Jerzy J. Parysek

1. BUDOWA PLANU PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA GMINY

1.1. Wprowadzenie

Samorządy terytorialne nie mogą uniknąć planowania struktury, organizacji i funkcjonowania przedmiotu swoich zainteresowań i działań. Tak właśnie stanowi prawo i tego rodzaju działalność tkwi w istocie samorządności terytorialnej.

Już w ramach określenia pola działań gminy wyraźnie zapisano obowiązek zaspokojenia potrzeb wspólnych mieszkańców[1]. Co więcej, imiennie wskazano podstawowe sfery aktywności decyzyjnej, w tym:

- gospodarkę terenami, ochronę środowiska i zapewnienie ładu przestrzennego,
- kształtowanie układu komunikacyjnego i organizację ruchu,
- gospodarkę wodno-kanalizacyjną i utrzymanie czystości,
- lokalny transport publiczny,
- ochronę zdrowia i pomoc społeczną,
- komunalne budownictwo mieszkaniowe,
- oświatę i wychowanie szczebla przedszkolnego i podstawowego,
- kulturę i kulturę fizyczną,
- zieleń, zadrzewienia i cmentarze,
- ochronę przeciwpożarową i bezpieczeństwo publiczne,
- utrzymanie gminnych obiektów użyteczności publicznej.

Ten sam akt prawny[2] nakłada na radę gminy obowiązek uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego i programów gospodarczych, co jednocześnie oznacza opracowanie czy to własnymi siłami, czy drogą zewnętrznego zlecenia takich właśnie dokumentów.

Tak więc planowanie przestrzenne i realizacja założeń planów stanowi niejako obligatoryjne zadania dla struktur samorządowych. Równocześnie istota planowania na szczeblu lokalnym tkwi głęboko w naturze samorządności terytorialnej, właściwie w samej naturze człowieka. To przecież istota człowieczeństwa i rozumność człowieka przesądzają o powołaniu osoby do działania dla siebie i dla innych ludzi, do aktywności twórczej, godności zachowania. W rozwoju ludzkości bardzo szybko jasnym się stało, że człowiek skazany jest na drugiego człowieka, na jego współobecność w środowisku życia, potrzeby, działania i to, że do tej drugiej osoby dostosowuje własne

[1] Art.7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

[2] Art. 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

działania. Okazało się też, że dla organizacji przestrzeni życia, poprawy jej jakości, funkcjonalności tworzonych struktur potrzebne jest współdziałanie wielu osób, szczególnie zaś osób związanych wspólnym miejscem zamieszkania.

To współdziałanie realizuje się w ramach samorządów terytorialnych, które to ciała na mocy Ustawy sejmowej z dnia 8 marca 1990 roku, po 50 letnim okresie nieistnienia (czy pozornym i sterowanym funkcjonowaniu) stały się na nowo obecne w życiu społecznym kraju. Trudno jest dziś ocenić znaczenie samorządów dla kształtowania warunków lokalnego środowiska życia. Jedno wydaje się nie podlegać dyskusji, a mianowicie to, że od stopnia zorganizowania się społeczności lokalnych, ich inicjatyw, wyboru właściwych dziedzin działalności, od efektywności tych działań zależeć będzie jakość lokalnych warunków życia.

Obszar wspólnego zamieszkania wyznacza niesłychanie różnorodną gamę celów, które można wspólnie realizować dla poprawy warunków życia i funkcjonalności istniejących struktur społeczno-gospodarczych. Wśród tych wyjątkowo jasno zarysowują się cele związane z realizacją zagwarantowania w miejscu zamieszkania praw osobowych, obywatelskich oraz cele prowadzące do poprawy własnego, lokalnego środowiska życia[3].

Zbiór tych celów nie może zostać zrealizowany bez pewnej koncepcji, modelu czy scenariusza przyszłego kształtu miejsca zamieszkania, czyli bez planu przestrzennego zagospodarowania. Ten zaś z kolei scenariusz (plan) zawierać musi rozwiązania, których charakterystyczną cechą jest racjonalność i efektywność.

Można zatem powiedzieć, że planowanie przestrzenne i gospodarka przestrzenna wpisane są w istotę każdego samorządu terytorialnego, szczególnie zaś samorządu lokalnego zasięgu oddziaływania.

Przystępując do przygotowania krótkiego opracowania dotyczącego podstawowych problemów budowy planu przestrzennego zagospodarowania gmin czy miasta staje się przed problemem wyboru jego treści. Problem jest bowiem tak rozległy i złożony, że nie ma właściwie możliwości przygotowania opracowania w miarę kompletnego, zajmującego określone rozmiary objętościowe. W gruncie rzeczy chodzi bowiem o prezentację teoretycznych podstaw i podstawowych założeń metodologicznych opracowania planu przestrzennego zagospodarowania gminy, co samo z siebie jest przedsięwzięciem trudnym i nie dającym się sprowadzić do wymiaru kilkudziesięciu stron. Przystępując do przygotowania materiału odrzucono jednocześnie koncepcję wytycznych, założeń wstępnych czy makiety, jako opracowań o skromnej treści poznawczej, nawiązujących do nakazowo-rozdzielczej metody planowania, do normatywnego sposobu tworzenia założeń i wielu jeszcze innych podejść, które dziś uznane zostały za mało efektywne, by nie powiedzieć zbiurokratyzowane. W tej sytuacji, jedynym modelem możliwym do przyjęcia i realizacji było przyjęcie formuły podstawowych założeń teoretyczno-metodologicznych opracowania planu przestrzennego zagospodarowania gminy. Za takim ujęciem przemawiała dodatkowo nowa sytuacja społeczno-polityczna, szczególnie zaś powstanie struktur samorządowych i znaczna wymiana kadr administracyjnych na szczeblu gminnym. Dla nowych struktur i nowych lu-

[3] Por. J. Majka, *Etyka życia gospodarczego*, Wyd. Księgarni Archidiecezjalnej. Wrocław 1982 oraz J. Parysek, *Podstawowe założenia teoretyczne kształtowania sieci infrastruktury społecznej*, Instytut Śląski w Opolu (w druku).

dzi trzeba było przygotować nowy materiał o charakterze informacyjno-wprowadzająco-metodycznym, który pozwoli z jednej strony zrozumieć istotę i funkcje planu przestrzennego zagospodarowania, a z drugiej zaprezentuje podstawową, a zarazem uniwersalną problematykę tego planu i polityki przestrzennej.

Niniejsze opracowanie powstało przy pełnej świadomości jego niekompletności, jednak przy przeświadczeniu, że zawarte w nim treści są potrzebne nowopowstałym strukturom samorządu terytorialnego i mogą służyć jako punkt wyjścia do dalszych bardziej szczegółowych dociekań.

1.2. Cele działalności planistycznej struktur samorządu terytorialnego

W każdej strukturze organizującej społeczeństwo realizować można wiele celów. Cele te układają się zaś w pewną konstrukcję hierarchiczną, stosownie do której jedne (cele) są bardziej a inne mniej ważne od drugich.

Własności obszaru zamieszkiwanego przez społeczności lokalne, zwłaszcza jego struktura przestrzenna, kształtowane mogą być na różne sposoby. Co więcej, różne dziedziny życia społecznego mogą zajmować rożne miejsca w strukturze hierarchii celów. Istota działań lokalnych i przestrzenny ich wymiar, a także konieczność pewnej selekcji celów i odpowiadających im zadań, przede wszystkim jednak bezsens i trudności wpływania na wszystko co możliwe, stwarzają potrzebę, a nawet konieczność pewnej generalizacji celów.

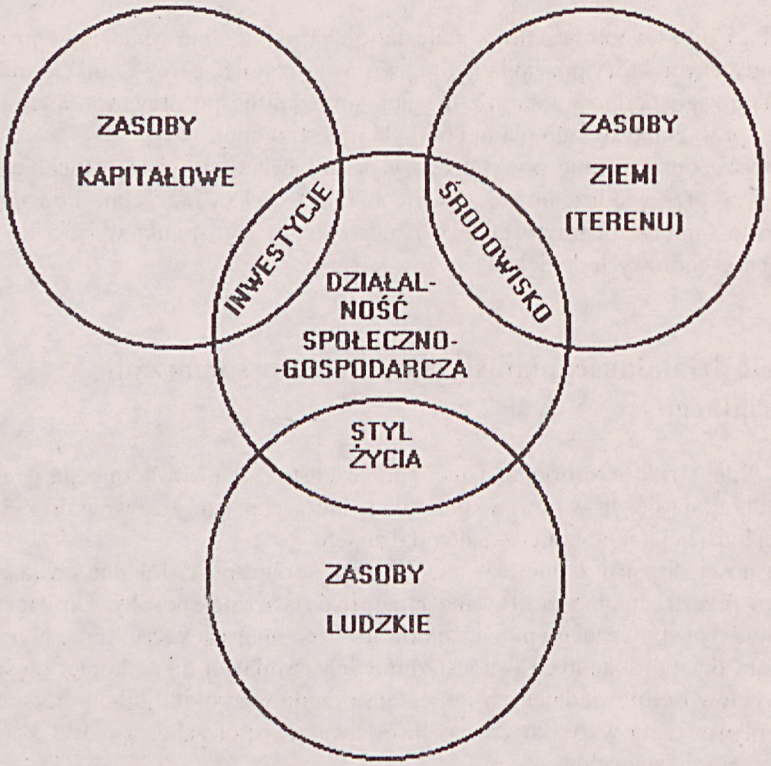
Wydaje się, że na szczeblu lokalnym przede wszystkim (choć nie wyłącznie) podstawowe zadania planowania przestrzennego i działalności społeczno-gospodarczej związanej z realizacją planów dotyczyć będą zagospodarowania trzech rodzajów zasobów, tj. zasobów ludzkich, ziemi oraz majątkowo-kapitałowych. W sensie działalności społeczno-gospodarczej oznacza to odpowiednio:

– w odniesieniu do zasobów ludzkich: kształtowanie warunków i określonego poziomu życia mieszkańców,

– w odniesieniu do zasobów ziemi: określoną jakość środowiska przyrodniczego oraz rolniczą produktywność gleby,

– w odniesieniu do zasobów majątkowo-kapitałowych: działalność inwestycyjną (por. rys. 1.1.).

Wszystkie te rodzaje wskazanych działań prowadzić będą do ukształtowania lokalnego środowiska życia, zarówno przyrodniczego jak społeczno-ekonomicznego, a to (środowisko) właściwie funkcjonujące, gwarantować będzie prawa osobowe i obywatelskie, zgodnie z zasadami wyrównanych szans i możliwości, podobnej dostępności oraz sprawiedliwości społecznej. Zagwarantowanie praw osobowych i obywatelskich dokonuje się bowiem przez organizację przestrzeni czy środowiska życia w miejscu zamieszkania. Chodzi tu oczywiście o szerokie rozumienie środowiska życia, jako złożonego systemu interakcyjnego: przyroda-człowiek (por. rys. 1.2. i 1.3.). Choć zatem oba te podstawowe cele (zagwarantowanie praw i kształtowanie środowiska życia) potraktowano oddzielnie, to jednak należy w tym miejscu podkreślić wyraźny i silny stopień wzajemnej ich integracji.



Rys. 1.1. Podstawowe pole działań samorządu lokalnego w dziedzinie planowania rozwoju społeczno-gospodarczego w wymiarze przestrzennym (wg W. Solesbury, 1974)

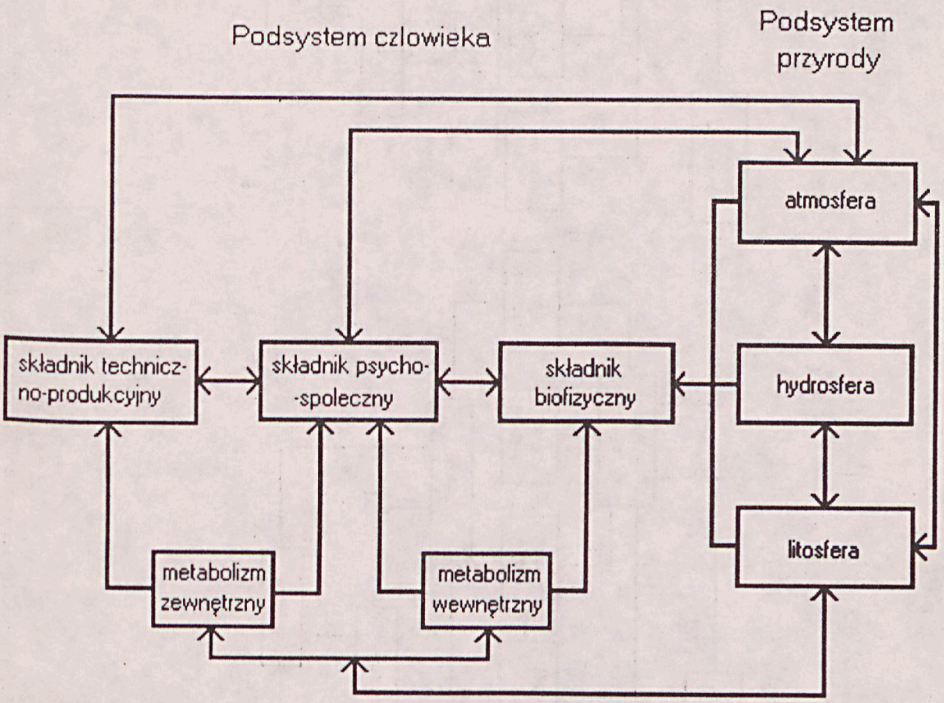
Prezentując pogląd, że celem planu przestrzennego zagospodarowania jest tylko rozwiązanie najważniejszych problemów przestrzennych jednostki terytorialnej (gminy),taką właśnie selekcję celów przeprowadzono formulując niniejsze uwagi i wskazówki. Po prostu bierze się pod uwagę te cele, które uznane zostały, wprawdzie subiektywnie, ale chyba i bezdyskusyjnie, za najważniejsze, pozostawiając realizację innych podmiotom gospodarczym (jednostki prowadzące działalność gospodarczą) i pojedynczym osobom (gospodarstwa domowe).

Wzajemne relacje w sferze działań na rzecz dobra człowieka w miejscu jego zamieszkania ustalają pewną kolejność, nie wartościową, a logiczno-genetyczną ich prezentacji.

Mając na uwadze fakt, że w gruncie rzeczy w całej działalności planistycznej chodzi w końcowym efekcie o możliwie najlepsze warunki życia mieszkańców, przyjąć należy, że warunki te określać będą: jakość środowiska przyrodniczego i zasoby majątkowe. Nie chodzi tu oczywiście o strukturę żywej lub martwej materii, ale przede wszystkim o jej funkcjonowanie w wymiarach zaspokajających potrzeby społeczne.

