiązań pomiędzy zróżnicowanymi sferami planowania przestrzennego. Z perspektywy lat 80. dotyczyło to koordynacji terytorialnego i „gałęziowego" ujęcia celów polityki przestrzennej. W aktualnej literaturze w zdecydowanie szerszym zakresie akcentuje się przestrzenny (terytorialny) wymiar zróżnicowanych procesów rozwojowych [Noworól 2007; Markowski 2011; Nowakowska 2017] oraz konieczność integracji polityk rozwoju [Markowski 2015; Lopez, Trigal 2015]. Znajduje to przełożenie na konieczność wypracowywania syntetycznego ujęcia zagadnień architektoniczno-urbanistycznych, środowiskowo- przyrodniczych, czy kulturowych i przełożenia ich na sferę prawną. Ten wątek, dotyczący wyzwań i barier związanych z opracowaniem syntetycznej *terminologii jest w aktualnych publikacjach zdecydowanie szerzej rozwinięty* [Giedych 2021; Tomczak, Nowak 2021; Nowak *et al.* 2022]. Zresztą zakres zagadnień, do których coraz szerzej musi odnosić się planowanie przestrzenne, wciąż staje się większy. Aktualnym wyzwaniem pozostaje dopasowanie planowania przestrzennego do popandemicznej polityki zdrowotnej [Śleszyński *et al*. 2022; Nowak, Simon 2022] oraz do wyzwań w zakresie zmian klimatu [Blaszke *et al*. 2022]. Konieczne w tym zakresie jest również dostosowanie regulacji prawnych.

Zdefiniowanie roli prawa w planowaniu przestrzennym to niezmiennie poważne wyzwanie. Również w tym ujęciu bardzo wartościowym punktem odniesienia są refleksje autorów, wyrażone w przedmiotowym artykule. Wskazali oni na (1) płaszczyzny, w których można ujmować kontekst prawny w planowaniu przestrzennym, czyli uwarunkowania prawne i środki (instrumenty) oddziaływania, (2) kategorie prawne polityk przestrzennych, czyli tworzenie prawa i wykonywanie prawa. Jednocześnie podkreślili świadomość niepełności, ograniczoności takich klasyfikacji. Sklasyfikowane grupy są bowiem silnie wzajemnie powiązane, wręcz wzajemnie się przenikając. Odnosząc się do zaproponowanych klasyfikacji trzeba wskazać, że w aktualnej dyskusji, również w ujęciu prawnym zdecydowanie szerzej można postrzegać rolę instrumentów prawnych. Nie chodzi bowiem tylko o ich oddziaływanie na podmioty gospodarujące. Instrumenty prawne w planowaniu przestrzennym mają zdecydowanie szersze zadania: zapewnienie szerszej ochrony walorów przestrzeni. Obejmuje to oczywiście powstrzymanie niepożądanych działań podmiotów gospodarujących, ale łączy się również z kształtowaniem konkretnego podejścia władz publicznych różnych szczebli, ale także podwyższania poziomu kultury planistycznej. Niewątpliwie, wciąż istotnym punktem odniesienia pozostają „standardy, ograniczenia i zakazy". Zapewne najsłabszą rolę odgrywają w prawie te pierwsze (można ich się w wymiarze formalnym doszukiwać przede wszystkim w tzw. specustawie mieszkaniowej. Jest jednak ona stosowana w bardzo ograniczonym zakresie). Ograniczenia i zakazy są zawarte zarówno na szczeblu ustawowym, jak też mogą być (w ramach delegacji ustawowej) ujmowane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Właśnie zasadność konkretnych zakazów/ ograniczeń na tym szczeblu wywołuje najwięcej kontrowersji. Problem polega na tym, że wskazane ograniczenia/zakazy oceniane są przez sądy (po zaskarżeniu do nich planów miejscowych). Sądy muszą opierać się na przepisach

prawa, a przepisy prawa – tak jak wskazano powyżej – nie zawsze wystarczająco uwzględniają powyżej każdy kontekst związany z planowaniem przestrzennym [Nowa *et al.* 2021]. W konsekwencji dochodzi do sytuacji, w której bardzo ważne rozstrzygnięcia przestrzenne oceniane są przede wszystkim z perspektywy ewentualnego naruszenia zasady proporcjonalności ingerencji lub błędów formalnych. Ta perspektywa nie uwzględnia więc wszystkich złożoności związanych z planowaniem przestrzennym. W systemach o wyższym poziomie kultury planistycznej powyższe nie stanowi problemu. W przypadku Polski, w której diagnozuje się ogromny chaos przestrzenny [Śleszyński *et al.* 2020], tak ważna rola kryteriów prawnych prowadzi do nieadekwatnych systemowych potrzeb rozwiązań.

Za ciekawe należy uznać spostrzeżenie autorów, że polityka przestrzenna może być realizowana w ramach luzów stworzonych przez prawo. To stwierdzenie pokazuje zróżnicowany zakres podejść do planowania przestrzennego, z perspektywy różnych dyscyplin. Zapewne z perspektywy urbanistycznego/geograficznego punktu widzenia ocena taka byłaby uznana za marginalizującą rolę polityki przestrzennej. Z kolei, z perspektywy prawnej te stwierdzenie może być postrzegane jako bardziej techniczne określenie konkretnych kompetencji. Niemniej, właśnie ze względu na konieczność dokonywania syntezy między poszczególnymi punktami widzenia, powyższe sformułowanie należy uznać za nieadekwatne. Nie można bowiem np. kształtowania i ochrony ładu przestrzennego na szczeblu lokalnym, sprowadzić wyłącznie do wykorzystywania „luzów" stworzonych przez prawo (a przy prawnej niedookreśloności pojęcia *ładu przestrzennego* nie można wykluczyć, że istniałoby ryzyko rozpowszechniania takiego podejścia). Z drugiej strony, należy zachować ostrożność wobec prób uszczegóławiania regulacji planistycznych. W literaturze bardzo często wskazuje się, że zbyt szczegółowe przepisy związane z planowaniem przestrzennym mogą stanowić barierę i przyczyniać się do blokowania rozwoju [Buitelaar, Sorel 2010; Savini, Alberts 2016; Moroni *et al.* 2020]. Oczywiście, specyfika danego krajowego systemu wymaga szczegółowego wypracowania podejścia w tym zakresie. W związku z tym, że specyfiką polskiego systemu jest niski poziom kultury planistycznej i ryzyko dalszego rozszerzania się niekontrolowanej zabudowy (chaosu przestrzennego), trzeba wskazać, że ryzykowna byłaby rezygnacja z pewnych ograniczeń prawnych (i np. wdrażanie systemu podobnego do tego z Wielkiej Brytanii). Na tym tle można dodać, że osobnym ciekawym i ważnym zagadnieniem, które w coraz bardziej pogłębiony sposób należy odnieść do polskiego systemu planowania przestrzennego jest kwestia elastyczności w planowaniu [Gielen, Tasan-Kok 2010; Steele, Ruming 2012; Markowski, Nowak 2021].

