

JERZY J. PARYSEK

Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu

SYSTEMY LOKALNE W GOSPODARCE PRZESTRZENNEJ

Abstract: Local Systems in Spatial Management. Local territorial social systems are basic units within which spatial management is planned and implemented in Poland. The role of local units in socio-economic life and spatial management has increased significantly as a result of a crisis in regional economies and ongoing global processes. In the communes that have joined the globalisation process, socio-economic development is being achieved not only by making use of local growth factors and considering the needs of local communities. A local system like a commune is both an object and a subject of spatial management in the Polish legal system. The object is the territory of the commune, or more precisely its development; and the subject, the local community. It is the task of commune residents to work out the principles of their spatial development policy, which should be put down in a Study of the Conditions and Directions of Spatial Development, and to define land-use patterns and ensure spatial order, which is supposed to be guaranteed by a Local Spatial Development Plan, a local legal act binding on both, the commune residents and the economic entities carrying out their activities on the territory of the commune.

Wstęp

Rozważania na temat systemów lokalnych, dotyczące zwłaszcza ich miejsca i znaczenia w gospodarce przestrzennej, wymagają każdorazowo odniesienia do sytuacji prawnej, w jakiej gospodarka przestrzenna ma być prowadzona. Wiadomo bowiem, że zarówno ustrój państwowy i samorządowy danego państwa, jak i funkcjonujący system prawny określają przedmiot i podmiot gospodarki przestrzennej oraz wyznaczają dość jednoznacznie pole i zakres rozwiązań, formułowanych zarówno w odniesieniu do kierunków polityki przestrzennej, jak i do zakładanego modelu użytkowania ziemi. Szeroko

pojmowana gospodarka przestrzenna, a zwłaszcza jeden z jej podstawowych składników o prospektywnym charakterze, czyli planowanie przestrzenne, są więc w poważnym stopniu zdeterminowane zapisem obowiązujących regulacji prawnych. Taka sytuacja występuje nie tylko w Polsce, ale prawdopodobnie w niemal wszystkich innych krajach europejskich. Nie wyklucza to jednak pewnych rozważań ogólnych dotyczących pojmowania systemów lokalnych, jako przedmiotu gospodarki przestrzennej, mających bardziej ogólny sens.

Celem prezentowanego opracowania jest określenie miejsca i roli systemów lokalnych w gospodarce przestrzennej Polski. Jest oczywiste, że realizacja tego celu wymaga jednak uprzedniej prezentacji przyjmowanego poglądu na temat systemów lokalnych, zwłaszcza zaś pojmowania ich w kategoriach natury, właściwości, wielkości i zróżnicowania jakościowego. Przyjmując bowiem model podejścia systemowego i posługując się definicją terytorialnego systemu społecznego sformułowaną przez Chojnickiego (1992), można rozważać różne ujęcia systemowe oraz brać pod uwagę co najmniej kilka różnej natury systemów lokalnych, których struktura i organizacja przestrzenna będą narzucać podmiotom gospodarki przestrzennej zakres problemowy i możliwe do przyjęcia rozwiązania. Rozróżnienie natury systemu, przede wszystkim jego organizacji, struktury, funkcjonowania i charakteru czy rodzaju ma więc w gospodarce przestrzennej podstawowe znaczenie, zwłaszcza z potraktowaniem jej jako działalności praktycznej.

1. Lokalność i systemy lokalne a gospodarka przestrzenna

Przymiotnik *lokalny* jest zazwyczaj odnoszony do rzeczy, zdarzeń i procesów, które występują w ściśle określonym (danym) miejscu. Występowaniu tych rzeczy, zdarzeń i procesów towarzyszy współwystępowanie innych, co oznacza ich bliskość czy też sąsiedztwo. Termin *lokalny* wskazuje także na dość ścisły związek rzeczy, zdarzenia czy procesu z miejscem położenia. Określa nie tylko ich charakter ale również wymiar przestrzenny.

Słowniki języka polskiego, jako synonimy terminu *lokalny* podają: *tutejszy*, *miejscowy*, *provincjonalny*, *endemiczny* zaś jako antonimy: *globalny*, *ogólny*, *generalny*.

W prezentowanym opracowaniu jest stosowane pojęcie systemu lokalnego, rozumianego jako całościowy i spójny, przestrzenny układ

funkcjonalny, którego elementy cechuje wzajemne sąsiedztwo oraz dość silne relacje przestrzenne. Tak rozumiane systemy są przedmiotem rozważań pracy.