Nie ma jednego modelu planu przestrzennego zagospodarowania gminy, gdyż takiego modelu być nie może. Ta kategoria jednostki organizacyjnej życia społecznego (gmina, teren działania samorządu) posiada bowiem różny charakter, wielkość i funk-

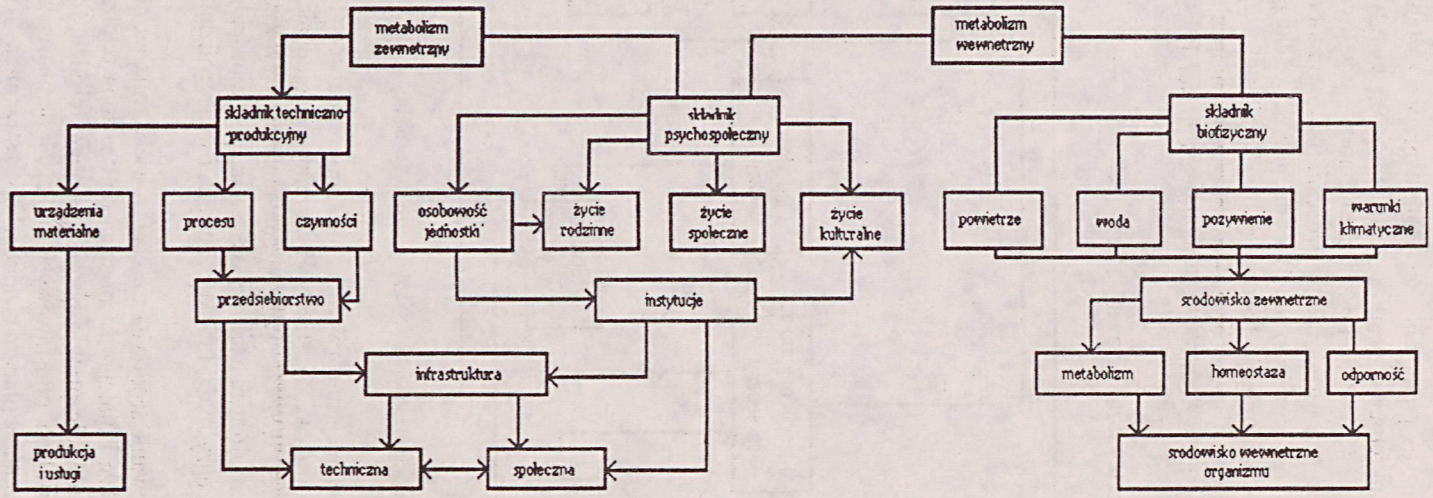
cje. W takiej sytuacji można co najwyżej pokusić się o ogólny zarys schematu planu dla gminy wiejskiej i dla miasta, pamiętając, że różne tworzywo kształtować będzie plan w przypadku każdej konkretnej jednostki przestrzennej. Wszelka typologia jednostek przestrzennych przybliża wprawdzie poszczególne modele, ale z całą pewnością ich nie unifikuje. Dlatego to, tak ważną rolę w procesie planowania odgrywa znajomość przedmiotu planu (jednostki przestrzennej) i umiejętność sztuki planowania (kadry specjalistów). Tylko w warunkach bardzo dobrej znajomości miasta czy gminy i w przypadku dysponowania kadrą wysokokwalifikowanych specjalistów, w ramach ogólnego modelu planu, stworzyć można szczegółowe jego wersje.



Rys. 1.2. Model systemu interakcyjnego środowiska życia człowieka (na podstawie J. Parysek, 1985)

Prezentowane w tym miejscu rozważania nie stanowią uniwersalnej recepty na rozwiązanie problemu gospodarki przestrzennej w gminie, a są jedynie zbiorem pewnych założeń, zasad, zagadnień, których uwzględnienie może przyczynić się do opracowania planu, który poprzez kształtowanie środowiska życia społeczności lokalnych może zapewnić lepsze warunki egzystencji i funkcjonowania osobie, rodzinie, społeczności lokalnej.

Jakkolwiek kształtowanie środowiska życia człowieka traktowane jest jako cel nadrzędny planowania, także i dlatego, że pociąga ono za sobą realizację innych celów, w tym także zagwarantowanie praw osobowych i obywatelskich, to jednak pamiętać również trzeba o pozostałych, podstawowych funkcjach planu, szczególnie w nawiązaniu do realizowanej zgodnie z planem gospodarki przestrzennej.



Rys. 1.3. Podsystem człowieka systemu środowiska życia człowieka (opracowanie własne)

Tak więc nic nie tracą na swoim znaczeniu sformułowane przed ponad 20 laty podstawowe zadania, przed którymi stoi planowanie przestrzenne[4]. Co więcej, wydaje się, że właśnie w wymiarze lokalnym, w którym najbardziej bezpośrednio, a niekiedy także i dotkliwie odczuć można wszelkie plusy i minusy struktury, organizacji i funkcjonowania istniejącego środowiska życia małych społeczności, zadania te ujawniają swoją szczególną aktywność.

Plan przestrzennego zagospodarowania gminy (także i miasta) powinien zatem:

– rozwiązać konflikty przestrzenne w dziedzinie użytkowania walorów środowiska, użytkowania ziemi, lokalizacji konkurencyjnych obiektów i funkcji

– ukształtować lepsze od istniejącego środowisko, którego jakość będzie gwarancją zdrowego, cywilizowanego i kulturalnego życia,

– zrealizować szerszy program społeczny prowadzący do powstania materialnych i organizacyjnych warunków zagwarantowania każdemu mieszkańcowi terenu odpowiedniego standardu życia, określonego przez stan i strukturę środowiska, które go otacza[5].

1.3. Zakres czasowy i przestrzenny planu

Nie ulega żadnej wątpliwości, że plan przestrzennego zagospodarowania gminy (miasta) powinien być planem perspektywicznym, tj. długoterminowym. Za takim ujęciem horyzontu czasowego planu przemawia przede wszystkim powolność zmian, jakie zachodzą w strukturze przestrzennej obszarów, a na co wpływa wiele czynników, choćby takich jak: trwałość wykształconych struktur przestrzennych, opór materii zagospodarowania przestrzennego, inercja przestrzennych układów strukturalnych, rozciągnięcie w czasie działań inwestycyjnych, (a zatem i wszelkich restrukturyzacyjnych), występowanie różnego rodzaju ograniczeń rozwojowych itp.

Jednocześnie bardzo szybko zachodzą lub będą zachodzić zmiany w organizacji i funkcjonowaniu życia społecznego, co w pewien sposób zagraża realności i aktualności planu wieloletniego. Nie chodzi tu jednak o zakwestionowanie sensowności planowania przestrzennego w ujęciu wieloletnim, długoterminowym, a o przyjęcie właściwego horyzontu czasowego.

Mając na uwadze naturę przedmiotu planu, szczególnie odrębność natury i własności miasta i obszarów wiejskich, założyć można, że plany przestrzennego zagospodarowania miast powinny obejmować horyzont czasowy 10 lat, natomiast plany gmin wiejskich – 20 lat.

Ramy przestrzenne przedmiotu planu wyznaczają granice jednostek administracyjnych szczebla podstawowego i takie właśnie jednostki powinny być przedmiotem planu w zasadniczej jego części. Trzeba jednak mieć także na uwadze to, że funkcjonowanie każdej jednostki przestrzennej w jakiś sposób jest związane z jednostkami sąsiednimi, czy to przez relacje czynne, czy bierne i tego typu powiązania powinny zostać uwzględnione. Dlatego też, obok treści zasadniczej planu, której przedmiotem jest da-

[4] Por. A. Faludi, *A reader in planning theory*, Pergamon Press (Oxford 1971).

[5] Jak wyżej.

na jednostka przestrzenna, powinny być opracowywane treści uzupełniające planu, uwzględniające wpływ jednostek sąsiadujących na tę jednostkę oraz wpływ danej jednostki (głównie miasta) na sferę jej intensywnego oddziaływania. Nie można sobie zatem wyobrazić planu przestrzennego zagospodarowania: Gniezna, Środy czy Wrześni bez uwzględnienia wpływu tych miast na okoliczne gminy oraz wpływu Poznania na te miasta. Część uzupełniająca planu może także zawierać projekty rozwiązań pewnych problemów wspólnych dla większej liczby sąsiadujących ze sobą gmin, np. zagadnień ekologicznych, wodnych, leśnictwa, gospodarki rolnej, zagospodarowania turystycznego, wykorzystania lokalnych zasobów surowców mineralnych, układu komunikacyjnego itp.

Ten sam cel spełniać również mogą plany problemowe, obejmujące swym zasięgiem przestrzennym więcej niż jedną gminę, a ujmujące swoim zakresem problematykę taką, jaką uprzednio wymieniono. Te ostatnie powinny być jednak przede wszystkim opracowaniami kompleksowymi, o znacznym stopniu autonomii, podczas gdy pierwsze (jak sama nazwa wskazuje) stanowić powinny, wychodzące poza granicę jednostki przestrzennej będącej przedmiotem planu, uzupełnienie planu przestrzennego zagospodarowania podstawowej jednostki przestrzennej, tj. obszaru działania samorządu terytorialnego.

1.4. Ogólny model procesu planowania

Wydaje się, że we wstępnym okresie planowania na szczeblu gminy, a z czymś takim mamy do czynienia obecnie, jako podstawowy powinien zostać przyjęty model planowania nawiązujący do schematu działania celowego[6]. Wszystkie inne modele, opracowane zresztą dla planowania regionalnego, niezależnie od stopnia ich użyteczności nie wydają się być możliwe w tym przypadku do zastosowania, np. modele P. Haggetta czy B. Mc Loughlina[7].

Przyjęcie takiego rozwiązania nie oznacza jednak zastosowania schematu działania celowościowego w jego uproszczonej sprymitywizowanej w przeszłości postaci. Na każdym etapie realizacji tego modelu stosować należy metody wymiarowania, wartościowania, bilansowania, oceny, optymalizacji, programowania, prognozowania itp., które pozwolą z jednej strony dokonać najbardziej racjonalnych wyborów rozwiązań, a z drugiej strony zagwarantują realność i skuteczność planu.

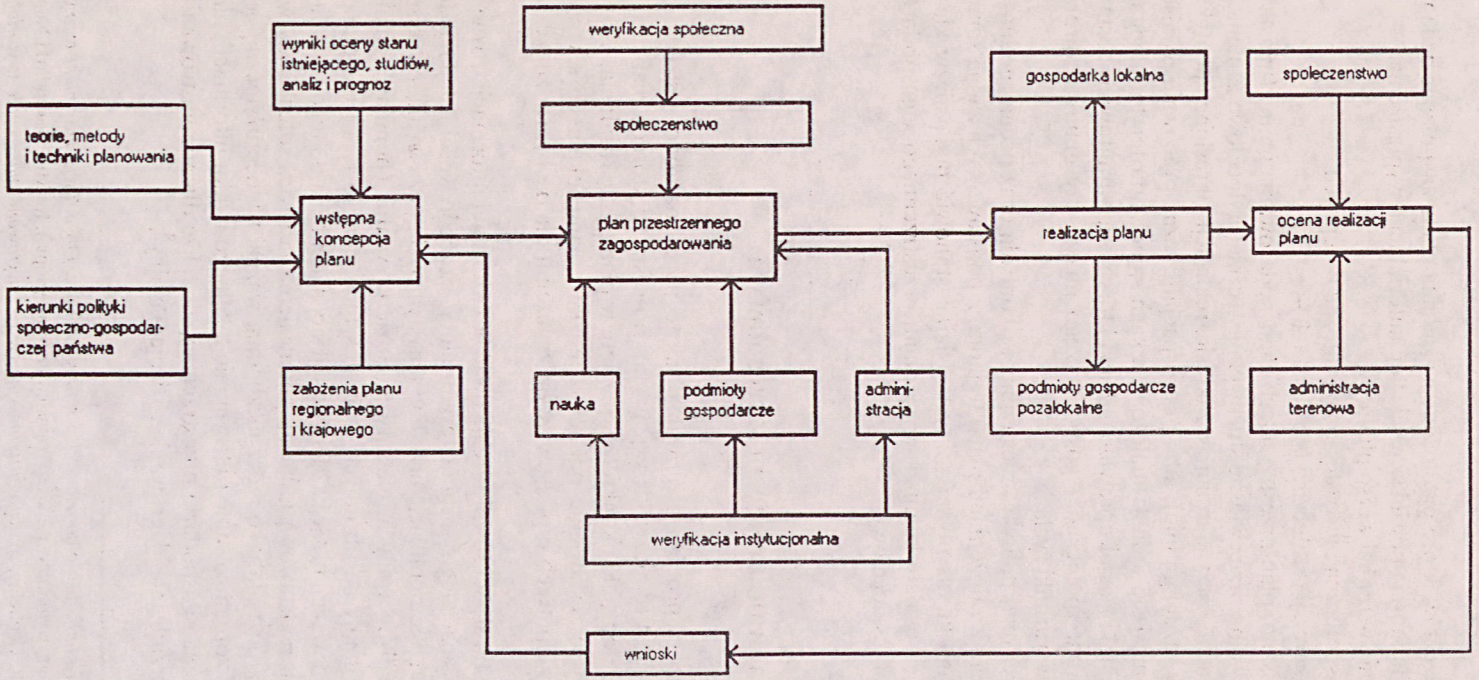
Można przyjąć, że taki model obejmie 5 następujących etapów:

1) analizę stanu istniejącego (wyjściowego), w tym przede wszystkim ocenę potrzeb społecznych i możliwości ich zaspokojenia przy uwzględnieniu lokalnych czynników i barier rozwoju oraz ocenę możliwości rozwoju działalności gospodarczej zaspokajającej potrzeby mieszkańców innej jednostki przestrzennej przy wykorzystaniu własnych zasobów,

---

[6] Por. J. Regulski, *Wstęp do programowania przestrzennych badań naukowych*, Materiały i studia Instytutu Planowania Przestrzennego Politechniki Warszawskiej, Warszawa, PWN 1971.

[7] P. Haggett, *Methods and new techniques of urban and regional research* (w:) *Urban and regional research*, Econ. Comm. for Europe. UN. New York 1969 i B. J. Mc Loughlin, *Urban and regional planning. A system approach*, Faber and Faber, London 1969.



Rys. 1.4. Procedura opracowania planu przestrzennego zagospodarowania podstawowej jednostki terytorialnej (plan lokalny)

2) wyznaczenie celów, które przełożone na zadania planu zaspokajać będą potrzeby miejscowej ludności i powiększać jej stan materialnego wyposażenia,
3) przygotowanie wstępnej wersji planu,
4) weryfikację społeczną i instytucjonalną założeń wstępnych,
5) opracowanie wersji ostatecznej (por. rys. 1.4.).

Jak to już napisano, plan przestrzennego zagospodarowania gminy (miasta) może zostać opracowany albo przez własne służby planistyczne (a docelowo istnienie takich służb trzeba zakładać, przynajmniej w zakresie realizacji określonej polityki przestrzennej – i to w każdej gminie), albo przez specjalistyczne pracownie planistyczne. Realizacja planu musi się jednak znaleźć w rękach samorządu terytorialnego, który posiadać powinien taki zespół uprawnień, dzięki którym zagwarantowany zostanie ład przestrzenny rozwoju społeczno - gospodarczego miasta czy gminy i aprobowane przez mieszkańców warunki życia.

Realizacja określonej polityki przestrzennej i kontrola oraz ocena zgodności rozwoju przestrzennego z założeniami planu to jedno z podstawowych zadań samorządu terytorialnego. Wnioski zaś płynące z tych działań stanowić będą niezwykle cenne wskaźniki przy opracowaniu kolejnej wersji planu przestrzennego zagospodarowania gminy na kolejny okres docelowy.

