JERZY J. PARYSEK

SAMORZĄD TERYTORIALNY I PLANY PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA PODSTAWOWYCH JEDNOSTEK PODZIAŁU TERYTORIALNEGO KRAJU

1. Zmiany systemu organizacji, struktury i funkcjonowania państwa, społeczeństwa i gospodarki, jakich jesteśmy świadkami i w których uczestniczymy z mniejszym lub większym stopniem zaangażowania, dotyczą także stworzenia nowego systemu władzy lokalnej. System ten, oparty na zasadach przedstawicielskiej samorządności terytorialnej, tworzony jest od nowa w nowej sytuacji społeczno-ekonomicznej i nowych warunkach prawnoustrojowych.

Jednym z elementów, i to złożonych, nowego systemu społecznego będą z całą pewnością struktury samorządowe, ten widoczny efekt dążeń samoorganizacyjnych społeczeństwa na rzecz wspólnego, a jednocześnie samodzielnego decydowania o swym losie i losie współmieszkańców. W perspektywie rychłego stworzenia takich struktur oraz pobudzenia ich aktywności twórczej celowe wydaje się podjęcie rozważań na temat zakresu działań samorządu terytorialnego na rzecz obszaru, którego mieszkańcy wymienione struktury utworzą.

Celem tego opracowania będzie próba określenia miejsca planowania przestrzennego i gospodarki przestrzennej wśród różnego rodzaju działań samorządowych. Szczególna uwaga poświęcona zostanie zarysowaniu ogólnego modelu planowania i gospodarki przestrzennej w terytorialnych strukturach samorządowych.

2. Można przyjąć, bez większej obawy o błąd, stwierdzenie, że samoorganizacja tkwi w naturze człowieka, a jej widocznym, na pewnym poziomie rozwoju cywilizacyjno-kulturowego, znakiem jest powstanie struktur samorządowych. Ta samoorganizacja społeczna ujawnia się jako wynik rozwoju osobowości człowieka oraz jego otwarcia na innych ludzi i otaczające rzeczy. Przyczyn takiej postawy doszukiwać się można w rozumności istoty ludzkiej, jej powołaniu do działalności dla siebie i innych ludzi, aktywności twórczej, godności, wyznawanej filozofii, religii itp.

W rozwoju ludzkości bardzo szybko jasne się stało, że człowiek skazany jest na drugiego człowieka, na jego współobecność w środowisku życia, potrzeby, własne działania, uznawane systemy wartości itp. Okazało się też, że dla organizacji przestrzeni życia, poprawy jej jakości, funkcjonalności powstających organizacji potrzebne

jest współdziałanie wielu osób, szczególnie zaś związanych wspólnym miejscem zamieszkania.

Więzi wspólnotowe powstające na gruncie pozytywnego i emocjonalnego stosunku do miejsca zamieszkania, do wspólnych celów i dążeń, do uznawanych zasad moralnych i systemów wartości, a także wspólnych działań prowadzą nieuchronnie do tworzenia zorganizowanych struktur społecznych, które można określić mianem samorządów terytorialnych. Wzrastająca świadomość konieczności samozorganizowania się mieszkańców określonego terenu oraz doświadczenie płynące z oceny korzyści wspólnych działań będą te struktury (samorządowe) umacniać i kształtować w coraz to nowszych układach problemowo-osobowych.

Obszar wspólnego zamieszkiwania wyznacza różnorodną gamę celów, które można wspólnie realizować dla poprawy jakości środowiska przyrodniczego, rozwoju osobowego, polepszenia warunków szeroko rozumianego życia, poprawy funkcjonalnosci istniejących struktur produkcyjno-usługowych, maksymalizacji czasu wolnego, którym można swobodnie dysponować, zwiększenia ładu przestrzennego, estetyki i harmonii współwystępujących elementów przyrodniczych oraz antropogenicznych itp. W tym działaniu wspólnym dla wspólnego dobra są jednak dwa niezwykle ważne i potrzebne aspekty, które muszą być nie tylko dostrzegane, ale i uwzględniane w każdym zamiarze, programie i działaniu, tj. racjonalność i efektywność.

Skoro przyjmujemy, że istotą samorządności jest samoorganizowanie się społeczeństwa dla realizacji wspólnych celów, to już z samego charakteru powstających struktur wynikają podstawowe cele działania. Można chyba założyć, że celem działania samorządów terytorialnych będzie stworzenie możliwie jak najlepszych warunków życia w miejscu zamieszkania. Zadanie to będzie można zrealizować tylko w takim stopniu, na jaki pozwolą istniejące warunki, określone z jednej strony przez opór materii, a z drugiej przez skuteczność działań struktur samorządowych oraz ich zasobność rzeczowo-finansową[1].