Warto również zwrócić uwagę na kwestie dotyczące poszerzania roli analiz naukowych w planowaniu przestrzennym. Z perspektywy prawnej chodzi o to, aby realne względy związane z oceną planowania przestrzennego odgrywały również pewną rolę przy wykładni przepisów. Oczywiście, autorzy powołanego tekstu wprost nie proponowali takiego rozwiązania. Niemniej dostrzegali problem braku adekwatnego przełożenia sfery naukowo-eksperckiej na praktykę. Współcześnie wątek ten rozwijają poszerzone rozważania, których przedmiotem jest sposób i zakres poszerzenia istot-

nych ram aksjologicznych przy wykładni przepisów z zakresu planowania przestrzennego. Byłaby to również forma odpowiedzi na zasygnalizowane powyżej braki (merytoryczna niepełność rozstrzygnięć sądowych z zakresu planowania przestrzennego).

Rozważenia wymaga również wzajemne na siebie oddziaływanie planowania przestrzennego na różnych szczeblach. W systemach niektórych państw praktykuje się rozwiązania, zgodnie z którymi treść planów zagospodarowania przestrzennego na szczeblu lokalnym może w jakimś zakresie determinować treść planów/strategii na poziomie regionalnym. Musi to się odbywać w ramach konkretnych kryteriów, dostosowanych do konkretnych kategorii inwestycji lub konkretnych terenów. Nie może jednocześnie doprowadzić do nieporządku i niejasności przy określaniu związków między poszczególnymi aktami. Z perspektywy polskiego systemu planowania przestrzennego akurat tego rodzaju zmiany nie wydają się aktualnie priorytetowe.

Podsumowanie

Artykuł M. Kuleszy oraz W. Pańki pozostaje istotnym punktem odniesienia także dla współczesnej dyskusji na temat roli prawa w planowaniu przestrzennym. Na szczególne podkreślenie zasługują poruszane przez autorów zagadnienia związane z:

- dostosowaniem celów planowania przestrzennego zarówno do wymiaru prawnego, jak też do kluczowych z tej perspektywy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (czyli istotnych aktów planistycznych, a jednocześnie aktów prawnie wiążących);
- koniecznością zachowania kompleksowości systemu planowania przestrzennego, również w wymiarze prawnym. Obejmuje to dostrzeżenie występujących zagrożeń i barier w tym zakresie;
- próbami ujęcia roli prawa w planowaniu przestrzennym, w tym zdefiniowania możliwych płaszczyzn postrzegania prawnych ujęć w podejściu do sfery przestrzennej. Dokonywanie klasyfikacji w tym zakresie jest bardzo problematyczne i często z góry bywa skazane na zróżnicowane ujęcie. Niemniej, w wielu wypadkach jest potrzebne.

Z jednej strony powyższe skłania do wniosku o pewnym poziomie uniwersalności wskazanych zagadnień (i związanych z nimi problemów). Prowokuje to do konieczności bardziej uniwersalnej (nie tylko doraźnej) odpowiedzi systemowej. Z drugiej strony trzeba również podkreślić, że wskazane zagadnienia w aktualnej dyskusji zostały podjęte bardziej szczegółowo. Niewątpliwie przyczyniły się do tego zmiany prawnoustrojowe po 1989 r., a także rosnący zakres zagadnień powiązanych ze sferą planowania przestrzennego.

ZAKOŃCZENIE

Prezentowane Studia KPZK PAN stanowią zbiór esejów, poświęconych dorobkowi zróżnicowanych autorów i zróżnicowanym (powiązanym ze sferą planowania przestrzennego) tematom. Autorzy poszczególnych esejów wyrażają jednak podobną, generalną ocenę: prace „klasyków" polskiej myśli urbanistycznej sprzed kilkudziesięciu lat, wciąż zachowują aktualność. Również z takiej perspektywy jeszcze bardziej klarownie prezentuje się rola Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. Jego członkowie nie tylko bowiem reagowali na bieżące zagadnienia i wyzwania. Ich artykuły i rozdziały (opublikowane w czasopismach i monografiach KPZK PAN) zawierają refleksje ponadczasowe, cenne również z dzisiejszej perspektywy.

Przykładów jest bardzo dużo. Tadeusz Markowski analizuje dorobek Krzysztofa Herbsta, wykazując, że cechy społeczne i historyczne nadal determinują planowanie przestrzenne w Polsce. Podkreślić należy potrzebę kształtowania i ochrony interesu publicznego, w tym jego precyzowania na szczeblu lokalnego planowania przestrzennego. Zauważalnym zagrożeniem jest ponadto nadmierna szczegółowość postanowień regulacyjnych planowania, co zasadniczo nie zmieniło się od czasów publikacji Herbsta. Jednocześnie należy zdiagnozować problemy dotyczące poziomu kultury społecznej i samorządności, utrudniające rozwój partycypacji społecznej.

Andrzej Klasik odnosząc się do rozważań prof. Jerzego Kołodziejskiego na temat planu regionalnego, proponuje ramy koncepcyjno-metodologiczne, dla generowania rozstrzygnięć strategicznych dotyczących nowych perspektyw rozwojowych regionu. Istotne wydaje się wyodrębnienie pól strategicznych regionu, rozumianych jako jego „punktów ciężkości" w ujęciu przedmiotowym i podmiotowym, a także programu strategicznego regionu. Program ten wymaga rozmieszczenia przestrzennego, z zastosowaniem form funkcjonalno-przestrzennych, które bezpośrednio powinny odnosić się do pakietów strategicznych, tworzących program strategiczny regionu. Autor jednoznacznie wskazuje, że koncepcje Jerzego Kołodziejskiego pozwoliły na uzyskanie postępu w sferze wytyczania nowych kierunków badawczych w dziedzinie modernizacji warsztatu programowania rozwoju i projektowania przestrzennego regionu.