1.5. Proces planowania w ujęciu szczegółowym

Pierwszym etapem procesu planowania, jak to już zaznaczono, jest tzw. analiza stanu istniejącego. Jest to niezwykle ważny etap procesu, od którego realizacji zależą nie tylko następne etapy, ale i konkretne, przyjęte w planie cele działania. W tym etapie także ma miejsce zestawienie potrzeb z możliwościami lokalnego ich pokrycia, szczególnie w sferze potrzeb o podstawowym znaczeniu dla osoby, rodziny czy grupy społecznej.

Etapu tego nie da się sensownie zrealizować bez szerokiej informacji, różnego zresztą charakteru i znacznego stopnia terytorialnej szczegółowości (skala jednostek osadniczych). Dostępne publikacje urzędów statystycznych, poza wynikami spisów powszechnych oraz spisów rolnych, nie są w zasadzie przydatne (pomijając analizę porównawczą danej gminy na tle innych jednostek tego samego typu) dla planowania w skali lokalnej. Co więcej, nie w każdej sytuacji sięgnąć można do tego rodzaju materiałów, dla których podstawową jednostką odniesienia jest wieś solecka czy w ogóle wieś. Sytuacja taka pozwala jako rzecz niezbędną, ważną, wysoce użyteczną, a nawet konieczną widzieć zorganizowanie i utrzymanie lokalnego banku informacji, nie tylko dla celów planowania i gospodarki przestrzennej, ale także dla administrowania, ewidencjonowania, zarządzania i kierowania rozwojem gminy[8].

[8] Por. J. Parysek, *Układ służb planistycznych i sprawy kadrowe. Organizacja prac planistycznych* (w:) *Zintegrowane planowanie terytorialne*, Red. L. Wojtasiewicz (maszynopis), Instytut Gospodarki Narodowej, Warszawa 1989 oraz R. Grobelny, *Systemy informacyjne* (w:) *Zintegrowane planowanie terytorialne* Red. L. Wojtasiewicz (maszynopis), Instytut Gospodarki Narodowej, Warszawa 1989.

W gruncie rzeczy chodzi o dwa rodzaje informacji: statystyczną i kartograficzną. Podczas gdy w pierwszym przypadku w grę wchodzić będą wszelkie materiały statystyczne, odnoszące się do ujęcia elementarnego (miejscowość), to w drugim ma się przede wszystkim na myśli różnego rodzaju mapy, w tym: topograficzne różnej skali, glebowe, geomorfologiczne, hydrograficzne, hydrogeologiczne, geologiczne, własnościowe ziemi, zabudowania terenów i inne. Mapy te będą nie tylko źródłem bardzo potrzebnej wiedzy o środowisku życia mieszkańców konkretnej gminy, ale także stanowić będą podkład kartograficznej wersji planu, szczególnie użytecznej w syntezie rozwiązań przestrzennych.

Gmina czy miasto nie jest jednostką przestrzenną o całkowitej autonomii działalności społeczno-gospodarczej. Na jej obszarze, obok celów własnych, lokalnych, realizowane będą także cele regionalne czy krajowe. Dlatego też jako niezbędne uznać należy informacje dotyczące stanu i zamierzeń podmiotów gospodarczych zewnętrznych w stosunku do gminy, choć wykorzystane one zostaną tylko w etapie formułowania zadań planistycznych.

Dla etapu nazwanego analizą stanu istniejącego zarysowuje się jednak zbiór pewnych czynności o charakterze podstawowym, do których zaliczyć należy:

1) określenie zasobów podstawowych surowców mineralnych i wody wraz ze wskazaniem technicznych i ekonomicznych możliwości ich wykorzystania,

2) sporządzenie mapy wartości użytkowo-rolniczej gleb oraz mapy użytkowania ziemi,

3) dokonanie oceny stopnia rozwoju i funkcjonowania sieci infrastruktury technicznej wraz z oceną jej stanu technicznego i ekonomicznych konsekwencji eksploatacji,

4) dokonanie oceny stopnia rozwoju sieci infrastruktury społecznej, zwłaszcza pod kątem przestrzennej jej dostępności,

5) przeprowadzenie analizy demograficznej, szczególnie w zakresie przyrostu naturalnego, migracji, struktury płci i wieku, poziomu wykształcenia, struktury działowo-gałęziowej zatrudnienia, stanu zdrowia, aktywności zawodowej, dalszego trwania życia, prognoz rozwojowych itp.,

6) dokonanie wyceny majątku trwałego, określenie jego struktury rodzajowej oraz stopnia zużycia,

7) określenie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gminy oraz wskazanie czynników i barier tego rodzaju,

8) zrekonstruowanie hierarchicznej struktury lokalnego układu osadniczego wraz z określeniem wpływu sąsiednich jednostek przestrzennych i zewnętrznych jednostek osadniczych (miast),

9) rekonstrukcję lokalnego systemu ekologicznego wraz z określeniem stanu jego lokalnej równawagi,

10) rekonstrukcję stanu przestrzennego zagospodarowania wraz z delimitacją obszarów specyficznej zabudowy,

11) regionalizację strukturalną i funkcjonalną gminy.

Są to wszystko czynności o charakterze diagnostycznym i ich realizacja prowadzi w zasadzie do opisania własności układu, który istnieje i który chcemy przekształcać w taki sposób, aby jego funkcjonowanie lepiej zaspokajało potrzeby społeczne.

Społeczna funkcja planu przestrzennego zagospodarowania przesądza dodatkowo o tym, że na tym etapie prac planistycznych powinny zostać określone potrzeby społeczne, które w nawiązaniu do możliwości wyznaczą zakres przyjętych w planie celów i sposobów ich realizacji. Chodzi tu oczywiście o takie cele, których realizacja zależna jest od warunków lokalnych i które dotyczą społeczności lokalnej traktowanej całościowo, jednak przy pełnej świadomości ustrukturyzowania tej społeczności. Będą to więc przede wszystkim cele, których realizację gwarantują: warunki środowiska przyrodniczego, zagospodarowanie infrastrukturalne oraz społeczność lokalna jako potencjał demograficzny.

Szacowanie potrzeb społecznych jest sprawą niewątpliwie trudną i w realizacji tego zadania należy, obok warunków i możliwości lokalnych, brać także pod uwagę sytuację przeciętną kraju, województwa, innych województw, podobnego typu miast i gmin oraz sąsiednich miast i gmin. Należy także uwzględnić sytuację społeczno-gospodarczą państwa, poziom życia i system wartości uznawanych przez mieszkańców, a przede wszystkim zasobność budżetu. Rzeczowy zakres analizy tego rodzaju wyznacza model środowiska życia człowieka oraz pakiet podstawowych praw osobowych i obywatelskich.

Szacowane potrzeby powinny przede wszystkim uwzględnić:

1) biofizyczne warunki życia, zwłaszcza: pożądany poziom równowagi ekologicznej, stopień zapylenia, zadymienia, czystości wód, zaopatrzenia w wodę, nasycenia obszaru gminy czy miasta zielenią itp.,

2) psychospołeczne warunki życia, głównie: preferencje, priorytety i systemy wartości społeczności lokalnych, stopień rozwoju instytucji społecznych, modele zachowań społeczności, modele kulturowe, działalność artystyczno-twórczą, działalność polityczną, religijną, społeczną itp.,

3) techniczno-produkcyjne warunki życia, przede wszystkim jednak urządzenia, procesy i czynności związane z zaspokojeniem materialnych potrzeb człowieka.

Na tle tych środowiskowych w istocie rzeczy wyznaczników potrzeb, wyraźnie uwidaczniają się te, które wiążą się z zagwarantowaniem praw osobowych i obywatelskich, w tym: prawa do życia (warunki biofizyczne), wolności (psychospołeczne), rozwoju (techniczno-produkcyjne), do życia rodzinnego, wykształcenia, opieki zdrowotnej, rozwoju fizycznego, intelektualnego, wyrażania własnych poglądów[9].

Pierwszy etap procesu planowania powinien być pojmowany jako etap studyjno-analityczny, dlatego też w jego realizacji przewidzieć należy wykorzystanie różnego rodzaju badań i studiów dotyczących prognoz rozwojowych ludności, gospodarki, stanu środowiska, organizacji społeczeństwa, a także wyników badań retrospektywnych, pozwalających odtworzyć i opisać trendy niektórych ważnych z punktu widzenia jednostki lokalnej procesów. Jest to w zasadzie etap, w którym na bieżąco realizowana jest współpraca nauki z praktyką planistyczną.

Na podstawie wyników analizy potrzeb społecznych i możliwości ich zaspokojenia sformułować należy cele, które realizować powinien plan. W istocie rzeczy chodzi tu o konkretne zadania o charakterze organizacyjnym, inwestycyjnym, które zmieniając

[9] Por. A. Grzegorczyk, *Filozofia czasu próby*, PAX, Warszawa 1984; J. Majka, *Etyka życia*..., op.cit., i J. Parysek, *Podstawowe założenia*..., op.cit.

stan przestrzennego zagospodarowania przedmiotu planu i jego strukturę, przyczynią się do pożądanych zmian w szeroko rozumianym środowisku życia.

Określenie celów i zadań powinno dotyczyć przede wszystkim tych sfer życia społecznego, które kształtują lokalne środowisko życia. Nie oznacza to jednak ograniczenia się tylko do dziedzin lokalnego charakteru oddziaływania. Uwzględnić należy te wszystkie działania dodatkowe, tj. pozalokalne, które prowadzić będą do:

– wykształcenia pożądanej struktury społeczno-ekonomicznej jednostki przestrzennej,

– ukształtowania najbardziej efektywnych struktur funkcjonalnych układu osadniczego,

– wyprowadzania najbardziej racjonalnego i efektywnego modelu użytkowania ziemi, w tym szczególnie rolniczego jej wykorzystania,

– utrzymania określonego poziomu relacji ekologicznych, techniczno-ekonomicznych i społecznych,

– zaprowadzenie ładu przestrzennego, estetyki, funkcjonalności ukształtowanego środowiska,

– skoordynowania działań różnych podmiotów gospodarczych oraz łagodzenia konfliktów pomiędzy różnego rodzaju użytkownikami środowiska, podmiotami gospodarczymi a społeczeństwem, interesem jednostkowym czy osobistym a dobrem wspólnym itp.

Zestawienie tego rodzaju różnych celów w jeden spójny i skoordynowany wewnętrznie model wizji struktury przestrzennej przedmiotu planu jest kolejnym etapem procesu planowania. Przygotowanie wstępnej wersji planu powinno z jednej strony uwzględniać wyniki analizy stanu istniejącego (etap pierwszy procesu), a z drugiej tzw. warunki zewnętrzne planu, w tym: sytuację polityczną, społeczną i gospodarczą państwa, jego politykę społeczno-ekonomiczną, a także założenia planów przestrzennego zagospodarowania kraju i regionu, w skład którego wchodzi dana jednostka terytorialna. Ważną rolę mogą tu także odegrać informacje rozwojowe otrzymane od ważniejszych podmiotów gospodarczych tego obszaru.

Formułując założenia planu w wersji wstępnej zbudować należy w gruncie rzeczy jego szkielet, który zostanie rozbudowany w etapie następnym. Szkielet taki jest pewną wizją autorską zespołu opracowującego i choć elementy, z których tworzona będzie przewidywana czy zakładana struktura przestrzenna obszaru, posiadają obiektywny charakter, to jednak zestawienie tych elementów w jedną spójną, funkcjonalną, efektywną i estetyczną całość pozostanie w takim samym stopniu efektem natury elementów jak i wiedzy, doświadczenia, wyobraźni planistów.

Przystępując do budowy wstępnej wersji planu pamiętać należy o zasadach planowania, które gwarantują określony poziom jego doskonałości, poprawności czy racjonalności. W okresie powojennym formułowano wiele różnych zasad planowania, które w różnym stopniu posiadały charakter uniwersalny i zawierały różny ładunek ideologiczno-propagandowy treści[10]. Zasad tych nie można w całości odrzucić, trzeba jednak

[10] Por. C. Bobrowski, *Planowanie gospodarcze. Problemy podstawowe*, Omega 41, PWN Warszawa, 1965 oraz S. Kruszczyński, *Planowanie gospodarki narodowej i elementy polityki ekonomicznej*, PWE Warszawa 1974 i inni.

dokonać określonej ich selekcji, a pewnym pozostającym przypisać nową, politycznie neutralną treść.

Wydaje się, że planowanie przestrzenne na szczeblu lokalnym powinno kierować się następującymi zasadami:

1) wewnętrznej zgodności planu, która nakazuje uwzględnić własności struktury przedmiotu planu, szczególnie zaś wzajemne zależności i uwarunkowania, jakie dotyczą funkcjonowania i rozwoju poszczególnych dziedzin życia społecznego i stosowanie do nich sformułować założenia rozwojowe,

2) ograniczonych zasobów i limitowanych możliwości przekształceń, zwracającą uwagę na fakt dysponowanie tylko określoną wielkością zasobów poszczególnych kategorii i konkretnymi ich własnościami użytkowymi. Tego rodzaju sytuacja sprawia, że zakres możliwych do przyjęcia rozwiązań jest w wielu wypadkach ograniczony. Wskazać tu też należy na różny charakter ograniczeń zasobów i różne możliwości ich pokonania, jeśli takie w konkretnej sytuacji istnieją. Limitowane możliwości przekształceń to także tzw. opór materii będącej przedmiotem planu i pewna inercja systemu społeczno-ekonomicznego, którego wymiar przestrzenny ma ukształtować plan,

3) racjonalności i progresywności założeń, nakazującą kierowanie się kryteriami efektywności, wydajności i oszczędności, co nie jest jednoznaczne z preferencją rozwiązań tymczasowych, prowizorycznych, prymitywnych, czy wręcz tandetnych. Przyjmowane rozwiązania mają w efekcie służyć poprawie warunków życia, a więc pewnej progresji poziomu rozwoju społecznego. Progresja taka towarzyszyć powinna także podejmowanym w planie inicjatywom gospodarczym, co w niezwykle trudnej i skomplikowanej sytuacji tzw. okresu przejściowego, może być nie lada problemem. Racjonalność przyjmowanych rozwiązań powinna posiadać zarówno wymiar ekonomiczny jak i społeczny,

4) elastyczności rozwiązań – wskazującą na konieczność uwzględnia zmienności warunków realizacji planu, a zatem i na stosowanie wariantowych rozwiązań nawiązujących do najbardziej możliwych i prawdopodobnych zbiegów okoliczności, tak w ramach przedmiotu planu jak i w jego bezpośrednim otoczeniu,

5) kompleksowości rozwiązań, zakładającą opracowanie planu, dla całej sfery szeroko rozumianego życia społecznego przedmiotu planu. Plan przestrzennego zagospodarowania miasta czy gminy wiejskiej powinien być przede wszystkim planem przekształceń złożonego przestrzennego systemu środowiska życia w przekrojach zasadniczych jego elementów. Kompleksowość planu oznacza także jego rzeczowy i finansowy charakter oraz wyłączność, jeśli idzie o określenie przestrzennej organizacji, struktury i funkcjonowanie kształtowanego układu,

6) społecznych uwarunkowań decyzji planistycznych, wynikających z podmiotowości społeczeństwa w życiu społecznym i samorządowej natury organizacji życia społecznego. Zasada ta obliguje planistów do opracowania planu przy ciągłej konsultacji społecznej. W uwzględnieniu tej zasady przejawiać się będzie także prawo do samodecydowania o środowisku swego życia oraz prawo do sprzeciwu, w przypadku niekorzystnych rozwiązań. Konieczność uwzględnienia tej zasady wydaje się dodatkowo uzasadniać społeczny charakter procesu planowania,

7) priorytetów realizacyjnych, obligującą planistów do konstrukcji hierarchicznego układów celów w ramach podstawowych dziedzin planu, tj. środowiska przyrodniczo-

go, warunków życia ludności oraz posiadanego i tworzonego majątku trwałego. Priorytety realizacyjne wynikać będą jednak przede wszystkim z analizy stanu istniejącego wskazującej na rozmiar i strukturę niezaspokojonych potrzeb ludności, a także na priorytety, preferencje i oczekiwania tej ludności. Uwzględnienie zasady priorytetów realizacyjnych uchronić ma także koncepcję rozwoju jednostki przestrzennej przed wąsko i źle pojętym partykularyzmem.