Lokalne systemy gospodarki przestrzennej są lokalnymi systemami terytorialnymi, a konkretnie jednostkami terytorialnego podziału kraju niewielkiej skali przestrzennej, w ramach których, zgodnie z obowiązującym prawem, prowadzi się gospodarkę przestrzenną. Taki system reprezentuje gmina.

W literaturze anglosaskiej dotyczącej planowania przestrzennego i gospodarki przestrzennej, za lokalne uważa się jednostki dwóch najniższych szczebli podziału terytorialnego kraju. Odniesienie tej sytuacji do warunków polskich nakazywałoby, jako jednostki lokalne, traktować zarówno gminy, jak i powiaty. Takie podejście nie jest niestety uzasadnione w odniesieniu do gospodarki przestrzennej. Regulacje prawne, za podstawową jednostkę gospodarki przestrzennej (choć *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nie zawiera terminu gospodarka przestrzenna, a tylko planowanie przestrzenne i zagospodarowanie przestrzenne), uznają gminę. Oczywiście, także na wyższych szczeblach terytorialnego podziału kraju mamy do czynienia z planowaniem przestrzennym i gospodarką przestrzenną, jednak jest to przede wszystkim działalność o charakterze koncepcyjnym i strategicznym, nie zaś decyzyjnym, jak na szczeblu gminnym. W świetle polskiego prawa, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, w sensie podejmowania i realizowania decyzji przestrzennych, dokonuje się wyłącznie w układzie gminnym. Z tych więc względów, za system lokalny będący podstawowym przedmiotem gospodarki przestrzennej w Polsce uważa się gminę. Oczywiście gminę traktowaną jako terytorialny system społeczny, bez względu na to, jak interpretuje się składniki, relacje i środowisko tego systemu (Chojnicki 1992; Parysek 1997; Howe, Langdon. 2002).

2. Systemy lokalne we współczesnym świecie

Wydaje się, że w okresie postępującej globalizacji, rola systemów lokalnych w życiu gospodarczym i społecznym nie tylko nie straciła, ale wręcz zyskała na znaczeniu. Warto przypomnieć, że pierwszym czynnikiem, który doprowadził do rozwoju gospodarki lokalnej, był kryzys gospodarki regionalnej. Początki tego kryzysu dały się zauważyć już pod koniec lat 70. (Albrechts, Moulaert, Roberts, Swyngedouw 1989; Al-

brechts, Swyngedouw 1989; Lamboy 1990; Mazza 1990; Robeek 1990; Swyngedouw 1997).

Prawdopodobnie kolejnym, ważnym czynnikiem rozwoju gospodarki lokalnej jest proces globalizacji, prowadzący do przestrzennej polaryzacji kosztów i efektów działalności gospodarczej. Biegunowy charakter układu rozwoju społeczno-gospodarczego *global – local* staje się coraz bardziej wyraźny. Jest to oczywiste wtedy, kiedy dla maksymalizacji efektów ekonomicznych w skali globalnej, poszukuje się najbardziej korzystnych rozwiązań w skali lokalnej. Rola miejsca w prowadzeniu działalności gospodarczej znana jest przynajmniej od 200 lat, jednak poszukiwania takich korzystnych miejsc ograniczały się zwykle, pomijając okres kolonialny, do skali regionalnej i krajowej. Kryzys fordyzmu, modelu gospodarki dominującego w rozwiniętych krajach świata w latach 1950-1980 i jego zastąpienie modelem gospodarki elastycznej, a ostatnio gospodarki opartej na wiedzy, przeniósł rachunki ekonomiczne ze skali narodowej i regionalnej wyraźnie na poziomy – globalny i lokalny, co dobrze ujmuje nowy termin *glokalizacja gospodarki*. Współcześnie miejscem penetracji potencjalnych inwestorów jest w zasadzie cały świat, a pewnego rodzaju opozycja czy komplementarność układu globalnego i układów lokalnych, dyktuje dla każdej z tych skal przestrzennych, różne kierunki, cele i strategie rozwoju społeczno-gospodarczego. Coraz bardziej widoczne, odczuwalne i rozumiane są globalne oraz lokalne uwarunkowania rozwoju wielu sfer życia społecznego i gospodarczego oraz relacji społecznych, ekonomicznych, politycznych, kulturowych, co dodatkowo uwypukla i podkreśla zarysowującą się dychotomię, ale specjalnego charakteru. Procesy globalizacji mają w wielu przypadkach swoje lokalne uwarunkowania i w ten sposób są czynnikiem rozwoju lokalnego (Dematteis 2001; Knox 2002). Jednocześnie, w innych sytuacjach, swoje oddziaływanie ukazują tradycyjne czynniki rozwoju lokalnego, które gwarantują rozwój społeczno-gospodarczy w sytuacji, w której dana jednostka przestrzenna nie została włączona w układ globalny. W warunkach polskich, oddziaływanie czynników rozwoju lokalnego jest ciągle ważniejsze dla rozwoju lokalnego, a rola procesu globalizacji dotyczy tylko miejsc szczególnie korzystnych lokalizacyjnie (największych ośrodków miejskich i ich stref podmiejskich).