Do analogicznych refleksji dochodzi Iwona Sagan, analizując dorobek Bohdana Jałowieckiego. Autorka odnosząc się do społecznego wymiaru planowania przestrzen-

nego, podkreśla problem dominacji sfery ekonomicznej nad przestrzenią, znajdujący odzwierciedlenie w zróżnicowanych sytuacjach (np. dotyczących rynku nieruchomości). To na tle dorobku Jałowieckiego szczególnie rażąca jest ekonomiczna arogancja wobec ładu przestrzennego, czego wyrazem jest kształtowanie zasad planowania przestrzennego przez bieżące potrzeby gospodarcze. Autorka upatruje szansy na poprawę wskazanej sytuacji w elastycznym planowaniu oraz planowaniu przygotowawczym. Ważną rolę odgrywa również kwestia rozwijania partycypacji społecznej (co wiąże się z rozważaniami Tadeusza Markowskiego z rozdziału pierwszego).

Przemysław Śleszyński dokonał pogłębionej analizy sposobu ujęcia problematyki aglomeracji i obszarów metropolitalnych w dorobku zawartym w publikacjach KPZK PAN (odnosząc się do dorobku zróżnicowanych autorów, z Kazimierzem Dziewońskim na czele). Autor zaakcentował aktualność wskazanego tematu, a także bardzo częste jego podejmowanie – zarówno w Studiach KPZK PAN, jak również w Biuletynie KPZK PAN. Dorobek ten przekładał się na konkretne działania władz publicznych. Również na tym tle dostrzega się konieczność rozwoju planowania lokalnego i regionalnego (co stanowi także wyzwanie instytucjonalne).

Barbara Szulczewska odwołuje się do prac Wiesławy Różyckiej, Romana Andrzejewskiego i Stefana Kozłowskiego, dotyczących przyrodniczych podstaw planowania przestrzennego. Autorka precyzyjnie wskazała na kluczowe postulaty, które znajdują odzwierciedlenie nie tylko w aktualnej dyskusji, ale także w praktyce. W rozdziale zostały jednocześnie wyodrębnione bariery występujące we współczesnym systemie planowania przestrzennego. Szczególnie wiąże się to z propozycją Wiesławy Różyckiej dotyczącą konieczności szerokiej analizy uwarunkowań przyrodniczych przy okazji sporządzania aktów planowania przestrzennego. Bariery występują zwłaszcza w mniejszych gminach, w których pomimo realizacji formalnych obowiązków (np. dotyczących opracowań ekofizjograficznych), praktyczne efekty okazują się bardzo słabe. Interesująco przedstawiono również problemy dotyczące realizacji oceny oddziaływania na środowisko. Obrazuje to, jak ciekawe, naukowe postulaty z lat 80., spotkały się z aktualnymi, praktycznymi barierami.

Powyższe wiąże się też z jakością i sposobem stosowania instrumentów planowania przestrzennego. Kwestiom tym poświęcono dwa ostatnie rozdziały. Aleksandra Nowakowska odnosi się do dorobku Jerzego Regulskiego, podejmującego temat „skutecznego instrumentarium polityki przestrzennej" (uwzględniono również dorobek Marii Ptaszyńskiej i Ewy Kaźmierskiej). Warto podkreślić wskazany przez Autorkę problem dominacji podejść normatywnych w Polsce w planowaniu przestrzennym i konieczność doprecyzowania możliwych sposobów osiągnięcia celów planowania przestrzennego. Kolejny, niezwykle ważny problem dotyczy terytorialnego ukierunkowania polityki rozwoju. Również w tym ujęciu Autorka dochodzi do wniosku, zgodnie z którym występuje konieczność poszerzania kierunku elastyczności w planowaniu przestrzennym. Ważna jest również konkluzja, że realizacja celów polityki przestrzennej zależy od ładu instytucjonalnego, tworzonego przez instytucje nieformalne i formalne. Tym ostatnim poświęcono ostatni rozdział monografii (autorstwa Macieja

Nowaka), dotyczący dorobku Michała Kuleszy i Waleriana Pańki. Temat dotyczył ujęcia prawnego planowania przestrzennego. Z perspektywy współczesnej dyskusji wyróżniono, jako szczególnie istotne, kwestie dostosowania celów planowania przestrzennego do wymiaru prawnego (również z perspektywy technicznoprawnej), konieczność zachowania kompleksowości systemu planowania przestrzennego, a także doprecyzowanie roli prawa w planowaniu przestrzennym.

Podkreślenia wymaga zróżnicowanie tematyczne dorobku autorów Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN i możliwość odnoszenia go do zróżnicowanych, odmiennych obszarów tematycznych. Jednocześnie zauważalna jest nie tylko teoretyczna wartość dorobku, ale również możliwość jej zastosowania w wymiarze praktycznym. Wiąże się to zresztą z rolą i zadaniami KPZK PAN jako komitetu problemowego. Przy wskazanym zróżnicowaniu podkreślić należy fakt, że szczególną aktualność zachowują rozważania dotyczące wymiaru instytucjonalnego planowania przestrzennego. Pomimo odmiennych uwarunkowań instytucjonalnych występujących współcześnie oraz w latach 70. i 80. (z których to pochodzi zdecydowana większość powoływanych analiz), w zróżnicowanych obszarach tematycznych udało się wyodrębnić istotne refleksje i postulaty aktualne również z dzisiejszej perspektywy. Można to zresztą uznać za potwierdzenie konsekwencji i ciągłości myśli reprezentowanej przez kolejne pokolenia przedstawicieli KPZK PAN.

Monografia powinna być traktowana jako zaproszenie do dalszej pogłębionej analizy dorobku polskich „klasyków" z zakresu planowania przestrzennego. Autorzy zdiagnozowali wiele istotnych, aktualnych współcześnie sfer tematycznych. Nie wyczerpuje to jednak bogactwa spuścizny Biuletynów KPZK PAN oraz Studiów KPZK PAN. Udowodniono, że starsze ujęcie teoretyczne może i powinno być punktem odniesienia dla współczesnych dyskusji. Obejmuje to również obszary wprost niewymienione w rozdziałach. Należy wyrazić nadzieję, że zaproponowane analizy doczekają się kontynuacji w kolejnych publikacjach.

