

BARTŁOMIEJ KOLIPIŃSKI

Towarzystwo Urbanistów Polskich w Warszawie

**ZAGADNIENIA METODYCZNE
MIEJSCOWEGO PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO
W ŚWIETLE PRZEPISÓW PRAWA**

Abstract: Methodological Aspects of Local Spatial Planning and Polish Legal Regulations. The article postulates that methodological aspects are often overlooked in the discussion of the crisis of urban planning in Poland which manifests itself in unrestrained urbanization. Such a thesis is supported by a retrospective overview of Polish spatial planning theory and law which leads the author to conclude that urban development planning has been in a methodological void since 1990 due to too strong a belief on the part of the reformers in the effectiveness of market and democracy mechanisms. The current legal regulations do not take into account the criteria of methodological rationality; in effect, municipal land use studies (the basis for land use plans) are not verified in terms of real development needs.

Keywords: Crisis of methods and to ols, Polish planning theory, spatial planning regulations, threshold analysis, urban planning methodology, Warsaw optimization.

Wprowadzanie

Tocząca się u nas od dłuższego czasu dyskusja na temat małej skuteczności planowania przestrzennego w Polsce koncentruje się na zewnętrznych przyczynach tego stanu rzeczy, a więc przede wszystkim na kwestiach prawno-ustrojowych i systemowych. Tymczasem kwestie metodologiczne, stanowiące wewnętrzny ale nie mniej ważny aspekt skuteczności planowania urbanistycznego, rozumianego jako immanentna cecha procesu zarządzania rozwojem, są podejmowane bardzo rzadko, a jeśli już, to z reguły jako wątki poboczne.

W okresie PRL przyczyn nieskuteczności planowania przestrzennego środowiska fachowe upatrywały również głównie w uwarunkowaniach

zewewnętrznych, wskazując zwłaszcza na jego podporządkowanie dyrektywnemu planowaniu gospodarczemu oraz na nierespektowanie ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego przy podejmowaniu decyzji lokalizacyjnych. W przeciwieństwie jednak do obecnych czasów wówczas dawało to asumpt do rozwijania i doskonalenia metod planowania przestrzennego, co czyniono z myślą, że wyższa jakość opracowań planistycznych przyczyni się do poprawy ich skuteczności. Nie oskarżając nikogo o naiwność, należy stwierdzić (z dzisiejszej perspektywy dużo łatwiej niż wtedy), że postęp w dziedzinie metodologii planowania nie mógł w tamtych warunkach politycznych skutecznie zneutralizować wpływu uwarunkowań zewnętrznych, będących pochodną systemu realnego socjalizmu. Jakkolwiek nie da się na podstawie racjonalnych argumentów zakwestionować tezy, że dorobek polskiej myśli planistycznej z tamtych lat jest dzisiaj, w odmiennych warunkach ustrojowych, całkowicie nieprzydatny. Tymczasem odnieść można wrażenie, że po 90. r. został on uznany za „owoc zatrutego drzewa”.

Próba naświetlenia postawionego w tytule zagadnienia bierze się z przekonania, że niekwestionowana potrzeba zmian w planowaniu przestrzennym powinna być postrzegana nie tylko przez pryzmat uwarunkowań zewnętrznych. Zmiany te powinny uwzględniać również sprawy metodyczne. W postulacie tym zawarta jest teza, coraz częściej stawiana [Markowski 2010; Zachariasz 2013], że po 1990 r. nastąpił w Polsce regres w dziedzinie metodologii planowania urbanistycznego. W związku z tym zasadne jest pytanie: co z dorobku myśli urbanistycznej i dotychczasowych doświadczeń warsztatowych można i powinno się uwzględnić w reformowaniu systemu planistycznego. Drugie pytanie: czy i w jakim zakresie prawo planowania przestrzennego mogłoby (powinno) wkraczać w tę sferę planowania urbanistycznego.

Próba odpowiedzi na te pytania zostanie ukierunkowana na wybrany, ale najczęściej dzisiaj wskazywany przejaw nieskuteczności planowania przestrzennego, czyli na problem niekontrolowanej urbanizacji i wynikającej z tego nadpodaży terenów budowlanych. Wybór ten w świetle licznych opracowań dokumentujących tę patologię współczesnej urbanizacji w Polsce nie wymaga uzasadnienia. Warto jednak przypomnieć, że polska myśl urbanistyczna, której początki sięgają okresu międzywojennego, powstawała w reakcji na analogiczne zjawisko żywiłowej parcelacji majątków ziemskich, prowadzące do wyznaczania terenów rozwojowych miast ponad realne potrzeby, a w konsekwencji do spekulacji gruntami [Dziewoński 1991].

1. Metody planowania urbanistycznego – interpretacja pojęcia

Pojęcie *metoda* w odniesieniu do planowania przestrzennego (urbanistycznego) jest w literaturze przedmiotu często używane, ale z reguły bez podawania jego definicji. Nie zawsze jest taka potrzeba, zwłaszcza jeśli jego znaczenie dobrze określa kontekst. Czasami jednak brak definicji może prowadzić do nieporozumień. Dlatego poniższe uwagi mają na celu wyjaśnienie sposobu rozumienia tego pojęcia, z tym że chodzi tylko o wzgląd praktyczny, czyli przyjęcie założeń dotyczących zakresu i sposobu ujęcia przedmiotowego tematu.