Lokalne oddziaływanie procesu globalizacji jest szczególnie dobrze widoczne w przypadku lokalnych rynków pracy. Poszukuje się taniej, ale dobrze wykształconej i elastycznej, lokalnie „umieszczonej” siły roboczej. W coraz większym stopniu wykorzystuje się, także inne, lokalnie zlokalizowane zasoby i czynniki rozwoju. Nie tylko lokalne

systemy infrastruktury, ale także rynki lokalne (np. rynek mieszkaniowy), lokalne zaplecza naukowe, szkolnictwo wyższe, a ponadto korzystny dla rozwoju, lokalny klimat społeczny, korzyści miejsca (tzw. *milieu*) oraz przychylne rozwojowi, lokalne struktury władzy (Parysek 1997; Parysek, Strykiewicz 2004). Ten kierunek orientacji polityki lokalizacyjnej wynika przede wszystkim z potrzeby, a nawet konieczności, utrzymywania przez firmy globalne lokalnych kooperantów (por. Cox 1992; Kelly 1999; Mazza 1990; Swyngedouw 1997).

Nie każda jednostka lokalna ma taką samą szansę i takie same możliwości partycypacji w procesie globalizacji i korzystania z jej efektów. W bardziej korzystnej sytuacji będą oczywiście gminy miejskie, zwłaszcza największe, o wysokim poziomie rozwoju i zróżnicowanej strukturze gospodarczej oraz dobrej, z punktu widzenia sieci powiązań globalnych, dostępności przestrzennej. W warunkach polskich będą to przede wszystkim największe miasta, zwłaszcza te, które wykształcają funkcje metropolitalne (Jałowiecki 2000; Parysek 2001, 2002).

Polskie systemy lokalne zyskały na znaczeniu w gospodarce przestrzennej po wprowadzeniu w 1989 r. nowych warunków ustrojowych. Przede wszystkim należy wymienić odtworzenie struktur społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza samorządów gminnych, ustawowo i z istoty rzeczy (samorządy jako władza lokalna, a zarazem reprezentant interesów miejscowej społeczności) odpowiedzialnych za rozwój społeczno-gospodarczy i zagospodarowanie przestrzenne. Właśnie decentralizacja władzy i nadanie samorządom terytorialnym kompetencji w zakresie opracowywania programów rozwoju społeczno-gospodarczego oraz koncepcji zagospodarowania przestrzennego (*studium uwarunkowań i planów*), uczyniły z tych struktur społecznych, podmioty gospodarki przestrzennej (Niewiadomski 2002; Parysek 1996a, 1996b, 1996c, 1997). Na drugim miejscu należy mieć na względzie gospodarkę rynkową, która stworzyła podmiotom gospodarczym możliwości wyboru rodzaju, a zwłaszcza miejsca prowadzenia działalności gospodarczej oraz otworzyła rynki nieruchomości (Chojnicki, Czyż, Parysek 1995, 1999).

Wszystko co napisano powyżej, jednoznacznie wskazuje na dużą rolę, jaką w gospodarce kraju i jego regionów (także w gospodarce globalnej) odgrywają i mogą odgrywać, lokalne terytorialne systemy społeczne. Szczególnie dużą rolę odgrywają natomiast w gospodarce przestrzennej, dla której gmina – lokalny terytorialny system społeczny jest przedmiotem, a społeczność lokalna – podmiotem prowadzonych działań.