Choć istota samorządności terytorialnej tkwi we współdecydowaniu o warunkach życia i we wspólnym działaniu na rzecz ich poprawy, to jednak uzyskany efekt mieć będzie zarówno wymiar osobowy, jak i społeczny. Wymiar osobowy przejawiać się będzie przede wszystkim w działaniu na rzecz zagwarantowania w miejscu zamieszkania możliwości pełnej realizacji praw osobowych i obywatelskich, natomiast wymiar społeczny obejmować będzie przede wszystkim środowisko życia człowieka, naturalne i sztuczne, zwłaszcza jego stan, jakość, funkcjonalność, zorganizowanie oraz estetykę.

Przy przyjęciu takiego stanowiska, podstawowymi celami działań terytorialnych struktur samorządowych będą:

– działania na rzecz zagwarantowania w miejscu zamieszkania praw osobowych i obywatelskich,

– kształtowanie własnego, lokalnego środowiska życia.

Nie oznacza to negowania istnienia innych ważnych celów, dla realizacji których koniecznym miejscem jest teren zamieszkania. Te dwa wskazane wydają się jednak zasadniczymi dla działania samorządu terytorialnego.

---

[1] Por. **J. Regulski**: Miasto, samorząd i reforma gospodarcza. Przegląd Powszechny 1983, nr 4; **R. Domański, W. Pańko, A. Piekara**: Odpowiedź na ankietę KPZK PAN. W: Podział administracyjny kraju. Red. A. Stasiak. Biuletyn KPZK PAN nr 126. Warszawa 1984, s. 41 - 48, 102 - 124.

3. Spośród różnie formułowanych praw osobowych podstawowe znaczenie mają: prawo do wolności oraz prawo do rozwoju, natomiast z praw obywatelskich za szczególnie ważne uznać należy prawo do życia rodzinnego, wykształcenia, opieki zdrowotnej, swobodnego rozwoju fizycznego i intelektualnego oraz wyrażania własnych poglądów[2]. Realizacja praw osobowych i obywatelskich dokonuje się w konkretnych systemach społeczno-ustrojowych, a geograficznie umiejscowiona jest w najbliższym środowisku życia i pracy jednostki.

Dla zagwarantowania praw osobowych i obywatelskich tworzą się określone struktury społeczne będące przejawem aktywnego życia obywatelskiego. Z samych zaś planów i zamierzeń w tym względzie wynika cały zespół działań, które powinny zostać podjęte w miejscu zamieszkania konkretnych społeczności.

Zagwarantowanie prawa do życia oznacza m.in. rozwój opieki zdrowotnej, utrzymanie odpowiedniej jakości środowiska przyrodniczego, zaopatrzenie w artykuły żywnościowe, umożliwienie odpoczynku po pracy i regeneracji sił, ochronę nietykalności osobistej itp. Prawo do wolności obok swobody głoszenia własnych poglądów obejmuje także wolność religijną oraz prawo do organizowania się dla realizacji różnych celów, w tym także podejmowania i prowadzenia różnych form działalności społecznej i gospodarczej. Natomiast prawo do rozwoju stwarza warunki do wzrostu twórczej aktywności człowieka oraz do ilościowego i jakościowego pomnażania dobra indywidualnego i społecznego.

Prawo do życia rodzinnego obejmuje cały zespół warunków gwarantujących funkcjonowanie gospodarstwa domowego i rodziny. Prawo do wykształcenia nakłada obowiązek organizowania i prowadzenia systemu edukacyjnego na różnych poziomach wykształcenia. Ten sam aspekt zawierają: prawo do opieki zdrowotnej oraz prawo do rozwoju fizycznego i intelektualnego. Z pierwszym wiąże się organizacja i funkcjonowanie sieci placówek opieki zdrowotnej, natomiast z drugim organizacja systemu kultury i sztuki oraz wypoczynku, sportu i rekreacji. Zagwarantowaniem prawa do wyrażania poglądów może być tworzenie prawnych i instytucjonalnych podstaw funkcjonowania kościołów i innych związków wyznaniowych, organizacji społecznych, partii politycznych, stowarzyszeń, środków społecznego przekazu itp.

Lokalny charakter działań na rzecz zagwarantowania praw osobowych i obywatelskich oraz cele wynikające z realizacji tych praw narzucają same z siebie potrzebę samoorganizowania się społeczeństwa i jego integracji w miejscu zamieszkania. Ta potrzeba, a właściwie konieczność samoorganizacji umacniana jest tworzącą się więzią wspólnotową mieszkańców określonego terenu, realizujących konkretne cele, zaspokajających określone potrzeby, działających w słusznej, z własnego punktu widzenia sprawie.

