

Jerzy PARYSEK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ROLA PLANOWANIA W ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM I PRZESTRZENNYM MIAST POLSKICH PO 1989 ROKU

ROLE OF PLANNING IN THE SOCIO-ECONOMIC AND SPATIAL DEVELOPMENT OF POLISH TOWNS AFTER 1989

ABSTRACT: Since the start of the 20th century, urban development, also in Poland, has generally followed specially prepared planning documents. Systemic changes, especially as fundamental as those in post-1989 Poland, always lead to a change in legal regulations. Today the socio-economic development of Polish towns is guided by the provisions of a relevant strategy of socio-economic development, and their spatial development, by those of a Study of the Conditions and Directions of Spatial Development and a Local Spatial Development Plan. While the role of a strategy in socio-economic development has to be assessed favourably, the effects of the legal regulations controlling physical planning cannot be described in the same way. Owing to their imprecise wording and the arbitrary interpretation this prompts, they do not lead to sustainable urban development and an improvement in the towns' spatial order. Rather, they tend to generate dynamic urban sprawl, spatial chaos, and growing social costs of a town's operation. In this way, it is not planners who decide about the spatial development and growth of towns, but in fact property owners, housing developers, investors, speculators, and design consortia. Physical planning is less and less being seen in terms of its social function as a representative of the public interest.

KEY WORDS: urban development, suburbanisation, strategic planning, physical planning, Study of the Conditions and Directions of Spatial Development, Local Spatial Development Plan

Wprowadzenie

Planowanie urbanistyczne tradycją swoją sięga starożytności. I choć w każdym okresie historycznym zmieniała się lub wzbogacała o nowe elementy koncepcja miasta oraz jego struktura przestrzenno-funkcjonalna, to jednak najbardziej znaczące zmiany w miastach zaczęły dokonywać się od końca XIX w. Wtedy też nastąpił wyjątkowo żywiołowy, a zarazem chaotyczny rozwój miast. Prawdopodobnie właśnie z tego powodu, podczas Wystawy Światowej w Chicago w 1893 r., podniesiono konieczność

planowania rozwoju miast, z czym w większym lub mniejszym stopniu mamy dziś do czynienia. W każdym przypadku – bez względu na ocenę skuteczności i konsekwencji działań planistycznych – przynajmniej z założenia planowanie miało służyć bądź to poprawie warunków życia w mieście i jego funkcjonowaniu (planowanie urbanistyczne), bądź też skoordynowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego działających w mieście podmiotów gospodarki (strategiczne planowanie społeczno-gospodarcze). Dziś obie te kategorie planowania decydują o rozwoju miasta, zarówno w wymiarze społeczno-gospodarczym, jak i przestrzennym.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie roli planowania strategicznego oraz przestrzennego w rozwoju miast polskich z perspektywy 2009 r. Najpierw jednak przedstawione zostaną obowiązujące w Polsce regulacje prawne w tym zakresie, a następnie ich konsekwencje dla sfery rozwoju i stanu zagospodarowania przestrzennego miast.

Krótką historia planowania w Polsce po 1945 r.

Polskie planowanie społeczno-gospodarcze i planowanie przestrzenne po 1945 r. podporządkowane zostało założeniom ustrojowym tzw. gospodarki socjalistycznej. Choć przechodziło różnego rodzaju modyfikacje i zmiany, to jednak wykształciły się jego charakterystyczne (niektóre pozytywne) cechy, a mianowicie:

- zostało włączone w system nakazowo-rozdzielczy funkcjonowania państwa,
- było w wysokim stopniu scentralizowane,
- obejmowało dwie kategorie, tj. planowanie społeczno-gospodarcze i planowanie przestrzenne,
 - które charakteryzował wysoki poziom wzajemnej integracji i skoordynowania procesów planistycznych,
 - koordynację i integrację gwarantowało zinstytucjonalizowanie aparatu planistycznego (instytucji planujących),
 - nadrzędną rolę pełniło planowanie społeczno-gospodarcze, mające charakter ideologiczno-propagandowy (składnik tzw. propagandy sukcesu),
 - planowanie społeczno-gospodarcze miało przede wszystkim charakter dyspozycyjno-dystrybucyjny,
 - planowanie przestrzenne miało relatywnie dużą autonomię, choć podstawę tworzenia koncepcji zagospodarowania przestrzennego stanowił zawsze upolityczniony plan rozwoju społeczno-gospodarczego,
 - planowanie przestrzenne było w poważnym stopniu odideologizowane oraz korzystało z dobrych doświadczeń sprzed 1939 r., a także z dorobku nauki światowej (z *regional science*),
 - planowanie społeczno-gospodarcze było krótko- (1 rok) i średnioterminowe (5 lat), przestrzenne natomiast było w zasadzie długoterminowe (20 lat),
 - wyróżniano trzy, a nawet cztery poziomy planowania, tj. krajowy, regionalny, subregionalny (powiat) oraz lokalny (gmina, w tym miasto),

– miało dobrze przygotowane, wysokiej jakości kadry.

Choć dotyczyło zupełnie innych warunków ustrojowych, to jednak wiele rozwiązań z tamtego okresu, zwłaszcza w zakresie planowania przestrzennego, ocenić należy pozytywnie, szczególnie z perspektywy czasów współczesnych. Chodzi tu przede wszystkim o: hierarchię planowania, kompleksowe potraktowanie przedmiotu planowania, pewien poziom zintegrowania i skoordynowania planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego, znaczny poziom autonomii planowania przestrzennego oraz jego odideologizowanie, korzystanie z dorobku nauki, zinstytucjonalizowanie procesu planowania oraz dysponowanie kadrami o wysokim poziomie kwalifikacji zawodowych (Parysek 2008b).

Zmiana systemu politycznego w 1989 r. – przede wszystkim wprowadzenie rynkowego modelu gospodarki oraz utworzenie struktur samorządu terytorialnego jako filarów ustroju demokratycznego – pociągnąć musiała za sobą zmiany w polityce gospodarczej i przestrzennej. Inne były jednak na początku okresu transformacji priorytety niezbędnych działań szeroko rozumianych władz państwowych (realizacja poszczególnych etapów transformacji ustrojowej), w konsekwencji czego tworzenie nowego systemu planowania przebiegało wolno, nie zawsze konsekwentnie i często nieudolnie.