3. Systemy lokalne w gospodarce przestrzennej Polski

Zapis *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* z 27 marca 2003 r. stanowi, że zarówno przedmiotem, jak i podmiotem planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce jest gmina. Przedmiotem planowania i zagospodarowania jest gmina pojmowana jako jednostka terytorialnego podziału kraju będąca lokalnym, terytorialnym systemem społecznym, zaś podmiotem, gmina rozumiana jako lokalna władza samorządowa. Władza tego poziomu hierarchicznego wyposażona jest bowiem w tzw. władztwo planistyczne, co oznacza jej pełną odpowiedzialność za planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, a zatem za gospodarkę przestrzenną (Niewiadomski 2002). Warto wyraźnie podkreślić, że takich kompetencji nie mają jednostki pozostałych szczebli terytorialnego podziału kraju, tj. województwa i powiaty. Podmiotowość i przedmiotowość gminy w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego gospodarki przestrzennej oznacza jej wyjątkową rolę w gospodarce przestrzennej Polski.

Istnieją różne sposoby przedmiotowego pojmowania gminy. Wydaje się jednak, że szczególnie korzystne z punktu widzenia gospodarki przestrzennej, jest jej pojmowanie jako terytorialnego systemu społecznego (Chojnicki 1992; Parysek 1997; Howe, Langdon 2002). W literaturze można znaleźć różne definicje systemów terytorialnych. Różnice dotyczą nie ogólnego pojmowania systemu, bowiem tu jedność poglądów wydaje się być oczywista, ale wyróżnianych elementów czy podsystemów. Jako elementy, a właściwie podsystemy, będącego przedmiotem planowania i gospodarki przestrzennej, terytorialnego systemu społecznego przyjmuje się społeczną oraz przyrodniczą i sztuczną warstwę podłoża materialnego (Chojnicki 1996), czy biofizyczną, psychospołeczną i techniczno-gospodarczą sferę życia człowieka (Parysek 1997, 2003), czy też pole (przestrzeń) oraz rozmieszczone w tym polu zasoby nazywane odpowiednio kapitałem ekonomicznym, społecznym i kulturowym (Howe, Langdon 2002, za Bordieau). Ważne jest natomiast to, że tylko w ujęciu systemowym istnieje możliwość całościowego, funkcjonalnego i dynamicznego potraktowania przedmiotu gospodarki przestrzennej.

Za systemowym ujęciem gminy, jako przedmiotu gospodarki przestrzennej przemawia także, w sposób pośredni, zapis wspomnianej *Ustawy*, nakładający na podmiot planujący, obowiązek uzyskania określonego ładu przestrzennego w jednostce terytorialnej oraz kierowania się zasadą rozwoju zrównoważonego (tab. 1).

W literaturze dotyczącej gospodarki przestrzennej można spotkać różne określenia jej celów czy też celów planowania przestrzennego (por. Faludi 1971, 1973; Malisz 1984, 1985; Regulski 1971, 1985; Chojnicki 1992; Parysek 2003). W opracowaniu przyjmuje się za Chojnickim (1992) pogląd, że podstawowym celem gospodarki przestrzennej (głównie, dla którego sporządza się plan zagospodarowania przestrzennego), jest uzyskanie określonego ładu przestrzennego (Chojnicki 1992, 1996; Parysek 2003).

Według Chojnickiego (1996) ład przestrzenny jednostki terytorialnej jest jej organizacją przestrzenną i sposobem funkcjonowania, który realizuje wartości i kryteria racjonalności ogólnospołecznej (ale także indywidualnej). Racjonalność ta jest uwzględniana w formułowanych modelach ładu przestrzennego. Modele te konstruuja układy przestrzenne oparte na optymalizacji pewnych funkcji (np. jakości życia, kosztów produkcji itp.) lub zmniejszaniu dysfunkcji (np. konfliktów przestrzennych). Można zatem przyjąć, że modelem ładu przestrzennego, jaki zamierza się uzyskać na określonym obszarze, jest plan zagospodarowania przestrzennego (Parysek 2003). Uwzględniane kryteria racjonalności ogólnospołecznej wynikają z praw funkcjonowania przyrody, praw rozwoju społecznego, reguł zachowań społecznych,

Tabela 1

Pryncypia zagospodarowania przestrzennego i wiedza potrzebna do ich uwzględnienia