Bibliografia

Allmendinger P., Haughton G., Knieling J., Othengrafen F., 2015, *Soft Spaces in Europe: Re-negotiating Governance, Boundaries and Borders*. Routledge, London – New York.

Andrzejewski R., Różycka W., Stala Z. (b.d.). Ekofizjograficzne podstawy kształtowania środowiska osiedla mieszkaniowego Białołęka Dworska. Raport 11 o stanie środowiska przyrodniczego przed rozpoczęciem budowy (maszynopis). IKŚ.

Baran-Zgłobicka B., 2017, *Środowisko przyrodnicze w zarządzaniu przestrzenią i rozwojem lokalnym na obszarach wiejskich*. Wyd. UMCS w Lublinie, Lublin.

Blaszke M., Foryś I. Nowak M. J., Mickiewicz B., 2022, *Selected Characteristics of Municipalities as Determinants of Enactment in Municipal Spatial Plans for Renewable Energy Sources – The Case of Poland*. "Energies" nr 15(19), 7274, https://doi.org/10.3390/en15197274.

Błasiak W., 1987, *Treści społeczne w planach zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Problematyka społeczna w planowaniu przestrzennym*. PWN, Warszawa.

Buitelaar E., Sorel N., 2010, *Between the Rule of Law and the Quest for Control: Legal Certainty in the Dutch Planning System*. "Land Use Policy" nr *27*(3): 983-989, https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2010.01.002.

Castells M., 1982, *Kwestia miejska*. PWN, Warszawa.

Costanza R., d'Arge R., De Groot R., Farber S., Grasso M., Hannon B., Limburg K., Naeem S., O'neill R. V., Paruelo J., 1997, *The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital.* "Nature", nr 387(6630), 253-260.

Domański R., 1972, *Kształtowanie otwartych regionów ekonomicznych.* PWE, Warszawa.

Drzazga D., 2015, *Współczesne wyzwania stojące przed planowaniem przestrzennym w świetle paradygmatu zrównoważonego rozwoju.* „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica", nr 2(313): 177-193.

Drzazga D., 2018, *Systemowe uwarunkowania planowania przestrzennego jako instrumentu osiągania sustensywnego rozwoju.* Wyd. UŁ, Łódź.

Drzazga D., 2019, *Planowanie przestrzenne jako instrument ochrony interesów publicznych*, [w:] *Zarządzanie rozwojem współczesnych miast,* J. Danielewicz, D. Sikora-Fernandez (red.). WUŁ, Łódź, https://doi.org/10.18778/8142-504-9.13.

Dubel K., 2003, *Planowanie przestrzenne w procesie łagodzenia sytuacji konfliktowych*, [w:] *Konflikty i współpraca w realizacji strategii ekorozwo*ju, S. Czaja (red.). Europejskie Stowarzyszenie Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych Oddział Polski, Biblioteka „Ekonomia i Środowisko", nr 30, Katedra Ekonomii Ekologicznej AE im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław: 75-84.

Dyckman J. W., 1966, *Social Planning, Social Planners, and Planned Societies*. "Journal of the American Institute of Planners", nr *32*(2): 66-76.
Dziewoński K., 1971, *Program badań systemu osadniczego Polski*. Instytut Geografii PAN, Warszawa.
Dziewoński K., 1978, *Badania naukowe w ramach problemu węzłowego „Podstawy przestrzennego zagospodarowania kraju*, [w:] *40 lat planowania struktury przestrzennej Polski,* B. Malisz (red.). Studia KPZK PAN, t. CXIV, Warszawa.
Dziewoński K., 1980, *Rozwój systemu głównych miast w Polsce*, [w:] *Problemy planowania i polityki społeczno-gospodarczej*. PWE, Warszawa.
Dziewoński K., 1990, *Koncepcje i metody badawcze z dziedziny osadnictwa*. Ossolineum, Wrocław-Warszawa.
Dziewoński K., Kosiński L. A., 1964, *Rozmieszczenie ludności w Polsce w XX w.* „Przegląd Geograficzny", nr 1(36).
Dziewoński K., Malisz B., 1978, *Przekształcenia przestrzenno-gospodarczej struktury kraju*. Studia KPZK PAN, t. LXII, Warszawa.
Eberhardt P., 1978, *Koncentracja przestrzenna osadnictwa a produktywność przemysłu*. PWE, Warszawa.
Eberhardt P., Gontarski Z., Simiński J., 1973, *Aglomeracje miejskie w Polsce. Pojęcia i terminologia.* Biuletyn KPZK PAN, z. 79, Warszawa.
Feiertag P., Schoppengerd J., 2023, *Flexibility in Planning through Frequent Amendments. The Practice of Land Use Planning in Germany*. "Planning Practice & Research", nr 38(1).
Gacka-Grzesikiewicz E., 1976, *Ekologiczne problemy tworzenia nowych typow obszarów chronionych jako formy ochrony środowiska*. „Wiadomości Ekologiczne", nr 1(21).
Gacka-Grzesikiewicz E., Różycka W., 1977, *Obszary chronione a przestrzenna struktura aglomeracji*. Wyd. Katalogów i Cenników, Warszawa.
Ganne B., 1985, *Du Notable au Local.* „Transformations d'un modèle politique", nr 28(1).
Giedych R., 2021, *Prawo a ochrona środowiska i przyrody w planowaniu przestrzennym*, [w:] *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej,* M. Nowak (red.). Scholar, Warszawa.
Gielen D. M., Tasan-Kok T., 2010, *Flexibility in Planning and the Consequences for Public-value Capturing in UK, Spain and the Netherlands*. "European Planning Studies", nr 18(7): 1097-1131, https://doi.org/10.1080/09654311003744191.
Gontarski Z., 1973, *W sprawie delimitacji i typologii wielkomiejskich układów osadniczych (obszarów metropolitalnych).* „Biuletyn KPZK PAN", z. 79, Warszawa.
Gontarski Z., 1980, *Obszary metropolitalne w Polsce.* Biuletyn KPZK PAN, z. 109, Warszawa.
Gorzelak G., Tucholska A., 2007, *Rozwój, region, przestrzeń*. MRR, EUROREG, Warszawa.
Healey P., 2004, *The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe*. "Steuerung und Planung im Wandel: Festschrift für Dietrich Fürst".
Heřman S., Eberhardt P., 1973, *Prognozy przemian osadnictwa miejskiego Polski na tle dotychczasowych procesów urbanizacyjnych.* Biuletyn KPZK PAN, z. 78, Warszawa.
IUCN, International Union for Conservation of Nature, 2020, *IUCN Global Standard for Nature-based Solutions: A User-friendly Framework for the Verification, Design and Scaling up of NbS:* First edition (1. wyd.). IUCN, International Union for Conservation of Nature, https://doi.org/10.2305/IUCN.CH.2020.08.en.
Iwanicka-Lyra E., 1969, *Delimitacja aglomeracji wielkomiejskich w Polsce*. „Prace Geograficzne IG I PZ PAN", nr 76, Warszawa.
Iwanicka-Lyra E., 1970a, *Agglomerations of Large Towns in Poland as Delimited by the Weighted Aggregate Feature Index*. Studia KPZK PAN, t. XXXIII, Warszawa.