Podstawowym celem działalności samorządowej na szczeblu lokalnym jest także organizacja środowiska życia w miejscu zamieszkania, będąca w pewnym sensie działaniem na rzecz zagwarantowania praw osobowych i obywatelskich. Zasadność wydzielenia tego celu wynika z:

— istoty samorządu terytorialnego jako faktycznego gospodarza terenu,

---

[2] Por. **A. Grzegorczyk**: Filozofia czasu próby. PAX. Warszawa 1984; **J. Majka**: Etyka działalności gospodarczej. Wrocław 1982.

– społecznego charakteru struktur samorządowych i społecznego wymiaru działań – w interesie wszystkich mieszkańców,

– terytorialności działań i lokalnego wymiaru ich skutków.

Mówiąc o środowisku życia człowieka jako głównym przedmiocie zainteresowań i działań samorządu terytorialnego, myśli się o złożonym systemie ekologiczno-społeczno-ekonomicznym, utworzonym z elementów naturalnych i sztucznych oraz różnego rodzaju struktur organizacyjno-funkcjonalnych[3]. Środowisko życia człowieka jest to zatem zbiór różnego rodzaju elementów przyrodniczych i antropogenicznych występujących na konkretnym obszarze, których stan, intensywność i struktura umożliwiają życie mieszkańcom i decydują o zaspokojeniu podstawowych potrzeb społecznych.

Dla samorządów terytorialnych zasadnicze znaczenie mieć będzie zbiór składników tak określonego środowiska, które w zasadniczym stopniu kształtują jakość życia w miejscu zamieszkania, a więc przyroda i tzw. zagospodarowanie, obejmujące swym zasięgiem infrastrukturę techniczną i społeczną. Tego rodzaju selekcja nie oznacza jednak, że pominięte będą inne elementy środowiska życia, np. techniczno-produkcyjne. Te jednak, bardziej związane z działalnością podmiotów gospodarczych, uwzględnione zostaną jedynie w takim stopniu, w jakim mają wpływ na poziom i warunki życia społeczności lokalnych oraz na przestrzenne zagospodarowanie terenu.

Elementy środowiska życia człowieka mają wymiar przestrzenny, są bowiem zlokalizowane w konkretnych miejscach, swoją wielkością, kształtem i objętością zajmują określony wycinek przestrzeni, a poprzez funkcjonowanie wytwarzają szereg relacji przestrzennego charakteru. Ten właśnie ich charakter sprawia, że wszelkie działania mające na celu tworzenie określonych układów organizacyjno-funkcjonalnych mieć będą charakter działań przestrzennych, nacechowanych zarówno racjonalnością, jak i efektywnością w wymiarze ekonomicznym i społecznym.

Kompleksowy czy systemowy ich charakter przesądza o tym, że procesu kształtowania środowiska życia człowieka nie da się zrealizować bez całościowego uwzględnienia jego wzajemnie powiązanych elementów, z respektowaniem przestrzennego wymiaru samych elementów, ich wzajemnych relacji oraz relacji tych elementów z miejscem lokalizacji. Choć dwa podstawowe cele działalności samorządów terytorialnych potraktowano w tym miejscu rozłącznie, to jednak należy wyraźnie podkreślić znaczny stopień wzajemnej ich integracji, na co już zresztą wskazywano. Zagwarantowanie podstawowych praw osobowych i obywatelskich dokonuje się bowiem przez organizację przestrzeni życia w miejscu zamieszkania. Biorąc zaś pod uwagę fakt, że głównym zadaniem niniejszego opracowania pozostaje prezentacja problematyki planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym, cele działania samorządów terytorialnych, dla których realizacji niezbędne jest opracowanie planu przestrzennego zagospodarowania, sprowadzić można do kształtowania środowiska życia człowieka w miejscu zamieszkania. Procesem kształtowania środowiska życia człowieka jest gospodarka prze-

[3] Por. J. Mc Hale: Człowiek i środowisko. PWN. Warszawa 1975; J. Parysek: Treść i metody opracowania planu przestrzennego zagospodarowania podstawowej jednostki terytorialnej. W: Modele planów terytorialnych jednostek podstawowych. Red. L. Wojtasiewicz. Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu. Seria I, 1988, z. 171, s. 98 - 124.

strzenna, dla której scenariuszem zawsze będzie plan przestrzennego zagospodarowania[4].