Pryncypia planistyczne	Główne dziedziny wiedzy
Ład przestrzenny	Teoria planowania i gospodarki przestrzennej, ekonomia, socjologia, ekologia
Rozwój zrównoważony (<i>sustainable development</i>)	Geografia, ekonomia, socjologia, ekologia, demografia
Walory architektoniczne	Architektura, urbanistyka
Walory krajobrazowe	Geografia, biologia, ekologia, inżynieria krajobrazowa, estetyka
Wymagania ochrony środowiska	Geografia, ekologia, socjologia, psychologia społeczna, inżynieria środowiskowa
Wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków	Historia, historia sztuki, wiedza o kulturze materialnej
Wymagania ochrony zdrowia i bezpieczeństwa ludzi i mienia	Medycyna, higiena komunalna, socjologia, ratownictwo, funkcjonowanie służb publicznych
Walory ekonomiczne przestrzeni	Ekonomia
Prawo własności	Prawo, ekonomia

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 28 marca 2003 r.* oraz Parysek (1998).

Tabela 2

Różne sformułowania celów gospodarki przestrzennej

Aspekt	Według B. Malisza	Według J. Regulskiego	Według A. Faludiego
Środowiskowy (strukturalny)	1. Ochrona człowieka i wytworów jego działalności przed wszelką agresją, dla zapewnienia rozwoju osobniczego	1. Wykorzystanie przestrzeni i zasobów, gwarantujące zachowanie w dobrym stanie elementów środowiska przyrodniczego	1. Rozwiązywanie przestrzennych konfliktów w sferze użytkowania ziemi, lokalizacji konkurencyjnych obiektów oraz rozwoju konkurencyjnych funkcji
Spoleczny	2. Osiągnięcie możliwie mało zróżnicowanego i względnie wyrównanego poziomu warunków bytowych na obszarze kraju	2. Kształtowanie właściwych warunków bytowych ludności	2. Zrealizowanie szerszego programu społecznego, prowadzącego do powstania materialnych i organizacyjnych warunków zagwarantowania każdemu mieszkańcowi terenu odpowiedniego standardu życia, określonego przez stan i strukturę środowiska
Ekonomiczny	3. Tworzenie warunków racjonalnego gospodarowania dla podmiotów gospodarczych i ludności	3. Uzyskanie określonego poziomu organizacji przestrzennej gospodarki	Nie wyróżnia się
Ekologiczny (funkcjonalny)	Nie wyróżnia się	Nie wyróżnia się	4. Kształtowanie lepszego środowiska życia, którego jakość będzie gwarancją zdrowego, cywilizowanego i kulturalnego życia.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Faludi (1971, 1973); Regulski (1971, 1985); Malisz (1984, 1985); Chojnicki (1992).

Tabela 3

Jednostki lokalne w gospodarce przestrzennej Polski

Wyszczególnienie	Gmina wiejska	Gmina miejsko-wiejska	Gmina miejska
Powierzchnia (relatywnie)	duża	duża	duża, średnia lub mała
Kategoria środowiska	przyrodnicze	geograficzne	antropogeniczne
Intensywność użytkowania środowiska	mała	średnia	duża
Stopień koncentracji udności	mały	średni	duży
Intensywność kontaktów społecznych	mała	średnia	duża
Poziom integracji społecznej	wysoki	średni	niski
Poziom aktywności społecznej	wysoki	średni	niski
Poziom wykształcenia ludności (relatywnie)	niski	średni	wysoki
Poziom patologii społecznych (relatywnie)	niski	średni	wysoki
Koszty utrzymania (relatywnie)	niskie	średnie	wysokie
Mobilność ludności	mała	średnia	duża
Ceny ziemi	niskie	średnie	wysokie
Gęstość sieci infrastruktury	mała	średnia	duża
Dostępność przestrzenna miejsc	mała	średnia	duża
Możliwość wyboru miejsca lokalizacji	duża	średnia	mała
Struktura gospodarcza	nierozwinięta	rozwinięta	wysoko rozwinięta
Dominująca dziedzina gospodarki	rolnictwo i leśnictwo	rolnictwo, przemysł i usługi	usługi wyższego rzędu, przemysł wysokich technologii
Koszty funkcjonowania (relatywnie)	niskie	średnie	duże
Atrakcyjność inwestycyjna (relatywnie)	różna	różna	średnia i duża
Atuty lokalizacyjne	tereny pod inwestycje"	tereny „pod inwestycje” i sieć infrastruktury	korzyści miejsca (<i>milieu</i>)

Źródło: Opracowanie własne.