Iwanicka-Lyra E., 1970b, *Aglomeracje wielkomiejskie w Polsce wyznaczone metodą wskaźnika sumarycznego cech*. Biuletyn KPZK PAN, z. 57, Warszawa.
Jałowiecki B., 1987, *Problematyka społeczna w planowaniu przestrzennym.* Biuletyn KPZK PAN, z. 134, Warszawa.
Jałowiecki B., 1988, *Społeczne wytwarzanie przestrzeni*. Książka i Wiedza, Warszawa.
Jałowiecki B., 2010, *Miejsce, przestrzeń, obszar*. Przegląd Socjologiczny, 60(2-3): 9-28.
Jałowiecki B., Szczepański M. S., 2002, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
Jerczyński M., Śleszyński P., 2023, *Uczony i dzieło: Rola Kazimierza Dziewońskiego w rozwoju geografii*. IGiPZ PAN, Warszawa.
Kamiński Z. J., 2002, *Pojęcie konfliktu w planowaniu pr*zestrzennym. „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej", nr 1553, seria: Architektura, z. 40, Wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice.
Kochanowski M., Kołodziejski J., 1980, *Koncepcja metodologii planowania regionalnego.* PWN, Warszawa.
Kolipiński J., 1966, *Przyczynek do badań sieci osadniczych.* Biuletyn KPZK PAN, z. 41, Warszawa.
Kolipiński J., 1970, *Metody rachunku efektywności w miejscowym planowaniu przestrzennym w Polsce.* Studia KPZK PAN, t. XXXII, Warszawa.
Kolipiński J., 1980, *Systemy przestrzenne jako środowisko człowieka*. PWE, Warszawa.
Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, 2022, *Przestrzenne zagospodarowanie kraju – perspektywa długookresowa*. Dokument opracowany na potrzeby Stanowiska Prezydium Polskiej Akademii Nauk w sprawie polityki przestrzennej państwa i planowania przestrzennego na poziomie kraju, Warszawa.
Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Zielona Infrastruktura (ZI) – zwiększanie naturalnego kapitału Europy, 2013, Komisja Europejska. Available online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52013DC0249.
Korcelli-Olejniczak E., 2022, *Region miejski, region metropolitarny – definicje i prognozy według Profesora Kazimierza Dziewońskiego,* [w:] *Uczony i dzieło. Rola Kazimierza Dziewońskiego w rozwoju geografii,* M. Jerczyński, P. Śleszyński (red.). Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
Kosiński L. A., Śleszyński P., 2014, *Geographia Polonica: A Window onto the World. An Interview with Professor Leszek Antoni Kosiński*. "Geographia Polonica", nr 87(2), https://doi.org/10.7163/GPol.2014.21.
Kostrowicki A., 1980, *Biologiczne problemy gospodarki przestrzennej*, [w:] *Problemy gospodarki przestrzennej,* A. Kukliński (red.). Książka i Wiedza, Warszawa.
Kowalewski A., Nowak M., 2018, *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje,* [w:] *Studia nad chaosem przestrzennym,* t. I, Studia KPZK PAN, t. CLXXXII, Warszawa.
Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (red.), 2018, *Studia nad chaosem przestrzennym.* Studia KPZK PAN, t. CLXXXII (1-3), Warszawa.
Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P., 2018, *Koszty chaosu pr*zestrzennego [w:] *Studia nad chaosem przestrzennym*, tom II. Studia KPZK PAN, t. CLXXXII, Warszawa.
Kozłowski J., 1973, *Analiza progowa za granica: (Próby oceny i rozwinięcia)*. PWN, Warszawa.
Kozłowski S., 1980, *Ochrona krajobrazu*. Zarząd Główny LOP.

