

PÓŁ WIEKU EWOLUCJI TEORII I PRAKTYKI PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W POLSCE (1961–2010)

Waldemar A. Gorzým-Wilkowski

Instytut Geografii, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Planowanie przestrzenne jest zarówno elementem mechanizmów oddziaływania na rzeczywistość przez władze publiczne, jak i jednym z przedmiotów zainteresowania nauki. Z faktu tego wynikać powinny wzajemne powiązania pomiędzy badaniami naukowymi a działalnością administracji. Rozwiązania prawno-ustrojowe powinny korzystać z dorobku teoretyków planowania przestrzennego. Z kolei badania i koncepcje naukowe muszą opierać się na mechanizmach realnie funkcjonującego systemu planowania przestrzennego, a nawet jego ekonomicznego i politycznego tła.

Warto zatem przeanalizować, na ile w okresie ostatniego półwiecza faktyczne systemowe realia polskiego planowania przestrzennego odzwierciedlały kształtujące się równoległe poglądy teoretyczne. W okresie tym następowały bowiem liczne zmiany struktury podmiotów planowania przestrzennego, a przede wszystkim zmiany charakteru, funkcji i przedmiotu rozstrzygnięć tej sfery planowania. Planowanie przestrzenne bowiem, jak każde planowanie, może mieć różny charakter – zależnie od zakresu i sposobu kształtowania przyszłości. Regułski i in. (1986) dzielą wszelkie planowanie na 2 podstawowe typy:

- planowanie struktury (przedmiotowe) – polegające na określaniu zamierzonego stanu wycinka rzeczywistości będącego przedmiotem planowania,
- planowanie działania (podmiotowe) – określające sposób działania mający doprowadzić do uzyskania określonych przez podmiot planowania celów.

Z kolei E. Wysocka (1994) wyodrębnia 3 zasadnicze rodzaje planowania przestrzennego, różniące się formą i zakresem działania:

- planowanie strategiczne – obejmujące wszystkie przestrzenne aspekty działalności człowieka (społeczne, gospodarcze i ekologiczne),
- planowanie fizyczne – odnoszące się do całokształtu zainwestowania terenu,
- planowanie użytkowania terenów – określające przeznaczenie poszczególnych terenów dla określonych funkcji.

Niewątpliwie pierwszy z powyższych aspektów planowania przestrzennego nadaje planom zagospodarowania przestrzennego charakter planów działania. Natomiast dwa pozostałe aspekty odnoszą się do planów o charakterze strukturalnym – określających pożądane formy i funkcje terenów.

Planowanie przestrzenne uznawane jest powszechnie za kluczowy element polityki przestrzennej, czyli całokształtu mechanizmów wpływu podmiotów publicznych na procesy gospodarcze w ich przestrzennym aspekcie (zob. np. Winiarski, 1976). Polityka przestrzenna polega na określaniu celów gospodarowania przestrzenią oraz doborze środków mających służyć osiągnięciu tych celów (np. Malisz, 1985; Dziewoński, 1988). Środki te mogą z kolei polegać zarówno na bezpośrednim sterowaniu rozwojem przestrzennym, jak i na jego inicjowaniu (stymulowaniu) (por. np. Podolak, 1998). Jednym z kluczowych środków (narzędzi) polityki jest właśnie planowanie przestrzenne.

Wybór przedziału czasowego analiz obejmującego ostatnie pół wieku został dyktowany przede wszystkim faktem, iż to w początkach 1961 r. została przyjęta przez sejm PRL pierwsza polska ustawa o planowaniu przestrzennym. Ustawa ta rozpoczęła nowy etap w historii polskiego planowania przestrzennego, wchodząc w życie po dziesięcioletnim okresie, w którym rola planowania przestrzennego była ograniczona do funkcji *stricte* usługowych wobec planowania społeczno-ekonomicznego. W okresie tym – zwłaszcza do roku 1958 – samo pojęcie „planowanie przestrzenne” bez mała zniknęło z przepisów prawnych i dokumentów urzędowych. Zastąpione zostało terminami „urbanistyka” czy też „projektowanie urbanistyczne” (Brzeziński, 1961). Siłą rzeczy w okresie tym także teoria planowania przestrzennego nie mogła się w pełni rozwijać. Dyskusje dotyczące zagadnień planowania przestrzennego toczono przede wszystkim na łamach prasy dotyczącej praktyki urbanistycznej lub poruszającej zagadnienia planowania gospodarczego (Wełpa, 1978). Pojawiające się ówczesnie definicje pojęcia „planowanie przestrzenne” także wyraźnie wiązały je z planowaniem gospodarczym. Tak np. T. Mrzygłód (1956) rozumiał planowanie przestrzenne jako terenowy aspekt programowania gospodarczego, służący przede wszystkim przestrzennej koordynacji inwestycji. W. Czarnecki (1960) odnosił to pojęcie nie tylko do ustalania lokalizacji, lecz także do sposobu wykonania (pod względem technicznym i konstrukcyjnym), a nawet kolejności realizacji przedsięwzięć służących realizacji celów gospodarki narodowej. Wejście w życie ustawy o planowaniu

przestrzennym spowodowało więc wzmożone zainteresowanie teoretyków i postępujące krystalizowanie się poglądów na temat tej sfery planowania.

