

Urszula Wich

Rozwój planowania przestrzennego w Polsce

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 10, 59-72

1976

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez **Muzeum Historii Polski** w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA

VOL. X, 5

SECTIO H

1976

Instytut Ekonomii Politycznej i Planowania
Wydział Ekonomiczny UMCS

Urszula WICH

Rozwój planowania przestrzennego w Polsce

Развитие пространственного планирования в Польше

Development of Territorial Planning in Poland

ISTOTA I CEL PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Charakterystyczną cechą zagadnień przestrzennych jest ich ściśle zespolenie z określonymi przedsięwzięciami gospodarczymi. W zasadzie nie ma dziedziny działalności człowieka wolnej od problemów przestrzennych. W zależności od charakteru poszczególnych przedsięwzięć gospodarczych, a także od ich wagi w funkcjonowaniu gospodarstwa narodowego mogą one być rozważane w zróżnicowanej skali przestrzennej, tj. krajowej, makroregionalnej, regionalnej, czy też miejskiej.

Ścisłe powiązanie działalności człowieka z przestrzenią warunkuje, z kolei, współzależność różnych przejawów tej działalności na wspólnym terenie. Z wzajemnego powiązania i uwarunkowania poszczególnych zagadnień społeczno-gospodarczych wynika cecha ich komplementarności. Oznacza to konieczność łącznego planowania tych zagadnień i sterowania nimi na określonym obszarze.

Zróżnicowanie terytorialnego zasięgu występowania określonych form działalności człowieka uwidocznia hierarchiczną ich zależność. Wynika z tego konieczność skoordynowania proponowanych rozwiązań społeczno-gospodarczych w skali mikroprzestrzennej, z projektami podobnego typu w skali makroprzestrzennej.

Współzależność problematyki przestrzennej z problematyką rozwoju społeczno-gospodarczego przesądza o konieczności łącznego ich traktowania w stanie obecnym i w przyszłości. Każda bowiem perspektywiczna koncepcja zagospodarowania przestrzennego określonego obszaru stanowi je-

dynie szkielet generalny, który musi być wypełniony określonym programem rozwoju społeczno-gospodarczego. Stąd też plan przestrzennego zagospodarowania kraju, czy też plany poszczególnych jego obszarów, stanowią integralną całość ze sporządzanymi odpowiednimi planami rozwoju społeczno-gospodarczego.

Z istoty problematyki przestrzennej wynika podstawowy cel planowania przestrzennego, określany jako dążenie do osiągnięcia maksymalnych korzyści społeczno-gospodarczych z równoczesnym zapewnieniem właściwego rozwoju całego kraju i poszczególnych jego części oraz z uwzględnieniem prawidłowego kształtowania układów osadniczych. Planowanie przestrzenne winno też zapewnić prawidłową gospodarkę zasobami przyrody, oszczędną gospodarkę terenami przeznaczonymi na cele urbanizacji i przemysłowienia, ochronę użytków rolnych, terenów leśnych i rekreacyjno-wypoczynkowych. Powinno również stwarzać właściwe warunki zamieszkania i wypoczynku wszystkim mieszkańcom kraju.

Przestrzeganie zasad realizacji celów i zadań stojących przed planowaniem przestrzennym, z uwzględnieniem specyfiki problematyki przestrzennej, stanowi nieodzowny warunek intensyfikacji procesów wzrostu i poprawy warunków życia ludności.

GENEZA PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W POLSCE I JEGO EWOLUCJA W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM

Z przejawami planowania przestrzennego spotykamy się już w odległych czasach historycznych. Występowały one bowiem wszędzie tam, gdzie warunki środowiska dyktowały potrzebę oszczędnego gospodarowania terenem, a co zatem — zabezpieczenia określonego ładu w jego zabudowie i urządzeniu.

Plan przestrzennego zagospodarowania jest stosunkowo nowszej daty, występuje on bowiem w Polsce w okresie międzywojennym w postaci planów zabudowy miast i osiedli. Potrzeba powstania tego rodzaju planów wiązała się z ujemnymi konsekwencjami niesionymi przez burzliwy w owych czasach rozwój przemysłu, w postaci m. in. żywiolowego i niekontrolowanego rozwoju miast. Następstwem tych zjawisk było ujawnienie się głębokich dysproporcji w standardzie zabudowy poszczególnych dzielnic miejskich i ogromnych różnic w warunkach bytowych ich mieszkańców.

Forma prawna planu zabudowy, zawarta w prawie budowlanym z 1928 r.,¹ pełnić miała rolę środka interwencji państwa w sprawę zabu-

¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 II 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli. Dziennik Ustaw 1939, nr 34, poz. 216; zm. Dz. U. 1939, nr 77, poz. 514.

dowy miast — w drodze pogodzenia kapitalistycznej własności gruntowej z interesem publicznym, któremu przypisywano charakter ponadklasowy.