Według Kotarbińskiego [1973] *metoda* jest to „sposób wykonywania czynu złożonego, polegający na określonym doborze i układzie jego działań składowych, zjednoczonych wspólnością celu, a przy tym uplanowany i nadający się do wielokrotnego stosowania”. Nawiązując do tej uniwersalnej definicji Suliga [1979] określił metodę sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego jako: a) zaplanowany tryb postępowania planującego, b) świadomy dobór treści i technik procesów dochodzeniowych oraz prezentacji ich efektów, wynikających z funkcji i celów planu. Definicja ta odpowiada z kolei zaproponowanemu przez Malisza [1979] podziałowi metodyki planowania urbanistycznego na metodę ogólną i metody szczegółowe.

Pierwsza z nich odpowiada na pytanie: „co należy zrobić” i polega na podziale procesu planowania na logicznie wyróżnione fazy i czynności, z uwzględnieniem struktury problemowej (przedmiotu) planu. Teoretycznym układem odniesienia jest analiza systemowa, a formą prezentacji są z reguły schematy blokowe.

Metody szczegółowe są odpowiedzią na pytanie, jak należy wykonać czynności i zadania określone w metodzie ogólnej. Przykładowo (za Maliszem) można wymienić: metody regionalizacji, analizy stanu istniejącego, analizę progową, metody prognozowania, ujęcia modelowe, sposoby tworzenia wariantów i ich oceny, badanie elastyczności i warunków realizacji planu. Podstawę teoretyczną metod szczegółowych stanowi dorobek licznych dyscyplin naukowych (geografii, ekonomii, socjologii, nauk technicznych, nauk przyrodniczych, socjologii), który jest przekładany na potrzeby planowania urbanistycznego w ramach urbanistki – nauki opisującej procesy i mechanizmy powstawania, funkcjonowania i przekształcania miast, czy szerzej: układów osadniczych [Kozłowski 1980].

Podział metodyki planowania przestrzennego na metodę ogólną i metody szczegółowe pozwala przyjąć założenie zawężające dalsze rozważania do metody ogólnej, co jest uzasadnione tym, że:

- w przeciwieństwie do metod szczegółowych metoda ogólna musi uwzględniać kontekst systemowy danego podmiotu i przedmiotu planowania;
- metoda ogólna wyznacza „zapotrzebowanie” na metody szczegółowe i określa kryteria ich przydatności;
- metoda ogólna, w porównaniu z metodami szczegółowymi jest dużo bardziej podatna na standaryzację i unormowania prawne.

Drugie założenie wiąże się z szerokim i wąskim rozumieniem planowania urbanistycznego. W szerokim znaczeniu, rozumiane jest ono jako proces obejmujący czynności poznawcze w zakresie diagnostycznym i prognostycznym, dające wiedzę potrzebną do sporządzania planów, kontroli ich realizacji oraz ich aktualizacji; w ujęciu wąskim – jako sposób postępowania (zestaw czynności) od momentu podjęcia decyzji o przystąpieniu do sporządzenia planu do chwili przyjęcia go w formie aktu planistycznego. Wąskie podejście często, choć nie do końca słusznie, jest utożsamiane z procedurą formalno-prawną sporządzania planu. W opracowaniu pojęcie metoda będzie postrzegane przez pryzmat ujęcia szerszego (procesowego), obejmującego oczywiście ujęcie węższe, proceduralne.

Mówiąc o metodyce planowania urbanistycznego należy również brać pod uwagę rozróżnienie planów na całościowe i fragmentaryczne. Według dawnej nomenklatury (do 1995 r.) odnosiło się ono odpowiednio do: a) miejscowych planów ogólnych, b) miejscowych planów szczegółowych; obecnie – do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Podział ten ma daleko idące implikacje z punktu widzenia metodyki sporządzania planów. Metody sporządzania planów całościowych muszą być nastawione na rozwiązywanie problemów kompleksowych, uwzględniających zarówno złożone relacje zagospodarowania przestrzennego ze społeczno-gospodarczymi aspektami rozwoju, jak i powiązania z planowaniem na poziomie regionalnym i z planowaniem specjalistycznym; metody planów szczegółowych (fragmentarycznych) są natomiast nastawione przede wszystkim na projektowaniu struktur zagospodarowania przestrzennego z uwzględnieniem kryteriów funkcjonalnych i kompozycyjnych. Z punktu widzenia podjętego w opracowaniu zagadnienia znaczenie metodyki projektowania planów fragmentarycznych (szczegółowych) ma zdecydowanie mniejsze znaczenie niż metody planów całościowych (ogólnych). Należy jednak podkreślić to, że rozróżnienie planów

urbanistycznych na ogólne i szczegółowe jest samo w sobie elementem ogólnej metody planowania, wyrażającej się w prakseologicznej zasadzie rozwiązywania problemów decyzyjnych „od ogółu do szczegółu”.

W literaturze można również spotkać się z podziałem planów urbanistycznych na plany struktury, określające przyszły stan zagospodarowania terenów, oraz plany działania, które wskazują sposoby dojścia do stanu docelowego. Podział ten nie stanowi jednak alternatywy, chociaż czasami próbuje się w ten sposób go przedstawiać, przeciwstawiając „sztywne” i „statyczne” plany struktury „elastycznym” i „dynamicznym” planom działania. To nieporozumienie bierze się z pominięcia tego, że plan struktury jest planem celów, stanowiących konieczny układ odniesienia dla planowania działań realizacyjnych. Układ: plan struktury – plan działań jest układem sekwencyjnym, a nie dychotomicznym. Poniższe rozważania dotyczyć będą planowania strukturalnego, jako warunkującego inne, realizacyjne, formy planowania i zarządzania rozwojem.