Kozłowski S., 1983, *Przyrodnicze uwarunkowania gospodarki przestrzennej Polski*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wyd. PAN, Warszawa.
Korzeniak G. (red.), 2011, *Zintegrowane planowanie rozwoju miast.* Wyd. Instytutu Rozwoju Miast, Kraków.
Kukliński A., 1976, *Polska szkoła planowania regionalnego na tle światowym,* [w:] *Planowanie rozwoju regionalnego w krajach europejskich*. PWN, Warszawa.
Lefebvre H., 2009, *State, Space, World: Selected Essays.* University of Minnesota, Minnesota.
Lefebvre H., Nicholson-Smith D., 1991, *The Production of Space*. Blackwell, Oxford.
Leszczycki S. M., 1991, *Życie na przełomie 1907-1990*. „Kwartalnik Historii Nauki i Techniki", nr 36(3).
Leszczycki S., Eberhardt P., Herman S., 1972, *Aglomeracje miejsko-przemysłowe w Polsce 1966-2000*. „Przegląd Zachodniopomorski".
López Trigal L., 2015, *Diccionario de geografía aplicada y profesional: Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*. "Diccionario de geografía aplicada y professional".
Lorens P., Martyniuk-Pęczek J. (red.), 2010, *Zarzadzanie rozwojem przestrzennym miast.* Wyd. „Urbanista", Gdańsk.
Malisz B., 1985, *Gospodarka i polityka przestrzenna*, [w:] *Planowanie przestrzenne,* J. Regulski (red.). PWE, Warszawa.
Malisz B., Żukowski J., 1971, *Metoda analizy progowej*. Studia KPZK PAN, nr XXXIV, Warszawa.
Markowski T., 2010, *Planowanie przestrzenne i instrumenty jego realizacji w świetle teorii ułomnych rynków,* [w:] *Zarządzanie rozwojem przestrzennym* miast, P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek (red.). Wyd. Urbanista, Gdańsk.
Markowski T., 2011a, *Dylematy terytorialnego wymiaru w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych*. Studia KPZK PAN, t. CXXXVII, Warszawa.
Markowski T., 2011b, *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] *System planowania przestrzennego jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju,* T. Markowski, P. Żuber (red.). Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, Warszawa.
Markowski T., 2013, *Flexible and Integrative Planning in Functional Urban Areas – towards a New Approach to Spatial Planning,* [w:] *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów. Aspekty teoretyczne i zarządzanie w przestrzeni.* Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
Markowski T., 2015, *Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania. Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*. Studia KPZK PAN, t. CLXI, Warszawa.
Markowski T., Drzazga D., 2015, *Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce (założenia i zasady kierunkowe budowania systemu*), [w:] *Rozwój obszarów miejskich w polityce regionów,* A. Klasik, F. Kuźnik (red.). Studia KPZK PAN, t. CLXIV, Warszawa: 10-42.
Markowski T., Nowak M., 2021, *Kierunki wykładni prawa w sferze zagospodarowania przestrzennego na tle ekonomicznej interpretacj*i publicznego wymiaru przestrzeni, [w:] *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej*, M. Nowak (red.), Scholar, Warszawa.
Mehrotra R., Vera F., Mayoral J., Sennett R., Burdett R., 2017, *Ephemeral Urbanism: Does Permanence Matter?* Harvard University, Harvard.

Moroni S., Buitelaar E., Sorel N., Cozzolino S., 2020, *Simple Planning Rules for Complex Urban Problems: Toward Legal Certainty for Spatial Flexibility*. "Journal of Planning Education and Research", nr 40(3), https://doi.org/10.1177/0739456X18774122.

Mouffe C., 2005, *Paradoks demokracji*. Wyd. Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej Edukacji TWP.

Nadin V., 2006, *The Role and Scope of Spatial Planning; Literature Review – Spatial Plans in Practice: Supporting the Reform of Spatial Planning*. Department for Communities and Local Government.

Nowak S., 1979, *Przekonania i odczucia współczesnych,* [w:] *Polaków portret własny*. Arkady, Warszawa.

Nowak M. J., 2022, *Klasyfikacje i porównania systemów planowania przestrzennego a kontekst prawny – przegląd literatury przedmiotu*, [w:] *Perspektywa prawna i urbanistyczna w planowaniu przestrzennym. Wybrane zagadnienia.* Studia KPZK PAN, t. 13/205, Warszawa.

Nowak M., Lorens P., 2020, *Ochrona i kształtowanie ładu przestrzennego w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Propozycje kierunku wykładni,* [w:] *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej,* M. Nowak M. (red.). Wolters Kluwer, Warszawa.

Nowak M., Markowski T., Bąkowski T., Lorens P., Blaszke M., Zachariasz I., Szlachetko J., Giedych R., Tomczak A., Brudnicki J., Fogel A., Dziedzic-Bukowska J., Oryl M., Nałęcz A., Ciesielski M., Śleszyński P., Kowalewski A., Szulczewska B., Drzazga D., Tokarzewska-Żarna Z., 2022, *Perspektywa prawna i urbanistyczna w planowaniu przestrzennym. Wybrane zagadnienia.* Studia KPZK PAN, t. 13/205, Warszawa.

Nowak M. J., Simon K., 2022, *Kierunki polityki przestrzennej miast w Polsce a pandemia SARS-CoV-2. Perspektywa medyczna i przestrzenna*. „Studia z Polityki Publicznej", nr 9(4(36)), https://doi.org/10.33119/KSzPP/2022.4.2.

Nowak M. J., Śleszyński P., Ostrowska A., 2021, *Orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Perspektywa polityki publicznej i geograficzna*. „Studia Regionalne i Lokalne", nr 2 (84).

Nowak M. J., Markowski T., Bąkowski T., Lorens P., Blaszke M., Zachariasz I., Szlachetko J., Giedych R., Tomczak A. A., Brudnicki J., 2022, *Perspektywa prawna i urbanistyczna w planowaniu przestrzennym: Wybrane zagadnienia*. PAN, Warszawa.

Nowakowska A., 2015, *Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostek terytorialnych,* [w:] *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym,* A. Nowakowska (red.). Wyd. UŁ, Łódź.

Nowakowska A., 2017, *Terytorializacja rozwoju i polityki regionalnej*. Biuletyn KPZK PAN, z. 268, Warszawa.

Noworól A., 2007, *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*. Wyd. UJ, Kraków.

Noworól K., 2018, *Wpływ instrumentów terytorialnych na rozwój partnerstw wewnątrz- i międzysektorowych w Polsce.* Biuletyn KPZK PAN, z. 272, Warszawa.

Noworól A., Noworól K., 2018, *Terytorializacja polityki rozwoju jako element podniesienia konkurencyjności miast i regionów.* Studia KPZK PAN, t. CLXXXIV, Warszawa.

Pióro Z., 1982, *Przestrzeń i społeczeństwo*. Książka i Wiedza, Warszawa.

Przewoźniak M., 2002, *Kształtowanie środowiska przyrodniczego miast, przykłady z regionu gdańskiego*. Wydział Architektury Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.

Przewoźniak M., Czochański J., 2020, *Przyrodnicze podstawy gospodarki przestrzennej: Ujęcie proekologiczne*. Bogucki Wyd. Naukowe.

Rasmussen D. W., 1973, *Urban Economics*. Harper and Row, New York.