uznawanych systemów wartości oraz artykułowanych celów i dążeń, a także z zasad funkcjonowania gospodarki (Chojnicki 1992, 1966; Parysek 2003). Tak pojmowany ład przestrzenny jest wartością uznawaną i cenioną przez społeczności lokalne, ale także interesem publicznym (Flathman 1966; Allmendinger, Thomas 1998; Alexander 2002; Campbell, Marshall 2002; Parysek 2003). Ład przestrzenny ma charakter całościowy i dotyczy zawsze konkretnego obszaru. Mając na uwadze kryteria racjonalności ogólnospołecznej można założyć, że o ładzie przestrzennym, w sposób bezpośredni lub pośredni będą świadczyć przede wszystkim: bezpieczeństwo ludzi i mienia, wysoka jakość życia, efektywne gospodarowanie oraz funkcjonalność i estetyka ukształtowanych układów przestrzenno-strukturalnych. Do tak rozumianego ładu prowadzi także, jak się wydaje, rozwój zrównoważony (Mierzejewska 2003). Oczywiście na realizację celu głównego gospodarki przestrzennej (ale i planowania przestrzennego), za który uznaje się ład przestrzenny, składa się realizacja innych celów, zaś o konkretnym zapisie tych celów decydują lokalne warunki (por. tab. 2). Cele te będą dotyczyć przede wszystkim przyrody, społeczeństwa i gospodarki konkretnej jednostki terytorialnej, co prowadzi także do systemowego ujęcia gminy, jako przedmiotu gospodarki przestrzennej.

Przyjmując gminę za podstawowy przedmiot gospodarki przestrzennej, należy brać pod uwagę to, że w warunkach polskich, ten szczebel terytorialnego podziału kraju reprezentują trzy kategorie jednostek, gmina wiejska, gmina miejsko-wiejska i gmina miejska, różniące się między sobą pod wieloma względami. Występujące w tym zakresie różnice, z których pewne wskazano w tabeli 2, wymagają zatem specjalnego podejścia do wyznaczania kierunków polityki przestrzennej i do planowania przestrzennego (czyli gospodarki przestrzennej) każdej w tych kategoriach jednostek. Inna będzie bowiem ich materia fizyczna, inne struktury społeczne, inna gospodarka, inne relacje przestrzenne itp. (por. tab. 3).

4. Gmina w polskim systemie planowania i gospodarki przestrzennej

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. ustala trójszczeblowy system planowania przestrzennego w Polsce, tj. szczebel krajowy, regionalny i lokalny (tab. 4). Podstawowe znaczenie przypisuje się planowaniu na szczeblu lokalnym. Tej jednostki teryto-

Jednostki terytorialnego podziału kraju w systemie planowania i gospodarki przestrzennej

Wyszczególnienie	Gmina	Region (województwo)	Kraj
Podstawowy cel	jakość życia	poziom życia i warunki obsługi	poziom rozwoju gospodarczego
Funkcja planistyczna	decyzyjna	strategiczna	konceptyjna
Główne kryteria rozwiązań przestrzennych	funkcjonalne, ekologiczne, estetyczne	społeczne	ekonomiczne
Dokument wyznaczający kierunki polityki przestrzennej	<i>Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego</i>	<i>Plan zagospodarowania przestrzennego województwa</i>	Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju
Dokument określający model struktury przestrzennej	<i>Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego</i>	<i>Plan zagospodarowania przestrzennego województwa</i>	<i>Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju</i>
Charakter dokumentu planistycznego	prawo lokalne	dokument kierownictwa wewnętrznego	dokument o znaczeniu politycznym
Stopień szczegółowości	bardzo wysoki	średni	mały
Moc dyrektywna (relatywnie)	ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa	ustaleń koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju	polityki regionalnej UE, strategii resortowych
Stopień uspołecznienia procesu planistycznego	wysoki	mały	znikomy

Źródło: Opracowanie własne.

rialnej (gminy) dotyczą bowiem szczegółowe regulacje prawne. Zatem tylko plan zagospodarowania przestrzennego gminy, jako dokument, ma moc prawną, będąc aktem prawa lokalnego, obowiązującym zarówno mieszkańców, jak i podmioty gospodarcze, prowadzące działalność gospodarczą w danej gminie. Pozostałe plany (regionalne i krajowe) są dokumentami wewnętrznymi, określającymi kierunki działań administracji regionalnej i państwowej w zakresie polityki przestrzennej i zagospodarowania przestrzennego.