Tworzeniu nowego systemu planowania nie sprzyjały: rozciągnięta w czasie transformacja ustrojowa; niestabilność polityczna państwa oraz struktur władzy państwowej, regionalnej i lokalnej; ciągłe zmiany koncepcji funkcjonowania państwa, gospodarki i społeczeństwa; poszukiwania nowych ram organizacji terytorialnej kraju i podziału kompetencji z tym związanych, a także poważny zamiar ubiegania się Polski o członkostwo w Unii Europejskiej (Parysek 2008b) oraz poszukiwanie tzw. trzeciej drogi planowania (Billert 2006; Jędraszko 2008). Realizowane pomysły nie miały charakteru rozwiązań systemowych, w efekcie czego – ujmując sprawę generalnie – właściwie jeszcze dziś nie mamy w Polsce pełnego, spójnego i klarownego systemu planowania terytorialnego.

Zmiany ustrojowe wymusiły jednak przyjęcie pewnych rozwiązań w dziedzinie planowania, podobnie jak późniejsze członkostwo Polski w Unii Europejskiej. Co się tyczy planowania społeczno-gospodarczego, to zostało ono zastąpione planowaniem strategicznym – często jedynie z nazwy – które na szczeblu regionalnym zostało wzbogacone o tzw. politykę regionalną. Podstawą prawną tworzenia strategicznych planów rozwoju społeczno-gospodarczego miast była i jest Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Ustawa ta jest podstawowym aktem prawnym określającym ustrój samorządowy gminy (także i miasta) oraz wskazującym na zadania, będące wyłącznymi zadaniami dla władz tej jednostki terytorialnej. Wśród nich wymienia się przede wszystkim działania na rzecz zaspokojenia zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych, ale także uchwalanie planów zagospodarowania przestrzennego, programów gospodarczych, budżetu (będącego podstawowym źródłem finansowania prowadzonej działalności i podejmowanych przedsięwzięć inwestycyjnych), a także podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych. Opracowywane strategiczne plany rozwoju społeczno-gospodarczego miast reprezentują kategorię programów gospodarczych, których

realizację wspomaga budżet oraz zasoby rozwojowe będące w dyspozycji władz miejskich (Friedmann 2005; Parysek 2006).

Dla planowania przestrzennego także przyjęto nowe regulacje prawne. Najpierw była to Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, a następnie Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Obowiązująca aktualnie ustawa (z 27 marca 2003 r.) w sposób względnie szczegółowy wyznacza zadania w zakresie planowania przestrzennego dla poszczególnych jednostek terytorialnych kraju. W ten sposób określa coś na kształt systemu planowania terytorialnego obejmującego: planowanie krajowe (właściwie politykę przestrzenną), planowanie regionalne oraz planowanie lokalne (gminne). Ta ostatnia kategoria odnosi się także, co jest oczywiste, do miast mających status gminy.

Wspomniana ustawa określa przedmiot i podmioty planowania przestrzennego, a także zakres rzeczowy planu i tryb jego uchwalania. Podstawową jednostką planowania przestrzennego, tj. taką, której dotyczą konkretne decyzje przestrzenne, jest gmina. Tylko władze samorządowe tej jednostki terytorialnej podejmować mogą decyzje dotyczące zmian użytkowania ziemi i zagospodarowania przestrzennego, gdyż tylko gmina obdarzona została przez ustawodawcę, tzw. władztwem planistycznym, tj. wyżej wymienionymi kompetencjami (Niewiadomski 2002; Parysek 2006). Należy w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że władztwa planistycznego nie ma żadna inna jednostka ani administracji samorządowej, ani państwowej.

Swoje podstawowe zadania – tj. ustalanie zasad kształtowania polityki przestrzennej oraz określenie zakresu i sposobów postępowania w sprawach przeznaczania terenów na wytyczone cele, a także zasad ich zagospodarowania i zabudowy – realizuje gmina, uchwalając dwa dokumenty planistyczne: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Pierwszy z nich jest narzędziem realizacji polityki oraz gospodarki przestrzennej, drugi natomiast modelem zagospodarowania przestrzennego terenu, a zatem modelem ładu przestrzennego i przestrzennego zrównoważenia rozwoju (Parysek 2006).

Planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego miast po 1989 r.

W 1990 r. przestało właściwie istnieć planowanie społeczno-gospodarcze w wersji związanej z ustrojem komunistycznym i tzw. gospodarką planową, co było oczywistą konsekwencją przemian ustrojowych. Choć generalnie odrzucono pejoratywnie odbierany termin planowanie, to jednak władze samorządowe miast zaczęły sobie zdawać sprawę z konieczności prowadzenia polityki rozwojowej w oparciu o dokument planistycznego charakteru. Za dokument taki uznano strategię rozwoju miasta (rozwoju społeczno-gospodarczego), a za prawną podstawę posiadania takiego dokumentu uznano zapis Ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r.

Dla dokumentu tego przyjmowane są różne układy strukturalne. W klasycznym ujęciu strukturę strategii określały: 1) ocena sytuacji społeczno-gospodarczej miasta,

2) określenie kluczowych problemów rozwoju, 3) sformułowanie misji i wizji strategii, 4) wyznaczenie celów strategicznych, 5) określenie zadań wynikających z celów wraz ze wskazaniem realizatorów oraz 6) opracowanie systemu monitoringu i oceny realizacji strategii. Niekiedy strategię uzupełniano o mające syntetyzujący charakter programy rozwoju oraz o plan zadaniowo-finansowy.