Zasad tego rodzaju można z całą pewnością sformułować więcej. Te podane powyżej wydają się mieć jednak zasadnicze znaczenie, szczególnie w sytuacji demokratycznego i podmiotowego społeczeństwa oraz wolnej i rynkowego charakteru gospodarki.

Opracowana wstępna wersja planu powinna zostać poddana konsultacji społecznej i instytucjonalnej. Każdy z mieszkańców miasta czy gminy powinien posiadać możliwości zapoznania się z ogólną wizją rozwoju swojego środowiska życia, a każdy organizator życia społecznego powinien mieć możliwość znalezienia w planie „swojego miejsca" i wytycznych dla dalszych zachowań przestrzennych. Szeroko zakrojona konsultacja powinna nie tylko doprowadzić do eliminacji rozwiązań wstępnych, niekompletnych, dyskusyjnych, ale także powinna przyczynić się do powstania finalnej a zarazem pełnej wersji planu przestrzennego zagospodarowania, zawierającej nie tylko część strukturalną, czyli model układu przestrzennego, który zamierza się uzyskać, ale także część funkcjonalną, wskazującą, w jaki sposób utworzona struktura zaspokajać będzie potrzeby społeczne oraz część realizacyjną, pokazującą w jaki sposób i przy jakich środkach można będzie przejść od struktury istniejącej do pożądanej – i jakie mogą wystąpić zagrożenia w tym przejściu[11].

Jak to już uprzednio zaznaczono, plan finalny powinien składać się z części tekstowej, tabelarycznej i bardzo istotnej i syntetyzującej części kartograficznej.

Plan przestrzennego zagospodarowania miasta czy gminy wiejskiej powinien zostać zatwierdzony przez radę i jako taki obowiązywać wszystkich użytkowników terenu, zarówno mieszkańców jak i podmioty gospodarcze.

1.6. Zakres rzeczowy planu

1.6.1. Uwagi wstępne

Rzeczowy zakres planu wyznacza wiele różnego rodzaju czynników. Do najważniejszych w tym względzie zaliczyć należy:

1) charakter jednostki przestrzennej (miasto, gmina miejsko-wiejska, gmina wiejska),
2) strukturę społeczno-gospodarczą przedmiotu planu,
3) strukturę przestrzenną przedmiotu planu,
4) zasoby pełniące rolę czynników ograniczeń i rozwoju,
5) zakres niezaspokojonych potrzeb społecznych.

[11] Por J. Regulski, *Wstęp do...*, op.cit. i *Planowanie przestrzenne*, PWE, Warszawa 1985.

Nie trzeba nikogo przekonywać, że całkiem inny będzie zakres rzeczowy planu dla miasta, a inny dla gminy wiejskiej i że oba te aspekty rodzajowe wystąpią w przypadku planu dla gminy miejsko-wiejskiej.

W przypadku miasta mamy w gruncie rzeczy do czynienia z niemal całkowicie sztucznym środowiskiem życia i wyraźnie specyficzne będą własności elementów tworzących jego strukturę przestrzenną. Przeciwnie ma się rzecz w gminie wiejskiej, gdzie przedmiotem decyzji planistycznych będzie względnie naturalne, a w każdym razie przyrodnicze środowisko życia, w którym elementy sztuczne występować będą tylko sporadycznie i w niskim stopniu przestrzennej ich koncentracji. Do tych ogólnych własności przedmiotu planu dostosowywać się będą ich własności szczegółowe, dotyczące przede wszystkim wielkości, zaludnienia, funkcji, struktury społeczno-gospodarczej, natury struktur i procesów społecznych itp.

Struktura społeczno-gospodarcza jednostki przestrzennej określa jej oblicze oraz jednoznacznie wskazuje na charakter możliwych do przeprowadzenia zmian. To właśnie ze struktury społeczno-gospodarczej wynikają preferowane kierunki rozwoju, a także ograniczenia i decyzje restrukturyzacyjne. Pochodną struktury społeczno-gospodarczej jest także poziom życia mieszkańców oraz warunki życia w znaczeniu biofizycznym, psychospołecznym i technicznym.

Podczas gdy dwa uprzednio omówione czynniki posiadały charakter w zasadzie globalny i przestrzenny, struktura przestrzenna przedmiotu planu ukierunkowuje w sensie geograficznym podejmowane działania. Praktycznie oznacza to konieczność uwzględnienia alokacji potrzeb i czynników rozwoju i stosowne do sił tego układu wyznaczenie celów przestrzennych. W przypadku tego układu strukturalnego podstawowy zakres rozwiązań i w sensie rodzajowym i przestrzennym wyznaczać będzie układ osadniczy, jako zbiór miejsc koncentracji ludności i instytucji jej obsługi oraz niezależnych podmiotów gospodarczych. Plan przestrzennego zagospodarowania to przecież przede wszystkim kształtowanie optymalnego społecznie układu osadniczego[12].

Nie trzeba dodatkowo argumentować roli zasobów w określaniu charakteru rzeczowego planu. Rodzaj, wielkość, dyspozycyjność zasobów wyznaczą przecież rodzajowy charakter zadań, kierunki dokonywanych przekształceń, ich intensywność, rozciągnięcie w czasie, lokalizację itp. Podstawową rolę w tym względzie posiadać będą zasoby wodne, surowców mineralnych, demograficzne, majątkowe oraz tzw. użytki środowiska, jak np. piękny krajobraz, korzystny mikroklimat, spokój i harmonia przyrody itp[13]. W planie przestrzennego zagospodarowania podstawowej jednostki administracyjnego podziału kraju i podstawowego ogniwa samorządności terytorialnej zasadniczą rolę odgrywać będą takie zasoby, jak: wody powierzchniowe umożliwiające rozwój wodochłonnych dziedzin życia gospodarczego i turystyki, zasoby wód pod-

---

[12] Por. J. Leśniak, *Planowanie przestrzenne*, PWN, Warszawa 1985; J. Regulski, *Planowanie przestrzenne*, PWE, Warszawa 1985 oraz *Planowanie miast*, PWE, Warszawa 1986; M. Kochanowski, J. Kołodziejski, *Koncepcja metodologii planowania regionalnego*, Studia KPZK PAN, t. 83, 1984; J. Parysek, L. Wojtasiewicz, *Podstawowe zagadnienia identyfikacji barier wzrostu w gospodarce przestrzennej*, Biuletyn KPZK PAN 99, s. 22 - 31; R. Domański, *Kształtowanie otwartych regionów ekonomicznych*, PWE, Warszawa 1972 oraz Podstawy planowania przestrzennego, PWN, Warszawa 1989 i inni.

[13] Por. T. Bartkowski, *Ochrona zasobów przyrody i zagospodarowanie środowiska geograficznego*, PWN, Poznań - Warszawa 1973.

ziemnych tworzące sprzyjające warunki zaopatrzenia ludności w wodę, zasoby glin, iłów i piasków, mające podstawowe znaczenie dla rozwoju produkcji materiałów budowlanych, zasoby drewna dla rzemiosła i przemysłu tartacznego, meblarskiego i stolarki budowlanej, zasoby surowców rolniczych, będące podstawą rozwoju przetwórstwa rolno-spożywczego i przemysłu paszowego, zasoby dobrej jakości gruntów ornych mogących być podstawą intensywnego rolnictwa, zasoby demograficzne, w równym stopniu czynnik rozwojowy co bariera rozwoju, a w każdym razie „inicjator i adresat" inicjatyw lokalnych w zakresie inwestycji, modernizacji i rekonstrukcji gospodarczych oraz zasoby majątkowe działające korzystnie jako tzw. czynnik aglomeracyjny[14].

Rzeczowy zakres rozwiązań przestrzennych determinuje też w określonym stopniu struktura niezaspokojonych potrzeb społecznych. Występowanie określonych potrzeb w sytuacji limitowanych środków na ich zaspokojenie prowadzić będzie zawsze do selekcji potrzeb o podstawowym znaczeniu, co dość wyraźnie określi specyfikę zakładanych zmian istniejącego stanu rzeczy. Przy ogólnym zaniedbaniu polskich miast i wsi już dziś stwierdzić można, że w zakresie niezaspokojonych potrzeb społecznych mieścić się będą przede wszystkim: ujęcia wody, wodociągi oraz sieć kanalizacyjna, oczyszczanie ścieków, sieć telefoniczna, placówki ochrony zdrowia, obiekty nauczania podstawowego i opieki przedszkolnej, obiekty świadczenia usług materialnych oraz budownictwo mieszkaniowe. Są to potrzeby powszechne występujące właściwie w każdym miejscu i tylko stopień zaniedbania w tym względzie oraz priorytety mieszkańców decydować będą co, gdzie i kiedy oraz w jakiej kolejności będzie wprowadzone do planu i realizowane.

Zgodnie z przyjętą zasadą, plan przestrzennego zagospodarowania rozwiązywać powinien tylko podstawowe problemy przestrzenne gminy i z tych między innymi względów rzeczowy zakres planu przedstawiony będzie tylko dla podstawowych jego dziedzin, zresztą o uniwersalnym charakterze. Oznacza to, że pominięte zostaną takie dziedziny życia społecznego, które występują tylko w stosunkowo niewielkiej liczbie jednostek przestrzennych, określając ich specyfikę. Chodzić tu będzie o takie dziedziny życia społecznego, jak: ochrona i zagospodarowanie wybrzeża morskiego, rekultywacja terenów górniczych, działania na rzecz zabezpieczenia przeciwpowodziowego, zagospodarowanie terenów portowych, pasterstwo na terenach górskich, gospodarka wodna obszarów depresyjnych i „bezwodnych" (na działach wodnych, w zasięgu leja depresyjnego itp.), zagospodarowanie przestrzenne lotniska i jego strefy, rejonu lokalizacji elektrowni atomowej, składowiska odpadów radioaktywnych itp. Są to wszystko bardzo ważne problemy i muszą one znaleźć swoje rozwiązanie w planie przestrzennego zagospodarowania, jednak ich wyjątkowość przy ograniczonym zakresie niniejszego opracowania sprawia, że zostaną w tym miejscu pominięte. Należy także podkreślić, że w tych wszystkich wymienionych, ale także i innych przypadkach, rozwiązania przestrzenne muszą zostać zaplanowane przy udziale specjalistów od tych specyficznych dziedzin życia społecznego.

---

[14] Por. B. Gruchman, *Czynniki aglomeracji i deglomeracji przemysłu w gospodarce socjalistycznej*, Studia KPZK PAN t. 18, Warszawa 1967; E. Gługiewicz, *Korzyści koncentracji przestrzennej w planowaniu rozwoju aglomeracji przemysłowej*, PWN, Poznań - Warszawa 1989.

1.6.2. Podstawowe problemy rozwoju przestrzennego miast i terenów wiejskich

Choć bardzo wyraźnie zaznaczono, że problematyka planu przestrzennego zagospodarowania gminy ogniskować się będzie wokół zagadnień użytkowania środowiska przyrodniczego, kształtowania określonych warunków bytowych ludności i wykorzystania zasobów (głównie majątkowych), to jednak w gruncie rzeczy poszczególne cele planu i zadania obejmować będą wszystkie elementy i sfery struktury przestrzennej gminy. Sprawa ta staje się jasna, gdy przejdzie się do wyznaczania podstawowych celów planu, określających jego zakres rzeczowy.

Przy wyraźnej specyfice problemowej planu rozwoju przestrzennego miasta i gminy wiejskiej pozostaje jednak dość spory zakres problematyki wspólnej.

Nie ulega żadnej wątpliwości, że zarówno w przypadku miasta jak i wsi plan przestrzennego zagospodarowania będzie się musiał skoncentrować na stworzeniu odpowiedniej do lokalnych warunków koncepcji użytkowania ziemi oraz na przyjęciu efektywnego modelu struktury, organizacji i funkcjonowania sieci infrastruktury technicznej i społecznej.

Ponad wszelką wątpliwość problemami wspólnymi, których rozwiązanie zawierać powinien plan przestrzennego zagospodarowania, będą: użytkowanie ziemi oraz rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, dzięki której zostają zaspokojone podstawowe potrzeby mieszkańców.

Wspólnym celem planu przestrzennego zagospodarowania miast i wsi będzie przeciwdziałanie bezrobociu drogą uruchomienia różnych, niekiedy nowych (tzw. „inkubatory" działalności gospodarczej czy centra innowacyjno-rozwojowe) dziedzin działalności[15].

Podstawowe problemy rozwoju przestrzennego miasta wyznaczać będzie jego specyfika, zwłaszcza zaś wysoka koncentracja ludności i elementów antropogenicznych. Problemy generować będą także: sytuacja ekologiczna miasta, psychospołeczne warunki życia oraz sytuacja materialna ludności łącznie z bezrobociem, poszerzającą się sferą ubóstwa itp. Problemy te szczególnie ostro zarysowują się w miastach zachodnich, ale także w polskich zaczynają coraz wyraźniej dawać znać o sobie[16].

Dla planowania rozwoju miast, szczególnie zaś większych, podstawowymi problemami będą:

– rozwój przestrzenny miasta, szczególnie rozbudowa dzielnic mieszkaniowych, przemysłowych i magazynowo-składowych,

– rewaloryzacja zabudowy zabytkowej,

---

[15] Por. C. Coulert, *Local industrial policies in favour of small and midium size firms: the French Case* (in:) *Regional Policy at the Crossroads* (ed. L. Albrechts., F. Moulaert, P. Roberts, E. Swyngedouw). J. Kinsley Publ. London 1989, D. J. Dekker, *European business and innovation network* (in:) *Bedrijvencentra* (ed. J. Albrchts). Koning Boudewijnstichting. Brussel 66 - 86. 1987; D. Johnstone, *Business centres and the big picture: Workspace projects in the framework of local economic development* (in:) *Bedrijvencentra* (ed. J. Albrechts), Koning Boudewijnstichting. Brussel 25 - 36. 1987; H. Martinos, *Business centres; Lessons from the British experience* (in:) *Bedrijvencentra* (ed. J. Albrechts), Koning Boudewijnstichtung, Brussel 53 - 65, 1987; M. Murray, M. Hart, *Integrated rural development in Northern Ireland: A case study of local initiative within County Tyrona* (in:) *Regional policy at the Crossroads* (ed. J. Albrechts, F. Moulaert, P. Roberts, E. Swyngedouw) J. Kingsley Publ. London 142 - 153. 1989.