Sprawą dyskusyjną może być natomiast zaliczenie aspektów organizacyjnych planowania do zagadnień metodycznych. Niezależnie od pewnych wątpliwości, względ praktyczny przemawia jednak za przyjęciem takiego założenia. Sprawność służb planistycznych, sposób ich działania, a także wewnętrzna kontrola procesu sporządzania planów jest bowiem czynnikiem wpływającym (pozytywnie lub negatywnie) na rozwój metodologii planowania¹.

2. Polskie metody planowania urbanistycznego

Na przełomie lat 80. i 90. z inicjatywy Komitetu Urbanistyki i Architektury PAN oraz Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN przeprowadzona została ankieta na temat ewolucji planowania urbanistycznego w Polsce w XX w. Wypowiedziało się w niej wprawdzie niezbyt liczne ale wybitne grono przedstawicieli polskiej urbanistyki². Wyniki ankiety można przyjąć jako układ odniesienia oraz cezurę dla postawionej na wstępie opracowania tezy o regresie metodyki planowania urbanistycznego we współczesnej Polsce.

¹ Kotarbiński [1991] metodę planowania urbanistycznego ujmuje jako przejaw regulowanego przez prawo toku planowania miast oraz stan i warunki pracy służb planowania przestrzennego.

² W ankiecie wypowiedzieli się profesorowie: Halina Adamczewska, Kazimierz Dziewoński, Jan M. Chmielewski, Bogdan Jałowicki, Tadeusz Kachniarz, Adam Kotarbiński, Jacek Nowicki i Zygmunt Skibniewski, a także Bolesław Malisz, który dokonał jej podsumowania. Wypowiedzi te zostały zebrane i opublikowane w Biuletynie KPZK PAN, z. 152.

W świetle nadesłanych wypowiedzi uczestników ankiety metody planowania urbanistycznego w Polsce kształtowały się w myśl następujących pryncypiów i założeń:

- konieczności racjonalnego i oszczędnego użytkowania przestrzeni;
- konieczności organizowania przestrzeni w różnych skalach;
- współzależności planowania urbanistycznego z planowaniem społeczno-gospodarczym;
- etapowania rozwiązań planistycznych;
- wielodyscyplinarności warsztatu urbanistycznego;
- partycypacji społecznej w procesie sporządzania planów.

Malisz w podsumowaniu ankiety przedstawił schemat postępowania planistycznego, który się wykrystalizował w toku ewolucji teorii i praktyki planistycznej, uwzględniającej powyższą „filozofię” kształtowania przestrzeni. Składa się on z następujących faz:

Faza I – postawienie problemu – polegająca na analizie wytycznych i zgłaszanych postulatów, ocenie dotychczasowych planów oraz wstępnym określeniu obszaru, który należy objąć planem (w ujęciu funkcjonalnym).

Faza II – analiza stanu istniejącego – uwzględniająca aspekty społeczne i materialne, pozwalające na sformułowanie diagnozy wskazującej na pozytywne i negatywne cechy zagospodarowania przestrzennego.

Faza III – cele i ograniczenia planu – polegająca na opracowaniu możliwych scenariuszy rozwoju oraz równoległym analizowaniu potencjałów i ograniczeń środowiska geograficznego, w wyniku czego następuje określenie celów planu i wyznaczenie pola możliwych rozwiązań.

Faza IV – program planu i studia lokalizacyjne – polegająca na określeniu programu wyrażonego w wielkości powierzchni potrzebnych na jego zrealizowanie oraz, po przeprowadzeniu studiów lokalizacyjnych, sformułowaniu wariantów jego rozmieszczenia.

Faza V – wyboru wariantu i opracowania koncepcji planu – polegająca na przeprowadzeniu oceny wariantów z punktu widzenia stopnia spełnienia celów oraz możliwości techniczno-ekonomicznych, a następnie na opracowaniu koncepcji dla wariantu wybranego.

Zaprezentowany schemat Malisz skomentował stwierdzeniem, że opracowania sporządzone zgodnie z tym schematem lub w sposób do niego zbliżony, reprezentują „polskie metody planowania urbanistycznego”. Autor tego komentarza jak mało kto był uprawniony do takiego może nawet nieco emocjonalnego stwierdzenia. Był bowiem niewątpliwie jednym z najwybitniejszych w Polsce metodologów planowania przestrzennego.

Zgodnie z przyjętym założeniem, w ocenie dorobku metodycznego planowania urbanistycznego należy uwzględnić także sprawy organizacji warsztatu planistycznego. Cechą „polskiej szkoły” w tym zakresie była wieloletnia (od czasów międzywojennych) tradycja organizowania służb planistycznych w postaci wyspecjalizowanych biur i pracowni, działających na zasadach budżetowych, w układach, w miarę ówczesnych możliwości politycznych, zdecentralizowanych. Jako wielodyscyplinarne zespoły analityczno-projektowe zapewniały one zespołowość przygotowywania koncepcji planistycznych, a przez uczestnictwo w przygotowywaniu decyzji lokalizacyjnych były też powiązane z procesami realizacji planów. To nadawało im charakteru tzw. pracowni gospodarskich [Skibniewski 1991]. Z interesującego nas tu punktu widzenia należy szczególnie podkreślić otwartość takiego modelu organizacji służb planistycznych na innowacje metodyczne, a także zdolności warsztatu do ich współtworzenia (metoda „Optymalizacji Warszawskiej”, o której niżej, powstała w biurze projektów inżynierii miejskiej, a następnie była rozwijana w biurach planowania przestrzennego). Sprzyjał temu także wewnętrzny (w postaci rad technicznych) i zewnętrzny (w postaci zleczanych koreferatów) system oceny projektów planów. Należy też podkreślić rolę, jaką w tworzeniu postępu metodologicznego odgrywało zaplecze naukowe, a w szczególności Instytut Urbanistyki i Architektury (przekształcony w Instytut Kształtowania Środowiska) oraz Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.