Tworząc pierwsze strategię, wzorowano się na podobnego typu opracowaniach z państw Europy Zachodniej oraz USA, a wykonawcami strategii były – mniej lub bardziej uprawnione do sporządzania tego rodzaju dokumentów – firmy prywatne. Uspołecznienie tego procesu było znikome i dotyczyło właściwie tych strategii rozwoju, których opracowanie finansowane było z zewnętrznych środków pomocowych i które były opracowywane przez zespoły pracowników nauki. Większość strategii stworzonych w latach 90. XX w. wykonano na podstawie „będących w obiegu matryc”, w wersjach standardowych, nieuwzględniających specyfiki konkretnego miasta. Silono się na sformułowanie oryginalnych, ale często banalnych zapisów misji, przyjmując bardzo ogólne cele strategiczne, pasujące właściwie do każdego miasta. Sytuacja uległa zdecydowanej poprawie pod koniec lat 90., kiedy to programy strategicznego rozwoju miast osadzano w realiach społeczno-gospodarczych konkretnej jednostki osadniczej. Jednocześnie, w nawiązaniu do zapisu konstytucyjnego, opracowywać zaczęto strategię rozwoju zrównoważonego, choć w wielu przypadkach nazwa „rozwój zrównoważony” była tylko modnym ozdobnikiem niemającym odzwierciedlenia w treści strategii, szczególnie w jej celach. Dziś właściwie każde polskie miasto ma mniej lub bardziej aktualną strategię rozwoju, na podstawie której stara się rozwiązać bieżące i perspektywiczne problemy, prowadzi politykę rozwojową, marketing miejski, promocję miasta, konstruuje budżet, realizuje inwestycje własne oraz zabiega o inwestorów zewnętrznych. Wydaje się, że brak szczegółowych regulacji prawnych w tym zakresie, a także dojrzałość struktur samorządowych sprawiają, że wiele strategii prezentuje się jako wartościowy instrument realizacji polityki rozwojowej miasta, opracowany przy znacznym poziomie uspołecznienia tego procesu (udział przedstawicieli społeczności lokalnych, instytucji i organizacji społecznych oraz środowisk naukowych). Oczywiście pojawiają się jeszcze strategię pełne sloganów, ogólników i pustosłowia, tzw. strategię marketingowe czy strategię wykreowania marki miasta, bazujące na modnej, niewiele mówiącej terminologii, próbujące przenieść na grunt gospodarki miejskiej marketingowe działania producentów. Tego typu strategię opracowywane są przez różnego rodzaju instytuty i konsorcja nastawione na łatwowiernych, względnie naiwnych odbiorców i łatwy zysk. Szkoda, że władze niektórych miast dają się „naciągnąć” na zlecenie tego rodzaju jałowych opracowań i na wprowadzanie w życie projektów, z których – poza kolosalnymi kosztami – naprawdę nic nie wynika. Miasto wykreuje swój wizerunek zasobami rozwoju oraz *milieu*, jakie zdołało wytworzyć i stosownie do tych czynników zagwarantować rozwój. Poważni inwestorzy dawno przestali wierzyć w górnotłone hasła (np. „Poznań miasto *know-how*”), a władze wielu miast, rozumiejąc bezcelowość tego rodzaju drogi, wiedzą, że tylko nowoczesna i innowacyjna baza ekonomiczna, wykwalifikowane kadry, potencjał naukowo-badawczy, infrastruktura komunalna

i biznesowa oraz pozytywne postrzeganie środowiska przyrodniczego, społecznego i kulturowego miasta tworzą zbiór czynników, które bierze pod uwagę każdy potencjalny inwestor, interesant, turysta i mieszkaniec danego miasta.

Planowanie rozwoju przestrzennego miast po 1989 r.

Jak to już wspomniano, podstawą prawną rozwoju i zagospodarowania przestrzennego miast jest Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jest to dość dziwny dokument, biorąc pod uwagę teorię i metodologię gospodarki przestrzennej oraz ogólnospołeczne funkcje planowania (zob. Faludi 1971, 1973, 1981; Healey 1992; Alexander 2002; Howe, Landgdon 2002; Parysek 1997, 2003, 2006; Jędraszko 2008).

Ustawa ta zakłada, że podstawą prowadzenia gospodarki przestrzennej na poziomie gminy, a zatem i w mieście są wspomniane już dwa uchwalane przez samorząd dokumenty: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Choć jest to dość dziwne rozwiązanie, to można by je ostatecznie zaakceptować, gdyby nie wiele wątpliwości w tym względzie.

Pierwsza wątpliwość dotyczy niejasnej roli studium. Z nazwy oraz zakresu rzeczowego tego dokumentu określonego w ustawie wnioskować można, że zawiera on zbiór informacji dotyczących uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Uwarunkowania można w pewnym sensie potraktować jako wynik analizy stanu istniejącego, co w metodologii planowania nazywa się studiami przedplanowymi; kierunki zagospodarowania przestrzennego uznać natomiast można za wyznacznik polityki przestrzennej. Jeśli natomiast studium ma być dokumentem zastępującym plan ogólny rozwoju przestrzennego czy zagospodarowania miasta (gminy), to sprawa przyjmuje bardziej poważny wymiar. Do przyjęcia takiego punktu widzenia nie upoważniają ani zakres rzeczowy studium, ani jego charakter. Na zakres rzeczowy w sensie ogólnym wskazano powyżej, natomiast co do charakteru – to studium nie jest w żadnym wypadku modelem struktury przestrzenno-funkcjonalnej czy ładu przestrzennego, jaki zamierza się osiągnąć w przypadku danego miasta (gminy). Ponadto studium jest tylko dokumentem kierownictwa wewnętrznego, a zatem nie ma żadnej mocy prawnej, co z kolei oznacza, że na podstawie jego zapisu nie można podejmować żadnych decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzennego, z czego zresztą zdaje sobie sprawę sam ustawodawca.

Druga wątpliwość dotyczy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – jedynego dokumentu planistycznego, który ma moc prawną, co oznacza, że jego zapis, jako prawo lokalne, obowiązuje wszystkich użytkowników terenu. Oznacza to także, że posiadanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest podstawą do podejmowania decyzji w zakresie zagospodarowania terenu objętego planem. Ustawodawca nie precyzuje jednak, jakich obszarów dotyczyć mają opracowywane

plany. Nazwa „miejscowy plan” i zapis ustawy pozwalają przyjąć, że chodzi o plany dla wycinków terenu miasta czy gminy. Przyjąć także można, że nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby samorzady lokalne uchwały plany ogólne, tj. dla całej gminy czy miasta, ale tylko na zasadzie dobrej woli lub racjonalnego postępowania. Ustawa nie mówi jednak, co ma składać się na treść takiego planu i jaką rolę ma odgrywać, zwłaszcza zaś tego, czy zapis takiego planu ma moc prawną. W niemal powszechnym przekonaniu samorządów z zapisu ustawy wynika to, że w istocie rzeczy chodzi o plany miejscowe, tj. dotyczące konkretnego wycinka terenu gminy. Takie rozwiązanie ma bowiem umożliwić prowadzenie elastycznej polityki przestrzennej i przyspieszać realizację inwestycji (Parysek 2006; Jędraszko 2008). Należy jednak zwrócić uwagę na przyjęcie przez ustawodawcę innego, kuriozalnego rozwiązania. Otóż posiadanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest obowiązkowe, a zagospodarowania konkretnego terenu, dla którego nie został opracowany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, można dokonać na podstawie decyzji administracyjnej noszącej nazwę „ustalenie warunków zabudowy”. Tego rodzaju rozwiązanie, które miało znajdować zastosowanie tylko w sytuacjach wyjątkowych, stało się niemal powszechną praktyką samorządów lokalnych, a uzasadnieniem takich działań jest troska władz o rozwój gminy oraz przyspieszenie procesu inwestycyjnego.