Trudno jest sobie zatem wyobrazić rozwój miasta i gminy bez uprzedniego opracowania planu przestrzennego zagospodarowania, wskazującego:

– jaki stan zagospodarowania przestrzennego przedmiotu zainteresowania chcemy uzyskać,

– jaki uzyskany układ strukturalno-przestrzenny będzie zaspokajać podstawowe potrzeby mieszkańców w miejscu ich zamieszkania i jakie funkcje zewnętrzne względem tego obszaru będzie spełniać,

– w jaki sposób będzie musiało następować przejście od stanu istniejącego do najbardziej pożądanego i prawdopodobnego stanu perspektywicznego (docelowego).

4. Proces kształtowania środowiska życia mieszkańców konkretnego obszaru ma charakter ciągły, zróżnicowany w czasie i przestrzeni i nie jest możliwy, jak to już zaznaczono, bez odpowiedniego planu przestrzennego zagospodarowania. Taki plan będzie modelem kształtowania środowiska życia mieszkańców danej jednostki terytorialnego podziału kraju. Jako zbiór różnych informacji przedstawiać on będzie uznany przez samorząd terytorialny za najbardziej odpowiedni i realny model struktury środowiska życia, jej funkcjonowania oraz opis sposobu realizacji tego celu. Wizja stanu środowiska, jaki pragnie się uzyskać, potrzebna jest do zawiadywania jednostką przestrzenną, kształtowania jej społeczno-ekonomicznych struktur funkcjonalnych, koordynacji i harmonii różnych dziedzin życia społecznego, zaprowadzenia estetyki i ładu przestrzennego, utrzymania określonego poziomu relacji techniczno-ekonomicznych, łagodzenia konfliktów: przyroda – człowiek oraz podmioty gospodarcze – mieszkańcy itp. Wizji takiej może dostarczyć tylko perspektywiczny plan przestrzennego zagospodarowania danej jednostki przestrzennej.

Potrzebę czy nawet konieczność posiadania planu jako scenariusza rozwoju dodatkowo uzasadniają własności podstawowej jednostki terytorialnego podziału kraju jako obszaru o konkretnej wielkości, określonym kształcie oraz cechach przyrodniczych i społeczno-ekonomicznych, co nazwać można przestrzennym jej charakterem. Plan przestrzennego zagospodarowania jest pewną koncepcją stanu zagospodarowania określonego obszaru, mieszczącą się w przedziale między potrzebami społecznymi a możliwościami: środowiskowymi, technicznymi i ekonomicznymi. Koncepcja ta uwzględnia także pewne, ogólne własności każdego obszaru, tj.: publiczny jego charakter (użytkowany przez wszystkich mieszkańców terenu); ograniczoną pojemność fizyczną i ekologiczną; określoną wartość dla użytkowników poszczególnych terenów; specyfikę przekształcenia środowiska przyrodniczego i jego intensywność (teren wiejski, obszar rolniczy i leśny, miasto, strefa podmiejska, obszar górniczy, aglomeracja przemysłowa itp.).

Te ogólne własności określą przede wszystkim zasady kształtowania środowiska życia mieszkańców jednostki przestrzennej oraz wyznaczą w ogólnym zarysie specyfikę

[4] Por. **J. Regulski**: Wstęp do programowania przestrzennych badań naukowych. Materiały i Studia IPPPW. PWN. Warszawa 1971; **Z. Dembowska**: Planowanie przestrzenne w ujęciu systemowym. PWN. Warszawa 1978; **R. Domański**: Podstawy planowania przestrzennego. PWN. Warszawa 1989; **J. Parysek**: Treść i metody.

planu[5]. Własności szczegółowe zadecydują natomiast o konkretnych celach rozwoju przestrzennego. Dość często przyjmuje się, że z własności szczególnych wynikają czynniki (bariery) rozwoju, wśród których wymienić można takie, jak:

– zasoby jednostki przestrzennej, w tym także ich rodzaj, wielkość, stan, jakość, możliwość pozyskania, efektywność pozyskania (surowce mineralne, woda, gleby, mikroklimat, szata roślinna, zasoby majątkowe, produkcja surowców rolniczych i leśnych itp.),

– tzw. czynnik ludzki, czyli liczba ludności, jej struktura według płci i wieku, struktura społeczno-zawodowa, poziom wykształcenia, umiejętności i tradycja pracy, dyscyplina, uznawane wartości i idee, hierarchia potrzeb, rozmieszczenie ludności i stopień jej przestrzennej koncentracji itp.,

– struktura społeczno-gospodarcza obszaru i poszczególnych jego jednostek strukturalnych,

– struktura przestrzenna obszaru, zarówno w ujęciu strukturalnym, jak i funkcjonalnym[6].