Zgodnie z ustawą z roku 1961 planowanie przestrzenne było rozumiane dość szeroko – jako ustalanie przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenów na określone cele, z uwzględnieniem potrzeb bieżących i przyszłych wynikających z programu rozwoju gospodarczego i społecznego. Na poziomie krajowym planowanie przestrzenne prowadzone miało być przez rząd w ramach perspektywicznych planów rozwoju gospodarki narodowej. Miało zatem wciąż charakter jedynie dopełniający planowanie gospodarcze. Na szczeblu wojewódzkim plany zagospodarowania przestrzennego także miały być planami perspektywicznymi rozwoju województw (lub ich części), określanymi jako plany regionalne (ogólne lub szczegółowe). Plany te sporządzane były jako samodzielne dokumenty, odrębne od planów gospodarczych. Wreszcie, na poziomie lokalnym zostały stworzone przez ustawę miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, występujące jako szczegółowe i ogólne, oraz plany zespołów jednostek osadniczych.

Ustawa o planowaniu przestrzennym dosyć ogólnie i szeroko określała zakres rozstrzygnięć planów zagospodarowania przestrzennego. Plan szczebla krajowego, mający stanowić składnik planów gospodarczych, nie został wprost opisany. Plany regionalne miały natomiast określać kierunki rozwoju gospodarczego i społecznego danego terenu, drogi i etapy ich realizacji, zasady rozmieszczenia sił wytwórczych i urządzeń usługowych, kształtowania sieci osadniczej i rozmieszczenia ludności oraz przeznaczenie terenów na oznaczone cele. Miejscowy plan ogólny (obejmujący z zasady obszar jednostki osadniczej), a domyślnie także plan zespołu jednostek osadniczych określać miał natomiast kierunki i skalę rozwoju oraz zasady zagospodarowania przestrzennego terenu na okres objęty planem, jak również program i sposób zagospodarowania w ciągu narodowego (społeczno-gospodarczego) najbliższego planu wieloletniego. Plan szczegółowy z kolei ustalał przeznaczenie terenów na poszczególne cele, wraz z liniami rozgraniczającymi te tereny, dopuszczalną linią zabudowy i wysokością zabudowy oraz zasadami uzbrojenia i urządzenia terenu.

Zauważalne było zatem daleko posunięte zróżnicowanie nie tylko charakteru planów zagospodarowania przestrzennego, lecz także ich zakładanej funkcji. Plany regionalne oraz miejscowe ogólne były merytorycznie i metodycznie silnie zbliżone do planowania gospodarczego. Zawierać bowiem miały rozstrzygnięcia dotyczące nie tylko zakładanego kształtu przestrzeni, lecz i przedsięwzięć zmierzających do osiągnięcia tego kształtu. *Stricte* „przestrzenny”, czyli strukturalny i niedotykający kwestii inwestycji, charakter posiadał jedynie miejscowy plan szczegółowy.

Dorobek teoretyczny dotyczący planowania przestrzennego powstały w okresie obowiązywania ustawy z roku 1961 był dość znaczny. Wynikało to niewątpliwie także z faktu, iż ustawa ta obowiązywała przez prawie ćwierć wieku. Większość autorów, jak się wydaje, rozumiała planowanie przestrzenne dosyć szeroko – nie tylko jako proponowanie kształtu przyszłych struktur przestrzeni, lecz także jako określenie zestawu działań mających ten kształt osiągnąć. Na przykład S. Wyganowski (1969)

definiował planowanie przestrzenne jako kształtowanie przestrzeni w sposób zapewniający najlepszy rozwój, zgodnie z przewidywanymi możliwościami. Do przełomu lat 60. i 70. podobne przekonanie o aktywnym, strategicznym charakterze planowania przestrzennego prezentowało także wiele innych publikacji, m.in. *Mały Słownik Urbanistyczny* (1969), Z. Dembowska (1970) czy też J. Matyjaszkiewicz i D. Putkowski (1971).

Pewne zmiany w rozważaniach teoretycznych zauważalne są od początku lat 70., przede wszystkim zaś od chwili powstania (w 1973 r.) gmin jako elementu struktury administracyjnej państwa. Na potrzeby gminnego planowania przestrzennego zostały uchwałą rządu (*Uchwała Nr 85...*, 1974) stworzone tzw. uproszczone plany gmin. Plany te miały w zasadzie wyznaczać jedynie tereny budowlane oraz tereny gruntów rolnych i leśnych podlegające ochronie. Charakter tych planów był zatem jednoznacznie strukturalny.