Trzecia wątpliwość jest pochodną powyżej przedstawionej sytuacji i dotyczy traktowania gminy jak dowolnego zbioru jednostek przestrzennych (działek, większych obszarów utworzonych z działek, fragmentów gminy), dla których opracowuje się lub nie, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Taki punkt widzenia i taka praktyka nie znajdują żadnego logicznego uzasadnienia. Jeśli nawet gminy nie traktuje się jako terytorialnego systemu społecznego, to w sensie administracyjno-prawnym jest przecież całością, na którą rozciąga się władztwo planistyczne samorządu terytorialnego (Chojnicki 1990; Mierzejewska 2003, 2008; Parysek 2003, 2006). Odejście od holistycznego traktowania gminy jest ponadto sprzeczne w odniesieniu do celów i zadań gospodarki przestrzennej, wynikających nie tylko z jej teorii, ale także z zapisów w ustawie. Oznacza to bowiem, że decyzje przestrzenne podejmowane są w oderwaniu od rzeczywistości, czyli faktycznie istniejącego układu przestrzenno-strukturalnego, a tylko w odniesieniu do przestrzenno-funkcjonalnej całości można mówić o ładzie przestrzennym i rozwoju zrównoważonym, konstytucyjnych zasadach polityki rozwoju i zagospodarowania przestrzennego kraju. Gmina, podobnie jak i miasto, jest przestrzenno-funkcjonalną całością i ten fakt powinien być głęboko zakorzeniony w świadomości władz lokalnych. Co więcej, duże miasto jako funkcjonalna całość wykracza poza swoje administracyjnie wyznaczone granice, zasięgiem swoim obejmując obszary gmin sąsiednich, co oznacza, że nie można tworzyć planów zagospodarowania przestrzennego gmin okalających miasto bez ich powiązania z planem zagospodarowania przestrzennego miasta. Choć niczego takiego nie zakłada obowiązująca Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to jako pilna konieczność rysuje się potrzeba opracowania planów zagospodarowania przestrzennego aglomeracji miejskich, których zapis powinien być kategorycznie uwzględniany w planach zagospoda-

rowania przestrzennego gmin wchodzących w skład aglomeracji. Funkcji tej nie spełnia z wielu względów – proponowany do wykonania jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa – plan zagospodarowania obszaru metropolitalnego.

Obowiązująca Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podobnie jak i system planowania przestrzennego w Polsce, zostały poddane niekiedy całkowitej krytyce; jej autorami byli zwłaszcza A. Jędraszko (2008) i A. Billert (2006), w mniejszym stopniu J. Parysek (2006), a także stowarzyszenia miast polskich (np. Związek Miast Polskich, Unia Metropolii Polskich) oraz władze niektórych miast polskich, choć w tym ostatnim przypadku, niekoniecznie z tych samych powodów. Krytycznie w tym zakresie wypowiada się także Towarzystwo Urbanistów Polskich (por. Jędraszko 2008, 112–232). Charakterystykę polskiego planowania przestrzennego i gospodarki przestrzennej, wynikającą z regulacji prawnych, przedstawiono w tabeli 1.

Niestety nic nie wskazuje na to, że sytuacja ulegnie poprawie po uchwaleniu nowej ustawy planistycznej. Wręcz przeciwnie, wszystko przemawia za tym, że jeśli zostanie przyjęta „ustawa planistyczna” w proponowanej formie, to jedynym jej efektem będzie totalny chaos przestrzenny, zwłaszcza w strefach podmiejskich dużych miast, oraz znaczne dochody właścicieli nieruchomości, deweloperów budownictwa mieszkaniowego, różnej maści spekulantów, a także, niestety, niektórych nieświadomych konsekwencji podejmowanych decyzji, samorządów terytorialnych, zwłaszcza gmin aglomeracji. W tej smutnej rzeczywistości jedyną pocieszającą rzeczą jest to, że władze lokalne miast i gmin niektórych aglomeracji zaczynają odczuwać potrzebę podejmowania wspólnych działań na rzecz jej rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zagospodarowania przestrzennego i – przy udziale środowiska naukowego – podejmują stosowne działania mające znaleźć swoje odbicie w strategiach rozwoju i polityce przestrzennej (Kaczmarek, Mizgajski 2008; Parysek 2008c).

Rozwój przestrzenny polskich miast w kontekście regulacji prawnych

Rozwój polskich miast dokonuje się na podstawie opracowywanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, przy uwzględnieniu uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zapisanych w studium oraz – niestety – także na podstawie „ustalenia warunków zabudowy”. O tym, w jakim stopniu uwzględnia się istniejące regulacje prawne i jak się je interpretuje, decydują władze lokalne. Można więc sformułować tego rodzaju banalną hipotezę, że o rozwoju polskich miast – poza uwarunkowaniami ekonomicznymi, co jest oczywiste (zwłaszcza w obecnej sytuacji kryzysowej) – decydują obowiązujące regulacje prawne oraz sposób ich traktowania przez władze lokalne. Faktem jest, że regulacje prawne dotyczące planowania i gospodarki przestrzennej nie zostały dobrze opracowane. Może i niektóre sformułowania miały uelastyczyć proces zagospodarowania przestrzennego, ale rzeczywistość pokazała zupełnie inne tendencje (Niewiadomski 2002). Należy jednak pamiętać o tym,

Tabela 1

Cechy charakterystyczne polskiego planowania przestrzennego jako konsekwencja obowiązującej Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (z 2003 r.)