[16] Por. T. Harpham, *In the shadow of the city. Community health and the urban poor*, Oxford Univ. Press, Oxforrd 1988.

– funkcjonalna przebudowa centrów i dzielnic staromiejskich,
– kształtowanie sieci publicznej komunikacji pasażerskiej,
– modernizacja układu komunikacyjnego,
– poprawa stanu sanitarnego miasta,
– organizacja i utrzymanie terenów zielonych,
– organizacja i utrzymanie służb ochronno-ratunkowych,
– zaopatrzenie w dobrej jakości wodę,
– przeciwdziałanie przeludnieniu miast i mieszkań,
– likwidacja dzielnic, slumsów i organizacja miejsc zamieszkania dla ludności najbiedniejszej,
– oszczędna gospodarka terenami miejskimi,
– wyznaczenie i utrzymanie wysypisk śmieci, organizacja procesu oczyszczania ścieków itp.

Dla planowania rozwoju terenów wiejskich zasadnicze znaczenie posiadać będą:
– tworzenie warunków powstawania sieci placówek obsługi rolnictwa,
– wykorzystanie naturalnych i technicznych możliwości zwiększenia produkcji żywności,
– produkcja zdrowej żywności m.innymi w ramach tzw. rolnictwa ekologicznego,
– opracowanie koncepcji przekształceń własnościowych gwarantujących poprawę efektywności produkcji rolniczej,
– zapewnienie ochrony gruntów użytkowanych rolniczo przed ich wykorzystaniem na inne cele, a także ochrona gruntów przed erozją, zatapianiem i zalewaniem, przenawożeniem, zanieczyszczeniem itp.,
– tworzenie wiejskich sieci infrastruktury komunalnej,
– ogólna poprawa warunków życia na wsi prowadząca do zahamowania odpływu młodych ludzi do miast itp.

Konkretyzacja tych celów i przełożenie ich na określone zadania nada specyficzny wyraz planom poszczególnych jednostek administracyjnego podziału kraju. Jednocześnie określone połączenie zadań przyczyni się do powstania pewnych bloków rodzajowych, w ramach których nastąpi rozwiązanie podstawowych problemów rozwoju przestrzennego.

Do podstawowych bloków problemowych, które zostaną szerzej zaprezentowane w tym miejscu, zaliczyć należy:
– użytkowanie ziemi,
– ochrona środowiska przyrodniczego wraz z kompleksem zagadnień ekologicznych,
– struktura i funkcje układu osadniczego,
– sieć infrastruktury społecznej i technicznej,
– gospodarka rolna i produkcja żywności,
– struktura wewnętrzna miasta,
– zagadnienia polityki inwestycyjnej, lokalizacji, inwestycji i koordynacji terenowej.

1.6.3. Użytkowanie ziemi

Dla planu przestrzennego zagospodarowania każdej jednostki przestrzennej koncepcja użytkowania ziemi posiada podstawowe znaczenie. To ona bowiem przesądza o generalnych rysach struktury przestrzennej obszaru i jego zagospodarowaniu.

Punktem wyjścia wszelkich rozwiązań w tym względzie jest mapa aktualnego stanu użytkowania ziemi, a także wiele innych map, takich jak: glebowa (klas bonitacyjnych

i wartości użytkowo-rolniczych), topograficzna, a lepiej geomorfologiczna oraz hydrograficzna. Pierwsza z tych map pozwoli wyznaczyć strefy odpowiednich form użytkowania ziemi, wszystkie zaś razem doprowadzą do waloryzacji terenu oraz do stworzenia najbardziej racjonalnej i efektywnej koncepcji przekształceń w tym względzie.

Budując koncepcję użytkowania ziemi pamiętać należy o zasadniczych własnościach, jakie posiada każdy skrawek ziemi użytkowanej przez człowieka. Chodzi tu o jego: wartość, ograniczone wymiary i pojemność oraz publiczny charakter, które wspólnie razem dość jednoznacznie przesądzają o formie użytkowania ziemi na miejscu i w najbliższym sąsiedztwie[17]. Formy użytkowania ziemi określa też w pewnym sensie położenie jednostek osadniczych, ich wielkość, własności społeczno-ekonomiczne, charakter zagospodarowania oraz funkcje.

Koncepcja użytkowania ziemi nie może być przeto prostą funkcją własności fizycznych terenu i dotychczasowego sposobu jego użytkowania. Generalnie powinna prowadzić do powstania możliwie ograniczonej ilości spójnych przestrzennie klas określonego użytkowania, co z jednej strony zapewnia pożądany ład przestrzenny a z drugiej prowadzi do oszczędnego gospodarzenia gruntami.

Tak więc konkretna wizja użytkowania ziemi w gminie powinna wynikać z:

– prognoz rozwoju terytorialnego jednostek osadniczych, ich wewnętrznej struktury oraz planów zagospodarowania,

– wartości użytkowo-rolniczej gleb oraz społeczno-ekonomicznej wartości terenu,

– aktualnego stanu zagospodarowania przestrzennego gminy,

– koncepcji kształtowania przestrzennych układów infrastrukturalnych oraz potrzeb podmiotów gospodarczych,

– koncepcji kompleksowych przekształceń środowiska przyrodniczego,

– potrzeby niezbędnych zmian w sposobach i formach użytkowania terenu,

– działań na rzecz zagospodarowania nieużytków i ochrony użytków rolniczych,

– rozwiązań planu regionalnego i krajowego, dotyczących obszaru gminy.

W przypadku miasta w grę wchodzą dodatkowo: koncepcje architektoniczno-urbanistyczne, działania zachowawcze względem zabytkowej substancji budowlanej, koncepcje organizacji ruchu miejskiego, koncepcje poprawy stranu sanitarnego miasta oraz przyjęty model przestrzennego rozwoju miasta.

Szczegółowe rozwiązania kształtować będą ostatecznie: stosunki własnościowe oraz cena ziemi. W tym samym kierunku działać powinny zakazy administracyjne dotyczące zagwarantowania bezpiecznych, ekologicznych warunków życia terenów użytkowanych rolniczo oraz zabezpieczenie dóbr kultury materialnej. Oznacza to między innymi preferencję wykorzystania na cele nierolnicze nieużytków oraz tych innych terenów, których forma użytkowania nie odpowiada koncepcji rozwojowej miasta i obszarów wiejskich. Oznacza to także konieczność uwzględnienia aktualnie istniejącej zabudowy i ograniczonych możliwości przekształceń w tym względzie.

Opracowany i zaakceptowany model użytkowania ziemi stanowić będzie podstawę działań decyzyjnych rady gminnej czy miejskiej, gdyż tylko to ciało, jako reprezentacja ogółu mieszkańców, decydować będzie o kierunkach przeznaczenia jednego z najbardziej cennych dóbr lokalnego znaczenia.

---

[17] Por. W. Pietraszewski, *Cechy polskiej przestrzeni*, Biuletyn KPZK PAN, z. 118, s. 19 - 26, 1982

Odzwierciedleniem koncepcji użytkowania ziemi musi być mapa docelowa modelu użytkowania terenów gminy czy miasta, która stanowić będzie podstawę realizowanej przez radę gminną – polityki lokalizacyjnej i gospodarki terenami. Sensowną rzeczą wydaje się także być mapa bonitacji czy waloryzacji terenu oraz mapa zasadniczych zmian, w stosunku do aktualnego stanu rzeczy.

1.6.4. Ochrona zasobów przyrody i kompleks zagadnień ekologicznych

Z problematyką użytkowania terenów dość ściśle wiążą się zagadnienia poprawy relacji przyroda – człowiek, prowadzące do ukształtowania zdrowego układu ekologicznego miejsca zamieszkania. W sensie planistycznym oznacza to przyjęcie określonej koncepcji przemian w środowisku przyrodniczym i działań zapobiegawczo-hamujących, które w efekcie zagwarantują określony poziom równowagi ekologicznej „na dziś" i zabezpieczą odpowiednią jakość środowiska i stan jego zasobów dla przyszłych pokoleń. Tak więc, jako kolejne zagadnienie gminy wiejskiej czy miasta, wysuwa się opracowanie koncepcji racjonalnego i ekologicznego kształtowania środowiska przyrodniczego i użytkowania jego zasobów. Koncepcja taka zawierać powinna m.innymi: wyznaczenie obszarów: chronionej przyrody, ekologicznej gospodarki rolnej, chronionych ujęć wodnych i obszarów źródliskowych rzek, składowania i utylizacji śmieci i innych zanieczyszczeń itp., programy eksploatacji zasobów wodnych, surowców mineralnych, rekultywacji terenów wyrobiskowych, działania na rzecz ograniczenia emisji do atmosfery tlenków węgla, siarki, fosforu, związków azotu, ołowiu i innych pierwiastków szkodliwych oraz emisji pyłów, a także przedsięwzięcia i zabezpieczenia służące ochronie wód. Ten fragment planu prezentować powinien także koncepcję kształtowania sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, szczególnie w aspekcie ochrony wód. Nieodłącznym składnikiem tego programu powinny zostać sprawy budowy oczyszczalni ścieków. Ochrony wymagają także użytki rolne, w związku z czym opracować należy programy przeciwdziałania erozji gleb, ich zalewania oraz zanieczyszczenia związkami organicznymi i nieorganicznymi.

W ramy tworzenia kompleksu ekologicznego włączony powinien zostać także program zalesień, zadrzewień, organizacji terenów zielonych, ograniczenia hałasu itp.

Także i w tym przypadku syntezą przewidywanych zamierzeń docelowych powinna być mapa prezentująca stan, jaki w wyniku podjętych działań i przeciwdziałań winno się uzyskać.

1.6.5. Struktura i funkcje układu osadniczego

Gmina jest w gruncie rzeczy małą fizycznie jednostką przestrzenną i jej układ osadniczy może być bądź to niesłychanie prosty, bądź też rozbudowany. Tym niemniej opracować należy koncepcję kształtowania funkcji poszczególnych jednostek osadniczych, czemu w przypadku miasta odpowiada koncepcja określonej jego struktury wewnętrznej.

Koncepcji struktury funkcjonalnej lokalnego układu osadniczego nie można tworzyć bez określenia miejsca lokalnych jednostek osadniczych w układzie regionalnym, który jako całość zabezpieczać powinien podstawowe potrzeby ludności i to nie tylko w sferze tzw. potrzeb bytowych, ale także i potrzeb wyższego rzędu.

Podstawową rolę w tym względzie odgrywa określenie funkcji poszczególnych jednostek osadniczych i usytuowanie ich na odpowiednich szczeblach drabiny hierarchii układu regionalnego. Dopiero po dokonaniu takiego zabiegu, a właściwie analizy, przejść można do przypisania poszczególnym jednostkom osadniczym określonych funkcji, dla wykształcenia których przedsięwziąć należy odpowiednie działania promocyjne, inicjatywne, wspierające czy nawet inwestycyjne.

Wydaje się, że w przypadku gminy wiejskiej (czy miejsko-wiejskiej) w grę wchodzić będą tylko najniższe poziomy hierarchiczne układu osadniczego, tj. przysiółek, wieś podstawowa, wieś dobrze wyposażona (sołecka) i ośrodek gminy, który może być bądź to wsią gminną, bądź miastem o funkcjach lokalnych (małe miasto) lub subregionalnych (byłe miasto powiatowe). Dla zbioru tych jednostek zaplanować trzeba określone funkcje, z czym wiązać się będzie lokalizacja odpowiednich usług o zróżnicowanym stopniu centralności.

Choć w tym miejscu mówi się o opracowaniu modelu układu osadniczego, to czynność ta jest w pewnym sensie syntezą programów rozwoju sieci infrastruktury technicznej i społecznej oraz miejsca lokalnego układu osadniczego w układzie regionalnym. Rozmieszczenie jednostek osadniczych, ich wielkość, funkcje oraz wiążąca te jednostki sieć infrastruktury technicznej tworzy w gruncie rzeczy szkielet układu osadniczego, który funkcjonować powinien w taki sposób, by każdy z mieszkańców gminy posiadał podobne szanse zaspokojenia, w sensie przestrzennym, podstawowych potrzeb, przy pełnej świadomości lepszej szansy w jednostkach osadniczych o wyższym stopniu centralności. Dążenie do wyrównania szans przestrzennych oznacza posługiwanie się kryterium dostępności przestrzennej jako podstawowym kryterium lokalizacji placówek infrastruktury społecznej[18]. W sensie zagospodarowania przestrzennego oznacza to wprowadzenie do istniejącego układu jednostek osadniczych nowych funkcji przypisywanych poszczególnym jednostkom, co doprowadzić może do przekształceń całego systemu.

Kształtowanie układu osadniczego napotykać może jednak pewne trudności, które z jednej strony będą wynikiem ograniczonej atrakcyjności lokalizacyjnej danej miejscowości, a z drugiej strony wynikać mogą z alokacji potrzeb, których zbyt małe natężenie w danym miejscu może nie gwarantować uzyskania określonego zysku. Sytuacja taka nie występowała w warunkach powszechnego planowania sieci placówek handlowo-usługowych, a z całą pewnością wystąpi w warunkach gospodarki rynkowej. Wydaje się, że właśnie plan przestrzennego zagospodarowania ukazywać powinien takie własności konkretnych miejscowości, które sugerować mogą osiągnięcie określonego zysku z prowadzonej działalności handlowej czy usługowej.

1.6.6. Sieć infrastruktury technicznej i społecznej

Spójność układu osadniczego zagwarantowana jest odpowiednio ukształtowaną siecią infrastruktury technicznej, szczególnie zaś dróg, sieci telefonicznej i teleksowej,

[18] Por. M. J. Mosley, Accessibility: *The rural challange, Methuen*, London 1979; S. D. Nutley, *Planning for rural accessibility provision: Welfare, economy and equity. Environment and Planing*, A.16, 1984; W. Ratajczak *Dostępność przestrzenna jako wynik poziomu życia ludności*, UAM Poznań (maszynopis) 1988; J. Parysek, *Samorząd terytorialny a plany przestrzennego zagospodarowania podstawowych jednostek terytorialnych kraju*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu (w druku).

sieci energetycznej itp. Rangę i znaczenie jednostki osadniczej, jej atrakcyjność i możliwości rozwojowe, a przede wszystkim warunki życia mieszkańców określa stopień zwodociągowania, gazyfikacji, skanalizowania gospodarstw domowych. Jako zatem rzecz pilna, a nawet konieczna rysuje się potrzeba opracowania programów rozwoju sieci infrastruktury technicznej. Chodzi tu zarówno o sieć krajową i regionalną, która przebiegać będzie przez daną jednostkę przestrzenną, jak również o sieć lokalną (gminną, miejską) czy miejscową (konkretna wieś, dzielnica czy część miasta). Tylko ograniczone środki finansowe będące w dyspozycji gminy i zubożenie społeczeństwa sprawia, że programy zwodociągowania, skanalizowania, gazyfikacji, telefonizacji gmin muszą zostać rozciągnięte w czasie. Programy takie należy jednak stworzyć i doprowadzić do ich integracji, wynikiem której będzie lokalny system infrastruktury technicznej, może nie zawsze całkowicie spójny, ale korzystający z efektów inwestycji wspólnych.