Rozważania teoretyczne w owym okresie, zapewne nie bez związku ze zmianami prawno-ustrojowymi, szły także w kierunku definiowania planowania przestrzennego przede wszystkim lub nawet wyłącznie jako planowania pożądanej struktury przestrzennej. Na przykład *Mała Encyklopedia Ekonomiczna* (1974) określiła planowanie przestrzenne jako narzędzie racjonalnego rozmieszczenia sił wytwórczych. S.M. Zawadzki (1978) wprost wiązał tę sferę planowania z ustalaniem przeznaczenia terenów; bardzo podobną tezę sformułowała U. Wich (1983). Oczywiście niektórzy autorzy traktowali planowanie przestrzenne jako planowanie strategiczne, np. B. Malisz (1976), a w pewnym stopniu także Z. Dembowska (1978). W innych wreszcie publikacjach (np. Pańko, 1977; Pietraszewski, 1984) posługiwano się wciąż po prostu definicją ustawową, w której przeważał strukturalny sens pojęcia „planowanie przestrzenne”.

Nieco odrębnie od ewolucji terminu „planowanie przestrzenne” kształtowało się rozumienie kategorii „planowania regionalnego”. Ten rodzaj planowania także w ustawie o planowaniu przestrzennym uznawany był za jeden z typów planowania przestrzennego, z wyraźnym jednak zaznaczeniem jego specyfiki merytorycznej. Także w rozważaniach naukowych zauważalny był w tym czasie trend do nieco odrębnego traktowania planowania regionalnego. T. Mrzygłód już w latach 50. (1956) wskazywał, że planowanie regionalne łączy w sobie elementy planowania przestrzennego i gospodarczego. Myśl swoją autor ten rozwinął w latach 60., uznając, że planowanie regionalne jest przede wszystkim programowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego odniesionym do układu przestrzennego i skoordynowanym w czasie (Mrzygłód, 1967, 1971). Także inni autorzy, definiując planowanie regionalne, akcentowali społeczno-gospodarczą stronę tej dziedziny planowania (zob. np. Kukliński, 1974; Parysek, Wojtasiewicz, 1979). Badacze opierający się na ustawowej definicji planowania regionalnego siłą rzeczy traktowali je jako planowanie łączące aspekty przestrzenne i gospodarcze (np. Zawadzki, 1972; Malisz, 1984; Kochanowski, Kołodziejki, 1984). W mniejszości były publikacje podkreślające rolę planowania regionalnego jako jednej z płaszczyzn planowania przestrzennego, mającej na celu określenie przeznaczenia i sposobów zagospodarowania terenu (np. Prandecka, Zawadzki, 1967). Najbar-

dziej wyrazistym przedstawicielem tego nurtu był zapewne A. Jędraszko (1981), który określił plan województwa, czyli regionalny plan ogólny, jako zgeneralizowany plan użytkowania terenu i układów infrastruktury technicznej.

W roku 1984 ukazała się kolejna ustawa o planowaniu przestrzennym (1984). Miała ona nie tylko analogiczną nazwę do ustawy z roku 1961, lecz także nadawała dokumentom planistycznym podobne nazwy. System planowania przestrzennego został jednak uproszczony, a poszczególne plany zyskały nieco odmienny charakter. W ustawie z roku 1984 planowanie przestrzenne zostało zdefiniowane jako działalność, której celem jest 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).

Plan krajowy zyskał odrębność oraz konkretne uprawnienia merytoryczne, mając określać przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne i kulturowe warunki przestrzennego zagospodarowania kraju oraz cele i zasady polityki przestrzennej. Ustawa akcentowała przy tym, że treścią planu ma być ustalenie działań zapewniających m.in. ochronę środowiska, funkcjonowanie i rozwój sieci osadniczej, racjonalne rozmieszczenie sił wytwórczych, rozwój gospodarki rolnej i leśnej itd. Nieco podobną funkcję ustawa z 1984 r. przewidziała dla planów regionalnych, mających także określać warunki przestrzennego zagospodarowania kraju oraz cele i zasady polityki przestrzennej. W kwestii zawartości planu tego typu ustawa wskazała przede wszystkim rozstrzygnięcia dotyczące pożądanego stanu przestrzeni: możliwości i ograniczenia rozwoju społeczno-gospodarczego, rozmieszczenie podstawowych funkcji, rozwój i strukturę sieci osadniczej, rozmieszczenie infrastruktury technicznej i społecznej itp.

Struktura planów miejscowych została w ustawie o planowaniu przestrzennym z roku 1984 zawarta w 2 typach planów tej kategorii: ogólnych i szczegółowych. Plan ogólny, podobnie jak plan krajowy i regionalny, miał określać warunki zagospodarowania przestrzennego oraz cele i zasady polityki przestrzennej. Jego zawartość merytoryczna została określona jako ustalanie warunków i sposobów m.in. zagospodarowania i wykorzystania gruntów, ochrony zdrowia, środowiska i dóbr kultury, kształtowania infrastruktury i struktur przestrzennych oraz rozwiązań architektonicznych i budowlanych. Miejscowy plan szczegółowy natomiast został zdefiniowany w ustawie jednoznacznie jako dokument „strukturalny” – określający przeznaczenie terenu, zasady jego uzbrojenia oraz zasady kształtowania zabudowy.

Zauważalne jest zatem, iż funkcja planów wszystkich typów – oprócz miejscowego planu szczegółowego – została określona w sposób sugerujący ich charakter jako planów działania. Jednocześnie jednak określona w ustawie zawartość rozstrzygnięć zarówno planów regionalnych, jak i miejscowych miała charakter wyraźnie strukturalny – kreując przyszły pożądaný kształt przestrzeni. Jedyne plan krajowy pozostał – podobnie jak uprzednio – planem przedsięwzięć zmierzających do osiągnięcia założonej przez siebie struktury przestrzennej.

Nieznaczna, lecz zauważalna tendencja do ustawowego wzmacniania strukturalnego aspektu planowania przestrzennego nie w pełni znajdowała swoje odbicie w rozważaniach teoretycznych. Liczni autorzy definiowali planowanie przestrzenne nie tyle poprzez określanie jego charakteru i zakresu rozstrzygnięć, ile wskazując na miejsce planowania w systemie polityki przestrzennej. J. Leśniak (1985) w publikacji o charakterze podręcznika określił planowanie przestrzenne jako najważniejsze narzędzie polityki przestrzennej, obejmującym wszystkie jej cele. Zbliżone poglądy formułowali również autorzy publikacji o charakterze *stricte* teoretycznym. J. Kołodziejski (1988a, 1991) definiował planowanie przestrzenne przede wszystkim jako element systemu polityki przestrzennej, określający koncepcje tej polityki i uczestniczący w ich realizacji. Praktycznie tożsame z Kołodziejskim poglądy prezentowali także K. Dziewoński (1988), R. Domański (1989b) i M. Opałło (1991). Niekiedy autorzy (np. Kołodziejski, 1988b) posługiwali się w definiowaniu istoty i zakresu merytorycznego planowania przestrzennego po prostu definicją zawartą w przepisach o planowaniu przestrzennym. Inni natomiast sięgali po wręcz tautologiczną prostotę, definiując planowanie przestrzenne jako sporządzanie i realizację (w sensie procedury administracyjnej) planów zagospodarowania przestrzennego (np. Kowalewski, 1990).

Z innych ówczesnych sposobów definiowania pojęcia „planowania przestrzennego” na uwagę zasługuje zwłaszcza kilka. Definicje odnoszące się do zakresu merytorycznego planowania przestrzennego zakreślane były często dość szeroko. B. Malisz (1985) określił planowanie przestrzenne jako organizowanie przestrzeni na użytek człowieka i społeczeństwa. Także Z. Chojnicki (1992) zdefiniował je jako proces projektujący i korygujący zagospodarowanie przestrzeni. W II połowie lat 80. liczni autorzy podkreślali status planowania przestrzennego jako dyscypliny naukowej. Już J. Leśniak (1985) wskazywał na dualizm tego pojęcia – praktyczny i właśnie naukowy. R. Domański (1989a) akcentował zwłaszcza sens planowania przestrzennego jako nauki badającej przestrzenną organizację systemów społecznych, gospodarczych i przyrodniczych oraz relacje pomiędzy nimi.

Utrzymywanie się w ustawodawstwie o planowaniu przestrzennym planów określanych jako plany regionalne nie było zapewne bez wpływu na rozważania teoretyczne dotyczące takiej właśnie kategorii planów. Wobec planów regionalnych autorzy z reguły wskazywali, zauważalną także w przepisach, dychotomiczność ich rozstrzygnięć. J. Kołodziejski (1988b) zauważał, iż plany regionalne zawierają w sobie zarówno treści właściwe planom zagospodarowania przestrzennego, jak i problematykę społeczno-gospodarczego planowania perspektywicznego. Także B. Gruchman (1990) akcentował gospodarczy aspekt planowania regionalnego, wskazując, że jego przedmiot nie ogranicza się do fizycznych aspektów przestrzeni. W tym samym czasie np. A. Klasik i F. Kuźnik (1990), opierając się na przepisach i praktyce planowania, określili planowanie regionalne, rozumiane jako planowanie zagospodarowania przestrzennego regionu, mianem „urbanistycznego wzorca planowania regionalnego”.

Zmiany ustrojowe w Polsce po roku 1989 nie od razu spowodowały zmiany w prawnych podstawach planowania przestrzennego. Nie nastąpiły one nawet w mo-

mencie, kiedy utworzony został samorząd gminny, wśród którego zadań własnych znalazło się także planowanie przestrzenne. Nowa ustawa kształtująca reguły planowania przestrzennego została uchwalona dopiero w roku 1994, a weszła w życie z początkiem roku następnego. Była to ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym (1994), która już w samej nazwie zawierała zapowiedź daleko idących zmian. Jedną z nich było to, że w omawianym akcie prawnym nie została podana definicja pojęcia „planowanie przestrzenne”, a samo pojęcie zostało zastosowane jedynie kilkakrotnie. Można jednak przyjąć, że przez „planowanie przestrzenne” ustawa ta rozumiała funkcje i zakres rozstrzygnięć dokumentów sporządzanych przez wskazane w ustawie podmioty, czyli rząd, wojewodę oraz samorząd gminny.

Jeśli tak, to w rozumieniu ustawy z 1994 r. planowanie przestrzenne traktowane było jako w znacznym stopniu tożsame z polityką przestrzenną – zwłaszcza na poziomie ponadgminnym. Narzędziem rządowego planowania była bowiem koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Koncepcja ta miała ustalać przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania, cele i kierunki tej polityki. Podobnie na poziomie wojewódzkim wojewoda sporządzać miał studium zagospodarowania przestrzennego województwa, określające uwarunkowania, cele i kierunki rządowej polityki przestrzennej; zawartość zarówno koncepcji krajowej, jak i studium wojewódzkiego nie została w ustawie bliżej zdefiniowana.

Gmina, wskazana w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym jako kluczowy podmiot planowania przestrzennego, sporządzać miała 2 dokumenty. Jednym z nich miało być studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, opracowywane w celu określenia gminnej polityki przestrzennej. Zakres rozstrzygnięć studium został zakreślony tu w sposób jednoznacznie „strukturalny” – jako prezentacja pożądanego kształtu przestrzeni gminnej, zwłaszcza zaś funkcji terenu, bez wskazywania instrumentów mających urzeczywistnić ten kształt. Drugim dokumentem gminnym został miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (*nota bene* – jedyny dokument, który otrzymał nazwę „plan”). Plan ten uzyskał bogaty zakres rozstrzygnięć, w całości jednak dotyczących przewidywanych (i prawnie obowiązujących) funkcji poszczególnych terenów oraz zasad ich zagospodarowania.

W roku 1998, wraz z przygotowaniem do samorządowej reformy administracyjnej, ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym została skorygowana (*Ustawa o zmianie...*, 1998). W efekcie tej korekty podmiotem wojewódzkiego planowania przestrzennego stał się, w miejsce wojewody, samorząd wojewódzki. Także studium zagospodarowania przestrzennego województwa zostało zastąpione przez dwa inne dokumenty o różnym charakterze: strategię rozwoju województwa oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Strategia określać miała uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju województwa (bez bliższego definiowania jej zakresu i zawartości). Plan natomiast miał ustalać zasady organizacji struktury przestrzennej województwa, zwłaszcza kształt sieci osadniczej, rozmieszczenie infrastruktury oraz zasady ochrony walorów przyrodniczych i kulturowych. Ustawa nie zobowiązywała przy tym do określania w planie mechanizmów jego realizacji.

Kilkuletni okres obowiązywania ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie przyniósł zbyt licznych nowych definicji planowania przestrzennego – co jest zresztą zrozumiałe także z uwagi na znaczny dorobek wcześniejszy. Niektórzy autorzy publikujący w tym czasie (np. Markowski, 1999) po prostu odnosili pojęcie „planowanie przestrzenne” do sposobu, w jaki posługiwała się nim obowiązująca ówczesnie ustawa. Inni z kolei rozpatrywali planowanie przestrzenne z punktu widzenia jego miejsca i funkcji w ramach całokształtu polityki przestrzennej. J. Kołodziejski (2001) widział, wzorem swoich wcześniejszych prac, planowanie przestrzenne jako projekcję rozwoju i zagospodarowania przestrzennego (pewnego obszaru), określając koncepcje polityki przestrzennej. Zwracał też uwagę, że planowanie przestrzenne jest jednym z narzędzi realizacji tej koncepcji. Niewątpliwie zgodnie z duchem ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym planowanie przestrzenne bywało definiowane w „strukturalnym” sensie – jako wskazywanie przeznaczenia (funkcji) obszarów oraz kompleksowego sposobu ich zorganizowania i zagospodarowania (np. *Gospodarka...*, 2002).

Ciekawe, że pomimo likwidacji pojęcia „planowanie regionalne” w przepisach o planowaniu przestrzennym, w literaturze teoretycznej było ono wciąż stosowane. Przy czym, paradoksalnie, było ono rozumiane – inaczej niż w okresie, kiedy miało określony status prawny – przede wszystkim jako jeden z rodzajów planowania przestrzennego, dotyczący na ogół obszaru województwa (np. *System...*, 2000; Kołodziejski, 2001).

W roku 2003 weszła w życie kolejna, obowiązująca do dzisiaj (2010), ustawa regulująca zasady planowania przestrzennego. Jest to ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa ta utrzymała zrab konstrukcji ustrojowej planowania stworzonej w roku 1994, wprowadzając jedynie pewne korekty. Podobnie jak w poprzedniej ustawie, także w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu społecznym nie zostało zdefiniowane samo pojęcie „planowanie przestrzenne”, pomimo że jest ono wielokrotnie użyte. Podmiotami planowania przestrzennego są w dalszym ciągu: rząd, samorząd wojewódzki oraz samorząd gminny.

Narzędziem rządowego planowania przestrzennego stał się dokument o nazwie koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju. Koncepcja ta ma dość szeroko zakreśloną funkcję, wybiegającą daleko poza sferę zagospodarowania przestrzennego. Określać ma mianowicie uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia. Wśród niezbędnych elementów treści koncepcji wymienione są zwłaszcza: kształt sieci osadniczej, rozmieszczenie obiektów infrastruktury społecznej, technicznej, transportowej i wodnej, obszary podlegające ochronie oraz obszary problemowe. Merytoryczny zakres treści ma zatem charakter wyraźnie strukturalny, bez wskazywania sposobów realizacji proponowanego kształtu przestrzeni.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa także otrzymał charakter dokumentu planowania strukturalnego. Jego ustalenia określać mają główne elementy pożądanej struktury przestrzennej województwa (osadnictwo, infrastruktura, obszary chronione i problemowe, kopaliny itd.). Plan nie musi wskazywać przedsięwzięć mających zmierzać do realizacji jego ustaleń. Musi jedynie rezerwować tereny

dla inwestycji publicznych wynikających z innych dokumentów (zwłaszcza strategii rozwoju województwa).

Dokumenty gminne, z oczywistą różnicą szczegółowości pomiędzy nimi, także mają zasadniczo strukturalny charakter. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy zawiera dyspozycje dotyczące funkcji i, w mniejszym stopniu, zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów. W studium wskazywane są również obszary, na których przewidywane lub niezbędne są określone działania (także inwestycje), lecz bez określania np. harmonogramu lub kosztów tych przedsięwzięć. Podobnie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, sporządzany obecnie w dużej skali (na ogół 1:1 000), może kształtować funkcje, a zwłaszcza kształt zagospodarowania przestrzennego w sposób bardzo szczegółowy.

Plan miejscowy, posiadając generalnie charakter planu struktury, osadzony jest jednak silnie w planowaniu o charakterze strategicznym. Może np. przewidywać obszary, w których konieczne jest przeprowadzenie scalenia i podziału nieruchomości. Uchwalenie takiego planu oznacza jednocześnie podjęcie przez władze gminy prac nad przeprowadzeniem scalenia i podziału. Równoległe z uchwaleniem planu rada gminy musi określić sposoby realizacji przewidzianej w planie gminnej infrastruktury technicznej, wraz z podaniem harmonogramu jej budowy i wskazaniem źródeł finansowania.

Prace teoretyczne powstałe w ciągu kilku lat od chwili wejścia w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie stworzyły nowych poglądów na istotę planowania przestrzennego. Niekiedy (np. *Vademecum...*, 2005; Śleszyński i in., 2007) opierały się one po prostu na ustawowym pojmowaniu tego pojęcia. W innych przypadkach autorzy definiowali to pojęcie w sposób ogólny, nieodnoszący się do konkretnego zakresu rozstrzygnięć planów, zatem nie uwypuklając ani strukturalnego, ani strategicznego ich charakteru. Na przykład J. J. Parysek (2007), także wychodząc od ustawowego rozumienia tego pojęcia, zdefiniował planowanie przestrzenne jako proces przygotowywania planu zagospodarowania przestrzennego, opracowywania koncepcji lub scenariusz kierowania zagospodarowaniem przestrzennym. Również R. Cymerman (2009) określił planowanie przestrzenne jako dziedzinę zajmującą się organizacją przestrzeni geograficznej.

Przeprowadzone powyżej analizy pozwalają na zauważenie nieco odmiennych kierunków ewolucji pojmowania terminu „planowanie przestrzenne” w ustawodawstwie i w pracach teoretycznych. Ustawodawstwo w początkowym okresie uwzględniało w równym stopniu zarówno strukturalny, jak i strategiczny charakter tego rodzaju planowania. Wraz z upływem czasu, a zapewne pod wpływem realiów ekonomicznych, czyli ograniczeń finansowych, przepisy w coraz większym stopniu akcentowały aspekt strukturalny. Aspekt ten był zatem w kolejnych ustawach odnoszony do planów zagospodarowania przestrzennego coraz wyższego rzędu, w tym do planów określanych jako regionalne.

W publikacjach teoretycznych w znacznie większym stopniu i konsekwentnie podkreślano zintegrowany charakter planowania przestrzennego, łączący wskazywanie pożądanego kształtu przestrzeni z określaniem sposobów jego osiągnięcia. Rozważania teoretyczne wciąż przypisują planom zagospodarowania przestrzennego funkcję scenariuszy polityki przestrzennej. Niewątpliwie – spojrzenie takie jest nie tylko korzystniejsze zarówno dla samej rangi planowania przestrzennego, jak i dla efektywności polityki przestrzennej i jej miejsca w systemie władztwa publicznego. Jednak powrót do takiego charakteru planowania przestrzennego w sferze realnej możliwy byłby dopiero po odpowiednich zmianach przepisów, które wzmocniłyby wpływ tej sfery planowania na inne mechanizmy wpływu władz publicznych na rzeczywistość społeczno-ekonomiczną.

Literatura

- Brzeziński W., 1961, *Plan zagospodarowania przestrzennego. Studium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego*, PWN, Warszawa.
- Chojnicki Z., 1992, *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej*, [w:] Z. Chojnicki, T. Czyż (red.), *Współczesne problemy geografii społeczno-ekonomicznej Polski*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań, s. 9–19.
- Cymerman IR, 2009, *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn.
- Czarnecki W., 1960, *Planowanie miast i osiedli*, t. I: *Wiadomości ogólne. Planowanie przestrzenne*, PWN, Warszawa–Poznań.
- Dembowska Z., 1970, *Metody w miejscowym planowaniu przestrzennym*, Instytut Urbanistyki i Architektury, Warszawa.
- Dembowska Z., 1978, *Planowanie przestrzenne w ujęciu systemowym*, PWN, Warszawa.
- Domański R., 1989a, *Podstawy planowania przestrzennego*, PWN, Poznań–Warszawa.
- Domański R., 1989b, *Zasady polityki przestrzennej – nowy kierunek badań*, [w:] R. Domański (red.), *Zasady polityki przestrzennej*, Biuletyn KPZK PAN, 143, PWN, Warszawa, s. 5–24.
- Dziewoński K., 1988, *Teoretyczne podstawy gospodarki przestrzennej*, [w:] B. Jałowicki (red.), *Gospodarka przestrzenna, region, lokalność*, Biuletyn KPZK PAN, nr 138, PWN, Warszawa, s. 18–28.
- Gospodarka przestrzenna*, t. V: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, 2002, Wydawnictwo Uniwersytet w Białymstoku, Białystok.
- Gruchman B., 1990, *Planowanie regionalne a planowanie centralne w różnych systemach planistycznych lat osiemdziesiątych*, [w:] *Planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego za granicą*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, seria I, 156, s. 9–28.
- Jędraszko A., 1981, *Plany struktury. Zastosowanie do planowania przestrzennego województw*, PWN, Warszawa–Łódź.
- Klasik A., Kuźnik F., 1990, *Style planowania regionalnego w Polsce*, [w:] Z. Chojnicki, R. Domański (red.), *Polskie badania gospodarki przestrzennej*, Biuletyn KPZK PAN, 146, PWN, Warszawa, s. 114–139.

- Kochanowski M., Kołodziejski J., 1984, *Koncepcja metodologii planowania regionalnego*, Studia KPZK PAN, LXXXIII, PWN, Warszawa.
- Kołodziejski J., 1988a, *Koncepcja metodologiczna permanentnej diagnozy gospodarki przestrzennej*, [w:] B. Jałowicki (red.), *Gospodarka przestrzenna, region, lokalność*, Biuletyn KPZK PAN, 138, PWN, Warszawa, s. 50–72.
- Kołodziejski J., 1988b, *Metoda sporządzania planów regionalnych województw*, IGPIK, Warszawa.
- Kołodziejski J., 1991, *O przyszły kształt polskiej przestrzeni*, Ossolineum, Wrocław.
- Kołodziejski J., 2001, *Kształtowanie ładu przestrzennego metropolii w procesie równoważenia rozwoju polskiej przestrzeni. Od ładu przestrzennego do ładu zintegrowanego*, [w:] J. Kołodziejski, T. Parteka (red.), *Kształtowanie ładu przestrzennego w procesie transformacji ustrojowej III RP*, Biuletyn KPZK PAN, 193, Warszawa, s. 33–76.
- Kowalewski A.T., 1990, *Ekonomiczne aspekty planów urbanistycznych w Polsce*, Ossolineum, Wrocław.
- Kukliński A., 1974, *Kształcenie dla potrzeb planowania regionalnego*, [w:] A. Kukliński (red.), *Planowanie rozwoju regionalnego w świetle doświadczeń międzynarodowych*, PWE, Warszawa, s. 341–362.
- Leśniak J., 1985, *Planowanie przestrzenne*, PWN, Warszawa.
- Malisz B., 1976, *Przyszły kształt Polski*, Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Malisz B., 1984, *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej*, Ossolineum, Wrocław.
- Malisz B., 1985, *Gospodarka i polityka przestrzenna*, [w:] J. Regulski (red.), *Planowanie przestrzenne*, PWE, Warszawa, s. 58–115.
- Mała Encyklopedia Ekonomiczna*, 1974, PWN, Warszawa.
- Mały Słownik Urbanistyczny*, 1969, Instytut Urbanistyki i Architektury, Warszawa.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa.
- Matyjaszkiewicz J., Putkowski D., 1971, *Zarys planowania przestrzennego*, Państwowe Wydawnictwo Szkolnictwa Zawodowego, b. m.
- Mrzygłód T., 1956, *Czy dwa kierunki w planowaniu regionalnym?*, Miasto, nr 11.
- Mrzygłód T., 1967, *Metody planowania regionalnego*, [w:] *Planowanie regionalne. Wybrane zagadnienia*, SGPIŚ, Warszawa, s. 41–77.
- Mrzygłód T., 1971, *Przestrzenne zagospodarowanie Polski*, PWE, Warszawa.
- Opallo M., 1991, *Polityka regionalna a samorządy terytorialne*, [w:] S.M. Zawadzki (red.), *Zmiany paradygmatu gospodarki przestrzennej*, Biuletyn KPZK PAN, 55, PWN, Warszawa, s. 69–87.
- Pańko W., 1977, *Planowanie przestrzenne, ochrona gruntów rolnych oraz rejonizacja rolnicza jako środki kształtowania produkcyjnej przestrzeni rolniczej*, [w:] A. Stelmachowski (red.), *Wpływ instrumentów prawnych na przestrzenną strukturę rolnictwa w Polsce*, Studia KPZK PAN, LVIII, PWN, Warszawa, s. 13–33.
- Parysek J. J., 2007, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Parysek J.J., Wojtasiewicz L., 1979, *Metody analizy regionalnej i metody planowania regionalnego*, Studia KPZK PAN, LXIX, PWN, Warszawa.

- Pietraszewski W., 1984, *Ocena procesów decyzyjnych determinujących gospodarkę przestrzenną Polski*, [w:] *Gospodarka przestrzenna Polski. Diagnoza i rekonstrukcja*, Ossolineum, Wrocław, s. 93–131.
- Podolak S., 1998, *Język i podstawowe pojęcia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, [w:] *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, IGPIK, Kraków, s. 13–22.
- Prandecka B.K., Zawadzki S.M., 1967, *Przedmiot planowania regionalnego*, [w:] *Planowanie regionalne. Wybrane zagadnienia*, SGPiS, Warszawa, s. 7–39.
- Regulski J., Ptaszyńska M., Kazimierska E., 1986, *Instrumenty polityki przestrzennej. Założenia metodyczne i kierunki badań*, [w:] *Instrumenty polityki przestrzennej*, Biuletyn KPZK PAN, 130, PWN, Warszawa, s. 8–34.
- System studiów i planów zagospodarowania przestrzennego po reformie administracyjnej państwa*, 2000, E. Wysocka (red.), IGPIK, Warszawa.
- Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Więckowski M., 2007, *Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach*, Prace Geograficzne IGIPIZ PAN.
- Uchwała Nr 85 z dnia 6 kwietnia 1974 r. w sprawie opracowania uproszczonych planów zagospodarowania przestrzennego gmin* (Monitor Polski, Nr 15, poz. 95).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym* (Dziennik Ustaw, Nr 47, poz. 47).
- Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym* (Dziennik Ustaw, Nr 17, poz. 89).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym* (Dziennik Ustaw, Nr 89, poz. 415).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa* (Dziennik Ustaw, Nr 106, poz. 668).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dziennik Ustaw, Nr 80, poz. 717).
- Vademecum gospodarki przestrzennej*, 2005, IRM, Kraków.
- Wełpa B., 1978, *Okres ograniczeń zakresu planowania przestrzennego w Polsce (1950–1957)*, [w:] B. Malisz (red.), *40 lat planowania struktury przestrzennej Polski*, Studia KPZK PAN, LXIV, PWN, Warszawa, s. 47–54.
- Wich U., 1983, *Gospodarka przestrzenna. Wybrane zagadnienia*, UMCS, Lublin.
- Winiarski B., 1976, *Gospodarka i polityka przestrzenna*, PWE, Warszawa.
- Wyganowski S., 1969, *Rozwój metod planowania miejscowego w okresie 25-lecia PRL*, Miasto, nr 7/8.
- Wysocka E., 1994, *Przesłanki nowej filozofii planowania*, Człowiek i Środowisko, 18, 3, s. 323–336.
- Zawadzki S.M., 1972, *Podstawy planowania regionalnego*, PWE, Warszawa.
- Zawadzki S.M., 1978, *Od planowania regionalnego do planu krajowego*, [w:] B. Malisz (red.), *40 lat planowania struktury przestrzennej Polski*, Studia KPZK PAN, LXIV, PWN, Warszawa, s. 13–21.