Cecha charakterystyczna	Konsekwencje dla zagospodarowania przestrzennego
Dwudzielczość	Zagospodarowanie przestrzenne gminy prowadzone jest na podstawie dwóch niespójnych dokumentów planistycznych o różnym i nielogicznym statusie prawnym (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego).
Niekoncepcyjność i asystemowość	Brak obowiązku posiadania planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy sprawia, że rozwój przestrzenny dokonuje się bez ogólnej koncepcji struktury przestrzenno-funkcjonalnej gminy: gminy zaś nie traktuje się jako systemu przestrzennego (terytorialnego systemu społecznego).
Wybiórczość	Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego opracowuje się dla dowolnych, z różnych względów wybranych obszarów gminy.
Zbiurokratyzowanie i sformalizowanie	Przedmiot planowania i gospodarki przestrzennej traktuje się instrumentalnie, a jego przeszłe cechy (zagospodarowanie przestrzenne) określa jedynie w minimalnym zakresie rzeczowym, wynikającym z ustawy.
Autarkiczność i partykularyzm	Dokumenty planistyczne opracowuje się tak, jakby gmina była jednostką autarkiczną, tj. bez obszarów sąsiedzkich, zwłaszcza sąsiedztwa dużego miasta.
Krótkowzroczność i doraźność	Wydając decyzje przestrzenne, bierze się pod uwagę bieżący interes gminy, nie zaś okres perspektywiczny.
Klientyzm i pasożytniczy charakter	Miejscowe plany zagospodarowania opracowuje się przede wszystkim pod potrzeby zgłaszane przez konkretnych inwestorów, bez zwracania uwagi na strukturę przestrzenno-funkcjonalną gminy (miasta) i skutki planowanego zagospodarowania.
Manipulacyjność	Możliwość zagospodarowania terenu na podstawie administracyjnej decyzji o ustaleniu warunków zabudowy umożliwia manipulacje w zakresie przeznaczenia terenu na określone cele.
Nieuspołecznienie	Trudno jest zapisać w Ustawie możliwość składania uwag i protestów do opracowanych dokumentów planistycznych uznać za uspołecznienie procesu planowania i gospodarki przestrzennej.
Brak logiki działania	W cywilizowanych państwach europejskich (i nie tylko) zagospodarowanie przestrzenne przebiega w myśl zapisów planów, zarówno ogólnych, jak i szczegółowych. Przedmiotem zagospodarowania jest teren uzbrojony, z siecią dróg połączonych z układem komunikacyjnym miejscowości. Najczęściej jest to teren będący w gestii władz lokalnych. Do konkretnego terenu, jego planowanych funkcji, zapisanych w planie szczegółowym zasad gospodarowania, właściwości przyrodniczych itp. dostosować się muszą potencjalni inwestorzy, czego pilnuje nadzór urbanistyczny. W Polsce o zagospodarowaniu przestrzennym decydują: właściciele gruntów oraz inwestorzy. To dla potrzeb tych podmiotów opracowuje się miejscowe plany zagospodarowania lub ustala warunki zabudowy.
Niekonstytucyjność	Gospodarka przestrzenna prowadzona w sposób wynikający z Ustawy ani nie gwarantuje rozwoju zrównoważonego, ani utrzymania, względnie zaprowadzenia ładu przestrzennego, ani wielu innych rzeczy, co jest sprzeczne z Konstytucją RP oraz zapisem wspomnianego dokumentu.

Źródło: opracowanie własne.

że proces zagospodarowania przestrzennego powinien być prowadzony w ramach restrykcyjnego systemu planowania, uwzględniającego systemową naturę przedmiotu planowania i wynikające z tego cele (Faludi 1971, 1973, 1981; Malisz 1985; Regulski 1985; Parysek 2006; Mierzejewska 2008). Realizacja każdego etapu tego procesu musi się jednak mieścić w ramach modelu ładu przestrzennego czy struktury przestrzenno-funkcjonalnej miasta (gminy), które powinien tworzyć – a czego nie robi, gdyż władze lokalne nie mają obowiązku posiadania takiego dokumentu – ogólny plan zagospodarowania przestrzennego. W istniejącej sytuacji mamy faktycznie do czynienia z bezplanową gospodarką przestrzenną, która nie uwzględnia całościowego charakteru i systemowej natury miasta oraz jego roli jako środowiska życia społeczności lokalnych. Wybrane, jak się wydaje, zasadnicze konsekwencje tego rodzaju sytuacji przedstawione zostały w tabeli 2.

Krytyka polskiego systemu planowania i gospodarki przestrzennej, na co już zwracano uwagę, została zawarta w wielu, nie zawsze łatwo dostępnych publikacjach A. Jędraszki, w tym szczególnie w książce pt. *Gospodarka przestrzenna w Polsce wobec standardów europejskich* (2008) oraz w artykule A. Billerta (2006). Tam też można znaleźć szczegółową ocenę stanu rzeczy oraz wskazanie jego przyczyn.

Odnosząc powyższe prezentowane rozważania do procesu rozwoju miast polskich, można z całą mocą podkreślić, że to właśnie obowiązujące regulacje prawne oraz ich interpretacja są główną przyczyną dynamicznej, niekorzystnej z ogólnospołecznego punktu widzenia suburbanizacji oraz związanego z tym procesem chaosu w zagospodarowaniu przestrzennym miast.

Proces suburbanizacji, zwłaszcza w odniesieniu do aglomeracji poznańskiej, został przedstawiony m.in. w ostatnio opublikowanych pracach autora niniejszego opracowania (Parysek 2005, 2008a, 2008c, 2008d; Parysek, Mierzejewska 2005a, 2005b, 2009). Dlatego też w tym miejscu wymienione zostaną jedynie tendencje rozwojowe dużych polskich miast, które albo są warunkowane ułomnością regulacji prawnych, albo są efektem nieskuteczności planowania przestrzennego, bez względu na to, czy ta nieefektywność ma swoje obiektywne czy subiektywne uwarunkowania.

Miasta polskie przed kilkunastu laty weszły na drogę rozwoju poindustrialnego, co znalazło swoje odzwierciedlenie także w ich układzie przestrzennym. W efekcie:

- dynamicznie postępuje proces suburbanizacji, czego przejawem jest rozlewanie się obszaru zurbanizowanego (zabudowanego) miasta na zewnątrz (budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne i rezydencjalne, tereny sportowo-rekreacyjne, firmy handlowe, zakłady produkcyjne, magazyny i składy itp.),

- pojawiła się intensywna działalność inwestycyjna, która obejmuje przede wszystkim peryferia miast (obiekty handlowe, magazynowe, zakłady przemysłowe, obszary kompleksowego inwestowania), strefę podmiejską, a także dzielnice wewnątrzmięskie,

- obserwowana jest, zarówno dekoncentracja (przenoszenie firm poza granice miasta), jak i rekoncentracja zabudowy miasta i funkcji (zagęszczanie zabudowy centrum, rewitalizacja, zabudowa wolnych terenów na peryferiach),

- obszarom koncentracji towarzyszy nadmierne zagęszczanie zabudowy,

Tabela 2

Konsekwencje zapisów Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (z 27 marca 2003 r.) dla rozwoju i zagospodarowania przestrzennego miast i aglomeracji