Prawo budowlane przewidywało sporządzanie trzech rodzajów planów zabudowy, tj. ogólnych i szczegółowych dla miast i osiedli, wspólnych dla dwu lub więcej miast i osiedli, oraz regionalnych. Należy przy tym zaznaczyć, że obowiązujące było sporządzanie planów zabudowy jedynie dla miast i osiedli o charakterze użyteczności publicznej, tj. pełniących funkcje wypoczynkowe, uzdrowskowe itp. Dla pozostałych jednostek osadniczych, a także dla regionów sporządzanie planów zabudowy było uzasadnione w wyjątkowych sytuacjach natury gospodarczej lub politycznej.

Szczególnym utrudnieniem w realizacji planów zabudowy dla miast i osiedli było przyznanie szerokich uprawnień przedstawicielom partykularnych interesów (przede wszystkim właścicielom nieruchomości i gruntów miejskich), m. in. w formie możliwości stosowania środków prawnych w stosunku do planu już uchwalonego. W tej sytuacji miasta rzadko dysponowały konkretnym i stałym planem zabudowy, ulegał on bowiem ciągłym zmianom nawet w trakcie realizacji.

Plany zabudowy miast i osiedli nie obejmując całej problematyki planowania przestrzennego, spełniały jednak ważną funkcję zabezpieczenia w formie prawnej określonej grupy interesów społecznych. Ochrona tych interesów znajdowała odzwierciedlenie w podejmowanych — wprawdzie w ograniczonym zakresie — przedsięwzięciach mających na celu uporządkowanie przestrzennego zagospodarowania miast. Zmierzały one m. in. do funkcjonalnego rozdzielenia miejsc pracy i zamieszkania, rozluźnienia zabudowy, wprowadzenia do miejskiego wnętrza terenów niezabudowanych i pasów zieleni. Ograniczenia w stosowaniu prawa budowlanego wynikały głównie z istnienia prywatnej własności na terenach miast i sprzecznych stad interesów poszczególnych grup ludności, a także instytucji publicznych i prywatnych.

Charakter planów zabudowy — w świetle znowelizowanego w 1936 r. prawa budowlanego — miały również plany regionalne, z tą jednak różnicą, że obejmowały większy obszar aniżeli plany zabudowy dla miast i osiedli. Poczawszy od lat trzydziestych plany regionalne zaczęły w praktyce wykraczać poza problematykę i obszar, który zakreślony im został w planie zabudowy. Złożyło się na to wiele przyczyn, m. in. nabrzmiewające społeczno-gospodarcze problemy wielkich miast, których nie można było już traktować w oderwaniu od otaczających terenów, tzw. stref podmiejskich, zaczęły one bowiem tworzyć wspólny organizm społeczny i gospodarczy, wymagający łącznego rozwiązania szeregu problemów.

Szczególny rozwój planowania regionalnego w zorganizowanej formie przypada na lata 1930—1939, aczkolwiek już wcześniej podejmowano prace z tego zakresu, czego przykładem był m. in. plan zabudowy Podhala

i Zakopanego. Zasięgiem planowania regionalnego w 1939 r. objętych było już 13 okręgów kraju, a mianowicie: białostocki, kielecko-radomski, krakowski, lubelski, lwowski, łódzki, poznański, pomorski, stanisławowski, wołyński, warszawski oraz centralny okręg przemysłowy i zagłębie węglowe.²

Znaczne rozszerzenie terytorialnej działalności planowania regionalnego wpłynęło na uregulowanie problemów przedmiotu, zadań i metod planowania. Jasno został sprecyzowany jego cel: najracjonalniejsze i najekonomiczniejsze przeznaczenie i urządzenie terenów, zgodnie z potrzebami ogólnopanstwowymi oraz lokalnymi. Warto zaznaczyć, iż takie sformułowanie celu wykazuje dużą zbieżność z jego powojennym określeniem, tj. w socjalistycznym systemie gospodarki planowej.

Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, iż dorobek planowania regionalnego w okresie międzywojennym w poważnym stopniu wpłynął na dalsze losy tegoż planowania i jego ukształtowanie się w okresie powojennym. Waga tego dorobku przejawia się m. in. w wypracowaniu metod planowania regionalnego oraz rozpropagowaniu idei planowania tego typu i wykształceniu specjalności planisty regionalnego.

Mimo znacznych osiągnięć planowania regionalnego w okresie międzywojennym, które, w przeciwieństwie do innych układów przestrzennych objętych planowaniem, nie stanowiło w owym czasie fragmentu polityki interwencyjnej państwa, możliwości realizacji planów regionalnych były mocno ograniczone. Źródłem tych ograniczeń był zarówno chroniczny brak środków, jak też przeważające i zróżnicowane formy własności prywatnej.

KIERUNKI ROZWOJU PLANISTYKI PRZESTRZENNEJ W TRZYDZIESTOLECIU PRL

Wypracowane przez grono postępowych urbanistów już w okresie okupacji koncepcje dotyczące zarysu projektu ustawy o planowaniu przestrzennym — z jednej strony, z drugiej zaś — potrzeba odbudowy, a często budowy od podstaw zniszczonych ogniw i układów struktury przestrzennej kraju sprawiły, że stosunkowo wcześniej, bo już w 1946 r. planowanie przestrzenne zostało uregulowane przez dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r., o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju.³

Zakresem planowania przestrzennego — zgodnie z dekretem z 1946 r. — objęty został cały obszar kraju, a wszelkie poczynania dotyczące zagospodarowania terenów musiały wynikać z planów przestrzennych i być z nimi zgodne.

² S. M. Zawadzki: *Podstawy planowania regionalnego*, Warszawa 1969, s. 17.

³ Dz. U. nr 16, poz. 109.

W myśl założeń dekretu z 1946 r. wprowadzony został trójszczeblowy model planowania przestrzennego. Oznaczało to, że według kryterium zasięgu terytorialnego miały być sporządzane trzy podstawowe rodzaje planów przestrzennych, tj. krajowy, regionalne i miejscowe. Hierarchiczności planów odpowiadała hierarchicznie ukształtowana i wyodrębniona organizacja planowania przestrzennego. Organem naczelnym został Główny Urząd Planowania Przestrzennego, któremu na szczeblu województw podlegały dyrekcje planowania regionalnego, zaś na szczeblu miejscowym — miejscowe urzędy planowania przestrzennego. Zgodnie z ukształtowaną hierarchią organów planowania przestrzennego, szczeble niższe sporządzały plany na podstawie wytycznych otrzymywanych od szczebli wyższych, ostatnim zaś przypadały również funkcje koordynowania całokształtu prac nad planami przestrzennymi, zatwierdzanie planów i kontroli ich wykonania.

W pierwszych latach powojennych planowanie przestrzenne pod względem organizacyjnym i w zakresie planistycznej działalności zdecydowanie wyprzedziło planowanie gospodarcze. Stosunek zaś organów planowania przestrzennego do organów planowania gospodarczego został oparty na zasadach współdziałania. Wydaje się to poważnym błędem organizacyjnym i metodologicznym, współzależność bowiem problematyki obu rodzajów planów powinna sugerować inne rozwiązanie, dające wyraz jedności planowania w państwie socjalistycznym.⁴ Fakt ten zresztą zadecydował w dużej mierze o krótkotrwałości ukształtowanej przez dekret z 1946 r. organizacji planowania przestrzennego.

Poważna reorganizacja służb planistyki przestrzennej nastąpiła już w 1949 r. W owym czasie zniesiono Główny Urząd Planowania Przestrzennego; planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym i regionalnym przekazano organom planowania gospodarczego — na czele z nowo utworzoną Państwową Komisją Planowania Gospodarczego, planowanie zaś na szczeblu miejscowym przekazano organom administracji architektoniczno-budowlanej, które pozostawały w gestii Komitetu do Spraw Urbanistyki i Architektury.

Oceniając posunięcia związane z reorganizacją służb planistyki przestrzennej, należy uznać je za korzystne i uzasadnione, bowiem zespolenie planowania przestrzennego na szczeblu krajowym i regionalnym z planowaniem gospodarczym, było potwierdzeniem konieczności realizacji zasady jedności planowania w państwie socjalistycznym. Podporządkowanie zaś planowania miejscowego organom administracji architektoniczno-budowlanej oznaczało przejęcie przez te jednostki problematyki będącej w za-

⁴ Zob. W. Brzeziński: *Plan zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 1961, s. 85—87.

kresie ich działania. Należy bowiem podkreślić, iż dekret z 1946 r. nie uwzględniał na szczeblu miejscowym innej problematyki poza planowaniem rozwoju miast i osiedli.

W przeciwieństwie do uzasadnionej reorganizacji służb planowania przestrzennego nie wydają się korzystne warunki, jakie stworzono planistyce przestrzennej dla prowadzenia działalności w ramach organów planowania gospodarczego i administracji architektoniczno-budowlanej. Począwszy bowiem od r. 1950 aż niemal po r. 1956 obserwuje się zanik działalności w zakresie planowania przestrzennego.

W owym czasie zarzucano sporządzanie krajowego planu przestrzennego, co więcej — uważano, że nigdy takie plany nie będą budowane, zwłaszcza dla dłuższego horyzontu czasowego. Planowanie regionalne w latach 1950—1956 „rozplynęło” się niejako w planowaniu gospodarczym, jego zaś działalność w zasadzie sprowadzała się do oceny i koordynowania planów rozwoju gospodarczego województw, opracowania wytycznych do planów miejscowych i przygotowania materiałów do lokalizacji inwestycji. Natomiast plany miejscowe zostały wyparte w praktyce przez decyzje lokalizacyjne.

Przyczyn zaniku działalności planistyki przestrzennej w latach 1950—1956 niektórzy autorzy⁵ dopatrują się m. in. w zbyt dokładnym kopiowaniu radzieckiego wzoru systemu planowego, bez uwzględniania różnic w warunkach instytucjonalnych obu krajów. Nie brano bowiem pod uwagę daleko idących różnic w ZSRR i w Polsce w formach władania ziemią, mających podstawowe znaczenie dla prowadzenia określonej polityki przestrzennej.

Bardziej sugestywne — jak się wydaje — jest tłumaczenie zaniku planowania przestrzennego w latach 1950—1956 konkretnymi realiami naszej gospodarki w owym czasie. Nie należy bowiem zapominać, iż w omawianych latach gospodarka narodowa borykała się z trudnościami wynikłymi z ogromnych potrzeb odbudowującego się kraju, którym nie mogły sprostać będące w dyspozycji niezwykle skromne środki.

Planowanie gospodarcze musiało zatem skoncentrować się na realizacji bieżących celów, wynikających z konieczności szybkiego uruchamiania i rozwoju podstawowych ogniw gospodarki narodowej. Planowanie przestrzenne zaś, z istoty swej związane z dłuższym horyzontem czasowym, zainteresowane było osiąganiem racjonalnych układów przestrzennych i ich harmonijnym rozwojem. Uwidoczniła się zatem w omawianym czasie, pomiędzy planowaniem przestrzennym i gospodarczym, wyraźna rozbieżność w celach i horyzontach czasowych ich realizacji. W konsekwencji dopro-

⁵ Brzeziński: *Plan zagospodarowania...*, s. 123.

wadziło to, wskutek pilnych bieżących potrzeb gospodarki, do okresowego zaniku działalności planowania przestrzennego.

Nawrót do idei planowania przestrzennego obserwuje się w drugiej połowie lat pięćdziesiątych, co niewątpliwie związane było z reformą centralnych organów planowania i określoną decentralizacją w systemie zarządzania gospodarstwem narodowym.

W planowaniu miejscowym w drugiej połowie lat pięćdziesiątych, zauważa się wzmocnienie pozycji służb architektoniczno-budowlanych przy sporządzaniu projektów planów miejscowych, zwłaszcza w zakresie lokalizacji inwestycji. Obserwuje się również wyraźne rozszerzenie problematyki planów miejscowych w drodze włączenia do nich zagadnień rozwoju terenów osiedleńczo-rolnych i państwowych gospodarstw rolnych.

W zakresie planowania regionalnego przejawem nawrotu do właściwej dla niego działalności było powołanie w 1957 r. przy Komisji Planowania przy Radzie Ministrów — Komisji Regionalnych Planów Perspektywicznych jej komórek we wszystkich województwach. Zadaniem tej komisji było inicjowanie działalności z zakresu planowania regionalnego oraz koordynowanie prac nad planami regionalnymi prowadzonymi przez jednostki wojewódzkie.

Po roku 1956 zaczęto również odczuwać brak planowania przestrzennego na szczeblu krajowym, zwłaszcza w zakresie poszczególnych działów gospodarki narodowej. Jednym z pierwszych planów tego typu był perspektywiczny plan gospodarki wodnej opracowany przez Komitet Gospodarki Wodnej PAN. W ślad za tym planem zaczęto sporządzać plany dotyczące pozostałych dziedzin gospodarki, których problemy mogły być rozstrzygnięte tylko w ramach krajowych planów przestrzennych.

Nawrót do idei planowania przestrzennego w drugiej połowie lat pięćdziesiątych i związany z tym rozwój działalności w tej dziedzinie wywołały potrzebę ponownego uregulowania całokształtu spraw związanych z instytucją planu zagospodarowania przestrzennego. Uczyniła to ustawa o planowaniu przestrzennym z dnia 31 stycznia 1961 r.⁶ Po długim okresie chaosu w dziedzinie podstaw prawnych planowania przestrzennego nowa ustawa w oparciu o doświadczenia z lat ubiegłych miała otworzyć nowy etap rozwoju planu zagospodarowania przestrzennego jako integralnej części planu gospodarczego.

Zgodnie z ustawą, celem planowania przestrzennego „jest zapewnienie prawidłowego rozwoju poszczególnych obszarów kraju z uwzględnieniem ich wzajemnych związków i interesów ogólnokrajowych oraz ustalenie prawidłowych współzależności przestrzennych między urządzeniami produkcyjnymi i usługowymi na tych obszarach i stworzenie w ten sposób wa-

⁶ Dz. U. nr 7, poz. 47.

runków dla rozwoju produkcji, wszechstronnego zaspokojenia potrzeb ludności oraz ochrony naturalnych bogactw i walorów przyrodniczych kraju". Zadaniem zaś planowania przestrzennego „jest ustalenie dla poszczególnych obszarów przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenów na określone cele, z uwzględnieniem potrzeb bieżących i przyszłych wynikających z programu rozwoju gospodarczego i społecznego". A zatem, cel i zadania planowania przestrzennego zostały określone zgodnie z tradycją planistyki przestrzennej w naszym kraju. Wykazują one również zgodność z zasadą jedności planowania w systemie gospodarki socjalistycznej, ustawa zakłada bowiem ściśle powiązanie planów przestrzennych z planami rozwoju społeczno-gospodarczego, przejawiające się we wzajemnym przenikaniu celów i zadań obu rodzajów planów, a także w dostosowaniu okresów planowania przestrzennego do okresów planowania perspektywicznego i wieloletniego.

Ustawa o planowaniu przestrzennym z 1961 r. wyodrębnia trzy podstawowe typy planów przestrzennych, tj. krajowy, regionalne i miejscowe. Uwidacznia się tu więc zgodność z podziałem planów przestrzennych wprowadzonych przez plan zagospodarowania przestrzennego w dekreście z 1946 r. o planowanym zagospodarowaniu przestrzenym kraju. Jednakże ustawa z 1961 r. znacznie rozszerza zakres powiązań między planem krajowym a planami regionalnymi i miejscowymi. Obok powiązań pionowych przejawiających się głównie w realizacji planów przestrzennych szczebli niższych w oparciu o plany przestrzenne wyższych szczebli, występują wielostronne powiązania poziome. Te ostatnie powiązania uwiadcniają się w realizacji poszczególnych typów planów przestrzennych w oparciu o plany resortowe oraz plany rozwoju społeczno-gospodarczego zarówno dla całego kraju, jak też województw i jednostek osadniczych. Sporządzanie planów przestrzennych zostało również zespolone z wynikami badań warunków przyrodniczych, demograficznych, gospodarczych i społecznych określonych terenów, prowadzonych przez odpowiednie placówki naukowo-badawcze i inne jednostki specjalistyczne.

W zakresie form organizacyjno-prawnych ustawa z 1961 r. nie wprowadza zasadniczych zmian w porównaniu z 1949 r., tj. z okresem, kiedy nastąpiła reorganizacja organów planowania przestrzennego. Planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym i regionalnym pozostało nadal w gestii organów planowania gospodarczego, tj. w Komisji Planowania przy Radzie Ministrów na szczeblu krajowym i w wojewódzkich komisjach planowania gospodarczego na szczeblu regionów. Planowanie miejscowe także pozostawiono w gestii organów administracji architektoniczno-budowlanej na czele z Komitetem Budownictwa, Urbanistyki i Architektury. Radykalnie polepszyły się warunki prowadzenia działalności przestrzennej w ramach tych organów, co znalazło wyraz w stworzeniu szerokich możliwości

prowadzenia właściwej działalności z zakresu planowania przestrzennego oraz w stosowaniu form i metod charakterystycznych dla tego typu planowania. Należy przy tym podkreślić, że pozostawienie planowania miejscowego w zakresie działania organów administracji architektoniczno-budowlanej uzasadnia — zawarte w ustawie z 1961 r. — sformułowanie dotyczące zakresu problematyki planów miejscowych, nadal ograniczającej się do zagadnień zabudowy jednostek osadniczych.

Wyrazem realizacji zalecenia zawartego w ustawie z 1961 r., dotyczącego konieczności prowadzenia działalności przestrzennej w skali krajowej w formie planu kompleksowego i obowiązującego, było niewątpliwie powołanie w 1966 r. w Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, komórki pod nazwą Pracownia Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Zadaniem wiodącym tej pracowni, w porozumieniu z Komitetem Przestrzennego Zagospodarowania Kraju i w ścisłym powiązaniu z perspektywicznym planem rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, było podjęcie prac nad pierwszym krajowym planem przestrzennym w ujęciu kompleksowym na lata 1966—1985. Prace te z kolei zintegrowano z regionalną działalnością nad planami przestrzennymi i rozwoju społeczno-gospodarczego.

W 1970 r. wprowadzono system prognozowania jako podstawę sporządzania planów przestrzennych i rozwoju społeczno-gospodarczego. Prawidłowe bowiem sterowanie przyszłościowymi czynnikami rozwoju oraz zmianami w strukturze przestrzennej, społecznej i gospodarczej kraju wymaga oparcia tych procesów na naukowo uzasadnionych prognozach. Będą one współokreślały i kształtowały przebieg coraz bardziej złożonych procesów przestrzennych i społeczno-gospodarczych w okresie najbliższych kilkudziesięciu lat.

PLANOWANIE PRZESTRZENNE W ŚWIETLE DOKONANEJ W 1975 R. ZMIANY PODZIAŁU ADMINISTRACYJNEGO KRAJU

Funkcją rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i jego zagospodarowania jest układ administracyjny i organizacja władz administracji terenowej. Oznacza to, iż w miarę rozwoju społeczno-gospodarczego państwa i zmian w rozmieszczeniu sił wytwórczych, system administracyjny powinien wykazywać odpowiednią ewolucję, dostosowaną do skali postępu w każdej dziedzinie gospodarki narodowej. Zbyt długo utrzymująca się w nie zmienianym stanie struktura administracyjna kraju staje się bowiem barierą hamującą prawidłowy przebieg procesów społecznych, gospodarczych i przestrzennych.

W ciągu minionego trzydziestolecia istnienia PRL, utrzymywała się trójstopniowa struktura podziału administracyjnego kraju i odpowiadająca tej strukturze organizacja władz administracji terenowej. Skostniały

układ zarządzania w zasadzie przestał odpowiadać dynamicznym przeobrażeniom w przestrzennym zagospodarowaniu kraju, a zatem — stał się istotnym hamulcem dla ukształtowania nowych struktur przestrzennych.

Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz zmiana ustawy o radach narodowych⁷ stanowią nader istotny krok zmierzający w kierunku przywrócenia zgodności układu administracyjnego z układem przestrzennym kraju oraz zdynamizowania jego rozwoju społeczno-gospodarczego. Należy przy tym podkreślić, iż waga przeprowadzonej reformy podziału administracyjnego kraju znajduje wyraz, m. in. w dużej zgodności tegoż podziału z perspektywicznymi kierunkami zmian w układzie przestrzennym gospodarki narodowej, nakreślonymi w planie przestrzennego zagospodarowania kraju na lata 1970—1990. Nie można bowiem uznać za przypadek daleko idącej zbieżności pomiędzy kreowanymi przez rozważną ustawę miastami wojewódzkimi a jednostkami miejskimi wytypowanymi w planie przestrzennym do pełnienia funkcji centralnych ośrodków aglomeracji i ośrodków wzrostu o znaczeniu krajowym. Ustawa z 28 maja 1975 r. nie tylko oznacza słuszność przyjętych koncepcji rozwojowych, lecz także pozwala na zachowanie całego dorobku planowania przestrzennego w warunkach nowego podziału administracyjnego kraju.

Zmodyfikowany pod wpływem wprowadzenia w życie nowego podziału administracyjnego kraju system planowania przestrzennego cechuje szereg nowości zarówno w formach, jak i w kierunkach działania. Najistotniejsze zmiany dokonane w organizacji i metodologii planistyki przestrzennej wyrażają się w:

- dostosowaniu organizacji planowania przestrzennego do dwustopniowego systemu zarządzania gospodarką narodową,
- wzbogaceniu treści planu krajowego,
- kreowaniu makroregionów,
- zespoleniu na szczeblu województw działalności planistyki przestrzennej z działalnością inwestycyjną,
- wprowadzeniu ujęć przestrzennych do metodologii planowania wieloletniego w województwach,
- wyodrębnieniu planów aglomeracji,
- powołaniu służb planistyki przestrzennej w gminach.

Zgodność organizacji planowania przestrzennego z nową strukturą administracji kraju przejawia się w przejściu z trój- na dwuszczeblowy system organizacji służb planowania przestrzennego. Oznacza to, iż prowadzone dotąd planowanie przestrzenne w skali krajowej, regionalnej i miej-

⁷ Dz. U. nr 16, poz. 91.

scowej pełni będzie swe funkcje w zmienionych warunkach podziału administracyjnego państwa, w skali krajowej i wojewódzkiej.

Kreowanie liczniejszych i mniejszych obszarowo województw sprawiło, iż pojęcie regionu okazało się szersze od nowej jednostki podziału terytorialnego, a zatem — zakres planowania regionalnego przestał odpowiadać planowi przestrzennego zagospodarowania województwa. Wynikło to „z umknięcia” z wojewódzkiego pola widzenia kierunków specjalizacji charakterystycznych dla większych obszarów, a także wspólnych dla dużych jednostek terytorialnych problemów społeczno-gospodarczych, np. w zakresie budowy i funkcjonowania wyższego rzędu infrastruktury społecznej i technicznej. Do rozwiązania szeregu problemów możliwych do uchwycenia tylko w skali ponadwojewódzkiej wynikała potrzeba przekazania na szczebel centralny części zadań pełnionych dotąd przez służby planowania regionalnego.

Wzbogacenie treści planu przestrzennego zagospodarowania kraju nastąpiło w drodze przejęcia przez niego całej problematyki miejskiej sieci osadniczej. Oznacza to, iż zmodyfikowany plan krajowy sterować będzie rozwojem nie tylko aglomeracji i krajowych ośrodków wzrostu, lecz także pozostałymi elementami miejskiej sieci osadniczej, wchodzącymi dotąd w zakres działania planów regionalnych.

Generalny charakter planu przestrzennego zagospodarowania kraju wykluczał możliwość rozwiązywania wszystkich zadań przejętych ze szczebla regionalnego. Sprawę tę rozstrzygnięto — na mocy zarządzenia nr 41 Prezesa Rady Ministrów z 30 czerwca 1975 r. — drogą kreowania nowych jednostek planistycznych, skupiających w swych granicach po kilka województw, tzw. makroregionów.⁸ Jednostkami organizacyjnymi Komisji Planowania przy Radzie Ministrów do spraw rozwoju makroregionów zostały zespoły regionalne z siedzibą w: Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu. Zespoły regionalne zajmować się będą m. in. opracowaniem projektów i planów rozwoju makroregionów, opiniowaniem planów przestrzennego zagospodarowania województw oraz udzielaniem pomocy w sporządzaniu wojewódzkich planów przestrzennych.

Plan rozwoju społeczno-gospodarczego makroregionu i jego zagospodarowania przestrzennego sporządzany będzie na okres perspektywiczny na podstawie wytycznych planu krajowego oraz planów przestrzennego za-

⁸ Na terenie kraju utworzono 8 makroregionów planowania przestrzennego, mianowicie: środkowy z siedzibą w Warszawie, północno-wschodni z siedzibą w Białymstoku, północny z siedzibą w Gdańsku, południowy z siedzibą w Katowicach, południowo-wschodni z siedzibą w Krakowie, środkowo-wschodni z siedzibą w Lublinie, środkowo-zachodni z siedzibą w Poznaniu oraz południowo-zachodni z siedzibą we Wrocławiu (patrz zarządzenie nr 41 Prezesa Rady Ministrów z 30 VI 1975).

gospodarowania województw wchodzących w skład makroregionu, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie może stanowić on sumy planów tych ostatnich. Istotą bowiem planowania makroregionalnego jest wyłanianie i rozwiązywanie zagadnień wiodących w makroregionie, decydujących o kierunkach rozwoju i charakterze jego gospodarki w przyszłości oraz o miejscu makroregionu w społecznym, terytorialnym podziale pracy.

Jednostkami opiniodawczymi i inicjującymi prace zespołów regionalnych są — powołane w każdym makroregionie — komisje rozwoju makroregionalnego. Formą działania komisji są okresowe spotkania ich członków, rekrutujących się z wojewódzkich działaczy politycznych, gospodarczych, społecznych i przedstawicieli nauki, celem m. in. dokonania oceny prawidłowości rozwoju makroregionów i wysuwania nowych problemów do rozwiązywania przez zespoły regionalne.

Reorganizacja jednostek planowania regionalnego, których częściowy zakres działania przejął szczebel centralny, stworzyła problem powstania nowych służb planistyki przestrzennej w województwach i wyposażenia ich w odpowiedni zakres zadań i środków działania.

Prace związane z przygotowaniem projektów i planów przestrzennego zagospodarowania województw zostały przekazane nowo powstałym zarządom rozbudowy miast i osiedli wiejskich. Zostały one utworzone na bazie dotychczasowych pracowni planów regionalnych, pracowni urbanistycznych, wojewódzkich zarządów inwestycji miejskich, jednostek geodezji, geologii i kartografii. Należy podkreślić ważność zespolenia jednostek planowania regionalnego, urbanistycznego i inwestycyjnego w jednej komórce planowania przestrzennego, istniejący bowiem dotąd rozdział pomiędzy tymi jednostkami traktowany był jako poważny mankament, utrudniający prawidłowe sterowanie procesami przestrzennymi.

Plan przestrzennego zagospodarowania województwa sporządzany będzie na okres perspektywiczny na podstawie wytycznych planu krajowego i odpowiedniego makroregionu. Elementem różniącym go w zakresie horyzontu czasowego od dotychczasowego planu regionalnego jest wprowadzenie obowiązku planowania i realizacji zagadnień przestrzennych na okres bieżącej 5-latki.

Wprowadzenie po raz pierwszy do metodologii planowania wieloletniego ujęć przestrzennych wynikało z nasilającego się wpływu ładu przestrzennego na ogólną efektywność inwestowania. Informacje planistyczne dotyczące zagadnień przestrzennych zawarte w 5-letnich planach resortów i województw stworzą bazę wyjściową dla budowy pierwszego w historii planistyki przestrzennej, wieloletniego planu zagospodarowania przestrzennego kraju. Ważność sporządzenia 5-letniego krajowego planu przestrzennego wyrażać się będzie z jednej strony w stworzeniu podstawowego instrumentu koordynacji inwestycji w skali ponadwojewódzkiej, z dru-

giej zaś — w dostarczeniu ramowych wytycznych do opracowania 5-letnich planów realizacji zagospodarowania przestrzennego województw, miast i osiedli wiejskich.

W ramach planu przestrzennego zagospodarowania województw sporządzane będą plany niższego rzędu, a mianowicie:

- 1) plany aglomeracji (jeśli taka występuje w danym województwie),
- 2) plany ogólne i szczegółowe miast,
- 3 plany zagospodarowania gmin,
- 4) szczegółowe plany zagospodarowania wybranych obszarów w granicach województwa (np. ośrodków przemysłowych, terenów turystyczno-wypoczynkowych itp.).

Wśród rodzajów planów przestrzennych sporządzanych na terenie województwa zwracają uwagę wyodrębnione plany aglomeracji oraz plany zagospodarowania gmin. W dotychczasowej metodologii planistycznej aglomeracje nie posiadały jasno określonego miejsca w hierarchii planów, traktowane bowiem były jako forma planowania typu pośredniego, tj. sterowaniem ich rozwoju zajmowały się zarówno plany regionalne jak i miejscowe.

Wprowadzenie planów zagospodarowania gmin wiąże się z powołaniem pierwszych w historii planistyki przestrzennej jednostek organizacyjnych tego typu na najniższym szczeblu administracji państwowej. Oznacza to, iż o sposobie zagospodarowania gmin decydować będą one same, zaś jednostki planowania wyższego rzędu będą dostarczać im jedynie kierunkowych wytycznych oraz kontrolować zgodność przyjętych ustaleń planowych z ogólną strategią rozwoju województwa.

W konkluzji należy nadmienić, iż wiodącą instytucją dla służb planowania przestrzennego na wszystkich szczeblach administracji państwowej (podobnie jak dla jednostek zajmujących się planowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego) została Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, ściśle współdziałająca z Ministerstwem Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska.⁹ Od charakteru współpracy tych instytucji zależeć będzie nie tylko sprawność funkcjonowania zreorganizowanych służb planistyki przestrzennej, ale również proces dalszej integracji — w nowych warunkach podziału administracyjnego państwa i organizacji władz administracji terenowej — działalności przestrzennej i społeczno-gospodarczej w naszym kraju.

РЕЗЮМЕ

Пространственные планирование в плановой системе народного хозяйства является интегральной частью планирования общественно-экономического раз-

⁹ Szerzej zob. S. G. Kozłowski, U. Wich: *Wybrane zagadnienia z planowania przestrzennego*, Lublin 1976, s. 186—187.

вития страны. Взаимозависимость проблематики планов обоих родов решает о единстве целей и задач, которые ставятся планом пространственной застройки страны и её общественно-экономического развития.

Правильность методологии пространственной планировки и соответствие средств её деятельности протребностям народного хозяйства в значительной степени зависят от соответствующих государственных рестрикций. Поэтому главной целью нашей работы был анализ возникновения и направлений развития пространственного планирования в Польше в свете действующих в этой области правовых норм.

Основное внимание автор концентрирует на изменениях законов в области пространственного планирования, опуская ряд мелких поправок, которые были внесены отдельными распоряжениями. Отсюда предметом статьи являются так называемые планы застройки в строительном праве от 1928 г., план пространственной застройки в декрете от 1946 г., закон от 1961 г. о пространственном планировании, изменения в организации и методологии пространственного планирования, вызванные законом от 1975 года о реорганизации административного деления государства.

Интерпретация правовых норм, регулирующих всё функционирование института пространственного планирования, дополнена анализами и оценками автора о влиянии соответствующих законов на направления развития пространственного планирования в ПНР, его месте в системе планового хозяйства и о значении некоторых мер для общей эффективности хозяйства.

S U M M A R Y

In the planned system of specialized economy, planning of territorial development constitutes an integral part of planning general socio-economic development of the country. The interdependence of the problems of both types of plans determines the unity aims and tasks in the plans of the territorial development of the country and in the plans of its socio-economic development.

Validity of the methodology of territorial planning and the adjustment of its means to the needs of the development of national economy are to a large extent regulated by appropriate State decrees. Therefore, the main purpose of this article has been an analysis of the origin and developmental trends in territorial planning in Poland, taking into account legal regulation binding in particular periods in this field.

The analysis has been mainly concerned with statutory changes in the institution of territorial planning, leaving aside some detailed amendments introduced by individual decrees in this domain. Thus, the discussion concerns first of all the so-called plans of settlement in the construction law of 1928; the plan of country development in the decree of 1946; the 1961 act on territorial planning; and changes in the organization and methodology of territorial planning caused in May, 1975, by the statutory reorganization of the administrative division of the country.

The interpretation of the legal regulations on general functioning of the institution of territorial planning has been supplemented by the author's own analysis and evaluation of the effect of appropriate acts on the developmental trends in territorial planning in this country, its place in the overall system of planned economy, and the importance of individual undertakings in this field for the general effectiveness of national economy.