Regulski J., 1981, *Planowanie układów osadniczych*. PWN, Warszawa – Łódź.
Regulski J., 1982, *Ekonomika miasta.* PWN, Warszawa.
Regulski J., 2014, *Życie splecione z historią. Świadkowie historii*. Wyd. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.
Regulski J., Ptaszyńska M., Kaźmierska E., 1986, *Instrumenty polityki przestrzennej. Założenia metodyczne i kierunki badań.* Biuletyn KPZK PAN, t.130, Warszawa.
Rozporządzenie Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych, Dz.U. 2002 nr 155 poz. 1298. Online: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20021551298/O/D20021298.pdf.
Różycka W., 1965, *Zarys fizjografii urbanistycznej*. Wyd. „Arkady", Warszawa.
Różycka W., 1977, *Propozycja formowania Ekologicznego Systemu Obszarów Chronionych w planach zagospodarowania przestrzennego*. „Człowiek i Środowisko", nr 1(4), Warszawa.
Różycka W., 1991, *Od fizjografii do ekofizjografii*. „Człowiek i Środowisko", nr 15(3).
Sagan I. (b.d.). *Dialog i partycypacja remedium na kryzysowe czasy?*. „Pomorski Think letter", nr 1(12).
Sagan I., 2000a, *Metodologiczne dylematy współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej*. „Studia Regionalne i Lokalne", nr 1(02).
Sagan I., 2000b, *Miasto – scena konfliktów i współpracy: Rozwój miast w świetle koncepcji reżimu miejskiego*. Wyd. UGd, Gdańsk.
Savini F., Aalbers M. B., 2016, *The De-contextualisation of Land Use Planning through Financialisation: Urban Redevelopment in Milan*. "European Urban and Regional Studies", nr 23(4), https://doi.org/10.1177/0969776415585887.
Skibniewska H., 1980, *Białołęka Dworska w Warszawie*. „Sprawy Mieszkaniowe".
Smętkowski M., 2007, *Delimitacja obszarów metropolitalnych – nowe spojrzenie*. MRR, Warszawa.
Stala Z., 1983, *Dokumentacja ekofizograficzna na potrzeby projektowania osiedli mieszkaniowych*. IKŚ, Warszawa.
Stala Z., Kaftan J., 1986, *Przyrodniczy model struktury przestrzennej miasta*. „Człowiek i Środowisko", nr 10(4).
Steele W., Ruming K. J., 2012, *Flexibility versus Certainty: Unsettling the Land-use Planning Shibboleth in Australia*. "Planning Practice and Research", nr 27(2), https://doi.org/10.1080/02697459.2012.662670.
Szulczewska B., 2001, *Planowanie przestrzenne jako instrument ochrony środowiska – wczoraj, dziś i jutro. W trosce o Ziemię. Księga ku czci Profesora Stefana Kozłowskiego.* RW KUL, Lublin.
Szulczewska B., 2002, *Teoria ekosystemu w koncepcjach rozwoju miast*. „Rozprawy Naukowe i Monografie, SGGW w Warszawie", nr 251.
Szulczewska B., 2018, *Zielona infrastruktura – czy koniec historii?*. Studia KPZK PAN, t. CLXXXIX, Warszawa.
Szulczewska B. Kaftan J., 1996, *Kształtowanie Systemu Przyrodniczego Miasta*. IGPiK, Warszawa.
Śleszyński P., 2013, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*. „Przegląd Geograficzny", nr 85(2), https://doi.org/10.7163/PrzG.2013.2.2.
Śleszyński P., Markowski, T,. Kowalewski A., 2018, *Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego: Studia nad chaosem przestrzennym*. Studia KPZK PAN, t. 182, Warszawa, http://journals.pan.pl/Content/109300/PDF-MASTER/1%20abstract.pdf.
Śleszyński P., Markowski T., Kowalewski A., 2018, *Kryzys gospodarki przestrzennej i urbanistyki.* Studia KPZK PAN, t. CLXXXII, Warszawa.

Śleszyński P., Kowalewski A., Markowski T., Legutko-Kobus P., Nowak M., 2020, *The Contemporary Economic Costs of Spatial Chaos: Evidence from Poland*. "Land", nr 9(7), 214, https://doi.org/10.3390/land9070214.

Śleszyński P., Legutko-Kobus P., Rosenberg M., Pantyley V., Nowak M. J., 2022, *Assessing Urban Policies in a COVID-19 World*. "International Journal of Environmental Research and Public Health" nr 19(9), 5322, https://doi.org/10.3390/ijerph19095322.

Tewdwr-Jones M., Allmendinger P., 2006, *Territory, Identity and Spatial Planning: Spatial Governance in a Fragmented Nation*. Routledge, London, https://doi.org/10.4324/9780203008003.

Tomczak A., Nowak M., 2021, *Prawo vs. Ochrona komponentów zabytkowego krajobrazu kulturowego w procesie kształtowania przestrzeni,* [w:] *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej,* M. Nowak (red.). Scholar, Warszawa.

Trutkowski C., 2023, *Wstęp. Reformatorzy i naprawiacze,* [w:] *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym.* Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.

Tuan Y.-F., 1987, *Przestrzeń i miejsce.* PIW, Warszawa.

Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, Dz. U. z 1984 r. Nr 35, poz. 185, online: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19840350185/O/D19840185.pdf

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. z 2023 r., poz. 877, online: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010620627/U/D20010627Lj.pdf.

Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 916. Online: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040920880/U/D20040880Lj.pdf.

Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1057.

Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1094. Online: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20081991227/U/D20081227Lj.pdf.

Van Buuren A., Driessen P. P., van Rijswick M., Rietveld P., Salet W., Spit T., Teisman G., 2013, *Towards Adaptive Spatial Planning for Climate Change: Balancing between Robustness and Flexibility*. "Journal for European Environmental & Planning Law", nr 10(1).

Van Den Hoek D., Spit T., Hartmann T., 2020, *Certain Flexibilities in Land-use Plans towards a Method for Assessing Flexibility*. "Land Use Policy", nr 94, 104497, https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104497.

Wallis A., 1971, *Socjologia i kształtowanie przestrzeni*. PIW, Warszawa.

Węcławowicz G., 2018, *Geografia społeczna Polski.* PWN, Warszawa.

Winiarski B., 1976, *Polityka regionalna*. PWE, Warszawa.

Winiarscy B. i F., 1983, *Instrumenty polityki przestrzennej – problemy otwarte*. Mat. pow., Wrocław.

Wiśniewska W., 2002, *Krajobrazy codzienne*. „Zeszyty Naukowe. Rozprawy Naukowe, Politechnika Łódzka", nr 308.

Zaucha J., 2007, *Rola przestrzeni w kształtowaniu relacji gospodarczych. Ekonomiczne fundamenty planowania przestrzennego w Europie Bałtyckiej.* Fundacja Rozwoju UGd, Gdańsk.