Wartości wysoko cenione	Konsekwencje w zagospodarowaniu przestrzennym
Dobro wspólne	Zagospodarowana przestrzeń nie jest dobrem wspólnym, przyjęte bowiem zasady jej zagospodarowania nie prowadzą do ukształtowania zdrowego, funkcjonalnego, estetycznego i przyjaznego mieszkańcom lokalnego środowiska życia.
Interes ogólnospołeczny	Tworzone na podstawie obowiązujących regulacji prawnych miejscowe układy przestrzenno-funkcjonalne nie uwzględniają interesu ogólnospołecznego, lecz interes inwestorów, właścicieli nieruchomości, spekulantów gruntami, projektantów, a niekiedy także władz lokalnych.
Rozwój zrównoważony	Brak obowiązku opracowania ogólnych planów zagospodarowania przestrzennego miast (gmin), których zapis miałby moc obowiązującego prawa lokalnego, nie gwarantuje rozwoju zrównoważonego gminy jako terytorialnego systemu społecznego.
Ład przestrzenny	Zagospodarowanie przestrzenne prowadzone stosownie do zapisu Ustawy prowadzi do pogłębienia się chaosu w zagospodarowaniu przestrzennym.
Jakość lokalnego środowiska życia i warunki funkcjonowania	Chaotyczna, pasożytnicza zabudowa, jej rozproszenie, lokalizacja w oderwaniu od sieci komunikacyjnej, brak dróg dojazdowych i ulic, mediów technicznych, niedostosowanie publicznej komunikacji do miejsc rozmieszczenia ludności i realizacji celów, braki w zakresie infrastruktury społecznej, wymuszone „przywiązanie do samochodu” itp. powodują dużą uciążliwość życia codziennego w lokalnym środowisku.
Jakość środowiska przyrodniczego	Zagospodarowanie przestrzenne jest zasobochłonne. Prowadzi do nadmiernej degradacji terenów, uszczuplenia terenów użytkowanych rolniczo i możliwych do zalesienia, pomniejszania arealu terenów zielonych w miastach (zwłaszcza w centrach miast), powoduje konflikty środowiskowe, narusza równowagę ekologiczną.
Wartości historyczno-kulturowe	Niszczenie starych układów urbanistycznych, brak należytej troski o zabytki architektury i właściwe ich funkcje, utrata tożsamości przez tereny zabudowy historycznej oraz utrata stylu i charakteru zabudowy, brak należytego potraktowania znaczenia rewitalizacji.
Estetyka w miejscu zamieszkania	Różnorodność stylów architektonicznych, stosowanych materiałów budowlanych, wielkości obiektów, linii zabudowy, ogrodzeń, sposobów zagospodarowania posesji, użytkowania terenów niezabudowanych, systemów opalania, jakości nawierzchni dróg, różnicowany poziom dbałości o czystość i porządek prowadzą do tworzenia nieestetycznego, miejscowego środowiska życia.
Prawo własności	Bezwzględne respektowanie prawa własności prowadzące do nieuwzględniania celów ogólnospołecznych zagospodarowania przestrzennego, w tym realizacji koniecznych dla właściwego funkcjonowania miasta inwestycji publicznych, poprawy stanu ładu przestrzennego, rozwoju zrównoważonego itp.
Racjonalne gospodarowanie	Syntetycznym efektem obowiązujących regulacji prawnych jest bezplanowa, chaotyczna i nadmiernie dynamicznie przebiegająca urbanizacja, pociągająca za sobą olbrzymie koszty i straty ogólnospołeczne

Źródło: opracowanie własne.

– powstają wewnątrzmięskie enklawy zabudowy (np. zamknięte, monitorowane i chronione osiedla mieszkaniowe, wielkopowierzchniowe centra handlowe itp.) oraz enklawy, głównie budownictwa mieszkaniowego, na peryferiach miast,

- zamykane i likwidowane są stare zakłady produkcyjne, a jednocześnie powstają zakłady nowe, opierające się na nowoczesnych technologiach (głównie jako bezpośrednie inwestycje zagraniczne),
- w centralnej części miast budowane są nowoczesne (bardziej funkcjonalne w formie niż emocjonalne) obiekty usługowe (biurowce, hotele, galerie handlowe itp.),
- zacierają się granice delimitujące obszar miasta (zwłaszcza wzdłuż dróg wylotowych i w ich sąsiedztwie),
- narastają nierówności społeczne widoczne m.in. w obszarach biedy, budownictwa substandardowego, ale i luksusowych rezydencjach osób bogacących się, niestety nie zawsze dzięki własnej pracy,
- rodzą się konflikty (na tle dochodowym, politycznym, obyczajowym) oraz rozwijają zjawiska patologii społecznej (Parysek, Mierzejewska 2005a, 2005b, 2009; Parysek 2005).

Wiele z tych tendencji ocenić należy pozytywnie, zwłaszcza gdy ocena prowadzona jest w oderwaniu od miejsca oraz motywów dokonujących się zmian, a także sposobów ich przeprowadzenia. Przy pogłębionej analizie istniejącego stanu z całą wyrazistością ukazują się jednak niedostatki regulacji polskiego planowania przestrzennego oraz jego nieskuteczność, będąca często wynikiem woluntarystycznego interpretowania przepisów prawa.

Generalnie zagospodarowanie przestrzenne prowadzone jest bez przyjęcia modelu struktury przestrzenno-funkcjonalnej miasta (plan ogólny), bez przygotowania terenu pod inwestycje (wykup gruntów, komasacja gruntów, uzbrojenie terenu, budowa dróg), bez długoterminowej polityki przestrzennej (doraźne korzyści ze sprzedaży ziemi pojawiającemu się inwestorowi), bez uwzględnienia, jako priorytetu, interesu ogólnospołecznego (krótkowzroczny interes własny gminy oraz właścicieli, a raczej handlarzy nieruchomości, deweloperów, konsorcjów projektowych, a także producentów i importerów materiałów budowlanych), bez uwzględnienia społecznych, ekonomicznych i ekologicznych konsekwencji podejmowanych działań (segregacja społeczna, wysoki koszt realizacji budowy infrastruktury komunalnej i jej funkcjonowania, degradacja historycznych obszarów śródmiejskich oraz utrzymywany stan degradacji terenów poprzemysłowych, pokomunikacyjnych, powojennych itp., bezpowrotna utrata zasobów i walorów środowiskowych, strata terenów zielonych i wolnych przestrzeni, uszczuplanie rolniczej powierzchni produkcyjnej, konflikty przestrzenne, problemy funkcjonowania gospodarstw domowych, wzrost mobilności przy wykorzystaniu samochodu itp.), bez zwracania uwagi na zagęszczanie zabudowy, styl architektury, piękno i harmonię krajobrazu miejskiego oraz strefy podmiejskiej. Wszystko to sprawia, że: degradacji ulega ukształtowana przez wieki, może nie zawsze najlepsza, struktura przestrzenno-funkcjonalna miast, zwłaszcza obszarów śródmiejskich; potęguje się chaos w zagospodarowaniu przestrzennym; występuje pasożytnicze wykorzystywanie terenu (intensywne lub ekstensywno-spekulacyjne), tak że rozwój miast nie ma nic wspólnego z rozwojem zrównoważonym, a jego zabudowa z kształtowaniem ładu przestrzennego. W konsekwencji – kształtowane w sposób „planowy”

lokalne środowisko życia przestaje być przyjazne człowiekowi (Billert 2006; Jędraszko 2008; Parysek 2006).