Rozwijany i modernizowany musi być także układ komunikacyjny. Drogi twarde łączyć powinny wszystkie jednostki osadnicze, natomiast drogi utwardzone prowadzić powinny od sieci podstawowej do poszczególnych domostw. Poprawa funkcjonalności układu komunikacyjnego oznaczać także powinna utworzenie funkcjonalnej sieci publicznej komunikacji autobusowej.

W ramach kształtowania sieci infrastruktury społecznej podstawowe znaczenie posiada utworzenie lokalnych systemów oświaty i ochrony zdrowia. Oznaczać to będzie odtworzenie i zmodernizowanie dawnego i na ogół zniszczonego systemu przestrzennego szkół wiejskich oraz utworzenie w ramach wiejskiego ośrodka zdrowia placówek filialnych, zapewniających uzyskanie podstawowej pomocy czy porady lekarskiej w stosunkowo krótkim czasie. I tak sieć wiejskich szkół podstawowych powinna zostać tak ukształtowana, aby nauczanie początkowe łącznie z wychowaniem przedszkolnym dostępne było w zasięgu 30 minutowej drogi pieszej, zaś szkoła podstawowa 8-klasowa wraz z świetlicą, biblioteką, wyżywieniem, osiągana była w ciągu 20 minut jazdy rowerem[19]. Ośrodek gminny powinien, stosownie do swojego znaczenia w regionalnym systemie osadniczym, być miejscem lokalizacji szkoły (szkół) zawodowej, rolniczej, średniej ogólnokształcącej względnie średniej technicznej. Szkoła wiejska powinna tak jak dawniej stać się lokalnym centrum działalności oświatowej, kulturalnej oraz funkcjonować jako miejsce spotkań mieszkańców wsi, nie tylko w celu podejmowania wspólnych działań, ale także w celu spędzenia czasu na wspólnej, kulturalnej zabawie. To właśnie w szkole, a nie gdzie indziej, czynne powinny być: wiejska biblioteka, klub rolnika, świetlica, działać zespoły artystyczne, rozwijać się twórczość ludowa, a nauczyciel, tak jak dawniej, być doradcą, wychowawcą i powiernikiem spraw mieszkańców wsi[20].

Lokalny system ochrony zdrowia to przede wszystkim wiejski ośrodek zdrowia z lekarzem ogólnym, specjalistami w dziedzinie: pediatrii, ginekologii i stomatologii, gabinetem zabiegowym, rentgenem, EKG, apteką, izbą porodową oraz dyżurami in-

[19] Por. J. Parysek, *Treść i metody opracowania planu przestrzennego zagospodarowania podstawowej jednostki terytorialnej* (w:) *Modele planów terytorialnych jednostek podstawowych*, AE Poznań, Zeszyty Naukowe ser. I z. 171, s.98 - 124, 1988.

[20] Por. Z. Kwieciński, *Przestrzenne zróżnicowanie dostępności sieci szkolnej na obszarach wiejskich. Aspekty socjopedagogiczne*, Biuletyn KPZK PAN 122, s. 121 - 138, 1983; J. Parysek, *Treść i metody...*, op.cit.

nych specjalistów, w tym: kardiologa, laryngologa, neurologa, chirurga i okulisty. Jednocześnie utworzyć należy sieć izb czy punktów medycznych, w których 2 razy w tygodniu przyjmować będzie pacjentów lekarz ogólny. Sieć takich punktów powinna być dostępna w zasięgu 30 minutowej drogi pieszej, a najlepszym miejscem lokalizacji tego rodzaju placówek jest szkoła. W dyspozycji gminnego ośrodka zdrowia pozostawać powinien samochód – karetka, służąca nie tylko wizytom domowym, ale także przewiezieniu pacjentów w przypadkach nagłych do szpitala.

W ramach programu rozwoju sieci infrastruktury (technicznej i społecznej) znaleźć się także powinny działania na rzecz zabezpieczenia przeciwpożarowego, czego wyrazem będzie tworzenie gęstej sieci placówek ochotniczej straży pożarnej, wyposażonych w podstawowy sprzęt gaśniczy (motopompa, węże, gaśnice itp).

Z zagadnieniami kształtowania sieci infrastruktury wiążą się dość ściśle zagadnienia estetyki i stylu zabudowy jednostek osadniczych. W okresie powojennym zmieniło się oblicze polskich wsi i miasteczek. Wraz z tymi zmianami zapodział się gdzieś ich lokalny i regionalny koloryt. W swojskim, jednorodnym środowisku pojawiać się zaczęły elementy obce: pseudomodernistyczne domy, bryłowate pawilony, bloki mieszkaniowe, tandetny wystrój obejść domowych i ulic, rozpowszechnieniu uległ pospolity bałagan, brak porządku, czystości, zaginęła gdzieś zieleń, zniszczeniu uległy parki, klomby, trawniki, w stanie dewastacji znalazły się pałace, dworki ziemiańskie, niszczeją ratusze, kościoły, zabytkowe kamieniczki. Współczesna polska wieś czy małe miasto jawi się jako zlepek różnych stylów, prądów, pomysłów, a nade wszystko jako wyraz braku dobrego smaku, nadzoru, koncepcji czy woluntaryzmu architektonicznego. Najbardziej tragiczną rzeczą jest tu fakt, że tym ze wszech miar niekorzystnym trendom nie były się w stanie przeciwstawić wsie Podhala i Kurpiów, Beskidów i Kaszubszczyzny, Opolszczyzny i Podlasia, miasteczka Dolnego Śląska i Wielkopolski itp. Wydaje się, że każdy plan przestrzennego zagospodarowania zawierać powinien założenia modernizacji i rekonstrukcji zabudowy i wystroju architektonicznego wsi i małych miasteczek prowadzące do powrotu tradycyjnej fizjonomii oraz dawnego ich uroku i malowniczości[21].

Syntezą założeń rozwoju infrastruktury technicznej, społecznej i osadnictwa powinna być mapa struktury funkcjonalnej układu osadniczego, podstawowej sieci infrastruktury technicznej oraz placówek infrastruktury społecznej.

1.6.7. Gospodarka rolna

Podstawową funkcją społeczną gminy wiejskiej (także miejsko-wiejskiej) jest produkcja żywności. Może więc z tych względów warto więcej miejsca w planie przestrzennego zagospodarowania poświęcić zagadnieniom gospodarki rolnej. Wprawdzie rolnik jest samodzielnym podmiotem gospodarczym, podobnie jak i państwowe oraz spółdzielcze zakłady rolne, jednak stan taki nie oznacza pozostawienia gospodarki rolnej „jej własnemu losowi".

Podstawową czynnością poprzedzającą wszelkie rozwiązania planistyczne w dziedzinie rolnictwa jest ocena efektywności rolniczego wykorzystania ziemi. Polega ona

[21] Por. W. Kosiński, *Przemiany osadnictwa wiejskiego pod wpływem turystyki na przykładzie Polski południowej*, Biuletyn KPZK PAN 122, s. 157 - 175, 1983.

na odniesieniu wartości rolniczo-użytkowej gleb do form użytkowania oraz do zysku z tego rodzaju wykorzystania ziemi. Efektem takiej analizy powinna być koncepcja przekształceń form użytkowania ziemi, która „oddziaływując" na rolnika powinna skłonić go do takich zmian.

Dla kształtowania efektywnego charakteru użytkowania ziemi na terenach wiejskich ważną rzeczą jest także świadomość stosunków własnościowych na wsi. Informacja w tym względzie jest niezbędna dla podejmowania wszelkich działań prowadzących do komasacji gruntów, przekształceń własnościowych, kształtowania racjonalnego układu przestrzennego wsi itp. Komasacja gruntów jest przedsięwzięciem społecznie niepopularnym, zwłaszcza gdy nie wiąże się z dobrowolną chęcią sprzedaży ziemi. Jest jednak czynnością nieuniknioną, zwłaszcza w obliczu urynkowienia gospodarki, które musi doprowadzić do upadku gospodarstw małych, słabych, nieproduktywnych i do rozrastania się gospodarstw dużych, towarowych, nowoczesnych.

Wydaje się, że bez względu na to, jak ukształtują się stosunki gospodarcze, zwłaszcza własnościowe na wsi, koncepcja przekształceń własnościowych powinna zostać opracowana, szczególnie dla celów najbardziej efektywnego sterowania przemianami przestrzennymi w tym względzie, których należy oczekiwać.

Ogólna przestrzenna koncepcja gospodarki rolnej gminy powinna nawiązywać do tzw. rolnictwa ekologicznego. To ekologiczne ukierunkowanie funkcjonowania gospodarki rolnej wynika przede wszystkim z ekologicznej funkcji, jaka pozostanie funkcją podstawową dla tego rodzaju planu (gminnego). Jakość bowiem środowiska przyrodniczego uznać należy za podstawowe kryterium oceny wszelkich rozwiązań przestrzennych, zwłaszcza na terenach wiejskich.

Przebudowa systemu społeczno-gospodarczego państwa postawić musi przed polskim rolnictwem problem poprawy jego efektywności, co w praktyce oznacza wzrost stopnia intensywności wykorzystania ziemi. Pomiędzy dążeniem do maksymalizacji produkcji rolniczej a utrzymaniem właściwego poziomu relacji przyroda - człowiek zachodzi jednak dość wyraźna sprzeczność. Uzyskanie określonego poziomu intensywności rolnictwa odkształca i deformuje środowisko przyrodnicze prowadząc do zmniejszenia się jego aktywności biologicznej, a w dalszej kolejności do jego degradacji[22]. Są zatem pewne granice, które wynikają ze stopnia rozwoju i stanu pewnych ekosystemów i i których nie wolno przekraczać. Tego rodzaju bariery wydaje się jednak pokonywać rolnictwo ekologiczne, które prowadzi do intensyfikacji produkcji rolniczej nie przynosząc jednak pogorszenia relacji w ekosystemie. Co więcej, niektóre relacje przyroda - działalność człowieka ulegają wyraźnej i korzystnej poprawie.

Koncepcja rolnictwa ekologicznego jest koncepcją holistyczną, uwzględniającą całość stosunków ekologicznych występujących w ekosystemie. Nie wnikając w istotę tego rolnictwa, choćby z uwagi na ograniczony zakres opracowania, przedstawione zostaną tylko istotne działania na rzecz jego upowszechnienia, które posiadają wyraźnie planistyczne znamiona[23].

---

[22] Por. J. Mc Hale, *Człowiek i środowisko*, PWN, Warszawa, 1975 i J. Minorski, *Środowisko przyrodnicze a gospodarka przestrzenna*, Arkady, Warszawa, 1977.

[23] Por. L. Ryszkowski, *Perspektywy ekologicznego zagospodarowania obszarów wiejskich*, Biuletyn KPZK PAN, 1922, s. 13 - 22, 1983 oraz *Znaczenie kształtowania środowiska dla jego ochrony* (w:) *Ochrona*

Rolnictwo ekologiczne polega na zastosowaniu takich zabiegów agrotechnicznych i organizacyjno-inwestycyjnych, które poprawią:

– stopień zamknięcia obiegu materii w obrębie pól uprawnych i powiększą zdolności regeneracyjne obszarów rolnych,

– stosunki powietrzno-wodne w glebie,

– własności fizyko-chemiczne gleby,

– własności biochemiczne gleby[24].

Realizacja programu rozwoju rolnictwa ekologicznego w sensie planistycznym oznacza między innymi:

1) podwyższenie zdolności regeneracyjnej obszarów rolniczych poprzez tworzenie urozmaiconych struktur krajobrazu rolniczego, którego podstawowymi elementami będą: pola uprawne, łąki, pastwiska, zadrzewienia śródpolne i inne, zbiorniki wodne oraz osiedla wiejskie,

2) organizację układu zadrzewień śródpolnych, przydrożnych, przygospodarskich, przeciwdziałających erozji gleb, zwiększających retencję wodną, podnoszących poziom wód podziemnych, przeciwdziałających przesuszaniu gleb, a także dostarczających drewna na cele gospodarcze i liści wzbogacających warstwę próchniczą gleby,

3) poprawę gospodarki wodnej poprzez: ochronę wód, tworzenie małych zbiorników wodnych i małych obiegów wody, przeciwdziałanie likwidacji zbiorników wód podziemnych, osuszaniu torfowisk, regulację rzek i cieków, przeciwdziałanie odwadniającej pola bezsensownej melioracji itp.,

4) proponowanie właściwej do warunków naturalnych i glebowych struktury użytkowania rolniczego ziemi,

5) przeciwdziałanie wykorzystywaniu gruntów ornych na cele nierolnicze,

6) odzyskiwanie dla gospodarki rolnej, pod zalesienie i na rzecz organizowanych zbiorników wodnych, obszarów nieużytkowych, wyrobisk, hałd kopalnianych, składowisk śmieci itp.,

7) wyznaczenie obszaru chronionego krajobrazu, intensywnej gospodarki rolnej, obszarów rekreacyjnych oraz koncentracji dóbr kultury materialnej[25].

W ramach opracowania planu rolniczego zagospodarowania gminy należy także rozwiązać problem organizacji sieci obsługi rolnictwa. Jest to też pewna ingerencja w sferę rynkowej działalności przedsiębiorstw obsługi rolnictwa (technicznej, zaopatrzeniowej, w zakresie skupu itp.), ale konieczna, bowiem wiele spraw w tym względzie załatwić można działaniem wspólnym mieszkańców czy też ich inicjatywną postawą. Dla innych natomiast konieczna jest działalność inwestycyjna czy organizacyjna, którą powinny podjąć przedsiębiorstwa gminne. Chodzi tu przede wszystkim o lokalizację i funkcjonowanie: placówek technicznej obsługi rolnictwa, baz maszynowo-sprzętowych, punktów sprzedaży sprzętu i maszyn rolniczych, nawozów i środków chemicznej ochrony roślin, pasz, nasion i materiału sadzeniowego, drobnych artykułów do produkcji rolnej, punktów poradnictwa rolnego, kontraktacji i skupu, sprzedaży węgla

---

zabytków a gospodarka przestrzenna, Biul. Inform. 52 IG i PZ PAN. Zesp. Koordyn. PMR „Podstawy przestrzennego zagosp. kraju", s. 47 - 56, 1986 i J. Parysek, *Treść i metody*..., op. cit.

[24] Por. J. Minorski, *Środowisko przyrodnicze*.... op.cit.

[25] Por. L. Ryszkowski, *Perspektywy ekologicznego*..., op.cit oraz *Znaczenie kształtowania*..., op.cit. i J. Parysek, *Treść i metody*..., op.cit.

i paliw płynnych itp. Tego typu działalność, choć tkwiąca w sferze infrastruktury społecznej, stanowi jednak integralną część lokalnego systemu gospodarki rolnej i żywnościowej.

Program tzw. usług dla rolnictwa uzupełnić powinny działania na rzecz rozwoju materialnej bazy mleczarstwa (zlewnie mleka i małe mleczarnie), przechowalnictwa (magazyny, elewatory, chłodnie) oraz przetwórstwa rolno-spożywczego (młyny gospodarcze, gorzelnie, krochmalnie, płatkarnie, suszarnie zielonek, piekarnie, masarnie, zakłady przetwórstwa owocowo-warzywnego, zakłady gastronomiczne itp.).