Plan nie rozwiąże wszystkich problemów kształtowania środowiska i z tych względów będzie musiał ograniczyć się jedynie do podstawowych, które dla różnych obszarów w ramach danej jednostki mogą być inne. Będą one z całą pewnością odmienne dla miast i dla wsi, dla obszarów przemysłowych i rolniczych, turystyczno-rekreacyjnych i obszarów zurbanizowanych.

Reasumując powyższe rozważania przyjąć należy, że plan przestrzennego zagospodarowania podstawowej jednostki terytorialnego podziału kraju (gminy) będzie koncepcją przestrzennego rozwoju tej jednostki wynikającą, jak to już zaznaczono, z potrzeb społecznych, możliwości ich pokrycia w ramach posiadanej własności, a także możliwości świadczenia funkcji zewnętrznych, która jednocześnie bierze pod uwagę społeczny charakter terenu, ograniczoną jego pojemność fizyczną i ekologiczną oraz zróżnicowaną wartość bezwzględną dla poszczególnych użytkowników[7].

5. Przyjąć można, że plan przestrzennego zagospodarowania podstawowej jednostki terytorialnego podziału kraju pełnić będzie następujące funkcje: koncepcyjną, koordynacyjno-dyspozycyjną, decyzyjną, informacyjną.

Funkcja k o n c e p c y j n a wyrażać się będzie w istnieniu docelowej (na pewien okres, np. 10 - 20 lat) koncepcji społeczno-ekonomicznej struktury przestrzennej jednostki, jaką zamierza się osiągnąć w wyniku sterowania jej rozwojem. Koncepcja ta powinna być zawarta w trzech składowych częściach planu, tj. w planie struktury,

---

[5] Por. **W. Pietraszewski**: Cechy polskiej przestrzeni. W: Problemy polskiej przestrzeni. Red. A. Kukliński. Biuletyn KPZK PAN nr 118. Warszawa 1982.

[6] Por. **J. Parysek, L. Wojtasiewicz**: Metody analizy regionalnej i planowania regionalnego. Studia KPZK PAN nr 69. Warszawa 1979; **W. Maik, J. Parysek, L. Wojtasiewicz**: Podstawowe zagadnienia identyfikacji barier wzrostu w gospodarce przestrzennej. W: Bariery wzrostu w gospodarce przestrzennej. Biuletyn KPZK PAN nr 123. Warszawa 1978, s. 22 - 31; **W. Maik, J. Parysek**: Klasyfikacja i charakterystyka barier wzrostu w gospodarce przestrzennej. Biuletyn KPZK PAN nr 99. Warszawa 1978, s. 32 - 57; **J. Parysek**: Treść i metody.

[7] Por. **W. Pietraszewski**: Cechy polskiej przestrzeni.

funkcjonowania i działania[8]. Plan struktury opisywać będzie przyszłe własności strukturalne tej jednostki, plan funkcjonowania wskaże, w jaki sposób utworzona struktura służyć będzie mieszkańcom, zaspokajając ich potrzeby, natomiast plan działania zawierać będzie informacje, w jaki sposób dokonać należy przejścia ze stanu istniejącego do pożądanego oraz jak zapewnić uzyskanej strukturze zakładane funkcje.

Funkcja k o o r d y n a c y j n o-d y s p o z y c y j n a wynikać będzie z przyjętej w planie koncepcji przestrzennego rozwoju jednostki. Chodzić tu przede wszystkim będzie o uwzględnienie ogólnych właściwości obszaru stanowiącego przedmiot planowania, o łagodzenie przestrzennych sytuacji konfliktowych, dysponowanie materialną własnością samorządu, podejmowanie i realizowanie tzw. inwestycji wspólnych i innych działań oszczędnościowych[9].

Funkcja d e c y z y j n a odnosi się przede wszystkim do zasad użytkowania ziemi i udzielania zezwoleń lokalizacyjnych oraz do ochrony terenów użytkowanych rolniczo, ochrony wartości kulturowych (zabytki, zabudowa, układ osadniczy, założenia parkowe). Wiąże się ona także z organizacją przedsięwzięć na rzecz rozwoju gospodarczego, zarówno tzw. zachęcająco-stymulacyjnych, jak i z podejmowaniem konkretnych decyzji organizacyjnych lub inwestycyjnych.