Miasta jednak rozwijają się. Dzięki podejmowanym inwestycjom przyrasta majątek trwały i wzrasta stopień intensywności wykorzystania terenu. Powstają liczne nowe miejsca pracy, przede wszystkim w handlu i usługach. Niekiedy realizowane są – poprawiające warunki obsługi mieszkańców – inwestycje pożytku publicznego, choć wiele takich przedsięwzięć nie ma szans powstać właśnie z powodu obowiązujących regulacji prawnych (bezwzględne respektowanie prawa własności oraz ciągnące się latami procesy wykupu terenu lub wywłaszczenia, a także dokonane zmiany w zagospodarowaniu). Zmniejsza się jednak liczba mieszkańców miast, zwłaszcza dużych. Mieszkańcy ci, realizując własne aspiracje życiowe oraz uwzględniając osobiste preferencje i priorytety, przenoszą się do strefy podmiejskiej, gdzie zamieszkują na osiedlach proponowanych przez deweloperów lub podejmują trud budowy domu na terenach wyznaczonych przez właścicieli nieruchomości, często niemal całkowicie pozbawionych potrzebnej infrastruktury. To te dwie grupy ludzi, w wielu przypadkach przy współudziale władz samorządowych, kształtują porządek przestrzenny miasta i jego strefy podmiejskiej. Trwa zatem rozwój społeczno-gospodarczy miast i ich stref podmiejskich, czemu niestety nie towarzyszy właściwy rozwój przestrzenny, a w konsekwencji pogarsza się jakość oraz warunki funkcjonowania mieszkańców w coraz bardziej chaotycznie kształtowanej strukturze miejskiej. Planowanie przestrzenne nie spełnia roli, do jakiej jest predestynowane i zobowiązane.

Podsumowanie

Celem niniejszego opracowania było pokazanie, w jaki sposób planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego miast wpływa na ich rozwój. W świetle przytoczonych rozważań sformułować można dwa wnioski. Po pierwsze, bardzo ogólne regulacje prawne dotyczące rozwoju społeczno-gospodarczego (programy gospodarcze, w tym strategia), poparte dużą dojrzałością, aktywnością oraz inwencją władz miejskich, sprzyjają realizacji opracowywanych strategii rozwoju. Rozwój miast wspierają ponadto: polityka marketingowo-promocyjna władz miejskich oraz inicjatywy podmiotów gospodarczych. Efektem tego jest rozwój gospodarczy i podniesienie poziomu życia mieszkańców, przynajmniej do 2008 r. Po drugie, w przeciwnym kierunku działają regulacje prawne dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego. Liczne mankamenty zapisu Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sprawiają, że efekty polityki przestrzennej trudno powiązać z celami gospodarki przestrzennej. Sytuację dodatkowo pogarsza nieuwzględnianie w praktyce zapisów wspomnianej ustawy, dowolna interpretacja tych zapisów oraz partykularyzm i woluntaryzm przyjmowanych rozwiązań. Zamiast rozwoju miasta – przy uwzględnieniu interesu ogólnospołecznego, zasad rozwoju zrównoważonego oraz zaprowadzania ładu przestrzennego – mamy do czynienia z chaotycznym,

ekstensywnym, zasobochłonnym, obciążającym mieszkańców miasta (podatników) rozwojem przestrzennym.

Niestety, bez nowych regulacji prawnych w zakresie planowania i gospodarki przestrzennej i bez ich restrykcyjnego egzekwowania, bez podniesienia na zdecydowanie wyższy poziom świadomości społecznej władz samorządowych, odsunięcia od podejmowania decyzji przestrzennych dotychczasowych beneficjentów tego procesu, bez uwzględniania w polityce przestrzennej dorobku nauki, stanowisk światowego gremium urbanistów (Nowa karta ateńska, Karta lipska, nowe modele planowania zabudowy miasta) oraz standardów obowiązujących w państwach Europy Zachodniej (także Unii Europejskiej) oraz bez uspołecznienia procesów planowania – polskie miasta nie staną się bardziej funkcjonalne, bardziej efektywne, bardziej zdrowe, bezpieczne, piękne oraz przyjazne mieszkańcom (Billert 2006; Jędraszko 2008; Parysek 2006).

Co się zaś tyczy samego planowania, stanowiącego istotny składnik niniejszych rozważań, to pamiętać należy o tym, że możliwe są do przyjęcia dwa podejścia prowadzące do tego, że zagospodarowanie przestrzenne miast jako punkt widzenia przyjmie interes ogólnospołeczny mieszkańców (Howe 2000). Pierwsze z nich zakłada, że rozstrzygnięcie w planowaniu powinno się dokonywać w oparciu o obowiązujące prawo, zwłaszcza powszechne – i w ten sposób zagwarantować interes publiczny (wszyscy są równi wobec prawa). Jest to podejście bazujące na prawie (*right based*). Drugie zaś zakłada, że rozstrzygnięcie dokonuje się w procesie planowania, który powinien być klarowny i realizowany przy udziale społeczności zamieszkującej obszar, którego plan dotyczy. Taka procedura gwarantuje formułowanie celów aprobowanych społecznie i osiągnięcie oczekiwanych przez społeczność efektów, cokolwiek się będzie na nie składać i jakie one będą. Jest to podejście negocjacyjne (*dialogi cal*) uwzględniające dialog społeczny (Howe 2000; Parysek 2006).

W wymienianej już wcześniej pracy A. Jędraszko (2008) precyzuje najbardziej niezbędne kierunki działań i najbardziej potrzebne rozwiązania. Trzeba się tylko nad nimi zamyślić i wziąć pod uwagę przy pracach nad nowymi regulacjami prawnymi i ich wprowadzeniem w życie.