Plan przestrzennego zagospodarowania gminy we fragmencie dotyczącym gospodarki rolnej powinien także posiadać swoją kartograficzną syntezę. Konieczność posiadania takiego składnika planu (kartograficznego) dodatkowo uzasadnia powierzchniowy charakter gospodarki rolnej, co najlepiej prezentuje sensownie wykonana mapa. Mapa taka zawierać powinna te wszystkie treści, które zostały uwzględnione w punkcie 1.6.7. niniejszego opracowania.

1.6.8. Struktura wewnętrzna miasta

Trudno sobie wyobrazić plan przestrzennego zagospodarowania gminy bez planu kształtowania struktury wewnętrznej wchodzących w skład tej gminy jednostek osadniczych. Jednocześnie istnienie miast, jako podstawowych jednostek administracyjnego podziału kraju i struktur samorządowych, dyktuje konieczność opracowania planu przestrzennego zagospodarowania miasta, co jest w sensie syntetycznym jednoznaczne z kształtowaniem struktury wewnętrznej miasta. Miasto w dzisiejszych czasach, gdy jako forma skupiająca na swym obszarze wyjątkowo dużą liczbę ludności prezentuje zbiór własności pozytywnych i negatywnych dla mieszkańca, musi być kształtowane jako system społeczno-ekologiczny. Dlatego też tak ważną w tym względzie sprawą jest właściwe rozmieszczenie poszczególnych elementów jego zabudowy i połączenie tych elementów w funkcjonalną całość oraz przeciwdziałanie niekontrolowanym procesom bezplanowego rozwoju, zarówno w sferze strukturalnej jak i funkcjonalnej. Właściwe rozmieszczenie funkcji na terenie miasta tworzy warunki lepszego, pełniejszego i bardziej efektywnego zaspokojenia potrzeb mieszkańców, gwarantuje bardziej zdrowe biofizyczne warunki życia, a jednocześnie przeciwdziała powstawaniu i rozwojowi zjawisk patologii społecznej.

Od ponad pół wieku znane są modele wewnętrznej struktury miast, które wprawdzie wykształciły się same, ale które poprzez odpowiednie działania decyzyjne i inwestycyjne można modyfikować lub utrwalać. Miasto jako organizm żywy przekształca się stosownie do jego struktury wewnętrznej, dynamiki rozwoju, funkcji, położenia, zasobności finansowej, atrakcyjności lokalizacyjnej itp. Zbiór tych wszystkich czynników uruchamia pewne mechanizmy, które kierują procesami przeobrażeń strukturalnych. Na szczególną uwagę w tym względzie zasługują procesy inwazji, dominacji względnie sukcesji, które mogą umacniać bądź rozwijać istniejące struktury[26]. Wydaje się, że najlepszą drogą opanowania tych nie zawsze kontrolowanych i korzystnych dla miasta procesów jest stworzenie koncepcji układu przestrzenno-funkcjonalnego miasta i res-

[26] Por. B. Needhan, *How cities work. Pergamon, Urban and Regional Series*.17. London 1982; E. W. Stewart, *Sociology, The human science*, Mc Graw-Hill Book Comp. New York 1981; T. Harpham, *In the shadow*..., op.cit.

pektowanie jej założeń w polityce lokalizacyjnej. Urbanizacja jest procesem dynamicznym, zmieniającym swój charakter, oblicze i skutki, jednak oddziaływuje nadal silnie, prowadząc z jednej strony do rozwoju miast (w warunkach polskich) i do przekształceń ich struktury wewnętrznej, ale także do degradacji środowiska życia w mieście, przeciążenia urządzeń komunalnych, rozwoju zjawisk patologicznych, gwałtownego wzrostu kosztu utrzymania miasta itp. Podstawowym problemem planistycznym tego procesu będzie przewidzenie określonych trendów urbanizacji oraz wypracowanie możliwości i metod sterowania jej przebiegiem. Sytuacja miast polskich jest w tym względzie o tyle trudna , że ponad 70% polskich miast odczuwa występowanie wyraźnych progów rozwojowych, co w praktyce oznacza nieracjonalny i patologiczny ich rozwój.

Zagadnienia planowania struktury wewnętrznej miast stanowią problem niezwykle złożony, obszerny i sam dla siebie. W tym miejscu mogą zostać jedynie zasygnalizowane pewne podstawowe problemy rozwoju i przeobrażeń strukturalnych.

Plan kształtowania struktury wewnętrznej miasta powinien zatem zakładać:

1) kształtowanie centrów miejskich, które pełnić powinny funkcje reprezentacyjne, administracyjne i handlowe. Integralną częścią takiego programu powinny stanowić rozwiązania dotyczące przebudowy dzielnic staromiejskich (stary wystrój, nowe wyposażenie i nowe funkcje), wyłączenie ruchu kołowego i wyznaczenie tras pieszych, obsługi komunikacyjnej tego najbardziej przestrzennie dostępnego fragmentu miasta itp.;

2) kształtowanie ośrodków usług oświatowych, naukowych i kulturalnych, co często wchodzi także w zakres kształtowania centrum miasta. W istocie rzeczy problem polega tu na świadomej koncentracji placówek oświatowych, naukowych i kulturalnych w centralnej lub peryferyjnej (campusy uniwersyteckie) części miasta. Wydaje się, że z miast polskich wyraźne centrum kulturalne posiadają: Kraków, Poznań, Bydgoszcz, a z całą pewnością także i inne miasta[27].

Problem tkwi także w kształtowaniu dostępnej sieci placówek oświatowych, gdyż te w przeciwieństwie do kulturalnych, wykazują naturalną tendencję do rozpraszania, stosowanie do rozmieszczenia ludności;

3) kształtowanie dzielnic mieszkaniowych, co sprowadza się do: przebudowy substancji mieszkaniowej w centrum miasta, mającej na celu podniesienie standardu wyposażenia bardzo dużych powierzchniowo mieszkań, rekonstrukcji osiedli bloków, które zatracić muszą charakter ogólnomiejskich sypialni oraz uzbrajania terenów pod nowe osiedla tego typu budownictwa, choć zapewne inaczej przestrzennie i wielkościowo ukształtowanego i pod budownictwo domków o zróżnicowanym standardzie.

Program rozwoju budownictwa mieszkaniowego powinien jednocześnie uwzględnić:

– elastyczne podejście do zasad zagospodarowania osiedli mieszkaniowych i stref budownictwa mieszkaniowego,

– dostosowanie struktury przestrzennej osiedli do własności fizycznych i społeczno-ekonomicznych terenu ich lokalizacji oraz do struktury przestrzeni ogólnomiejskiej,

---

[27] Por. B. Nowak, J. Parysek, *Centrum muzyczne Poznania*, Kronika Miasta Poznania (w druku).

– odstąpienie od zasady jednorodności zabudowy schematyzmu lokalizacji bloków,

– powiązanie zabudowy blokowej w jednorodzinną, wysokiej z niską, prefabrykowanej z tradycyjną itp.,

– oderwanie się od sztywnych wielkości jednostek osiedlowych, z wyraźną preferencją jednostek mniejszych o urozmaiconej zabudowie i zróżnicowanym wyposażeniu infrastrukturalnym,

– odejście od sypialnianego charakteru osiedli mieszkaniowych i blokowej formy ich zabudowy, czemu sprzyjać będzie nasycenie przestrzeni osiedlowej placówkami obsługi mieszkańców,

– wypośrodkowanie między skrajnym racjonalizmem rozwiązań architektonicznych a rozwiązaniami emocjonalnymi, wnoszącymi element urozmaicenia, piękna, kolorytu[28];

4) kształtowanie układu komunikacyjnego, polegające na przebudowie istniejącego układu między innymi przez budowę obwodnic śródmiejskich i zewnętrznych, wyprowadzenie ruchu z miasta dwujezdniowymi trasami szybkiego ruchu, modernizacji nawierzchni ulic, budowę bezkolizyjnych skrzyżowań, wprowadzenie ulic jednokierunkowych, wyeliminowanie ruchu kołowego z zabytkowych dzielnic śródmiejskich i centralnych dzielnic handlowych. Dla małych i średnich miast preferowany powinien być układ kratowy czy szachownicowy, podczas gdy dla miast większych bardziej korzystny jest układ radialny z dominacją określonego kierunku rozwoju[29]. Należy jednak pamiętać, że wzdłuż przebiegu głównych szlaków komunikacyjnych dokonuje się proces rozciągania przestrzeni miejskiej oraz zmiana formy przestrzennej miasta[30]. Z zagadnieniami kształtowania układów komunikacyjnych wiąże się ściśle problem organizacji i lokalizacji parkingów. Ograniczenie wolnych miejsc na ten cel w części śródmiejskiej i okołośródmiejskiej miast prowadzi do organizacji miejsc parkingowych pod ziemią względnie w tzw. „parkhausach".

W istniejący układ komunikacyjny wpasować należy publiczną komunikację pasażerską w taki sposób, aby jej układ był maksymalnie funkcjonalny, dostępny i efektywny (łączący miejsca zamieszkania z miejscami realizacji różnych celów, w tym szczególnie z śródmieściem, dworcem kolejowym, autobusowym, terenami rekreacyjnymi itp.);

5) kształtowanie terenów przemysłowych i składowych, z czym często wiąże się potrzeba wyznaczenia nowych terenów, bardziej bezpiecznych dla miasta jako całości i zdrowia jego mieszkańców. Jeśli przyjąć można, że małe nieuciążliwe dla środowiska i mieszkańców zakłady produkcyjne mogą funkcjonować w sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej, tak zakłady duże, uciążliwe, przestrzennie skoncentrowane mogą funkcjonować tylko w dzielnicach przemysłowych oddalonych od części mieszkaniowej miast,

---

[28] Por. J. Regulski, *Zasady kształtowania regionalnych ośrodków wzrostu* (sprawozdanie). Biuletyn Inform. 13. IGiPZ PAN. Zesp. Koordyn. PMR „Podstawy przestrzennego zagospodarowania kraju". Synteza badań t. 2, 1976; *Planowanie przestrzenne*, PWE, Warszawa 1985, *Planowanie miast*, PWE, Warszawa 1986.

[29] Por. J. Regulski, Zasady kształtowania.... op.cit.

[30] Por. J. F. Brotchie, P. Newton, P. Hall, P. Nijkamp, *The future of urban form, The impact of new technology*, Croom Helm. London - Sydney 1985.

oddzielonych pasami zieleni, usytuowaniem nawiązujących do dominujących kierunków wiatrów i „dróg przemieszczeń" mas powietrza;

6) kształtowanie terenów zielonych w miejscach, gdzie istnieją naturalne warunki tworzenia kompleksów rekreacyjnych, a także w ramach zabudowy śródmiejskiej, przebiegu linii komunikacyjnej, zabudowy infrastruktury społecznej itp. Podstawą działań w tym względzie powinny być normatywy zieleni odnoszone zarówno do liczby mieszkańców jak i powierzchni miasta;

7) rozbudowa sieci infrastruktury społecznej i technicznej, prowadząca do poprawy warunków życia, usprawnienia obsługi mieszkańców, poprawy dostępności do miejsc realizacji celów, usprawnienia prac domowych, podniesienia stanu sanitarnego miast, stworzenia warunków dalszej ich rozbudowy itp.

Wydaje się,że wymienione tu rzeczowe dziedziny zainteresowań prezentują tylko najważniejsze składniki tkanki tworzącej materię przestrzeni miejskiej, co więcej składniki te nie posiadają charakteru autonomicznego i jako takie realizować mogą wiele różnych celów wzajemnie się uzupełniając i zastępując. Dlatego właśnie plan przestrzennego zagospodarowania miasta ale także gminy, posiadać musi wybitnie kompleksowy charakter, a przedmiot planu potraktowany musi zostać jako przestrzenny system społeczno-ekonomiczny.

1.6.9. Polityka lokalizacyjna i inwestycyjna

Wszystkie programy i rozwiązania jednostkowe powinny znaleźć swoje podsumowanie w syntezie planu przestrzennego zagospodarowania miasta czy gminy. Synteza taka posiadać będzie przede wszystkim charakter kartograficzny, jakkolwiek w jej skład wchodzić także powinny: wykaz inwestycji podejmowanych przez władze miejskie i innych inwestycji (krajowych, regionalnych), jakie znajdą się na terenie gminy oraz opracowane uprzednio zasady realizacji polityki przestrzennej.

Wprawdzie ustalone przez radę miasta czy gminy zasady polityki przestrzennej wyznaczać będą ramy rozwiązań przestrzennych mogących wchodzić w rachubę w przypadku konkretnej lokalizacji, to jednak zasadniczym wyznacznikiem rozwiązań przestrzennych prowadzących do efektywnego kształtowania przestrzeni społeczno-gospodarczej i przyrodniczej przedmiotu planu i zaprowadzenia ładu przestrzennego będzie synteza założeń planistycznych. Przy mapie odzwierciedlającej syntezę programów rozwoju (najlepiej w skali 1:5 000 lub 1:10 000) toczyć się powinny dyskusje i rozważania dotyczące lokalizacji inwestycji i koordynacji różnych zamierzeń rozwojowych.

Planowanie rozwoju przestrzennego gminy czy miasta posiada swój sens tylko wtedy, gdy plan jest dokumentem obligującym zachowanie przestrzenne inwestorów, istniejących podmiotów gospodarczych i społeczeństwa. Dlatego też wraz z opracowaniem planu przygotować należy cały system zabezpieczenia realizacji jego założeń.

1.7. Metody planowania

Przyjęcie prostego modelu procesu planowania nie oznacza wcale przyjęcia jedynie prostych metod poszukiwania efektywnych rozwiązań, czy formułowania założeń. Nie oznacza to jednak absolutnie lekceważenia użyteczności niektórych prostych me-

tod, przemawiających dodatkowo swoją jasnością, jednoznacznością i porównywalnością.

W procesie opracowania planu przestrzennego zagospodarowania zastosowanie powinny znaleźć metody wskaźnikowe, zwłaszcza do ustalenia poziomu nasycenia obszaru różnego rodzaju siecią placówek infrastruktury i jej urządzeniami, określenia warunków bytowych ludności, oceny sytuacji w dziedzinie wyposażenia ludności w podstawowe urządzenia ułatwiające życie codzienne, określania rozmiarów działalności inwestycyjnej gwarantującej osiągnięcia określonych normatywów, dokonywania porównań z sytuacją w innych obszarach, regionach, krajach itp.

Wysoce użyteczne wydają się być metody bilansowe, szczególnie w dziedzinie szacowania potrzeb i określania stopnia ich pokrycia. Metody te znajdą także swoje zastosowanie w analizie stanu równowagi ekologicznej.

Metody optymalizacyjne znajdują swoje wykorzystanie w określeniu najbardziej efektywnych form użytkowania ziemi, zagadnieniach transportowych, lokalizacji, kształtowania układu komunikacyjnego, sterowania procesami migracji, itp.