Omawiając w nawet najbardziej syntetycznym ujęciu dorobek polskiej myśli urbanistycznej nie sposób nie wspomnieć o dwóch metodach, które powstały w latach 60. XX w., i które przeszły do historii polskiej planistyki przestrzennej. Są to: metoda analizy progowej i metoda „Optymalizacji Warszawskiej”. Co prawda twórca pierwszej, Malisz [1979] zaliczył je do metod szczegółowych, ale można by z tym dyskutować, ponieważ obie zostały pomyślane jako sposób złożonego i podzielonego na fazy postępowania analitycznego, prowadzącego do sformułowania racjonalnej i ekonomicznie uzasadnionej koncepcji rozwoju przestrzennego rozważanego układu przestrzennego (miasta).

W tym krótkim opracowaniu nie ma miejsca na opis tych metod. Wiedza na ich temat jest zresztą łatwo dostępna w bogatej literaturze przedmiotu [Kozłowski 1974; Broniewski 1978]. W najogólniejszym ujęciu analiza progowa została pomyślana jako narzędzie wyboru strategicznych kierunków rozwoju miasta w określonych sekwencjach czasowych. Polega ona na identyfikacji ograniczeń rozwojowych (progów), których pokonanie wymaga skokowego poniesienia nieproporcjonalnie wysokich kosztów w stosunku do liczby

nowych mieszkańców. Z kolei „Optymalizacja warszawska” jest nastawiona na wybór najkorzystniejszego z punktu widzenia społeczno-ekonomicznego wariantu rozmieszczenia w przestrzeni założonego programu inwestycyjnego. Polega ona na analizie kosztów realizacji inwestycji, będących pochodną naturalnych cech terenu oraz położenia ich inwestycji względem źródłowych elementów infrastruktury technicznej.

Przypomnienie tych dzisiaj praktycznie zapomnianych metod zasługuje na uwagę przede wszystkim ze względu na rolę, jaką odegrały one w rozwoju koncepcji metodycznych planowania urbanistycznego, i to nie tylko w Polsce [Malisz 1990]. Niezależnie bowiem od konkretnych ich zastosowań, w ramach których były rozwijane i adaptowane do rozwiązywania różnych problemów (także w skali planowania regionalnego), ukształtowały one pewien sposób myślenia i prowadzenia dyskursu o planowaniu urbanistycznym. Pojęcia, takie jak: progi, pole analizy, warianty rozwiązań, analizy techniczno-ekonomiczne - ukierunkowały na wiele lat rozwój myśli i praktyki planistycznej.

Powyższa charakterystyka, zgodnie z założeniem opracowania, została dokonana w celu wydobycia podstawowych założeń ogólnej metodyki planowania urbanistycznego w ujęciu teoretycznym i modelowym. W związku z tym zostały w niej ukazane elementy konstytuujące system, a więc z założenia posiadające cechy pozytywne. Rzeczywistość była oczywiście bardziej złożona niż ujęcie modelowe. Świadczyć o tym może wyraźnie występujący w całym omawianym okresie (może z wyjątkiem pierwszej połowy lat 50.) nurt krytyczny dotyczący teorii i praktyki planowania urbanistycznego. Był on sam w sobie czynnikiem postępu w omawianej dziedzinie.

3. Aspekty metodyczne w prawie planowania przestrzennego – rys historyczny

Cechą polskiego prawa przestrzennego jest uwzględnianie w nim (w różnym stopniu w różnych okresach) spraw metodycznych planowania, zarówno w szerokim ujęciu procesowym, jaki i w ujęciu węższym (proceduralnym). Należy przy tym zauważyć, że ustawodawstwo planistyczne było i jest tworzone zawsze przy znacznym udziale środowisk fachowych (o czym czasami się zapomina, zwłaszcza wtedy, gdy przepisy stają się przedmiotem krytyki). Dzięki temu jest ono uogólnionym wyrazem założeń ideowych oraz doświadczeń warsztatowych [Kotarbiński 1991]. Ta cecha pozwala prześledzić ewolucję metodyki planowania urbanistycznego na podstawie retrospektywnego przeglądu ustaw regulujących tę problematykę.

Pierwszym aktem rangi ustawowej, regulującym sprawy planowania przestrzennego było *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli* (Dz. U. R. P. Nr 78, poz. 433), zmienione *Ustawą z 14 lipca 1936 r.* (Dz. U. R. P. Nr 51, poz. 479). Jest ono często przywoływane w opracowaniach poświęconych historii planowania przestrzennego w Polsce. Podkreśla się w nich przede wszystkim nowatorstwo i dojrzałość tej regulacji, zwracając przy tym uwagę, że były one odzwierciedleniem poglądów i oczekiwań rodzącego się wówczas środowiska urbanistów. Należy podkreślić, że były to idee nie tylko nowatorskie ale i prekursorskie, jako że w istotnej mierze wpłynęły na rozwój planowania przestrzennego w Polsce powojennej [Zawadzki 1990].

Z punktu widzenia zagadnień metodycznych należy w szczególności wskazać na dokonany w *Rozporządzeniu* podział planów zabudowania na ogólne i szczegółowe. Rozwiązanie to na trwałe (do dzisiaj) ukształtowało ogólną metodę planowania urbanistycznego w Polsce. Za nowatorskie należy też uznać stworzenie (w ramach nowelizacji z 1936 r.) podstaw do planowania w układach ponadlokalnych, w postaci regionalnych planów zabudowania. Rozwiązanie to utorowało drogę do powstania i rozwoju planowania regionalnego. Trzecim ustaleniem *Rozporządzenia*, na które należy zwrócić uwagę, były wysokie standardy jawności procesu planistycznego oraz możliwości udziału w nim zainteresowanych osób i instytucji. Następowало to w formie zgłaszania wniosków do projektu planu, wykładania planu do publicznego wglądu oraz możliwości składania zarzutów do uchwalonego, ale nie zatwierdzonego ostatecznie planu.

O ile *Prawo budowlane z 1928 r.* jest w literaturze urbanistycznej często przywoływane, o tyle rzadziej przypomina się i komentuje *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 13 października 1936 r. o sposobie opracowania planów zabudowania* (Dz.U. R.P. Nr. 85, poz. 594). Tymczasem ten akt wykonawczy świadczy jeszcze bardziej dobitnie niż sam akt główny o dojrzałości ówczesnych koncepcji metodycznych. Należy przede wszystkim zwrócić uwagę na przyjęte i wyeksponowane w jego treści założenie, zgodnie z którym podstawą planu zabudowania ma być program, stanowiący wstępną, założeniową fazę procesu planistycznego. Program powinien obejmować:

- dane o stanie obszaru objętego planem (z uwzględnieniem sąsiednich terenów);
- dane o ważniejszych zamierzeniach rozwojowych (publicznych i prywatnych), które w miarę możliwości powinny obejmować „całokształt zagad-

nień gospodarczych, technicznych, zdrowotnych i kulturalnych” danego obszaru;

- szkicowy projekt planu, przedstawiający: a) przypuszczalny rozwój osiedla pod względem terytorialnym, gospodarczym i zaludnienia; b) przybliżone zasady strefowania zabudowy, c) przybliżony harmonogram realizacji założeń programu d) orientacyjne dane co do sposobu ich sfinansowania.

Przytoczone zapisy są dowodem na to, że schemat „polskich metod” ma rodowód sięgający okresu międzywojennego.

W nowej powojennej rzeczywistości sprawy planowanie przestrzenne zostały relatywnie szybko uregulowane. Już w kwietniu 1946 r. Krajowa Rada Narodowo wydała *Dekret o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju* (Dz.U. nr 16, poz. 109). Ustanowił on hierarchiczny system trójszczeblowego planowania przestrzenne, ustalając jednocześnie jego powiązania z planowaniem gospodarczym. Należy przypomnieć, że w początkowym okresie PRL planowanie przestrzenne i planowanie gospodarcze były pod względem organizacyjnym nurtami odrębnymi: planowanie przestrzenne podlegało Generalnemu Urzędowi Planowania Przestrzenne, a planowanie gospodarcze – Centralnemu Urzędowi Planowania. W powszechnej opinii środowiska planistów przestrzennych było to rozwiązanie ze wszech miar korzystne, również z punktu widzenia zagadnień metodologicznych.

Dekret w odniesieniu do planowania miejscowego w znacznej mierze nawiązywał do rozwiązań z okresu międzywojennego. Nie została natomiast zrealizowana zapowiedź wydania przepisów wykonawczych o sposobie sporządzania planów. W ogóle rola *Dekretu* była w gruncie rzeczy epizodyczna. W wyniku dokonanej w 1948 r. zmiany kursu przestał on praktycznie obowiązywać. Planowanie przestrzenne zostało poddane procesowi skrajnej centralizacji i etatyzacji. Nastąpił okres tzw. urbanistyki ZOR-owskiej³, która pod względem metodycznym była bliższa projektowania urbanistycznego niż kompleksowego planowania rozwoju (w okresie tym zaniechano sporządzania miejscowych planów ogólnych zagospodarowania miast).

Formalnie *Dekret* został zmieniony dopiero *Ustawą z 12 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym* (Dz.U. nr 7, poz. 47), która po latach zapaści reaktywowała planowanie przestrzenne w ujęciu systemowym. Prace nad nią trwały kilka lat i były prowadzone w duchu popaździernikowej odwilży.

³ Zakład Osiedli Robotniczych był podporządkowaną Ministerstwu Budownictwa jednostką państwową posiadającą monopol w zakresie inwestycji wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego.

Główną rolę w przygotowaniu nowej ustawy odegrał Komitet Urbanistki i Architektury, w ramach którego działał, co warto podkreślić, specjalny pion ds. metodycznych, kierowany przez Bolesława Maliszę.

W *Ustawie* tej znaleźć można zarówno ślady koncepcji przedwojennych, jak i rozwiązania nowe, w tym zaczerpnięte – o czym dzisiaj się raczej nie mówi – z systemów zachodnich [Jędraszko 2005]. Wśród nowych rozwiązań odnoszących się do metodyki planowania urbanistycznego należy w szczególności zwrócić uwagę na dokonany podział planów miejscowych według horyzontu czasowego na: kierunkowe, perspektywiczne i etapowe. Była to próba stworzenia modelu planowania przestrzennego adekwatnego do systemu perspektywicznych i wieloletnich planów gospodarczych. Zaowocowała ona opracowaniem metodyki sporządzania studiów kierunkowych rozwoju miast (na podstawie głównie analizy progowej) oraz wzbogaciła warsztat o metody optymalizacyjne, w tym „Optymalizację Warszawską”.

Kamieniem milowym w rozwoju metod planowania urbanistycznego była jednak słynna „47-ka”, czyli, początkowo, *Zarządzenie nr 47 Przewodniczącego Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury z 31 stycznia 1961 r.* a następnie *Zarządzenie nr 47 Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z 3 września 1968* (Dz. Bud. nr 12, poz.62) w sprawie szczegółowych przepisów o sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Było to wydarzenie w historii polskiej planistyki szczególnie, ponieważ po raz pierwszy, i jak na razie jedyny, przepisem prawa została wprost objęta w sposób bardzo szczegółowy metoda sporządzania planów urbanistycznych. Wystarczy powiedzieć, że ten akt wykonawczy był objętościowo pięciokrotnie większy od ustawy. Miał formę instrukcji, określającej oprócz metody, zakres elaboratów planów oraz ich formę. Nawiązując do podanego wyżej schematu „polskich metod” można powiedzieć, że było to najwierniejsze jego odzwierciedlenie w przepisach prawnych.

Instrukcja podzieliła proces sporządzania planów na pięć faz: przygotowawczą, analiz i studiów, koncepcji planu, projektu planu i zatwierdzenia planu. W fazie studiów sporządzane były analizy, celem których było określenie programu wynikającego z: wieloletnich planów gospodarczych, studiów kierunkowych i etapowych oraz innych analiz specjalistycznych. Wyniki tej fazy były wyrażane w założeniach planu. W fazie koncepcji następowało wstępne, kompleksowe rozwiązanie problematyki planu w ujęciu wariantowym. Dla wybranego wariantu sporządzano projekt planu, wraz z jego dokumentacją, na którą składało się m.in. uzasadnienie techniczno-ekonomiczne przyjętych w planie rozwiązań. Faza zatwierdzenia, oprócz czynności

formalno-prawnych, obejmowała także opracowanie wniosków w sprawie wywołania działalności określonych organów, od których „jest uzależniona prawidłowa realizacja planu”, które mogły też dotyczyć wydawania odpowiednich przepisów wykonawczych. Na szczególne podkreślenie zasługuje, że ustalenia *Zarządzenia* były zróżnicowane odpowiednio do 8 kategorii jednostek osadniczych, podzielonych według ich funkcji i wielkości.

Ustawa o planowaniu przestrzennym z 1961 r. została zmieniona przez *Ustawę z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym* (DZ.U. nr 35, poz. 185). Jej założenia powstawały na fali krytycznej dyskusji o stanie ładu przestrzennego w Polsce, prowadzonej w ramach ogólnego ożywienia politycznego, wywołanego wydarzeniami sierpniowymi 1980 r. Można uznać, że był to akt zapowiadający początek końca scentralizowanego i podporządkowanego planom gospodarczym systemu planowania przestrzennego. Świadczyć o tym może zapis mówiący o współzależności planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego⁴.

Z punktu widzenia implikacji metodycznych należy wskazać przede wszystkim na następujące rozwiązania tej ustawy:

- Sformułowanie wprost zasady ciągłości planowania, przez stwierdzenie, że planowanie przestrzenne jest ciągłym procesem, obejmującym: a) dokonywanie ocen stanu zagospodarowania, prowadzenie studiów i analiz oraz opracowywanie prognoz, b) opracowywanie planów, c) ustalanie lokalizacji inwestycji, d) kontrolę realizacji planów.
- Wprowadzenie dwuetapowej procedury sporządzania planów: w pierwszym etapie założeń do planu, w drugim – projektu planu. W fazie założeń następowało określenie celów oraz sposobów realizacji planu, a także zidentyfikowanie problemów, które powinny być rozwiązane. Założenia były sporządzane wariantowo, wybór wariantu następował w uchwale przyjmującej założenia, poprzedzonej fazą konsultacji i opiniowania założeń. Novum tego rozwiązania polegało na tym, że po raz pierwszy (i jedyny) zasada wariantowania stała się regułą ustawową.
- Obligatoryjne powoływanie przez sporządzającego plan komisji planu, organu doradczego o funkcjach koordynacyjnych, w skład którego wcho-

⁴ Należy w tym miejscu przypomnieć dość osobliwe uchwalenie w 1982 r. *Ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym*, która była pierwszym aktem rangi ustawowej, regulującym zasady socjalistycznej gospodarki planowej. Znamienne jest przy tym, że ustawa ta, w porównaniu do planowania „przedustawowego”, zakładała daleko idącą decentralizację planowania oraz relatywnie dużą samodzielność podmiotów gospodarczych.

dzili przedstawiciele organów administracji państwowej, organizacji społecznych, instytucji naukowych oraz środowisk fachowych.

4. Planowanie rozwoju miast w dobie transformacji – kryzys metody

Wejście Polski na drogę reform społeczno-politycznych i ekonomicznych pociągnęło za sobą niekwestionowaną potrzebę dokonania zmian w systemie planowania przestrzennego, w tym planowania urbanistycznego. W rzeczywistości zmiany okazały się na tyle daleko idące, że doprowadziły do przerwania ciągłości planowania urbanistycznego niemal we wszystkich jego aspektach: aksjologicznym, systemowym, metodologicznym i organizacyjnym. Stało się tak mimo głosów ostrzegających przed zbyt pochopnym negowaniem dorobku poprzednich lat [Jędraszko 2005].

Z punktu widzenia zagadnień metodycznych należy zwrócić uwagę przede wszystkim na następujące założenia ideowe i okoliczności towarzyszące procesowi transformacji:

Po pierwsze, już na samym początku transformacji w gronie reformatorów przyjęto założenie, zgodnie z którym planowanie przestrzenne w warunkach gospodarki rynkowej będzie miało charakter ofertowy. Stosownie do tego przyjmowano, że w planach rozwoju miast należy minimalizować ograniczenia dotyczące możliwości inwestowania, a interpretacje ustaleń planistycznych podporządkować zasadzie: „co nie zakazane to dopuszczone”. Zakładano też, że w nowej rzeczywistości sfera kreatywna planowania przestrzennego będzie traciła na znaczeniu na rzecz: a) zadań koordynacyjnych, b) ekonomizacji rozwiązań przestrzennych, c) uspołecznienia procesu podejmowania decyzji przestrzennych [Kowalewski 1991].

Ofertowe podejście do planowania w warunkach gospodarki rynkowej jest jak najbardziej słuszne i potrzebne. Problem w tym jednak, że idea ta nie została w ramach przygotowywania założeń reformy planowania przestrzennego odpowiednio opisana pojęciowo i oprzyrządowana pod względem metodycznym, a w rezultacie została ona w praktycznym zastosowaniu wypaczona. Władze gmin uznały bowiem, że ofertowe podejście do planowania polega na wyznaczaniu terenów budowlanych w jak największej ilości, a więc wszędzie tam, gdzie warunki naturalne i rygory prawne na to pozwalają. To doprowadziło do zaniku podstawowej celowościowej przesłanki każdego planu, czyli obiektywnie określonych potrzeb rozwojowych, przełożonych na cele planu. Tym samym nastąpiło zanegowanie sensu stosowania dotychczas-

sowej, określanej jako tradycyjna (z wyraźnym wydzźwiękiem pejoratywnym tego słowa), metody sporządzania planów. Był to typowy przypadek wylania dziecka z kąpielą. Nie da się bowiem udowodnić tezy, że przedstawiony wyżej schemat metody ogólnej planu według Malisza, oparty na analizie systemowej stracił swoją przydatność.

Po drugie, planowanie urbanistyczne w pierwszym okresie transformacji zostało pozostawione praktycznie samo sobie. Stało się tak na skutek zaniechania planowania społeczno-gospodarczego oraz zamrożenia planowania przestrzennego na poziomie regionalnym (wojewódzkim). Brak systemowego kontekstu spowodował zanik zapotrzebowania na metody nastawione na rozwiązywanie problemów współzależności różnych ujęć planistycznych i odpowiadających im planom.

Po trzecie, po 1990 r. nastąpiła komercjalizacja planowania urbanistycznego. Plany zaczęły być wykonywane głównie na rynku, w trybie przetargowym, na podstawie preferujących kryterium cenowe przepisów o zamówieniach publicznych. W wyniku tego warsztat planistyczny zatracił zdolności innowacyjne. Planowanie zredukowane do „produkcji” planów zatraciło cechę procesu ciągłego, pozwalającego na operacyjne podejmowanie decyzji realizacyjnych. Jednocześnie następował stopniowy proces dezintegracji planowania, polegający na wydzielaniu kolejnych opracowań z ogólnej metody sporządzania planu. W ramach swego rodzaju *outsourcingu* są dzisiaj wykonywane opracowania ekofizjograficzne, prognozy środowiskowe, prognozy skutków finansowych. Szczególnie negatywną rolę w tym procesie dezintegracji odgrywają tzw. specustawy.

Po czwarte, nastąpiło niemal całkowite zerwanie więzi między teorią a praktyką [Zuziak 2005]. Po 1990 r. w teorii planowania przestrzennego pojawiło się wiele interesujących nurtów koncepcyjnych, przede wszystkich związanych ze strategicznym podejściem do planowania rozwoju [Wysocka 1995; Sołtys 2010]. Z reguły jednak proponowane rozwiązania nie mają charakteru aplikacyjnego. Są raczej opisem założeń ideowych niż propozycjami o charakterze technologicznym.

Powyższe założenia i okoliczności doprowadziły do tego, że planowanie urbanistyczne znalazło się w swego rodzaju pustce metodycznej. Projektanci studiów gmin mają dzisiaj poważne trudności z odpowiedzią na pytanie o sposób wykonania projektu. Bardzo często w takich przypadkach pada odpowiedź, że opracowanie zostało wykonane zgodnie z zapisami ustawy. Formalna procedura planistyczna zaczęła być utożsamiana z metodą. Paradoks tej sytuacji polega na tym, że obowiązujące od 1995 r. prawo planowania przestrzennego

nie odnosi się bezpośrednio do kwestii metodycznych sporządzania planów. Ustawodawca założył bowiem, że celem regulacji ma być „racjonalizacja prawna i rzeczowa całokształtu procedur zagospodarowania przestrzennego w dostosowaniu do nowych warunków ustrojowych” [Kachniarz, Niewiadomski 1994], a nie ustalanie sposobów dochodzenia do racjonalnych, społecznie pożądanых rozwiązań planów. Konsekwentnie do tego założenia, obydwie ustawy (z 1994 r. i 2003 r), nie przewidziały przepisów wykonawczych dotyczących sposobu sporządzania planów. W rezultacie, w świetle obowiązujących dzisiaj przepisów, sporządzanie studium gminy jest „uwolnione” od takich obowiązków metodycznych, jak:

- określania potrzeb rozwojowych jednostki osadniczej, uwzględniających realne procesy demograficzne i możliwości gospodarcze;
- określania celów polityki przestrzennej;
- bilansowania terenów przewidzianych do rozwoju;
- etapowania rozwoju;
- wariantowania rozwiązań;
- ekonomicznego uzasadniania ustaleń studium.