Zaucha J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J., Zaleski J., 2015, *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju.* Dyfin, Warszawa.

Zemła J., 1979, *Zasady kształtowania środowiska przyrodniczego na przykładzie Lubelskiego Centralnego regionu Węglowego*. *Problemy wybrane*. „Człowiek i Środowisko", t. 3, nr 1/2.

Żuber P., 2011,*Terytorialny wymiar w polityce rozwoju – potrzeba zmian systemowych w świetle nowej generacji dokumentów planistycznych.* Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, Warszawa.

INFORMACJE O AUTORACH

Andrzej Klasik – prof. dr hab., Katedra Badań Strategicznych i Regionalnych, Wydział Gospodarki Przestrzennej i Transformacji Regionów, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach; ul. 1 Maja 50, 40-287 Katowice; klasik@ue.katowice.pl; https://orcid.org/0009-0001-2177-8335.

Tadeusz Markowski – prof. dr hab., Interdyscyplinarne Centrum Studiów Miejskich, Uniwersytet Łódzki; ul. Narutowicza 68, 90-136 Łódź; Tadeusz.markowski@uni.lodz.pl; https://orcid.org/0000-0001-6618-4787.

Maciej J. Nowak – dr hab., prof. ZUT, Katedra Nieruchomości, Wydział Ekonomiczny, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie; ul. Żołnierska 47, 71-210 Szczecin; maciej.nowak@zut.edu.pl; https://orcid.org/0000-0001-6437--3226.

Aleksandra Nowakowska – dr hab., Instytut Gospodarki Przestrzennej, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki; ul. Polskiej Organizacji Wojskowej 3/5, 90-255 Łódź; aleksandra.nowakowska@uni.lodz.pl; https://orcid.org/0000-0002--2912-4934.

Iwona Sagan – prof. dr hab., Zakład Geografii Społeczno-Ekonomicznej, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Gdański; ul. Bażyńskiego 4, 80-309 Gdańsk; iwona.sagan@ug.edu.pl; https://orcid.org/0000--0001-6363-3831.

Barbara Szulczewska – prof. dr hab., Instytut Rozwoju Miast i Regionów w Warszawie; ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa; szulczewska60@gmail.com; https://orcid.org/0000-0001-8589-7512.

Przemysław Śleszyński – prof. dr hab., Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Zakład Geografii Miast i Ludności; ul. Twarda 51/55, 00-818 Warszawa; psleszyn@twarda.pan.pl; https://orcid.org/0000-0002-1369-6129.

Szanowni Państwo

Uprzejmie informujemy, że w 2022 r. wydaliśmy następujące pozycje:

Studia 12/204 – Krzysztof Gasidło, Andrzej Klasik, Agnieszka Majorek, Adam Polko, Aleksander Noworól, Marek Janik, Aleksandra Wyrzykowska, Barbara Stankiewicz, Elżbieta Zuzańska-Żyśko, Piotr Rykała, Adam Bartoszek, Brygida Klemens, Jerzy Runge, Agata Twardoch, Łukasz Harat, Tomasz Komornicki, Tadeusz Markowski, Florian Kuźnik, Krzysztof Wrana: *Miasta w procesie przemian. W kierunku nowego stylu zarządzania miejskiego*

Studia 13/205 – Maciej J. Nowak, Tadeusz Markowski, Tomasz Bąkowski, Piotr Lorens, Małgorzata Blaszke, Igor Zachariasz, Jakub Szlachetko, Renata Giedych, Anna Aneta Tomczak, Jacek Brudnicki, Anna Fogel, Joanna Bukowska-Dziedzic, Marta Oryl, Andrzej Nałęcz, Michał Ciesielski, Przemysław Śleszyński, Adam Kowalewski, Barbara Szulczewska, Dominik Drzazga, Zuzanna Tokarzewska-Żarna: *Perspektywa prawna i urbanistyczna w planowaniu przestrzennem*

Studia 14/206 – Agnieszka Karman, Jarosław Banaś, Urszula Bronisz, Andrzej Miszczuk: *Zmiany klimatu a konkurencyjność regionów*

Studia 15/207 – Ewa Lechowska: *Planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym – połączenie teorii z praktyką*

Studia 16/208 – Paweł Churski, Konrad Czapiewski, Andrzej Jakubowski, Krzysztof Janc, Wioletta Kamińska, Andrzej Klasik, Tomasz Komornicki, Tadeusz Kudłacz, Paulina Legutko-Kobus, Piotr Lorens, Tadeusz Markowski, Maciej J. Nowak, Aleksandra Nowakowska, Artur Ochojski, Jacek Szlachta, Barbara Szulczewska, Przemysław Śleszyński, Janusz Zaleski, Jacek Zaucha: *Przestrzenne Zagospodarowanie Kraju – perspektywa długookresowa*

Studia 17/209 – Tomasz Komornicki, Piotr Rosik: *Metody ewaluacji efektów przestrzennych inwestycji transportowych*

Poza seriami – **Policy Brief**:

Tadeusz Markowski, Maciej J. Nowak, Marta Oryl: *Planowanie przestrzenne i urbanistyka operacyjna wobec wyzwań i potrzeb transformacji energetycznej*

Piotr Lorens, Michał Ciesielski, Łukasz Mikuła, Maciej J. Nowak: *Współczesne wyzwania związane z kształtowaniem systemu planowania miejscowego*

W 2023 r. planujemy wydanie następujących pozycji:

Polska myśl urbanistyczna i planistyczna z okresu PRL i jej aktualność. Wybór esejów (Tadeusz Markowski, Maciej J. Nowak red. nauk.); Małgorzata Żak-Skwierczyńska, Małgorzata Blaszke, Tadeusz Markowski, Maciej J. Nowak: *Strategiczne planowanie przestrzenne a sfera regulacyjna planów*; *Wiedza – Przestrzeń – Wieś* – (Wioletta Kamińska, Krzysztof Janc, Paulina Legutko-Kobus red. nauk.); *Miasta kreujące się. Od kreatywnego myślenia do sprawnego wdrażania* (Andrzej Klasik, Krystian Heffner, Krzysztof Gasidło red. nauk.).

ISBN: 978-83-66847-68-2 **eISBN: 978-83-66847-69-9**