Modele wzajemnego oddziaływania będą przydatne w planowaniu struktury funkcjonalnej układu osadniczego zwłaszcza w procedurze określania dostępności przestrzennej różnego rodzaju miejsc realizacji celów. Modele wzajemnego oddziaływania, szczególnie zaś modele potencjału, znajdą także zastosowanie w wyznaczaniu miejsc lokalizacji placówek infrastruktury społecznej, miejsc produkcji podstawowych artykułów codziennego użytku itp.

Modele klasyfikacji będą stosowane w badaniach struktury funkcjonalnej jednostek osadniczych oraz regionalizacji: użytkowania ziemi, gospodarki rolnej itp.

W kształtowaniu układu komunikacyjnego pomocne będą metody grafowe, metody badania dostępności sieci, metody wskaźnikowe oraz metody kształtowania układów komunikacyjnych.

Zastosowanie powinny także znaleźć metody programowania (ustalenia hierarchii celów), prognozowania (określania warunków realizacji planu i poziomu zjawisk i rzeczy niekontrolowanych), analizy trendów (predykcja), rachunek ekonomiczny, teoria gier, modele nakładów – wyników, analiza progowa, programowanie liniowe i cały szereg innych metod. O niektórych z tych metod jest mowa w drugiej części niniejszej pracy.

1.8. Uwagi końcowe

W prezentowanych wyżej rozważaniach starano się przedstawić podstawowe zagadnienia procesu budowy planu przestrzennego zagospodarowania miast i gmin i celowość takiego planowania uzasadnić. Wskazano także na pewne uwarunkowania zaistnienia systemu. Wydaje się, że można z optymizmem patrzeć na przyszłą gospodarkę przestrzenną gmin i miast. Optymizm ten nie przysłania jednak trudności, jakie w tym względzie mogą wystąpić, a które tkwić będą w złej sytuacji finansowej, rutynie i należałościach biurokratycznych kadr (małym stopniu rozwoju świadomości przestrzennej społeczności), patologicznym charakterze zjawisk i procesów, braku teorii i metodologii planowania lokalnego, nawału innych ważnych społecznie problemów itp.

Trudności te trzeba systematycznie i konsekwentnie pokonywać. Na co można liczyć w procesie doskonalenia planowania przestrzennego miast i gmin?

Sądzimy, że będzie można liczyć na pewnego rodzaju doświadczenie i tradycję (powiatowe i miejskie zespoły urbanistyczne, powiatowe i miejskie komisje planowania gospodarczego, zespoły do spraw planów gminnych biur planowania przestrzennego) oraz nie najgorszą, jak na początek, sytuację kadrową. Sprzyjać to będzie tworzeniu systemu planowania przestrzennego w Polsce[31]. W tym samym kierunku działać będzie skromny, ale realnie istniejący dorobek teoretyczny[32].

Nie ulega wątpliwości, że proces organizacji gminnych służb planowania i gospodarki przestrzennej tworzyć trzeba będzie stopniowo – od największych miast i gmin poczynając.

Trudno jest przesądzić, jaki wariant organizacyjny systemu przyjąć i realizować. Możliwości jest wiele, lecz sprawa, jak to już zaznaczono, jest złożona. Jedno jednak należy założyć, a mianowicie to, że w każdej gminie istnieć będzie „ służba" gospodarki przestrzennej (jedno lub wieloosobowa, zależnie od wielkości jednostki, jej charakteru i funkcji) odpowiedzialna za zaprowadzenie ładu przestrzennego w gminie poprzez realizację założeń planu.

Jako problem otwarty pozostawia się „usytuowanie" komórek planujących (opracowujących plan). Mogą to być profesjonalne placówki projektowe, zewnętrzne względem struktur samorządowych lub placówki własne działające w każdej gminie lub przy zespole gmin z obsługą kilku gmin. Bardziej konkretne sugestie w tym względzie można będzie przedstawić po ujawnieniu ostatecznej koncepcji administracyjnego podziału kraju. W przypadku ewentualnego odtworzenia struktur powiatowych, zespoły projektowo-planistyczne mogłyby funkcjonować na tym poziomie (jako placówki międzygminne). Jednocześnie w tym nowym układzie znalazłyby zatrudnienie nowe i „odnowione" kadry, zdolne do samodzielnej pracy badawczo-projektowej.

Pewnym zagrożeniem do wprowadzenia w życie systemu planowania na poziomie lokalnym może być brak przeświadczenia rad o celowości planowego kształtowania przestrzennego wymiaru życia społecznego, szczególnie w sytuacji skromnych budżetów i pełnego koszyka niezaspokojonych potrzeb społecznych. Niektóre jednak z tych potrzeb (jakość środowiska, niedorozwój infrastrukrtury technicznej i społecznej, zła dostępność sieci infrastrukturalnej itp.) powinny jednoznacznie wskazać na celowość ich pokrycia w sposób przestrzennie uporządkowany, tj. na podstawie planu przestrzennego zagospodarowania.

Organizowanym służbom planowania potrzebna będzie pomoc fachowa (głównie teoretyczno-metodologiczna, warsztatowa i informacyjna). Pomocą taką muszą służyć wyższe uczelnie (w ramach działań własnych), instytuty naukowo-badawcze, jednostki planowania administracji rządowej, gremia społeczne, fundacje itp. Po prostu potrzebny jest system edukacyjny, którego funkcjonowanie obejmie nie tylko pracowników przyszłych służb planistycznych, ale także innych pracowników administracji samorządowej i rządowej, radnych, podmioty gospodarcze, a także zwykłych obywateli (tych ostatnich w ramach akcji popularyzatorskich i tzw. wykładów otwartych).

---

[31] W systemie tym będzie można też spożytkować istniejący dorobek w zakresie niektórych planów przestrzennych; por. A. Świtalska, *Częściowe dobrodziejstwo*, „Wspólnota" 11/1990.

[32] Dorobek ten trzeba równocześnie dalej rozwijać i modyfikować. Chodzi tu m.in. o problem związków planów przestrzennych gmin z planami regionalnymi województw i z planem krajowym. Problem ten widzimy jako przedmiot naszych dalszych badań.

Literatura

1. Bartkowski T., *Ochrona zasobów przyrody i zagospodarowanie środowiska geograficznego*, PWN, Poznań - Warszawa 1973.
2. Biuletyn Informacyjny, 52, PMR „Podstawy przestrzennego zagospodarowania kraju" 47 - 56, IGiPZ PAN, Warszawa.
3. Bobrowski C., *Planowanie gospodarcze. Problemy podstawowe*, Omega 41, PWN, Warszawa 1965.
4. Brotchie J. F., Newton P., Hall P., *The future of urban form. The impact of new technology*, Croom, London - Sydney 1985.
5. Coulert C., *Local industrial policies in favour of small and midium size firms: the French case* (w:) *Regional Policy at the Crossroads* (Red. L. Albrechts., F. Moulaert., P. Roberstw., M. Swyngedouw), J. Kngsley Publ. London 1989, 180 - 190.
6. Dekker D. J., *European business and innovation network*, (w:) *Bedrijvencentra* (Red. L. Albrechts), Koning Boudewijnstichting. Brussel 1987, 66 - 86.
7. Dembowska Z., *Planowanie przestrzenne w ujęciu systemowym*, PWN, Warszawa 1978.
8. Domański R., *Kształtowanie otwartych regionów ekonomicznych*, PWE, Warszawa 1972.
9. Domański R., *Podstawy planowania przestrzennego*, PWN, Warszawa 1989.
10. Faludi A., *A reader in planning theory*. Pergamon. London.
11. Gługiewicz E., 1989, *Korzyści koncentracji przestrzennej w planowaniu rozwoju aglomeracji przemysłowej*, PWN, Poznań - Warszawa 1971.
12. Grobelny R., *Systemy informacyjne* (w:) *Zintegrowane planowanie terytorialne* (Red. L. Wojtasiewicz) Instytut Gospodarki Narodowej (maszynopis), Warszawa 1989.
13. Gruchman B., *Czynniki aglomeracji i deglomeracji przemysłu w gospodarce socjalistycznej*, Studia KPZK PAN, 1967, 18.
14. Grzegorczyk A., *Filozofia czasu próby*, PAX, Warszawa.
15. Mc Hale J., 1975, *Człowiek i środowisko*, PWN, Warszawa, 1984.
16. Haggett P., *Methods and new techniques of urban and regional research* (w:) *Urban and regional research*, Econ. Comm. for Europe, United Nations, New York 1969.
17. Harpham T., *In the shadow of the city. Community health and the urban poor*, Oxford univ, Press. Oxford 1988.
18. Johnsone D. *Busines centres and the big picture: Workspace projects in the framework of local economic develompent* (w:) *Bedrijvencentra* (Red. L. Albrechts), Koning Boudevijnstichting, Brussel 1987, 25 - 36.
19. Kochanowski M., Kołodziejski J., *Koncepcja metodologii planowania regionalnego*, Studia KPZK PAN, 1983.
20. Kwieciński Z., *Przestrzenne zróżnicowanie dostępności sieci szkolnej na obszarach wiejskich. Aspekty socjopedagogiczne*, Biuletyn KPZK PAN, 1983, 122, 121 - 138.
21. Kosiński W., *Przemiany osadnictwa wiejskiego pod wpływem turystyki, na przykładzie Polski południowej*, Biuletyn KPZK PAN, 1983, 122, 157 - 175.
22. Kruszczyński S. *Planowanie gospodarki narodowej i elementy polityki ekonomicznej*, PWE, Warszawa 1974.
23. Leśniak J., *Planowanie przestrzenne*, PWN, Wwrszawa.
24. Mc Loughlin B. J., 1969, *Urban and regional planning. A system approach*, Faber and Faber, London 1975.
25. Majka J., *Etyka życia gospodarczego*, Wydawn. Księgarni Archidiecezjalnej, Wrocław 1982.
26. Martinos H., *Business centres: Lessons from the British experience* (w:) Bedrijvencentra (Red. L. Albrechts), Koning Boudevijnstichting, Brussel 1987, 53 - 65.
27. Minorski J., *Środowisko przyrodnicze a gospodarka przestrzenna*, Arkady, Warszawa 1977.
28. Mosley M. J., *Accessibility: The rural challange*, Methuen, London 1979.
29. Murray M., Hart M., *Integrated rural develoment in Northern Ireland: A case study of local iniciative within County Tyrone* (w:) *Regional policy at the Crossroads* (Red. L. Albrechts, F. Moulaert., P. Roberts., E. Swyngedouw), J. Kingsley Publ. London 1989, 142 - 153.

30. Neddhan B. *How cities work. Urban and Regional Sersies* 17, London 1982.
31. Nowak B., Parysek J., *Centrum muzyczne Poznania, Kronika Miasta Poznania* (w druku), 1988.
32. Nutley S. D., *Planning for rural accessibility provision: Welfare, economic and equity*, Environment and Planning 1984.
33. Parysek J., Wojtasiewicz L., *Podstawowe zagadnienia identyfikacji barier wzrostu w gospodarce przestrzennej*, Biuletyn KPZK PAN 1978, 99 22 - 31.
34. Pietraszewski W., *Cechy polskiej przestrzeni*, Biuletyn KPZK PAN 1982, 118, 19 - 26.
35. Parysek J., *Planowe kształtowanie środowiska człowieka* (w:) *,Ochrona zabytków a gospodarka przestrzenna Polski* IGiPZ PAN, Zespół Koordynacyjny PMR „Podstawy przestrzennego zagospodarowania Kraju", Biul. 1986, 52, 33 - 45.
36. Parysek J., *Treść i metody opracowania planu przestrzennego zagospodarowania podstawowej jednostki terytorialnej* (w:) *Modele planów terytorialnych jednostek podstawowych*, Akad. Ekonom. Poznań 1988, Zeszyty Naukowe Ser. I, 171. 98 - 124.
37. Parysek J. *Układ służb planistycznych i sprawy kadrowe. Organizacja prac planistycznych* (w:) *Zintegrowane planowanie terytorialne* (Red. L. Wojtasiewicz (maszynopis), Instytut Gospodarki Narodowej, Warszawa 1989.
38. Parysek J., *Podstawowe założenia teoretyczne kształtowania sieci infrastruktury społecznej*, Instytut Śląski w Opolu (w druku), 1990.
39. Parysek J., *Samorząd terytorialny a plany przestrzennego zagospodarowania podstawowych jednostek terytorialnych kraju*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu (Red. J. Wierzbicki), (w druku) 1990.
40. Ratajczak W., *Dostępność przestrzenna jako czynnik poziomu życia ludności* (maszynopis), IGSE i PP UAM Poznań 1988.
41. Regulski J., *Wstęp do programowania przestrzennych badań naukowych*. Materiały i studia Instytutu Planowania Przestrzennego Politechniki Warszawskiej, Warszawa 1971.
42. Regulski J., *Zasady kształtowania regionalnych ośrodów wzrostu* (sprawozdanie), Biul. Informac., Zesp. Koordynac. PMR „Podstawy przestrzennego zagospodarowania kraju", Synteza badań II, 1976 z. 13.
43. Regulski J., (Red), *Planowanie przestrzenne*, PWE, Warszawa 1985.
44. Regulski J., *Planowanie miast*, PWE, Warszawa 1986.
45. Ryszkowski L., *Perspektywy ekologicznego zagospodarowania obszarów wiejskich*, Biuletyn KPZK PAN 1983, 122, 13 - 22.
46. Ryszkowski L., *Znaczenei kształtowania środowiska dla jego ochrony* (w:) *Ochrona zabytków a gospodarka przestrzenna* 1986.
47. Stewart E. W., *Socjology. The human science*, Mc Graw-Hill Book Comp, New York 1981.
48. *Ustawa o samorządzie terytorialnym*, „Przemiany", Warszawa 1990.

Jerzy J. Parysek

THE CONSTRUCTION OF A PLAN OF SPATIAL ECONOMICS OF A COMMUNE

The Act on Territorial Self-Government imposes an obligation on a commune to properly shape its structure and to quarantee its proper functioning. Satisfaction of common needs of inhabitants is of major importance among these activities. Simultaneously the same act formulates an obligation for a commune to create plans of spactial economics as well as economic programmes of its development.

The result of all this is a fact of having a concept of spatial and economic development of a commune, and a plan within such a concept. The elaboration of such a document has to be foreseen in the framework of new organization of the state, society and economy, though the author of such a plan cannot be decided upon. The aim of each plan of spatial economics of a commune will be to shape the best possible environment to live in by the inhabitants and a solution of basic problems and spatial conflicts.

In general the process of construction of a plan of spatial economics can be perceived as a complex procedure with following stages: (1) analysis of the existing conditions together with formulation of social needs and of development factors and barriers, (2) formulation of goals the achievement of which will fulfil the previously defined needs, (3) preparation of an initial version of the plan, (4) social and institutional check-out of assumptions, (5) elaboration of the final version of the plan. Each of these stages will comprise some detailed tasks of different nature. On each stage adequate principles of planning have to be taken into consideration.

The material scope of a plan being different for rural areas and for towns will result from social and economic and natural features of the object of the plan. Basic problems in each plan of spatial economics will be created among others by: land use, ecology structure and functions of settlement pattern, technical and social infrastructure, functions of public services, organization of public transport etc. Problems of location and of coordination of investment will also be an important component of such a plan.

A good, real and comprehensive plan of spatial economics can be only constructed when adequate methods of economics and spatial analysis are used.