Funkcja i n f o r m a c y j n a planu wynikać będzie z jego treści. Zawarte w planie decyzje, projekty decyzji, przewidywania, uzasadnienia i wyjaśnienia służyć będą prowadzonej na bieżąco gospodarce przestrzennej. Dzięki posiadanej informacji będzie można z jednej strony znajdować i wykorzystywać czynniki rozwoju, z drugiej zaś – zdawać sobie sprawę z występujących barier i ograniczeń.

Wymienione funkcje planu tylko w sposób ogólny określą jego treść. Szczegóły wynikać będą z własności społeczno-ekonomicznych i przyrodniczych obszaru, występujących potrzeb społecznych oraz zarysowanych na tym tle celów.

Treść planu przestrzennego zagospodarowania musi być odpowiedzią na 6 standardowych pytań: co? gdzie? kiedy? w jaki sposób? jakim kosztem? dlaczego? Treść ta musi się jednak także odnosić do konkretnych problemów przestrzennych, które dla różnych obszarów przyjmą różną konfigurację rodzajową.

W tym opracowaniu przedstawione zostaną tylko zasadnicze problemy dwóch kategorii jednostek przestrzennych, tj. miast i obszarów wiejskich, które powinny znaleźć rozwiązanie w planie przestrzennego zagospodarowania. Będą to zagadnienia, z jakimi mamy do czynienia w przypadku typowego miasta i typowego obszaru wiejskiego, bez wnikania w szczegółowe ich funkcje. Część problemów będzie oczywiście taka sama dla miast i dla wsi, choć rozwiązanie ich, szczególnie w sensie technicznym, będzie się różnić.

Problemami wspólnymi, których rozwiązanie uwzględniać powinien plan przestrzennego zagospodarowania, będą zagadnienia użytkowania ziemi oraz kształtowania sieci infrastruktury technicznej i społecznej, zaspokajającej podstawowe potrzeby społeczne, zwłaszcza bytowe, mieszkańców. Chodzić będzie przede wszystkim o stwo-

[8] Por. **J. Regulski**: Wstęp do programowania.

[9] Por. **J. Kołodziejski**: Geneza, funkcjonowanie oraz ocena sytuacji konfliktowych w gospodarce przestrzennej Polski. W: Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski. Biuletyn KPZK PAN nr 123. Warszawa 1983, s. 134 - 148.

rzenie przestrzennego układu infrastruktury technicznej, która zagwarantuje możliwie największej liczbie mieszkańców dobrą dostępność w miejscu zamieszkania do:

– sieci elektrycznej, a także gazowej i cieplnej.

– sieci wodociągowej i kanalizacyjnej (wraz z oczyszczalnią ścieków),

– sieci łączności przewodowej i bezprzewodowej (telefon, telex, telefax itp.),

– sieci stacji radiowych i telewizyjnych,

– sieci publicznej komunikacji pasażerskiej (pociąg, trolejbus, tramwaj, kolejka miejska itp.).

Tworzony przestrzenny układ sieci infrastruktury społecznej powinien umożliwić w pobliżu miejsca zamieszkania dobry dostęp do punktu sprzedaży artykułów codziennego użytku, a w niedalekiej odległości dostęp do punktów sprzedaży innych dóbr i usług, szkoły podstawowej i przedszkola, punktu pomocy lekarskiej (ogólnej i specjalistycznej), punktu ochrony przeciwpożarowej, kościoła i innych miejsc kontaktów społecznych. Inne elementy zagospodarowania infrastrukturalnego pojawiać się będą wraz ze wzrostem stopnia hierarchii funkcjonalnej ośrodka, będącego miejscem lokalizacji sieci urządzeń i instytucji infrastruktury.

Odnośnie do użytkowania ziemi plan przestrzennego zagospodarowania podstawowej jednostki terytorialnej powinien prezentować koncepcję przeznaczenia terenu na różne cele. Koncepcja ta powinna uwzględniać:

– ochronę terenów użytkowych rolniczo i innych o wysokich wartościach użytkowo-rolniczych,

– ochronę obszarów leśnych oraz obszarów o historycznej wartości zagospodarowania, zabudowy itp.,

– zmianę uciążliwych dla człowieka i środowiska przyrodniczego oraz nieefektywnych form użytkowania ziemi na formy bardziej korzystne w tym względzie,

– wyznaczenie obszarów pod różne formy użytkowania ziemi,

– zagospodarowanie obszarów nieużytków oraz rekultywacją terenów zdewastowanych.

Wspólnym celem planu przestrzennego zagospodarowania miast i wsi będzie także przeciwdziałanie bezrobociu przez uruchamianie różnych nowych form aktywności gospodarczej.

Podstawowe problemy planowania rozwoju miast wynikać będą przede wszystkim ze specyfiki tej jednostki przestrzennej jako całkowicie sztucznego elementu środowiska życia i do tego funkcjonującego niekiedy w układach patologicznych. Rozwiązania wymagają podstawowe elementy środowiskowe miasta oraz problemy egzystencjalne i psychospołeczne zamieszkującej tam ludności. W przypadku warunków środowiskowych podstawowego znaczenia nabierają problemy: terenu pod zabudowę miejską, rozładowania dużej gęstości zaludnienia, zatłoczenia ulic, rewaloryzacji zabytkowych układów urbanistycznych, mieszkaniowe, w tym brak mieszkań, dewastacji substancji mieszkaniowej, niekontrolowanego rozwoju prymitywnych form budownictwa mieszkaniowego, restrukturyzacji i przemieszczeń przypadkowo zlokalizowanych zakładów przemysłowych, sprawy zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania i utylizacji odpadów i ścieków itp. W przypadku warunków egzystencji ludności plan powinien starać się rozwiazać problemy: bezrobocia, pogarszających się warunków życia, rozszerzającej się sfery ubóstwa społecznego, złego wyżywienia, stanu sanitarnego miast, sze-

BIBLIOTEKA AE Poznań

rzenia się chorób, wyalienowania człowieka w sztucznym i „niewydolnym" środowisku życia, rozwoju zjawisk i procesów patologicznych itp.

Odnośnie do rozwoju wsi uwaga samorządów terytorialnych (zatem i planów) koncentrować się powinna na zagadnieniach: rozwoju efektywności produkcji rolnej, organizacji sieci placówek obsługi rolnictwa, poprawy warunków życia, bytu i pracy ludności wiejskiej, szczególnie rolniczej i ludzi młodych, poprawy relacji ekologicznych w lokalnych ekosystemach.

Jeśli przyjmiemy , że wyznaczenie celów wspólnych dla miasta i wsi zarysuje ogólną koncepcję rozwoju przestrzennego danej jednostki administracyjnej, to określenie celów indywidualnych (specyficznych dla poszczególnych miast i terenów wiejskich) przybliży koncepcję rozwoju przestrzennego dla właściwego konkretnego obszaru oraz potrzeb jego mieszkanców. W planowaniu rozwoju przestrzennego miasta powinny zostać wykorzystane metody wypracowane na gruncie planowania urbanistycznego, jednak wzbogacone o wątki: ekologiczny, społeczny i ekonomiczny, podczas gdy w planowaniu obszarów wiejskich korzystać należy z dorobku planowania regionalnego, urbanistycznego oraz zyskującego na znaczeniu – planowania lokalnego.

6. Uczestnikami procesu planowania, który ze swej natury ma charakter społeczny, są: społeczność lokalna, organ przedstawicielski (władza lokalna), pracownicy nauki, podmioty gospodarcze oraz specjalistyczne jednostki wykonujące opracowania planistyczne[10]. Rola poszczególnych uczestników procesu planowania, ujęta bardzo syntetycznie, przedstawia się następująco:

– społeczność lokalna określa potrzeby, ocenia istniejącą sytuację w zakresie możliwości pokrycia tych potrzeb, wnosi poprawki do wstępnie zarysowanej koncepcji rozwoju, zgłasza sprzeciw,

– organ przedstawicielski dokonuje hierarchizacji potrzeb, potrzeby zmienia na konkretne zadania planistyczne, zarysowuje ogólne założenia planu, zleca lub wykonuje plan (jako scenariusz rozwoju przestrzennego), gwarantuje realizację przyjętych założeń, prowadzi gospodarkę w skali lokalnej,

– podmioty gospodarcze, realizując własne cele, stosują się do założeń planu, uczestniczą w jego realizacji, informują samorząd o swych zamierzeniach rozwojowych, szczególnie dotyczących miejsca lokalizacji,

– pracownicy nauki opracowują podstawy teoretyczno-metodologiczne planowania, współuczestniczą w tworzeniu koncepcji przestrzennego zagospodarowania, służą fachowymi radami,

– jednostki planistyczne (zewnętrzne albo podporządkowane strukturom samorządowym) opracowują plan, będący najlepszą w ich przekonaniu i stosownie do oczekiwań oraz preferencji mieszkanców koncepcją przestrzennej organizacji środowiska życia mieszkańców danego obszaru.

Efektem współdziałania wymienionych wyżej uczestników społecznego procesu planowania będzie plan, obejmujący część tekstową, tabelaryczną i kartograficzną.

W świetle dotychczasowych doświadczeń, analizy stanu i rozmieszczenia kadr kwalifikowanych w dziedzinie planowania terytorialnego oraz znajomości profilu kształce-

[10] **Z. Dembowska**: Planowanie przestrzenne.

nia specjalistycznego wyższych uczelni, można na najbliższe kilka lat przyjąć zasadę powołania w większych jednostkach terytorialnych (gminach i miastach) własnych, samorządowych biur planowania i gospodarki lokalnej oraz stopniowego organizowania rejonowych biur lub pracowni planowania zaspokajających potrzeby pozostałych gmin. Tego typu placówki powinny być profesjonalnymi biurami badawczo-projektowymi, pracującymi zarobkowo. Jednocześnie założyć należy, że w każdej jednostce przestrzennej, w której nie będzie samorządowej jednostki planowania, przewidziane będzie stanowisko d/s planowania i gospodarki lokalnej (przestrzennej).

Ani gospodarki przestrzennej, ani planowania nie da się zrealizować bez odpowiednich nakładów finansowych. Cele, jakie stawia się przed systemem terytorialnego planowania przestrzennego i gospodarki o lokalnej skali przestrzennej, są jednak na tyle ważne, że dla całego tego przedsięwzięcia muszą się znaleźć środki w budżecie terenowym lub w innych funduszach samorządu terytorialnego.

Jako nierozwiązany pozostaje problem relacji: planowanie lokalne – planowanie regionalne, jakkolwiek założyć należy pewną, uzasadnioną nadrzędność rozwiązań przestrzennych – regionalnych nad lokalnymi. Plany regionalne, w porównaniu z planami gminnymi, powinny być bardziej ogólne. Sądzić jednak należy, że planowanie regionalne nic nie traci ze swego aktualnego znaczenia, wręcz przeciwnie – zyska rangę narzędzia sterowania rozwojem regionu (województwa). Zagadnienia te nie są jednak tematem rozważań niniejszego opracowania, choćby z tego względu, że cele i zadania planu lokalnego (przestrzennego zagospodarowania) powiązano silnie z istotą samorządu terytorialnego i podstawowymi celami jego działań.

7. W prezentowanym opracowaniu przedstawiono jedynie zarys pewnej filozofii planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym, będącego, jak się wydaje, w kręgu zainteresowania i gestii samorządów terytorialnych. Sądzić należy, że potrzebę czy konieczność organizacji i realizacji takiego planowania uzasadniono w stopniu dostatecznym. Bez względu na to, jaki się przyjmie punkt widzenia, potrzeba zaprowadzenia ładu przestrzennego w środowisku życia człowieka i efektywnego kształtowania struktury tego środowiska jawi się jako pilna konieczność. Taki punkt widzenia przyjąć trzeba tym bardziej, jeśli zakłada się, że planowanie przestrzenne jako proces projektowo-decyzyjny musi doprowadzić do:

– rozwiązywania i rozwiązania konfliktów przestrzennych w dziedzinie użytkowania walorów środowiska, terenu, konkurencyjnych lokalizacji,

– stworzenia dobrego lub lepszego, niźli jest, środowiska życia człowieka, którego jakość stanowi gwarancję zdrowego, cywilizowanego i kulturalnego życia,

– realizacji szerszego programu społecznego prowadzącego do powstania materialnych i organizacyjnych warunków zagwarantowania każdemu mieszkańcowi danego terenu odpowiednich warunków życia (standardu), określonych przez stan i strukturę środowiska życia[11]. Realizacja tych celów planowania nie jest niczym innym, jak zagwarantowaniem warunków realizacji praw osobowych i obywatelskich oraz kształtowaniem możliwie najlepszego środowiska życia w miejscu zamieszkania.

[11] Por. A. Faludi: A reader in planning theory. Pergamon Press. Oxford 1971.

W tej sytuacji należy odrzucić domysły czy przekonania, że lokalne planowanie przestrzenne to tworzenie od nowa dawnej fikcji przodującej i postępowej gospodarki planowej lub ograniczenie wolności osobistej mieszkańców i ich prawa do decydowania o własnym środowisku życia. Środowisko życia człowieka, przyrodnicze i tzw. sztuczne, jest bardzo cennym dobrem, a godność człowieka drogocenną wartością, przeto nie można tworzyć takiej sytuacji, w której bezładne przestrzennie działania woluntarystyczne uzyskają prawo obywatelstwa w myśleniu i działaniu społecznym. Planowanie przestrzenne jest zatem dla tworzących się struktur samorządowych koniecznością, z którą nie tylko trzeba się zmierzyć, ale której także należy sprostać.