Bibliografia

- Alexander E.R., 2002, *The Public Interest in Planning: From Legitimation to Substantive Plan Evaluation*, „Planning Theory”, Vol. 1, No 3.
- Billert A., 2006, *Planowanie przestrzenne a polityka. Trzecia droga do trzeciego świata*, [w:] T. Ossowicz, T. Zipser (red.), *Urbanistyka w działaniu. Teoria i praktyka*, Materiały II Kongresu Urbanistyki Polskiej, „Urbanista”, t. 9, Warszawa.
- Chojnicki A., 1990, *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 146.
- Faludi A., 1971, *A Reader in Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford.
- Faludi A., 1973, *Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford.
- Faludi A., 1981, *Decision – Centred View of Environmental Planning*, Pergamon Press, Oxford.
- Friedmann J., 2005, *Globalization and the Emerging Culture of Planning*, „Progress in Planning”, Vol. 64.
- Healey P., 1992, *Planning through Debate. The Communicative Turn to Planning Theory*, „Town Planning Review”, Vol. 63, No 2.

- Howe J., 2004, *Acting on Ethics in City Planning*, Rutgers State University of New Jersey, New Brunswick.
- Howe J., Langdon C., 2002, *Towards a Reflexive Planning Theory*, "Planning Theory", Vol. 1, No 3.
- Jędraszko A., 2008, *Gospodarka przestrzenna w Polsce wobec standardów europejskich*, „Urbanista”, t. 13, Warszawa.
- Kaczmarek T., Mizgajski A., 2008, *Powiat poznański. Jakość przestrzeni i jakość życia*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Malisz B., 1985, *Gospodarka i polityka przestrzenna*, [w:] J. Reguński (red.), *Planowanie przestrzenne*, PWE, Warszawa.
- Mierzejewska L., 2003, *Rozwój zrównoważony jako kategoria ładu przestrzennego*, [w:] T. Ślęzak, Z. Zióło (red.), *Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 205.
- Mierzejewska L., 2008, *Zrównoważony rozwój miasta: aspekty planistyczne*, [w:] J. Parysek, A. Toelle (red.), *Wybrane problemy rozwoju i rewitalizacji miast: aspekty poznawcze i praktyczne*, „Biuletyn Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu”, nr 5.
- Niewiadomski A., 2002, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa.
- Parysek J., 1997, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wyd. Uniwersytetu im. A. Mickiewicza, Poznań.
- Parysek J., 2003, *Ład przestrzenny jako kategoria pojęciowa i planistyczna*, [w:] T. Ślęzak, Z. Zióło (red.), *Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 205.
- Parysek J., 2005, *Miasta polskie na przełomie XX i XXI wieku: rozwój i przekształcenia strukturalne*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Parysek J., 2006, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Wyd. Uniwersytetu im. A. Mickiewicza, Poznań.
- Parysek J., 2008a, *Aglomeracje miejskie w Polsce oraz problemy ich funkcjonowania i rozwoju*, [w:] J. Parysek, A. Toelle (red.), *Wybrane problemy rozwoju i rewitalizacji miast: aspekty poznawcze i praktyczne*, „Biuletyn Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu”, nr 5.
- Parysek J., 2008b, *Polityka regionalna i planowanie regionalne w Polsce*, [w:] T. Stryjakiewicz, T. Czyż (red.), *O nowy kształt badań regionalnych w geografii i gospodarce przestrzennej*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 237.
- Parysek J., 2008c, *Procesy suburbanizacji w aglomeracji poznańskiej*, [w:] T. Kaczmarek, A. Mazgajski (red.), *Powiat poznański. Jakość przestrzeni i jakość życia*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Parysek J., 2008d, *Suburbanizacja i dezurbanizacja: dwa bieguny polskiej urbanizacji*, [w:] J. Parysek, T. Stryjakiewicz (red.), *Region społeczno-ekonomiczny i rozwój regionalny*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Parysek J., Mierzejewska L., 2005a, *Między dezurbanizacją a reurbanizacją*, [w:] I. Jażdżewska (red.), *Współczesne procesy urbanizacji i ich skutki*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Parysek J., Mierzejewska L., 2005b, *Two Stages in Postwar Urbanisation in Poland: From Socialist to Postmodern Urbanisation*, [w:] Y. Murayama, G. Du (eds.), *Cities in Global Perspective: Diversity and Transition*, Rikkyo University with IGU Urban Commission, Tokyo.
- Parysek J., Mierzejewska L., 2009, *Problemy funkcjonowania i rozwoju miast polskich z perspektywy 2009 roku*, [w:] J. Parysek (red.), *Wybrane problemy miast i aglomeracji miejskich na początku XXI wieku*, „Biuletyn Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu”, nr 6.
- Parysek J., Toelle A. (red.), 2007, *Urban Development and Urban Governance*, „Questiones Geographicae” 26B.
- Reguński J., 1985, *Przestrzenne procesy rozwoju*, [w:] J. Reguński (red.), *Planowanie przestrzenne*, PWE, Warszawa.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (pierwotnie o samorządzie terytorialnym), DzU z 1990 r., nr 16, poz. 95.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU z 2003 r., nr 80, poz. 717.

ROLA PLANOWANIA W ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM I PRZESTRZENNYM MIAST POLSKICH PO 1989 ROKU

ABSTRAKT: Od początku XX w. rozwój miast, także w Polsce, dokonuje się przede wszystkim na podstawie opracowywanych dokumentów planistycznych. Zmiany ustrojowe, zwłaszcza tak zasadnicze, jak te, które dokonały się po 1989 r., prowadzą zawsze do zmiany regulacji prawnych. Współcześnie rozwój społeczno-gospodarczy miast wyznaczają zapisy strategii rozwoju społeczno-gospodarczego, zaś rozwój przestrzenny – zapisy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Pozytywnej ocenie roli strategii w dziedzinie rozwoju społeczno-gospodarczego nie towarzyszy jednak taka sama ocena skutków obowiązywania regulacji prawnych dotyczących planowania przestrzennego. Regulacje prawne dotyczące planowania przestrzennego zostały tak sformułowane, że ich nieprecyzyjność oraz woluntarystyczna interpretacja – zamiast prowadzić do rozwoju zrównoważonego miast i poprawy ich ładu przestrzennego – skutkuje niekontrolowanym rozlewaniem się miast (lub generuje dynamiczny *urban sprawl*), chaosem przestrzennym oraz wzrostem społecznych kosztów funkcjonowania miasta. W ten sposób o zagospodarowaniu i rozwoju przestrzennym miast w istocie rzeczy nie decydują planiści, lecz właściciele nieruchomości, deweloperzy, inwestorzy, spekulanci i konsorcja projektowo-wykonawcze. Planowanie przestrzenne w coraz mniejszym stopniu spełnia swoją społeczną funkcję reprezentanta interesów ogólnospołecznych.

SŁOWA KLUCZOWE: rozwój miasta, suburbanizacji, planowanie strategiczne, planowanie przestrzenne, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego