

Volume 20, Issue 1  
June 2022

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2022-03-31  
accepted 2022-05-04



## Zarządzanie miastem z perspektywy planowania i zagospodarowania terenów – wybrane zagadnienia

City management from the perspective of planning  
and land development – selected issues

PAWEŁ SOSNOWSKI

Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej  
ORCID: 0000-0002-0419-2981, e-mail: [psosnowski41@gmail.com](mailto:psosnowski41@gmail.com)

**Citation:** Sosnowski, Paweł. 2022. Zarządzanie miastem z perspektywy planowania i zagospodarowania terenów – wybrane zagadnienia. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 20(1): 187–210. DOI: 10.25167/osap.4771.

**Abstract:** The emergence and growth of cities was a consequence of the development of society, which led to increased needs and expectations of city inhabitants. They obviously varied over the centuries, but city-dwellers expected a higher standard of living. This generated the need for appropriate city management. The management and therefore the city management are defined in various ways. Irrespective of the definition, however, the city management is handled by city authorities, in particular by the executive authority. Its aim is to satisfy collective needs of the local community, i.e., to shape the living conditions meeting city inhabitants' expectations and to improve them where they do not meet those expectations. However, the city management is not easy due to a very complex social structure. One of the instruments facilitating it is spatial planning and development. The aim of this article is to analyse how the space was shaped by city authorities and discuss the instruments with which they could and can currently shape the space and living conditions for city inhabitants.

**Keywords:** spatial planning and development, space shaping, city management, city management instruments, dispersal of development, large corporate projects

**Abstrakt:** Powstanie miast i ich rozrastanie było następstwem rozwoju społeczeństwa, który prowadził do zwiększenia się potrzeb i oczekiwań mieszkańców. Oczywiście były one

zróznicowane na przestrzeni wieków, niemniej jednak mieszkańcy miast oczekiwali podnoszenia poziomu życia. Skutkowało to koniecznością odpowiedniego zarządzania miastem. Zarządzanie, a tym samym zarządzanie miastem jest różnie definiowane. Niezależnie jednak od definicji zarządzania miastem jest to proces prowadzony przez organy miasta, w szczególności przez organ wykonawczy. Ma on prowadzić do zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, co oznacza kształtowanie warunków życia zgodnych z oczekiwaniami mieszkańców i podnoszenie ich na wyższy poziom tam, gdzie one tych oczekiwań nie spełniają. Proces zarządzania miastem nie jest jednak zadaniem łatwym ze względu na bardzo złożoną strukturę społeczną. Jednym z instrumentów go ułatwiających jest planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Celem niniejszego artykułu jest analiza tego, jak kształtowane przez organy miasta były przestrzeń oraz instrumenty, dzięki którym mogły i mogą one obecnie kształtować przestrzeń i warunki życia mieszkańców.

**Słowa kluczowe:** planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, kształtowanie przestrzeni, zarządzanie miastem, instrumenty zarządzania miastem, rozpraszanie zabudowy, megaprojekty korporacji

## 1. Wprowadzenie

Wraz z rozwojem człowiek zaczął żyć w grupie, a następnie zaczął tworzyć osady, na które składało się kilka lub kilkanaście przysiółków. Głównym wyznacznikiem lokacji osad było bezpieczeństwo. Usytuowane były one na wzgórzach, wyspach i w lasach. Istotny wpływ na lokalizację miał także kult religijny – osady lokowano u podnóża gór, na których zamieszkiwali bogowie bądź w oddaleniu od miejsc uznawanych za święte. W Azji Mniejszej osady greckie lokowano także na wybrzeżu morskim, przy zatokach oraz przy ujściu rzek. Pierwsze osady były niewielkie i słabo urządzone przestrzennie i architektonicznie. Ich zabudowa była uzależniona od przebiegu duktów, które lokalizowano, dostosowując do ukształtowania terenu. Wzdłuż duktów (mogło być ich kilka) lokalizowano zabudowę, która była zwarta i nieregularna, co zbliżało osady wyglądem do wioski. Zabudowa wykonana była z gliny i drewna, a w niektórych osadach greckich z naturalnego kamienia. W późniejszych wiekach osady otaczane były murem obronnym, np. ziemnym lub z pali drewnianych, oraz wyposażano je w niewielkich rozmiarów place i obiekty kultu religijnego, np. wolna przestrzeń z ołtarzem (Wąsowicz 1982: 40–41). W kolejnych wiekach obiekty kultu religijnego przybierały formę małych świątyń. Zarządzanie osadami ograniczało się do zaspokajania podstawowych potrzeb mieszkalnych, niewielkiej liczby mieszkańców, kultu religijnego, a także realizacji funkcji publicznych, jak np. wymiar sprawiedliwości, możliwość zgromadzeń oraz drobny handel.

Z biegiem czasu osady przekształcały się w bardziej zorganizowane i rozbudowane struktury, tj. miasta. Jednym z instrumentów zarządzania miastem

było i jest planowanie przestrzenne. Na przestrzeni lat było ono różnie nazywane. W starożytności i w okresie feudalizmu używano określenia „urządzenie przestrzeni” czy też „urządzenie miasta”. Niezależnie od tego, jakich określeń używano w konsekwencji, chodziło o racjonalne wykorzystanie przestrzeni i zachowanie ładu przestrzennego oraz o takie zagospodarowanie przestrzeni, które byłoby z korzyścią nie tylko dla jednostek, ale i dla całej wspólnoty zamieszkującej na danym obszarze.

Zarządzanie jest różnie definiowane. Może być rozumiane jako zestaw działań (planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, kierowanie ludźmi i kontrolowanie) skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny (Griffin 2005: 6, za Encyklopedią Zarządzania <https://mfiles.pl/pl/index.php/Zarz%C4%85dzanie>, dostęp: 27.03.2022). Zarządzanie można rozumieć jako działanie zmierzające do spowodowania funkcjonowania rzeczy, organizacji lub osób podległych, zgodnie z celami zarządzającego (Gliński 1974: 929 za Encyklopedią Zarządzania <https://mfiles.pl/pl/index.php/Zarz%C4%85dzanie>, dostęp: 27.03.2022). Zarządzanie można ujmować także jako zapewnienie (świadome stworzenie) warunków, by organizacja działała zgodnie ze swymi założeniami, czyli realizowała swoją misję, osiągała zgodne z nią cele i zachowywała niezbędny poziom spójności umożliwiający przetrwanie, czyli wyodrębnienie z otoczenia, i rozwój, czyli realizację misji i celów w przyszłości (Koźmiński, Jemielniak 2011: 18 za Encyklopedią Zarządzania <https://mfiles.pl/pl/index.php/Zarz%C4%85dzanie>, dostęp: 27.03.2022). Według M. A. Cohena zarządzanie miastem to stabilny proces, który prowadzi do zaspokajania potrzeb mieszkańców w zakresie ochrony osobistej i bezpieczeństwa, infrastruktury, usług społecznych i kulturalnych oraz dostępu do środowiska naturalnego (Cohen 2000: 151–152).

Niezależnie od ww. definicji zarządzanie miastem to proces, który prowadzony jest przez organy miasta, w szczególności przez organ wykonawczy. Ma ono prowadzić do zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, tj. kształtowania warunków życia zgodnych z oczekiwaniami mieszkańców i podnoszenia ich na wyższy poziom tam, gdzie one tych oczekiwań nie spełniają. Jednym z instrumentów ułatwiających ten proces jest planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.

W artykule zarysowano kształtowanie przestrzeni w największych miastach okresu starożytności (Rzym, Ateny, Aleksandria), odnosząc wypracowane zasady i idee zarządzania przestrzenią do okresów następnych, tj. okresu feudalizmu i okresu renesansu, w tym przedstawiając kształtowanie przestrzeni największych miast w Polsce (Zamość, Kraków, Sandomierz). Szczególną uwagę zwrócono na kształtowanie przestrzeni w czasach nowożytnych i negatywne zjawiska

związane z zarządzaniem miastami, które pojawiły się w XX w., tj. konflikty interesów indywidualnych i lokalnych związanych z rozpraszaniem zabudowy, nabywaniem nieruchomości i budynków przez korporacje, a także wygradzanie przestrzeni.

Celem niniejszego artykułu jest analiza kształtowania przestrzeni przez organy miast w różnych okresach oraz wskazanie instrumentów, dzięki którym mogą kształtować przestrzeń i warunki życia mieszkańców.

## **2. Planowanie przestrzenne jako instrument zarządzania miastem w czasach dawnych**

Dopiero wraz z pojawieniem się miast można doszukiwać się działań zmierzających do ściśle określonego urzędzenia przestrzeni, które skutkowało ograniczaniem praw jednostek w imię interesu zbiorowości w drodze nakazów i zakazów. Ograniczenia te umożliwiały prawidłowe i sprawne funkcjonowanie organizmu miejskiego (Biegańska 1964: 3), w tym w przestrzeni. Zarządzanie miastami było znacznie bardziej skomplikowane niż osadami, stanowiły one bowiem nie tylko centra lokalne, ale i przede wszystkim centra ponadlokalne a niektóre z nich centra poszczególnych imperiów i niezbędne było lokalizowanie różnych funkcji. Warto wskazać na takie miasta jak Rzym, Ateny czy Aleksandria będące wielkimi metropoliami.

Starożytny Rzym w okresie republiki rzymskiej posadowiony został na wzgórzach które gwarantowały bezpieczeństwo i stanowiły doskonałe miejsce lokacji dzielnic. Całe miasto otoczone było murami obronnymi od około 565 r. p.n.e., które były na nowo wznoszone w latach późniejszych (około 378 r. p.n.e.) po najeździe Celtów. Zarówno rozwój gospodarczy Rzymu, jak i prowadzone wojny spowodowały, iż w obrębie murów przybywało coraz więcej ludności. Skutkowało to rozrastaniem się Rzymu i ekspansją na sąsiadujące obszary, które otaczano murami aż do III wieku n.e. W eksponowanych miejscach, tj. na szczytach wzgórz, lokalizowano najważniejsze obiekty, takie jak pałac cesarza (pierwotnie pałace i wille najważniejszych obywateli lokalizowane były na Kwirynale, a następnie na wzgórzu Celius), a także świątynie bogów (Kwirynusa, Flawiuszów i słońca). Wzgórze stanowiły także doskonałe miejsce do zakładania ogrodów. Rozwój Rzymu wymusił rozwój infrastruktury komunikacyjnej – wybudowano dukt, tj. *via Appia* oraz *via Flaminia* (połączenie komunikacyjne z Morzem Adriatyckim). Miasto było wyposażone w termy zlokalizowane na dwóch wzgórzach, tj. *Wiminał* i *Eskwilin*, oraz w akwedukty dostarczające wodę dla mieszkańców, zlokalizowane na wzgórzu *Eskwilin*. Biedniejsza ludność Rzymu zamieszkiwała wzgórze *Awentyn*, na którym zlokalizowano kilka świątyń, w tym świątynię opiekunki rzemieślników *Minerwy*. Rozwój Rzymu nabral jęszcze więkšzego

tempa po najeździe imperium przez Hanibala – budowano nowe drogi, targowiska, świątynie i akwedukty. W I w. p.n.e rzymski architekt i myśliciel Witruwiusz przedstawił traktat zatytułowany *Dziesięć Ksiąg o Architekturze*, który był pierwszym opracowaniem idei tzw. miasta idealnego. Wskazywał on, że przy projektowaniu należy uwzględnić trzy zasady, tj. trwałość, użyteczność i piękno (Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/witruwiusz;3996929.html>, dostęp: 14.02.2021). Ponadto sformułował on zasady lokalizacji miast m.in.: (I) na planie koła – ze względu na bezpieczeństwo, (II) dostosowanie układu ulic do klimatu – zgodnie z tzw. różą wiatrów, (III) eksponowanie przestrzeni i zabudowań publicznych – np. podkreślanie wagi świątyń i ich lokalizowanie na wzgórzach czy w centrach miast (Szpakowska, [https://repozytorium.biblos.pk.edu.pl/redo/resources/33839/file/suwFiles/SzpakowskaE\\_MiastoIdealne.pdf](https://repozytorium.biblos.pk.edu.pl/redo/resources/33839/file/suwFiles/SzpakowskaE_MiastoIdealne.pdf), dostęp: 3.05.2021). W okresie cesarstwa rzymskiego, po wielkim pożarze wywołanym przez cesarza Nerona przystąpiono do budowy nowego Rzymu, a jego widocznymi do dziś budowlami są Koloseum, panteon i termy Karakali – zlokalizowane w eksponowanych miejscach Rzymu.

Rozwój Aten ściśle związany jest z upadkiem Miletu i Olintu oraz z podbojami innych państw. Skutkiem prowadzonych wojen było rozrastanie się Aten w związku z napływem ludności i rozwojem handlu oraz rzemiosła. Ateny zlokalizowane zostały na terenach górzystych zapewniających bezpieczeństwo, a jednocześnie z dostępem do morza poprzez port w Pireusie. Powyższe czynniki skutkowały tym, iż zarządzanie Atenami wiązało się z koniecznością lokalizacji budynków administracji i budynków mieszkalnych, ale przede wszystkim infrastruktury obronnej (mury) oraz utworzeniem dzielnic, w których lokalizowana byłaby zabudowa pod ściśle określone funkcje. Od VII w. p.n.e. w Atenach centralnym miejscem był plac (agora), stanowiący centrum administracyjne i polityczne (podlegał on rozbudowie w V w. p.n.e.). W tym samym okresie, tj. od VI w. p.n.e., rozbudowie podlegał Akropol będący miejscem kultu, który w V w. p.n.e. uzyskał monumentalne rozmiary. Zarządzanie obejmowało lokalizowanie nowej zabudowy z uwzględnieniem istniejących i planowanych dróg, łączących poszczególne części miasta (dzielnice) położone na różnych wysokościach. Istotnym zagadnieniem były kwestie infrastruktury technicznej i społecznej – wybudowano m.in. akwedukt, fontanny, sanktuarium, teatr i cmentarze. Również związany z Atenami Pireus w pierwszej połowie V w. p.n.e. podlegał rozbudowie. Po pierwsze, połączono Pireus murami z Atenami, które zabezpieczały dojazd i dojście do portu. Wyznaczono także sieć ulic opartą na prostokącie. Po drugie, wyznaczono dzielnice: administracyjną (centralną), handlową z portem, mieszkaniową, rzemieślniczą, sakralną, a także przeznaczoną na port militarny i arsenał. Zagospodarowanie Pireusu to nawiązanie do idei miasta idealnego (idea miasta idealnego była przedmiotem rozważań

greckich filozofów, m.in. Hipokratesa, Platona i Arystotelesa; szerzej zob. Izdebski 2013: 31–35) zrealizowane na podstawie koncepcji Hippodamosa z Miletu (Kulisiewicz, <http://inteligentnemiasta.pl/miasto-idealne-pierwowzorem-miasta-inteligentnego/5352/>, dostęp: 14.02.2021).

Trzecim miastem, o którym warto wspomnieć, jest Aleksandria będąca centrum kulturalnym i handlowym Egiptu. Zostało ono założone przez Aleksandra Wielkiego, a jako datę założenia przyjmuje się 331 r. p.n.e. (Paszkowski 2015: 38). Na planowe wykorzystanie przestrzeni wskazuje przede wszystkim układ ulic równoległe zlokalizowanych do brzegu morskiego (o szerokości ca. 30 m) i połączonych między sobą wąskimi prostokątnymi uliczkami. Podobnie jak Ateny Aleksandria została podzielona na dzielnice: handlową (z placem targowym, magazynami i warsztatami rzemieślniczymi), mieszkaniową oraz portową. W odróżnieniu od Aten w Aleksandrii wyznaczono dzielnicę królewską (z pałacami, ogrodami, teatrem, arsenałem itp.). Na uwagę zasługuje rozbudowa infrastruktury technicznej (wodociąg i kanalizacja, mola łączące Aleksandrię z wyspami) oraz społecznej (świątynie bogów, teatr).

Cechą charakterystyczną czasów starożytnych było to, że kompetencje do zarządzania miastem i jego przestrzenią posiadał władca (cesarz, król), który podejmował wiążące rozstrzygnięcia, co i gdzie może zostać zlokalizowane. Rozstrzygał on także o formie zabudowy zlokalizowanej w przestrzeni. Powyższe rozstrzygnięcia wiązały przede wszystkim poddanych. Miały one zatem charakter jednostronny i jednostronnie wiążący (Leoński, Szewczyk 1999: 16).

Sposób zarządzania przestrzenią, wypracowany w starożytności, funkcjonował także w latach następnych, tj. w okresie feudalizmu. Podkreślenia wymaga fakt, iż w okresie feudalizmu za zarządzanie przestrzenią odpowiadali właściciele terenów (król, książęta, magnaci). Skutkowało to zróżnicowaniem zabudowy i sposobów zagospodarowania przestrzeni. W średniowieczu miasto idealne utożsamiane było z miastem samowystarczalnym lub nawiązywano do tzw. miasta Nowa Jerozolima (Izdebski 2013: 35). Podstawową przesłanką, jaką brano pod uwagę przy lokalizowaniu i urządzaniu zabudowy w przestrzeni, w tym miast, było bezpieczeństwo. Zabudowę lokalizowano przede wszystkim w trudno dostępnych miejscach – na wyspach i na wzgórzach. W literaturze prawa administracyjnego wskazuje się przede wszystkim na zabudowę grodu w Biskupinie oraz zamki na Szlaku Orlich Gniazd (Sosnowski 2020: 66). Jednocześnie brano pod uwagę aspekty ekonomiczne i lokowano miasta przy głównych traktach handlowych.

W okresie renesansu w urbanistyce powrócono do idei miasta idealnego i podjęto próby zdefiniowania miasta oraz stworzenia zasad projektowania i zabudowy miasta idealnego. Zagadnienia idealizmu przedstawiono m.in. w traktatach Antonia Averulina zwanego Filarete z roku 1450 oraz Leonarda da Vinci. Zagadnienia społeczne to przedmiot badań m.in. Patriziego (autor



ten opublikował w 1533 roku traktat *Miasto szczęśliwe*) oraz Doniego (jest on autorem traktatu z 1552 roku *Świat mądry i głupi*). Wskazani autorzy podjęli próbę sformułowania zasad i możliwości doskonalszego projektowania miast z uwzględnieniem potrzeb duchowych, zdrowotnych i materialnych mieszkańców. Najistotniejsze opracowania idei miasta idealnego przedstawił Bartolomeo Ammanati (opublikował on około 1584 r. traktat *La citta ideale* zawierający projekty różnych obiektów miejskich i założeń, np. obiektów przemysłowych, stajni, portu handlowego oraz osiedla kanoników; szerzej zob. Zarębska 1971: 28) oraz Giorgio Vasari Młodszy (około 1598 roku opublikował on traktat dotyczący miasta idealnego, zawierający opis funkcjonalno-przestrzennego zagospodarowania obszarów, a także rysunki ilustrujące idee; szerzej zob. Zarębska 1971: 28). Obaj autorzy postrzegali miasto jako spójny twór urbanistyczny i dokonali całościowej analizy zagadnień odnoszących się do funkcjonowania miasta. Miasto idealne w ujęciu teoretyków włoskich było „wyobrażeniem wszechstronnie doskonałego organizmu urbanistycznego, którego formy odpowiadałyby treści politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturalnej oraz sprzyjałyby maksymalnie bliskiej ideałowi epoki organizacji życia mieszkańców” (Zarębska 1971: 219).

W Polsce przykładami miast, które stanowiły centra polityczno-kulturalne, a jednocześnie odgrywały istotne znaczenie prorozwojowe, wynikające z położenia geograficznego, były Zamość, Kraków i Sandomierz.

Zamość zwany Padwą Północy to przykład miasta nawiązującego do idei miasta idealnego. Centralnym miejscem miasta był Rynek Wielki, przy którym zlokalizowano pałac. Wytyczono także układ komunikacyjny dochodzący do ww. rynku, na który składały się ulica Grodzka (jako główna ulica miasta) oraz trzy inne ulice. Dodatkowo w mieście zlokalizowane były trzy małe rynki oraz bastiony broniące miasta (Kulisiewicz, <http://inteligentnemiasta.pl/miasto-idealne-pierwowzorem-miasta-inteligentnego/5352/>, dostęp: 14.02.2021).

Jedną z największych metropolii Europy Środkowo-Wschodniej w średniowieczu stanowił Kraków będący wówczas stolicą Polski. Kraków pełnił ważne funkcje polityczne, handlowe i kulturowe. Istotny wpływ na rozwój miasta miała lokacja Krakowa na prawie magdeburskim (lokacja została dokonana w 1257 roku), skutkująca jego unowocześnieniem pod względem urbanistycznym. Zarządzanie miastem miało odpowiadać na potrzeby mieszkańców. Dlatego też centralnie zlokalizowano rynek oraz stworzono sieć dróg równoległych i prostopadłych do rynku. Zadbano także o bezpieczeństwo, a realizacją tego zadania było wybudowanie nowych fortyfikacji tak, iż wjazd do miasta i wyjazd z miasta odbywały się poprzez strzeżone całą dobą bramy. W następnych latach, za panowania króla Kazimierza Wielkiego, w związku z rozwojem handlu wybudowano halę targową (Sukiennice), Kościół Mariacki, ratusz miejski oraz utworzono Akademię Krakowską. Przebudowie poddano także zamek na Wawelu i katedrę na Wawelu

(szerzej zob. [https://www.krakow.pl/nasze\\_miasto/1115,artykul,historia.html](https://www.krakow.pl/nasze_miasto/1115,artykul,historia.html), dostęp: 29.10.2020). Metropolia krakowska zajmowała około 500 ha i składała się z trzech miast – Krakowa, Kazimierza i Kleparza. W jej skład wchodziły również przedmieścia Krakowa (Garbary i Wał Krakowski) oraz Kazimierza (Stradom, Między Szewce), a także jurydyka królewska (wawelskie podzamcze) i kościelna (Biskupie, Pędzichów, Krowodrza, Błonie). Łącznie zamieszkiwało metropolię Krakowską około 30 000–37 000 osób (szerzej zob. Belzyt 2000: 60 i 63–64).

Obok Krakowa istotne znaczenie polityczne, kulturalne i gospodarcze w okresie panowania Piastów i Jagiellonów pełnił Sandomierz. Jego rola wynikała zarówno z lokalizacji na szlaku handlowym z Rusią i Litwą oraz na szlaku wiślanym, jak i z doniosłej pozycji Kapituły sandomierskiej w Kościele katolickim ówczesnych czasów. Jej przedstawiciele jak bł. Wincenty Kadłubek, Mikołaj Trąba czy Jan Długosz to wielcy przedstawiciele kultury polskiej. Podobnie jak inne miasta z tego okresu zostało ono posadowione na wzgórzu zwanym dzisiaj Miejskim (obecnie Sandomierz zlokalizowany jest na 6 wzgórzach, tj. Miejskim, Katedralnym, Zamkowym, Świętojakubskim zwanym także Staromiejskim, Świętopawelskim i Żmigrodzkim). W centrum miasta przeznaczono tereny pod funkcje administracyjne i handlowe, tj. prostokątny rynek z ratuszem. Przewidziano również geometryczną sieć ulic. Pierwotnie całe miasto otoczone było murami obronnymi (obecnie zachowane są tylko fragmenty murów obronnych, np. brama Opatowska, furta Dominikańska).

Rozwój wspólnot miejskich oraz wielość zadań z tym związanych spowodowały rozwój administracji, która w imieniu władcy realizowała te zadania. Stanowiła ona aparat wykonawczy monarchy. Należy wskazać, że administracja publiczna w różnych krajach kształtowana była w różny sposób i w różnym czasie. I tak np. we Francji administracja tworzona była już w okresie od XV wieku do Wielkiej Rewolucji Francuskiej, w którym ukształtowane zostały zasady i centralistyczny model administracji (szerzej zob. Izdebski, Kulesza 2004: 40–41). W Niemczech proces kształtowania administracji przypada na XVIII wiek, a jej organizacja wzorowała się na rozwiązaniach Francuskich. Administracja niemiecka była dwuszczeblowa, tj. centralna i terytorialna. Charakterystycznymi cechami niemieckiej administracji były: (I) zawodowi urzędnicy państwowi, (II) odpowiedzialność państwa za działania administracji i urzędników (Izdebski, Kulesza 2004: 46–47).

### **3. Planowanie przestrzenne jako instrument zarządzania miastem w czasach nowożytnych**

Zmiany w zarządzaniu miastami nastąpiły dopiero w okresie liberalizmu, a wiązało się to ze zmianami w strukturze społecznej. Liberalizm wiązał się z de-



centralizacją państwa, ponieważ centralizacja i biurokratyczne zarządzanie były nie do pogodzenia z wolnością jednostki – najważniejszą wartością liberałów. Poddani stali się obywatelami mogącymi nabywać własność, w tym grunty, oraz dokonywać ich zagospodarowania. O sposobie urządzenia terenu decydował właściciel gruntu, który w sposób wiążący rozstrzygał powyższą kwestię, a jego rozstrzygnięcie wiązało wszystkich zamieszkujących na obszarze, który miał podlegać zabudowie. Zabudowywano przede wszystkim poszczególne działki, o mniejszej lub większej powierzchni, w oderwaniu od zabudowy na gruntach sąsiednich. Właściciel brał pod uwagę swoje potrzeby, w tym potrzeby ekonomiczne (szerzej zob. Sosnowski 2015: 46–47). Bardzo często zabudowywano grunty w znacznym oddaleniu od siebie. Prowadziło to do powstania chaosu w przestrzeni. W takich warunkach zarządzanie miastem napotykało na szereg przeszkód związanych z zapewnieniem niezbędnej infrastruktury. Przede wszystkim infrastruktury komunikacyjnej (drogi), bowiem lokalizowana zabudowa sytuowana była bez zapewnienia jednolitych linii zabudowy. Powyższe dotyczyło także infrastruktury społecznej (plac targowe) oraz technicznej (wodociągi, kanalizacja).

Kształtowanie przestrzeni miast i zarządzanie nimi nabrało nowego kształtu dopiero wraz z powstaniem samorządu terytorialnego. Jak wskazuje Z. Niewiadomski, nowoczesny samorząd terytorialny został ukształtowany w okresie Wielkiej Rewolucji Francuskiej (szerzej zob. Niewiadomski [red.] 2001: 13 i nast.). Zapewnienie racjonalnego wykorzystania przestrzeni stało się jednym z najważniejszych zadań realizowanych przez samorząd terytorialny (gminy). Gmina zyskała kompetencje do określania zasad zagospodarowania i zasad zabudowy terenów stanowiących własność różnych podmiotów. Planowanie przestrzenne stało się swoistego rodzaju zarządzaniem przestrzeni i projektowaniem układów przestrzennych, w tym miast. Jako zadanie o skomplikowanym charakterze i szerokim zasięgu, mające wpływ na jakość życia mieszkańców, a także na wygląd przestrzeni, stało się ono domeną wyspecjalizowanego aparatu urzędniczego, który przejął od władcy i jego architektów kompetencje w tym zakresie.

Francuski ustawodawca zwracał szczególną uwagę na kwestie sanitarne i regulował m.in. zabudowę terenów wokół nekropolii oraz kwestie wyposażenia budynków w podstawowe instalacje oraz zagadnienia dotyczące przystosowania budynków do wymogów sanitarnych (Niewiadomski 2002: 12–13). Wraz z rozrastaniem się miast ustawodawca dostrzegł potrzebę unormowania kwestii związanych z wysokością zabudowy, a pierwszym miastem był Paryż (Niewiadomski 2002: 12). Instrumentem służącym temu stały się plany zabudowania.

W XVIII i XIX wieku nastąpił szybki rozwój przemysłu pociągający za sobą rozwój miast. Prowadziło to do pogarszających się warunków bytowych mieszkańców miast (przeludnienie, bezdomność, zagrożenie epidemiami). Dodat-

kowo słabo rozwinięty układ komunikacyjny powodował osłabienie dostępu do poszczególnych części miast. Także nie najlepsza infrastruktura techniczna, a w szczególności brak wody i kanalizacji, wpływała na pogorszenie warunków zamieszkania w miastach (Szczepańska 2011: 77). Poszukiwano rozwiązania powyższego problemu, sięgając do idei miasta idealnego, które według socjalistycznej myśli miały być niewielkimi wspólnotami producentów, a także do idei miasta bez centrum, ale ściśle powiązanego z naturą. Wypracowano także ideę miasta linearnego, które miało być zlokalizowane wzdłuż infrastruktury liniowej, tak jak linie kolejowe i drogi (Izdebski 2013: 43–44).

Dopiero pod koniec XIX wieku za sprawą Ebenezera Howarda w urbanistyce, a tym samym w zarządzaniu miastem, powstała idea miasta ogrodu, która miała stanowić antidotum na powyższe problemy (Powyższa koncepcja została zawarta w książce zatytułowanej *Jutro: pokojowa ścieżka do rzeczywistej reformy* z 1898 roku. W 1902 roku została ona wydana pod zmienionym tytułem *Miasta ogrody jutra*). Według E. Howarda rozwój miast miał polegać na połączeniu zalet miasta (dostęp do wysokiej płacy, rozrywek) i wsi (świeże powietrze, powszechna harmonia). Tak ukształtowane miasta miały cechować się ograniczoną wielkością, dużą ilością zieleni (zaplanowanej i otaczającej tereny mieszkaniowe) oraz zlokalizowanymi w granicach polami uprawnymi. Miasta miały być samowystarczalne ekonomicznie i kulturowo, pozbawione skrajnego ubóstwa, brudu i przestępczości (Prosińska, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Idea-Miast-ogrodow-w-Polsce-i-na-swiecie-2083662.html>, dostęp: 3.05.2022). Układ miasta miał być oparty na okręgu: w jego centrum znajdować się miały budynki publiczne oraz usługowe, a także park. Centrum miasta otoczone miało być zabudową mieszkaniową, a ten rodzaj zabudowy otaczać miał pas zieleni oddzielający ją od zabudowy przemysłowej. Na obrzeżach miasta miały być zlokalizowane tereny rolne. Poszczególne części miasta miały być skomunikowane ulicami, których przebieg miał być również okrężny. Maksymalna powierzchnia miasta-ogrodu to 2450 ha, a liczba mieszkańców to 30 000 (Izdebski 2013: 45). Miasta ogrody najwcześniej powstały w Europie, tj. w Anglii: miasto Letchworth w 1903 r., Hampstead w 1907 r., Welwyn w 1920 r., oraz w Niemczech: Hellerau w 1909 r., Marga w latach 1907–1914, Giszowiec w 1907 r. (obecnie to dzielnica Katowic), Karlówice w 1911 r. (obecnie to część Wrocławia), Falkenberg w 1912 r. (Prosińska, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Idea-Miast-ogrodow-w-Polsce-i-na-swiecie-2083662.html>, dostęp: 3.05.2022).

Na przełomie XVIII i XIX wieku administracja publiczna zaczęła tworzyć polityki przestrzenne, czyli bardzo ogóle akty wskazujące kierunki rozwoju poszczególnych obszarów. To, co było istotne dla państwa, nie zawsze dawało się pogodzić z interesem wspólnot lokalnych. Dlatego też konieczne stało się wprowadzenie przez ustawodawcę dodatkowego szczebla planowania obejmującego

jącego swoim zasięgiem znacznie większe obszary niż tylko gminy. Skutkowało to zorganizowaniem w XX wieku planowania przestrzennego na szczeblu regionalnym.

#### **4. Planowanie przestrzenne jako instrument zarządzania miastem w Polsce**

Po odzyskaniu niepodległości również w Polsce następowało szybkie zagospodarowywanie przestrzeni, jednak odbywało się to na podstawie aktów prawnych państw zaborczych. Polski ustawodawca dopiero 16 lutego 1928 r. wprowadził akt prawny obejmujący zasięgiem całe terytorium II Rzeczypospolitej, tj. rozporządzenie Prezydenta RP o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz.U. Nr 23, poz. 202, ze zm.). Samorząd terytorialny, a przede wszystkim gminy uzyskały szerokie kompetencje planistyczne, w szczególności w zakresie kształtowania ustaleń ogólnych i szczegółowych planów zabudowania, a także prowadzenia procedury planistycznej. Wprowadzono również planowanie przestrzenne na szczeblu regionalnym, dzięki czemu możliwe stało się prowadzenie polityki przestrzennej na większą skalę i tak np. możliwe było lokalizowanie dróg (kołowych i kolejowych) o charakterze regionalnym łączących miasta z różnych części regionów czy lokalizowanie obszarów przeznaczonych pod działalność przemysłową itp.

Organy miasta posiadały szerokie kompetencje w zakresie planowania przestrzennego. Pomimo tego zarządzanie miastem nie było zadaniem prostym. Wymagało bowiem szeregu zróżnicowanych działań. Organy miasta mogły w planach ogólnych, według potrzeb, ustalać przeznaczenie terenów oraz dokonywać jego zróżnicowania. Szczególną uwagę zwracano na kształtowanie układu komunikacyjnego oraz wyznaczenie ogólnodostępnych placów miejskich. W okresie międzywojennym szczególną estymą urbanistów i władz miejskich cieszyły się skwery, parki i ogrody, które lokowano w każdej części miasta, tak aby ich dostępność była jak najlepsza dla mieszkańców (nakaz obsadzenia ulic i placów publicznych roślinnością niską i wysoką). W planie szczegółowym natomiast powyższe kwestie miały być uszczegóławiane i np. ustalano nieprzekraczalne linie zabudowy, poziomy ulic i placów, wymogi związane z ochroną zdrowia, ustalano wymiary placów i szerokości dróg oraz ulic, które powinny być dostosowane do przeznaczenia i przewidywanego natężenia ruchu. Istotne zagadnienie stanowiły także kwestie związane z estetyką miejscowości i osiedli. Nakazano utrzymywanie charakteru zabudowy właściwej dla danego obszaru oraz dopuszczono rozbiórkę zabudowy szpecącej (Sosnowski 2020: 73–74). Szczególną uwagę zwracano na estetykę ścian frontowych budynków oraz murów widocznych z dróg publicznych – zakazano malowania budynków

przy użyciu jaskrawych lub rażących kolorów (zob. część II, tytuł I, rozdział 14 rozporządzenia). Istotne zagadnienie stanowiła, jakże ważna w ówczesnych czasach, wymiana powietrza na obszarach miejskich, czyli tzw. napowietrzanie terenów. Służyć temu miało budowanie zabudowy o odpowiednich rozmiarach i kształtach (zob. część II, tytuł I, rozdział 1–2 rozporządzenia).

Dzięki wytycznym z rozporządzenia dotyczącym minimalnej powierzchni zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy oraz kąta nachylenia dachów zarządzanie przestrzenią było zadaniem dość prostym. Umożliwiało to utrzymanie ładu przestrzennego i walorów estetycznych. W gminach miejskich i uzdrowiskach minimalna powierzchnia niezabudowana działki to 25%, maksymalna wysokości budynków ustalona została na 22 m, przy czym jego wysokość od strony ulicy nie mogła przekraczać szerokości drogi albo odległości pomiędzy jej liniami zabudowy; kąt nachylenia dachów – 60 stopni (szerzej zob. część II, tytuł I, rozdział 1–3 rozporządzenia). W miastach wyznaczano dzielnice o różnym przeznaczeniu, np. mieszkaniowe, handlowe, przemysłowe, przy czym te ostatnie nie mogły być lokalizowane w bezpośrednim sąsiedztwie (Brzeziński 1949: 50–51).

Intensywny rozwój gospodarki w II Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności budowa Centralnego Okręgu Przemysłowego, spowodował powstanie nowych miast, jak Gdynia czy Stalowa Wola. W okresie międzywojennym bardzo zyskała na znaczeniu idea miasta-ogrodu, do której nawiązywały takie miasta jak Kamienna Góra (1920 r.) – obecnie to dzielnica Gdyni, Podkowa Leśna, Milanówek, Komorów. Również w sąsiedztwie Warszawy powstały miasta-ogrody: Sadyba, Włochy (obecnie są to części m.st. Warszawy), starsza część Konstancina-Jeziorny, Żąbki. Przygotowano także projekt przekształcenia Młocin w miasto-ogród – nie został on jednak zrealizowany w związku z wybuchem II wojny światowej (Prosińska, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Idea-Miast-ogrodow-w-Polsce-i-na-swiecie-2083662.html>, dostęp: 3.05.2022). Jednym z najciekawszych przykładów z tego okresu jest Ligota – dzielnica Katowic, przy projektowaniu której jednocześnie zrealizowano idee miasta-ogrodu i miasta idealnego (Prosińska, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Idea-Miast-ogrodow-w-Polsce-i-na-swiecie-2083662.html>, dostęp: 3.05.2022).

W tym miejscu warto wskazać, iż szerokie kompetencje w zakresie planowania przestrzennego przyznano organom administracji państwowej szczebla rządowego, co skutkowało tym, iż samorząd terytorialny, pomimo posiadania kompetencji, nie mógł samodzielnie kształtować i wprowadzać rozwiązań przestrzennych, a tym samym nie mógł samodzielnie zarządzać obszarami. Należy ponadto podnieść, że cały proces planowania przestrzennego odbywał się bez udziału właścicieli nieruchomości.

Po II wojnie światowej w państwach socjalistycznych nieruchomości stały przede wszystkim własność państwową (zob. np. wydany przez Radę Ministrów w dnia 26.10.1945 r. Dekret o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, Dz.U. Nr 50 ze zm.). Wprowadzono także jednolitą administrację państwową, do zadań której należało planowanie przestrzenne polegające na zagospodarowywaniu terenów połączone z rozwojem gospodarki. Przykładem miasta na nowo ukształtowanego po zniszczeniach wojennych jest Warszawa, która zyskała nowe centrum z Pałacem Kultury i Nauki, nowe osiedla mieszkaniowe (Za Żelazną Bramą, Marszałkowska Dzielnica Mieszkaniowa, Sady Żoliborskie, Bródno, Targówek Mieszkaniowy) i przemysłowe (np. Żerań, Targówek Przemysłowy), a także nowe ulice. Rozwój przemysłu wiązał się z rozwojem już istniejących miast, np. Krakowa, w którym zlokalizowano nową dzielnicę przemysłową (Nowa Huta). W latach 70. w Krakowie zaprojektowano osiedle Widok, które miało być osiedlem przyszłości, a dzisiaj uważane jest za jeden z najlepszych projektów tamtego okresu. Pierwotnie zaprojektowano amfiteatralny układ zabudowy osiedla. Pomiędzy budynkami (pięcio- i dziesięciopiętrowymi) zaprojektowano duże przestrzenie dzięki połączeniu budynków. Budynki pięciokondygnacyjne oddalone są od siebie o 36 m (zgodnie z normą ok. 20 m), a odległość dróg od wejść do klatek schodowych jest większa niż zezwalała wówczas norma. Cechą charakterystyczną jest też trójkąt zieleni na środku osiedla połączony z pasmem Młynówki, w którym znajduje się wspólny park. Do najciekawszych obiektów osiedla zalicza się tzw. łamaniec (budynek zaprojektowany na wzorze równoległoboku, którego poszczególne części z klatkami wejściowymi stykają się ze sobą krótszymi bokami) i tarasowiec (<https://www.onet.pl/informacje/krowoderskapl/osiedle-z-lat-70-na-ktorym-chce-mieszkac-kazdy-ale-nikt-nie-chce-sie-wyprowadzic/qhrk3ps,30bc1058>, dostęp: 27.02.2021).

W scentralizowanym systemie planowania przestrzennego nie przewidziano udziału indywidualnych obywateli, a jedynie udział organizacji społecznych. Skutkowało to tym, że lokalizacja zabudowy w przestrzeni następowała bez uwzględnienia ich indywidualnych interesów. Natomiast w krajach Europy Zachodniej (kapitalistycznych) planowanie przestrzenne, a także programy dotyczące społeczności lokalnych zostały już w latach 60. i 70. poddane społecznej ocenie w ramach tzw. partycypacji. Partycypacja społeczna to udział obywateli (mieszkańców) danego obszaru w rozwiązywaniu istotnych dla danej grupy problemów. Może ona dotyczyć różnych sfer życia społecznego (na temat partycypacji zob. szerzej: Pawłowska [red.] 2010; Lewenstein, Schindler, Skrzypiec 2010; Rytel-Warzocho, Uziębło [w:] Witkowskie [red.], Bień-Kacała 2013; Wójcik 2013; Dolnicki [red.] 2014; Augustyniak 2017; Hajduk 2021). Partycypacja

dotyczy przede wszystkim planowania przestrzennego, ale także różnego rodzaju programów tworzonych na szczeblu samorządowym.

W drugiej połowie XX wieku nastąpił intensywny rozwój tzw. planowania specjalistycznego (sektorowego) dotyczącego ściśle określonych zadań inwestycyjnych lub ich grup (np. lokalizacji linii kolejowych, dróg, kanalizacji, wodociągów, gazociągów itp.). Było ono prowadzone w odniesieniu do zarówno całego państwa, jak i poszczególnych regionów i gmin. Pozwoliło to na sprawną budowę infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, co skutkowało rozwojem miasta i polepszeniem warunków bytowych mieszkańców. W Polsce również zostały wprowadzone plany sektorowe, ale dopiero po 1989 r.

Dotychczasowy model planowania przestrzennego i zarządzania miastem mógł być korzystny w przypadku zabudowy obszarów niezurbanizowanych lub odbudowy zniszczonych budynków na większych kwartałach, np. wskutek działań wojennych, a także w państwach o ustroju centralistycznym. Nie mógł jednak być podstawą zagospodarowywania terenów i zarządzania miastami w państwach o ustroju zdecentralizowanym, w których własność była podstawą gospodarki gruntami. W Polsce po 1989 r. brak udziału obywateli w procesie podejmowania rozstrzygnięć dotyczących lokalizacji nowej zabudowy, ulic i infrastruktury technicznej, a także innych ważnych kwestii społecznych (np. likwidacja szkół, przedszkoli, linii autobusowych itp.) prowadził do konfliktów społecznych. Dlatego też dokonano uspołecznienia tych procedur (wprowadzono partycypację społeczną). Udział obywateli usankcjonowany został prawnie w procedurach przygotowania aktów planistycznych, tj. aktu polityki przestrzennej – studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy, oraz aktów realizujących tę politykę – miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (dokonano tego ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. Nr 89, poz. 415; również obecnie obowiązująca ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2022, poz. 503, tekst jednolity, utrzymała udział obywateli w ww. procedurach). Mieszkańcy mogą czynnie uczestniczyć (konsultacje społeczne) także w pracach nad aktami wyrażającymi politykę miasta w zakresie budowy i remontów infrastruktury komunikacyjnej, społecznej, edukacyjnej czy dotyczącej bezpieczeństwa

Zarządzanie miastem to nie tylko sporządzenie jednego czy też drugiego aktu planistycznego czy programu inwestycyjnego, ale i przede wszystkim ich realizacja w praktyce. Przy tworzeniu aktów planistycznych i programów, a następnie ich realizacji chodzi bowiem o optymalne złagodzenie konfliktów, jakie mogą zachodzić pomiędzy interesami różnych podmiotów, np. interesem ogólnokrajowym, interesem społeczności lokalnej i interesami indywidualnymi, ale także o takie ich wykonanie (np. ukształtowanie przestrzeni, zorganizowa-



nie sieci przedszkoli i szkół), które przyczyni się do podniesienia jakości życia mieszkańców. Uczestnicząc w ww. procedurach, mieszkańcy mają wprowadzić ograniczony – ale jednak – wpływ na kształtowane przez organy miasta zasady zabudowy i zagospodarowania terenów oraz na sposób realizacji istotnych dla mieszkańców zadań przez samorząd terytorialny. Szczególnie istotny jest udział mieszkańców w kształtowaniu przestrzeni publicznych, które wpływają na postrzeganie danego miasta zarówno przez mieszkańców, jak i inne osoby okazjonalnie do niego przybywające, a także na bezpieczeństwo. Coraz częściej organy miast we współpracy z inwestorami i mieszkańcami przy tworzeniu aktów planistycznych sięgają do rozwiązań przestrzennych nawiązujących do idei miasta idealnego oraz idei miasta-ogrodu. O ile realizacja w pełni pierwszej z idei jest utopijna, o tyle druga jest bardzo często stosowana w praktyce. Jako przykład można wskazać: Siewierz w obrębie Katowic (2007 r.), zespół mieszkaniowy Miasto Ogród w Gliwicach, Ligota Park w Katowicach (2007 r.) czy też osiedle Nowe Polesie w zachodniej części Łodzi. Powyższe działania należy oceniać pozytywnie.

Istotny wpływ na zarządzanie miastem mają ustawy specjalne, w szczególności w aspekcie komunikacyjnym (np. ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz.U. z 2020 r., poz. 1043 t.j. ze zm.; ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz.U. z 2020 r., poz. 1079 t.j.). System komunikacyjny obejmujący transport szynowy (kolej, metro) i kołowy to kręgosłup, wokół którego rozwija się miasto. Stymulować on będzie szybki rozwój terenów poprzez ich zabudowywanie. Zabudowa powinna następować w sposób zaplanowany, tj. w dostosowaniu do istniejącego lub planowanego systemu komunikacyjnego. Układ komunikacyjny ma istotny wpływ na jakość życia mieszkańców miasta, a możliwość sprawnego przemieszczania się pomiędzy poszczególnymi częściami miasta jest jedną z przesłanek wyboru miejsca zamieszkania i lokalizacji siedzib przedsiębiorców. Dlatego też stworzenie spójnej i zróżnicowanej co do środków transportu sieci komunikacyjnej jest jednym z najważniejszych zadań, które powinno być sprawnie realizowane przez organy miasta. Również inne ustawy specjalne mogą mieć wpływ na zagospodarowanie przestrzeni w miastach i jego zarządzanie np. ustawa z 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1380 t.j.) czy też ustawa z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021 r. poz. 1538). Wyżej wymienione ustawy stanowią podstawę ingerencji organów administracji rządowej w samodzielność planistyczną, jednakże usprawniają proces budowy i modernizacji linii kolejowych, dróg czy też lotnisk.

Obok ww. działań należy wskazać także na 3 zjawiska, tj. (1) rozpraszanie zabudowy na tereny dotychczas niezurbanizowane, (2) wygradzanie przestrzeni, a także (3) – dostrzegane od niedawna (zjawisko to datuje się na lata 80. XX w.), istotnie wpływające na miasto i jego przestrzeń – nabywanie nieruchomości i budynków przez korporacje międzynarodowe i krajowe.

Rozpraszanie zabudowy na tereny niezurbanizowane może wywoływać zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki. Jeśli jest ono wynikiem przemyślanej polityki przestrzennej i z nią zgodne oraz podlega kontroli organów miasta, to może wpływać pozytywnie na rozwój miasta (Niewiadomski 2018: 23). Jako przykład można wskazać chociażby zwiększenie dostępności terenów inwestycyjnych oraz rozwój (poszerzenie) układu komunikacyjnego. Szczególnie pozytywnie zjawisko to oceniane jest w indywidualnym kontekście, np. możliwość zamieszkiwania pod lasem, wśród łąk itp. (Jaworski 2018: 105).

Rozpraszanie zabudowy może dokonywać się w sposób zarówno niekontrolowany, jak i kontrolowany przez organy gminy. Niezależnie od powyższego zjawisko to wywoływać będzie przede wszystkim negatywne konsekwencje dla gminy i mieszkańców (Bąkowski 2018: 15). W szczególności należy zwrócić uwagę na następujące negatywne skutki:

1) brak ochrony krajobrazu w związku z lokalizacją nowych budynków w znacznej odległości od już istniejącej zabudowy;

2) zagospodarowywanie nieruchomości naruszające wymogi urbanistyczne i tym samym niechroniące ładu przestrzennego (niewielka, astandardowa powierzchnia działek, nadmierne zagęszczenie zabudowy);

3) brak lub niski standard infrastruktury technicznej (kanalizacja, wodociąg, gazociąg);

4) brak lub niski standard infrastruktury komunikacyjnej (brak sieci dróg publicznych, utwardzenie dróg), co pociąga za sobą bardzo często brak zapewnienia komunikacji publicznej i skomunikowania sąsiadujących obszarów;

5) brak lub niski standard, a także utrudniony dostęp do infrastruktury społecznej (przedszkola, szkoły, internet, usługi *etc.*).

Skutkiem rozpraszania zabudowy jest konieczność poniesienia znacznie zwiększonych nakładów finansowych przez miasto, a także przez mieszkańców na zapewnienie standardu życia w XXI w.

Drugim negatywnym zjawiskiem jest wygradzanie przestrzeni przez właścicieli i tworzenie przestrzeni dostępnych jedynie dla wybranej grupy mieszkańców. Można wyróżnić 3 rodzaje przestrzeni: publiczną, prywatną i społeczną. Przestrzeń publiczna to przestrzeń, do której każdy ma dostęp oraz możliwość korzystania z niej (np. publiczne place, ulice, chodniki itd.). Przestrzeń prywatna charakteryzuje się tym, że tylko właściciel ma dostęp do niej i może z niej korzystać (prywatne podwórka). Przestrzeń społeczna natomiast to przestrzeń,

do której dostęp może mieć każdy, jednak tylko niektóre osoby z niej korzystają (np. przestrzeń pomiędzy blokami w osiedlach mieszkaniowych). Grodzenie przestrzeni skutkuje powstawaniem przestrzeni prywatnych. W przypadku osiedli mieszkaniowych prowadzi to do powstawania odizolowanych małych wspólnot miejskich, które bardzo rzadko chcą dzielić się swoją przestrzenią z innymi mieszkańcami miasta oraz zlokalizowaną infrastrukturą społeczną. Warto w tym miejscu wskazać, że wygradzanie przestrzeni odbywa się w ściśle określonych realiach (np. zwiększona przestępczość w danym mieście) i czasoprzestrzeni; ma ono istotny wpływ na funkcjonowanie miasta ze względu na wieloaspektowy kontekst lokalizacji obiektów i czas ich powstania (Paszkowski 2019: 125).

Trzecie ze zjawisk skutkuje przede wszystkim systemową transformacją wzorca własności ziemi w miastach, która prowadzi do zmiany historycznego znaczenia miasta jako takiego. Transformacja ta niesie ze sobą głębokie konsekwencje dla przestrzeni miast, która jest znacznie intensywniej zagospodarowywana niż poprzednio. Korporacje nabywają nieruchomości zabudowane substandardowymi budynkami w celu ich rozbiórki i zastąpienia nową zabudową o wyższym standardzie użytkowym – apartamentowce, wysokie biurowce (najwyższe wieżowce o wysokim standardzie użytkowym zlokalizowane są w Zjednoczonych Emiratach Arabskich – Dubaj Creek Tower, i Arabii Saudyjskiej – Kingdom Tower w Jeddah; również w Europie zlokalizowane są takie wieżowce, tj. w Rosji – budynek Gazpromu w Petersburgu, Mercury City Tower w Moskwie, i w Wielkiej Brytanii – Shard w Londynie). Bardzo często wiąże się to z zagospodarowywaniem bardzo dużych działek, a nawet znacznych części miast – kwartałów, dzielnic przemysłowych, obszarów nad torami kolejowymi i publicznymi ulicami. Zabudowie nad torami kolejowymi i publicznymi ulicami sprzyja przede wszystkim tzw. prawo własności warstwowej, zwane także prawem 3D, umożliwiające zabudowę przestrzeni nad powierzchnią gruntu w formie tzw. megaprojektów (szerzej zob. Stawiarczyk, Jung, <https://www.rp.pl/arttykul/310546-Przestrzen-powietrzna-na-sprzedaz--czyli-jak-to-sie-robi-w-USA.html>, dostęp: 18.04.2021). Podobne rozwiązania prawne obowiązują w krajach europejskich, np. we Włoszech tzw. Prawo powierzchni – *Diritto di superficie* (szerzej zob. Gallo, Natucci [red.] 2001, [http://www.ambientediritto.it/dottrina/Dottrina%202004/Diritto\\_superficie.htm](http://www.ambientediritto.it/dottrina/Dottrina%202004/Diritto_superficie.htm), dostęp: 17.04.2021). Prowadzą one do zagęszczania miast, tj. ulic, sklepów, placów i zabudowy. Z przestrzeni miejskiej znikają zakłady usługowe, pracownie artystyczne, instytucje kultury czy fabryki. Dochodzi do zawłaszczania w coraz szerszym zakresie przestrzeni oraz krajobrazu przez korporacje, a w konsekwencji prowadzi to do dezurbanizacji miast (Sassen 2018, <https://autoportret.pl/arttykuly/do-kogo-naleza-nasze-miastai-dlaczego-ich-przejecie-powinno-nas-martwic/>, dostęp: 27.03.2022). Jest ona widoczna zwłaszcza w miastach zlokalizowanych w państwach wysoko rozwi-

niętych, tj. w USA (Nowy Jork), Wielkiej Brytanii (Londyn), Niemczech (Frankfurt nad Menem) czy Japonii (Tokio). Jak zauważa Saskia Sassen, zaspokajane są przede wszystkim interesy oraz potrzeby silnych i majątnych korporacji, nie zaś zamieszkujących w miastach mieszkańców. Powstają tzw. globalne miasta, których cechą charakterystyczną jest produkcja, a także wdrażanie zróżnicowanych i kompleksowych ofert pośrednictwa (Sassen 2017, <https://krytykapolityczna.pl/swiat/czyje-wlasciwie-jest-miasto/>, dostęp: 27.03.2022). Zawłaszczanie przestrzeni przez korporacje obejmuje swoim zasięgiem, na mniejszą skalę, także miasta w państwach rozwijających się, do których możemy zaliczyć np. Warszawę.

Można wskazać także pozytywne aspekty powyższego zjawiska, np. stworzenie nowych przestrzeni, nowych miejsc pracy oraz wiążących się z tym nowych połączeń drogowych i kolejowych. Jednakże najważniejszym pozytywnym skutkiem jest przyciągnięcie młodych ludzi, którzy chcą mieszkać i pracować w nowoczesnych osiedlach i biurach charakteryzujących się estetycznie urządzonej przestrzenią. Przykładem może być tzw. Dolina Krzemowa, która jest specyficznym miastem. Jego centrum stanowi Uniwersytet Stanford, a przede wszystkim pracownicy naukowcy i studenci. Dzięki temu w Dolinie Krzemowej swoje siedziby zlokalizowały największe światowe firmy, jak Google, Apple, Facebook (Sudjic 2017: 235–236). Wymienione wyżej przedsiębiorstwa to odrębne miasta, które zaspokajają potrzeby ludzi u nich zatrudnionych (dowóz do pracy, własne ośrodki badawcze, szkoły, przedszkola, sklepy itp.). Ma to istotny wpływ na jakość życia mieszkańców oraz na wzrost wartości nieruchomości (Sudjic 2017: 238).

Rodzi się pytanie: jak można przeciwdziałać tym zjawiskom? Instrumentem służącym temu jest sprawnie prowadzone planowanie przestrzenne polegające na tworzeniu polityki przestrzennej (z perspektywą min. 20–30 lat jej obowiązywania) oraz aktów planistycznych ustalających zasady zabudowy i zagospodarowania terenów (realizujących ww. politykę przestrzenną) i wiążących bezwzględnie organy miasta oraz podmioty, które dysponują prawem do zabudowy terenów. Poprzez wprowadzenie różnego rodzaju ustaleń planistycznych (zakazów, nakazów, dopuszczeń) organy miasta mogą skutecznie kształtować przestrzeń oraz zarządzać miastem w sposób odpowiadający na potrzeby osób fizycznych (mieszkańców) i osób prawnych (przedsiębiorców). Jednocześnie dzięki aktom planowania przestrzennego ww. organy będą mogły kontrolować jego rozwój w różnych aspektach (społecznym, infrastrukturalnym, komunikacyjnym itd.). Oczywiście jest to możliwe przy założeniu, że organy miasta mają własną politykę przestrzenną, którą samodzielnie ustalają i realizują, a nie przyjmują wytyczne deweloperów i korporacji. Zarządzanie miastem, w tym zarządzanie przestrzenią, będzie bardziej skuteczne, wówczas gdy akty planowania (akt polityki przestrzennej) będą uwzględniały potrzeby rozwoju miasta, tj. będą

z nimi ściśle powiązane strategia rozwoju miasta oraz programy inwestycyjne (w szczególności infrastrukturalne).

Odmiennie kształtowana jest pozycja prawna mieszkańców gminy w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W takiej sytuacji organy gminy sprawdzają, czy dana nieruchomość spełnia wymagania wynikające z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz z przepisów odrębnych, a jeśli tak, to wydają decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym dla inwestycji publicznych – decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a dla innych inwestycji – decyzję o warunkach zabudowy. W przypadku ww. decyzji mieszkańcy nie mają wpływu na to, jaka zabudowa zostanie wybudowana na konkretnej nieruchomości, bowiem jej zagospodarowanie jest uzależnione od: (1) w przypadku pierwszej decyzji – potrzeb i możliwości inwestora, (2) w przypadku drugiej decyzji – od zagospodarowania już istniejącej zabudowy na sąsiednich terenach. Brak udziału mieszkańców w podejmowaniu ww. rozstrzygnięcia skutkuje tym, iż nie mają oni wpływu na zarządzanie miastem i zagospodarowywanie przestrzeni w sposób chociaż w części realizujący potrzeby wszystkich mieszkańców.

Powyżej wskazane uwarunkowania prawne i zjawiska wpływają na zmniejszenie zaangażowania mieszkańców w życie wspólnoty samorządowej, jaką jest miasto – dotyczy to również Polski. Skutkuje to słabą identyfikacją potrzeb i oczekiwań mieszkańców. Aby mieszkańcy uczestniczyli w zagospodarowywaniu przestrzeni w miastach, konieczne stało się zwiększenie dostępu do aktów planowania przestrzennego. W Polsce organy gminy na podstawie ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz.U. z 2021 r., poz. 214 tekst jednolity) zobowiązane zostały do tworzenia i prowadzenia zbiorów danych przestrzennych (zob. art. 3 pkt 11 ww. ustawy). Zbiory te obejmują dane przestrzenne dla planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w tym miejscowych planów rewitalizacji oraz miejscowych planów odbudowy. Organy sporządzające ww. akty planistyczne zobowiązane są także do aktualizowania danych przestrzennych i ich udostępniania zainteresowanym podmiotom. Udostępnianie danych przestrzennych polega na możliwości ich wyszukiwania, przeglądania (wyświetlanie, nawigowanie, powiększanie i pomniejszanie, przesuwanie lub nakładanie na siebie zobrazowanych zbiorów oraz wyświetlanie objaśnień symboli kartograficznych i zawartości metadanych) i pobierania, a także – gdy jest to wykonalne – na bezpośrednim dostępie do tych zbiorów. Powyższe niewątpliwie ułatwia mieszkańcom dostęp do danych zawartych w aktach planowania przestrzennego. Skutkiem uproszczonego dostępu do ww. danych jest większe zainteresowanie mieszkańców aktami planowania przestrzennego oraz związk-

szona ich aktywność przy tworzeniu aktów planistycznych. Pozwala to organom gminy czy miasta zdiagnozować istotne potrzeby mieszkańców i podjąć próbę takiego sformułowania ustaleń gminnych aktów planistycznych, aby odpowiadały one na te potrzeby. Niezbędnym działaniem jest także sprawne i ciągłe rejestrowanie zmian zachodzących w przestrzeni miasta, a przede wszystkim ich interpretowanie oraz doskonalenie technik zapisu planistycznego i metod wizualizacji ww. zmian (Zuziak 2019: 81). Powyższe działania mogą skutkować lepszym zrozumieniem przez mieszkańców zmian zachodzących w mieście i ich aktywizacją w procesie zagospodarowywania przestrzeni i zarządzania miastem. Dlatego też konieczne jest wzmacnianie udziału mieszkańców w procedurach sporządzania aktów planowania przestrzennego oraz innych aktów mających wpływ na rozwój miasta, np. wyznaczających kierunki rozwoju miasta poprzez wskazanie celów strategicznych oraz operacyjnych (strategii rozwoju) tak, aby mieszkańcy identyfikowali się z wizją rozwoju zaproponowaną przez organy miasta.

Skutecznym instrumentem przeciwdziałania rozpraszenia zabudowy jest umożliwienie intensywniejszego wykorzystania gruntów zajmowanych przez linie kolejowe, ulice oraz infrastrukturę techniczną. Dlatego też konieczne jest wprowadzenie do polskiego systemu prawnego, tzw. prawa warstwowego normującego zabudowę przestrzeni pod i nad gruntem oraz zabezpieczającego w sposób trwały interesy inwestorów.

## 5. Podsumowanie

Zarządzanie miastem nie jest procesem łatwym, bowiem obejmuje szeroki katalog zadań. Zadania te dotyczą przede wszystkim zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców jako wspólnoty samorządowej w zakresie infrastruktury technicznej (wodociąg, gazociąg, kanalizacja), drogowej (ulice, parkingi) i społecznej (żłobki, przedszkola, szkoły). Jakość zaspokojenia tych potrzeb zależy od możliwości finansowych, ale także od dobrze realizowanego zadania, jakim jest planowanie i zagospodarowanie przestrzeni. Mieszkańcy miast oczekują, iż zamieszkiwanie w mieście wiązać się będzie z podniesieniem standardu życia w dostępie do zarówno ww. infrastruktury, jak i usług. Niestety coraz częściej wizje miasta przedstawiane przez organy samorządowe rozmiągają się z potrzebami i oczekiwaniami mieszkańców. Istotny wpływ na to ma brak właściwej diagnozy tych potrzeb, a także jedynie fasadowe włączanie mieszkańców w proces planistyczny. Ponadto przy braku środków finansowych w budżecie organy miast szczególną uwagę zwracają na możliwości sfinansowania realizacji przedsięwzięć przestrzennych, co skutkuje przyjmowaniem ustaleń planistycznych nie zawsze zgodnych z interesem miasta i jego mieszkańców, ale zgodnych z propozycjami



inwestorów korporacyjnych. Prowadzi to do pogorszenia jakości życia mieszkańców, braku zainteresowania mieszkańców udziałem w procesie zagospodarowywania przestrzeni miasta, a w konsekwencji do bardzo intensywnych konfliktów pomiędzy interesem ogólnokrajowym, interesem społeczności lokalnej i interesami poszczególnych osób, a także pomiędzy interesami indywidualnymi różnych podmiotów.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 16 lutego 1928 r. – o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli. Dz.U. Nr 23, poz. 202, ze zm.
- Dekret Rady Ministrów z dnia 26 października 1945 r. – Dekret o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Dz.U. Nr 50 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – o zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. Nr 89, poz. 415.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. – o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Dz.U. z 2022 r., poz. 503, tekst jednolity.
- Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym Dz.U. z 2020 r., poz. 1043, tekst jednolity ze zm.
- Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych Dz.U. z 2020 r., poz. 1079, tekst jednolity.
- Ustawa z 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego Dz.U. z 2021 r., poz. 1380, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej. Dz.U. z 2021 r., poz. 214, tekst jednolity.
- Ustawa z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących Dz.U. z 2021 r., poz. 1538.

### Wydawnictwa zwarte

- Augustyniak, Monika. 2017. *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Bąkowski, Tomasz. 2018. Rozpraszanie i koncentracja zabudowy jako problem prawny (tytułem wprowadzenia do szczegółowych rozważań). W: *Prawne problemy rozpraszania i koncentracji zabudowy*, (red.) Tomasz Bąkowski, 15. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Belzyt, Leszek. 2000. Kraków i Praga około 1600 roku. Porównanie aspektów topograficznych i demograficznych. Stan badań i źródła archiwalne. W: *Metropolie Europy środkowo-wschodniej w XV i XVI wieku*, (red.) Leszek Belzyt i Jan Pirożyński, 60 i 63–64. Kraków: Polska Akademia Umiejętności.

- Biegańska, Irena. 1964. *Podstawy prawne planowania przestrzennego i gospodarki terenami w miastach*. 3. Warszawa: Wydawnictwo Arkady.
- Brzeziński, Waclaw. 1949. *Prawo budowlane i odbudowa osiedli*. 50–51. Warszawa: Wydawnictwo Gebethner i Wolff.
- Cohen M. A. 2000. Don Quixote and the well-managed city. W: *Urban governance around the world*, (eds.) B. A. Ruble et al. Woodrow Wilson Center Comparative Urban Studies Project, Workshop on urban governance in major world cities. 151–152. Washington.
- Dolnicki, Bogdan (red.). 2014. *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Izdebski, Hubert, Michał Kulesza. 2004. *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, wyd. 3 rozszerzone. 40–41 i 46–47. Warszawa: Liber.
- Izdebski, Hubert. 2013. *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*. 31–35 i 43–44, 45. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Jaworski, Jacek. 2018. Decyzja o warunkach zabudowy jako instrument rozpraszania zabudowy. W: *Prawne problemy rozpraszania i koncentracji zabudowy*, (red.) Tomasz Bąkowski, 105. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Kinal, Artur. 2015. *Dziewiętnasto i dwudziestowieczne wizje miast przyszłości wobec społecznych wyzwań współczesnej urbanizacji*. Zielona Góra: Uniwersytet Zielonogórski.
- Koźmiński, Andrzej K., Włodzimierz Piotrowski (red.). 1998. *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, wyd. IV. Warszawa: PWN.
- Leoński, Zbigniew, Marek Szewczyk. 1999. *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*. 16. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
- Lewenstein, Barbara, Jacek Schindler, Ryszard Skrzypiec. 2010. *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Niewiadomski, Zygmunt, Waldemar Siemiński, Paweł Sosnowski, Maria Tetera (red.). 2001. *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*. 13 i n. Bydgoszcz–Warszawa: Oficyna Wydawnicza Branta.
- Niewiadomski, Zygmunt. 2002. *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*. 12–13. Warszawa: Lexis Nexis.
- Niewiadomski, Zygmunt. 2018. Gmina wobec zjawisk rozpraszania i koncentracji zabudowy (odpowiedzialność prawodawcy miejscowego za stan patologicznej zabudowy). W: *Prawne problemy rozpraszania i koncentracji zabudowy*, (red.) Tomasz Bąkowski, 23. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Nowak, Maciej J., Teodor Skotarczak (red.). 2012. *Zarządzanie przestrzenią miasta*. Warszawa: CeDeWu.
- Paszkowski, Zbigniew. 2015. Historia idei miasta. Od antyku do renesansu. *Teka Zachodniopomorska* 1: 38.
- Paszkowski, Zbigniew Władysław. 2019. Architektura i urbanistyka jako dyscyplina naukowa. W: *Architektura, urbanistyka, nauka*, (red.) Sławomir Gzell, 125. Warszawa: PWN.
- Pawłowska, Krystyna (red.). 2010. *Zanim wybuchnie konflikt. Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*. Tom A i B. Kraków: Fundacja Partnerstwa dla Środowiska.
- Rytel-Warzocho, Anna, Piotr Uziębło. 2013. Aktualne tendencje związane ze wzmocnieniem partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym. W: *Samorzędy*

- w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku, (red.) Zbigniew Witkowski, Agnieszka Bień-Kacała. Toruń: TNOiK Dom Organizatora.
- Sosnowski, Paweł. 2015. *Przepisy prawne w dziedzinie planowania przestrzennego w Polsce w okresie międzywojennym*. CiŚ Nr 4, 45–57.
- Sosnowski, Paweł. 2020. *Ochrona ładu przestrzennego w Polsce przed 2003 r. Przyczynek do wykładni historycznej*. W: *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej*, (red.) Maciej J. Nowak, 66 i 73–74. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Sudjic, Deyan. 2017. *Język miasta*. 235–236 i 238. Kraków: Wydawnictwo Karakter.
- Szczepańska, Magdalena. 2011. *Miasto-ogród jako przestrzeń zamieszkania, pracy i rekreacji – dawniej i dziś*. *Studia Periegetica. Zeszyty Naukowe Wielkopolskiej Wyższej Szkoły Turystyki i Zarządzania w Poznaniu*, 6, 77–89.
- Wąsowicz, Aleksandra. 1982. *Zagospodarowanie przestrzenne antycznych miast greckich*. Wrocław: Ossolineum.
- Zarębska, Teresa. 1971. *Teoria urbanistyki włoskiej XV i XVI wieku*. Warszawa: PWN.
- Zuziak, K. Zbigniew. 2019. *Naukowe oblicze urbanistyki. Z notatek na temat modeli architektury miasta i gospodarowania przestrzenią*. W: *Architektura, urbanistyka, nauka*, (red.) Sławomir Gzell, 81. Warszawa: PWN.

## Źródła internetowe

- Encyklopedia PWN. Dostęp: z 14.02.2021. <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/witruwiusz;3996929.html>.
- Gallo, Paolo, Alessandro Natucci (red.). 2001. *Beni, proprieta e dirittireali*. Vol 2, Editore Giappichelli. Dostęp: 17.04.2021. [http://www.ambientediritto.it/dottrina/Dottrina%202004/Diritto\\_superficie.html](http://www.ambientediritto.it/dottrina/Dottrina%202004/Diritto_superficie.html).
- Gliński, Bohdan. 1974. *Mała encyklopedia ekonomiczna*. Warszawa; za Encyklopedią Zarządzania. Dostęp: 27.03.2022. <https://mfiles.pl/pl/index.php/Zarz%C4%85dzanie>.
- Griffin, Ricki W. 2005. *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN; za Encyklopedią Zarządzania. Dostęp: 27.03.2022. <https://mfiles.pl/pl/index.php/Zarz%C4%85dzanie>.
- Hajduk, Sławomira. 2021. *Partycypacja społeczna w zarządzaniu przestrzennym w kontekście planistycznym*. Białystok: Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, 5-127, Dostęp: 04.05.2022, <https://pb.edu.pl/oficyna-wydawnicza/wp-content/uploads/sites/4/2021/03/Partycypacja-spoeczna-w-zarzadzaniu-przestrzennym.pdf>.
- Koźmiński, Andrzej K., Dariusz Jemieliński. 2011. *Zarządzanie od podstaw*. Warszawa: Wolters Kluwer; za Encyklopedią Zarządzania. Dostęp: 27.03.2022, <https://mfiles.pl/pl/index.php/Zarz%C4%85dzanie>.
- Kulisiewicz, Tomasz. *Dawne miasta idealne pierwowzorem smart cities*. Dostęp: 14.02.2021, <http://intelligentnemiasta.pl/miasto-idealne-pierwowzorem-miasta-inteligentnego/5352/>.
- Prosińska, Magdalena. *Idea Miast-ogrodów w Polsce i na świecie*. Dostęp: 03.05.2022, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Idea-Miast-ogrodow-w-Polsce-i-na-swiecie-2083662.html>.
- Sassen, Saskia. 2017. *Czyje właściwie jest miasto*. *Krytyka Polityczna* 25.12.2017. Dostęp: 27.03.2022. <https://krytykapolityczna.pl/swiat/czyje-wlasciwie-jest-miasto/>.

- Sassen, Saskia. 2018. Do kogo należą nasze miasta i dlaczego ich przejęcie powinno nas martwić. *Autoportret* 11.02.2018, Małopolski Instytut Kultury. Dostęp: 27.03.2022, <https://autoportret.pl/artykuly/do-kogo-naleza-nasze-miasta-i-dlaczego-ich-przejecie-powinno-nas-martwic/>.
- Stawiarczyk, Mariusz, Rafał Jung. 2009. Przestrzeń powietrzna na sprzedaż, czyli jak to się robi w USA. Nieruchomości komercyjne. *Rzeczpospolita* 25.05.2009. Dostęp: 18.04.2021, <https://www.rp.pl/artykul/310546-Przestrzen-powietrzna-na-sprzedaz--czyli-jak-to-sie-robi-w-USA.html>.
- Szpakowska, Ernestyna. *Miasto idealne*. Dostęp: 03.05.2022, [https://repozytorium.biblos.pk.edu.pl/redo/resources/33839/file/suwFiles/SzpakowskaE\\_MiastoIdealne.pdf](https://repozytorium.biblos.pk.edu.pl/redo/resources/33839/file/suwFiles/SzpakowskaE_MiastoIdealne.pdf).
- Wójcik, Michał. 2013. Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna* 24: 170–183. Dostęp: 2.05.2022, <https://core.ac.uk/download/pdf/160250602.pdf>.
- [https://www.krakow.pl/nasze\\_miasto/1115,artykul,historia.html](https://www.krakow.pl/nasze_miasto/1115,artykul,historia.html). Dostęp: 29.12.2020.
- <https://www.onet.pl/informacje/krowoderskapl/osiedle-z-lat-70-na-ktorym-chce-mieszkac-kazdy-ale-nikt-nie-chce-sie-wyprowadzic/qhrk3ps,30bc1058>. Dostęp: 27.02.2021.