Powstaje jednak pytanie: czy brak ustawowego obowiązku uwzględniania powyższych elementów metodologii planowania przekłada się na praktykę. Można by przecież założyć, że sprawy te nie muszą być prawnie regulowane, gdyż wystarczającymi przesłankami racjonalności metodycznej planów (studium) powinna być wiedza teoretyczna i tzw. dobre praktyki. Obserwacja rzeczywistości nie pozostawia jednak złudzeń. Z przeprowadzonych badań [Izdebski *et al.* 2007; Topczewska, Maliszewski 2014] jednoznacznie wynika, że studia gmin są sporządzane wprawdzie dokładnie z przepisami, ale tylko w zakresie przez nie wymaganym. Dobitym, uogólnionym potwierdzeniem tych obserwacji i badań są raporty mówiące o zjawiskach niekontrolowanej urbanizacji i jej skutkach, m.in. w postaci nadpodaży terenów budowlanych wyznaczanych w studiach gmin. Skala tego zjawiska jest miarą braku racjonalności metodycznej dzisiejszego planowania urbanistycznego w Polsce.

Uwaga końcowa

Na zakończenie powyższych wywodów należy postawić retoryczne pytanie: czy studia gmin sporządzane bez żadnych rygorów metodycznych mogą być w ogóle traktowane jako instrument polityki przestrzennej i narzędzie zarządzania rozwojem. Pytanie to każe zwrócić uwagę na dość powszechnie dzisiaj wysuwany postulat dotyczący wzmocnienia prawnej rangi studium

gminy. Otóż jego spełnienie bez jednoczesnego określenia kryteriów racjonalności metodologicznej sporządzania tych opracowań dałoby rezultat odwrotny od zakładanego. Dlatego konieczne jest, aby w dyskusji o naprawie planowania przestrzennego w Polsce uwzględnić w zdecydowanie większym stopniu niż ma to miejsce obecnie wątek metodyczny. Punktem wyjścia takich rozważań, nastawionych na nowe, aktualne dzisiaj problemy i wyzwania, powinno być przywrócenie pamięci o „polskich metodach” planowania urbanistycznego.

Literatura

- Broniewski St., 1978, *Rozmieszczenie inwestycji w miastach*. PWN, Warszawa.
- Dziwoński K., 1991, *Początki i przemiany planowania przestrzennego w Polsce*. Biuletyn KPZK PAN, z. 152, Warszawa.
- Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., 2007, *Zagospodarowanie przestrzenne – polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*. E&Y, Warszawa.
- Jędraszko A., 2005, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*. UMP, Warszawa.
- Kachniarz T., Niewiadomski Z., 1994, *Nowe podstawy prawne zagospodarowania przestrzennego*. IGPIK, Warszawa.
- Kotarbiński T., 1973, *Traktat o dobrej robocie*. Ossolineum, Warszawa.
- Kotarbiński A., 1991, *Odpowiedź na ankietę KPZK PAN i KAU PAN w sprawie powstania i rozwoju współczesnych metod planowania miast w Polsce*. Biuletyn KPZK PAN, z. 152, Warszawa.
- Kowalewski A., 1991, *Nowy paradygmat planowania przestrzennego w Polsce*. Biuletyn KPZK PAN, z. 155, Warszawa.
- Kozłowski J., 1974, *Analiza progowa*. PWN, Warszawa.
- Kozłowski J., 1980, *Metodyka planowania urbanistycznego*. IKŚ, Warszawa.
- Malisz B., 1979, *Koreferat do opracowań przygotowanych na seminarium KPZK PAN i TUP w sprawie metod opracowania planów województw*. Biuletyn KPZK PAN, z. 106, Warszawa.
- Malisz B., 1990, *Ocena teoretycznych podstaw planowania przestrzennego w Polsce*. Biuletyn KPZK PAN, z. 146, Warszawa.
- Malisz B., 1991, *Próba podsumowania wyników ankiety nt. „Przemiany i rozwój planowania miast i urbanistyki w Polsce”*. Biuletyn KPZK PAN, z. 152, Warszawa.
- Markowski T., 2010, *Planowanie przestrzenne i instrumenty jego realizacji w świetle teorii ulomnych rynków*. Gdańsk.

- Skibniewski Z. 1991, *Odpowiedź na ankietę nt. Przemiany i rozwój planowania miast i urbanistyki w Polsce*. Biuletyn KPZK PAN, z. 152, Warszawa.
- Sołtys J., 2010, *Prognozowanie w planowaniu i zarządzaniu rozwojem miast. Scenariusze*. Zarządzanie rozwojem przestrzennym, Wyd. „Urbanista”, Gdańsk.
- Suliga J., 1979, *Metody sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego województw*. Biuletyn KPZK PAN, z. 106, Warszawa.
- Topczewska T., Maliszewski C., 2014, *Suburbanizacja a jakość dokumentów planistycznych gmin*. IGPIM, Warszawa.
- Wysocka E., 1995, *Strategia rozwoju wielkich miast*. Biuletyn KPZK PAN, z. 169, Warszawa.
- Zachariasz I., 2013, *Pomiędzy zabudową planową a wolnością budowlaną – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w orzecznictwie sądowym*. Warszawa.
- Zawadzki St. M., 1990, *Koncepcje planowania przestrzennego i polityki regionalnej w II Rzeczypospolitej*. Warszawa.
- Zuziak Z., 2005, *Podejście strukturalne w planowaniu obszarów metropolitalnych*. Biuletyn KPZK PAN, z. 221, Warszawa.