Szczególna rola planu gminnego wymaga jednak ustalenia takich relacji między planowaniem na poszczególnych szczeblach, które zagwa-

rantują określoną nadrzędność „koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju” (plan krajowy) nad „planem zagospodarowania przestrzennego regionu” (plan regionalny, wojewódzki) oraz tego planu nad „miejscowym planem zagospodarowania gminy” (plan lokalny, gminny). Zapis *Ustawy* zakłada, że plan regionalny musi zawierać założenia planu krajowego dotyczące danego regionu, a plan lokalny, ustalenia planu regionalnego (wojewódzkiego) dotyczące danej gminy (a tym samym także i założenia planu krajowego w zakresie dotyczącym gminy). Mimo to, plan gminny pozostaje w dużym stopniu autonomiczny i właściwie za jego pomocą kształtowane jest zagospodarowanie przestrzenne kraju.

Polski system planowania, podobnie jak inne tego rodzaju systemy na świecie, uwzględnia pewnego rodzaju dualizm procedur planistycznych, często podkreślany w pracach z zakresu teorii planowania (Howe, Langdon 2002). Dualizm ten przejawia się w tym, że na planowanie na szczeblu lokalnym, w szerokim tego słowa znaczeniu, składają się (1) kreowanie i realizacja polityki przestrzennej oraz (2) kształtowanie struktury użytkowania ziemi. Oznacza to, że każda gmina, dla celów gospodarki przestrzennej musi mieć dwa dokumenty: *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* oraz *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*. *Studium* służy przede wszystkim realizacji polityki przestrzennej w gminie, w tym zwłaszcza wyznaczeniu kierunków zagospodarowania przestrzennego z uwzględnieniem istniejących warunków, podczas gdy *Miejscowy plan...* jest w zasadzie koncepcją zagospodarowania konkretnego obszaru i zbiorem zapisów dotyczących zabudowy terenu. Oba te dokumenty powinny prowadzić do uzyskania określonego stanu ładu przestrzennego na danym terenie, tj. w danej gminie. Władze gminne powinny więc przygotować i uchwalić: (1) bogate w treść *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*, zawierające określenie uwarunkowań rozwoju przestrzennego (polityczne, przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne, kulturowe, etyczne, estetyczne, funkcjonalne itp.) oraz społecznie oczekiwane kierunki rozwoju, a także (2) społecznie akceptowany, *Miejscowy planu zagospodarowania przestrzennego*, który jest w gruncie rzeczy modelem użytkowania ziemi (także ogólnym modelem ładu przestrzennego).

Ustawodawca dość jednoznacznie ustalił zakres rzeczowy *Studium* oraz *Miejscowego planu*, co wcale nie oznacza, że oba dokumenty w swym zakresie i treści muszą uwzględniać tylko zapis ustawowy (tab. 5). Niebezpieczeństwo zbiurokratyzowania procesu planowania i instrumentalnego potraktowania planu, jako modelu użytkowania ziemi, nakazuje wyjście poza ustawowo określony zakres rzeczowy.

Uwarunkowania i kierunki rozwoju przestrzennego oraz obligatoryjna treść planu

<i>Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego</i>		Obligatoryjna treść <i>Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego</i>
Główne uwarunkowania	Kierunki i obszary	
Dotychczasowe przeznaczenie i uzbrojenie terenu	Kierunki zmian w strukturze przestrzennej	Przeznaczenie terenów na określone cele
Stan ład przestrzennego	Kierunki dotyczące użytkowania terenu	Zasady kształtowania ład przestrzennego
Stan środowiska przyrodniczego oraz rolniczej przestrzeni produkcyjnej	Kierunki rozwoju systemów infrastruktury i komunikacji	Zasady ochrony środowiska przyrodniczego
Stan zabytków dziedzictwa kulturowego	Kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej powierzchni produkcyjnej	Zasady ochrony krajobrazu kulturowego
Warunki i jakość życia mieszkańców	Kierunki ochrony środowiska i zasobów przyrody	Zasady ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej
Zagrożenia bezpieczeństwa ludności i mienia	Obszary chronione środowiska przyrodniczego	Przeznaczenie terenów na przestrzeń publiczną
Potrzeby i możliwości rozwoju gospodarczego	Obszary chronionego środowiska kulturowego	Wskaźniki kształtowania zabudowy (linie, gabaryty, intensywność zabudowy itp.)
Stan prawny gruntów	Obszary, na których będą rozmieszczone inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponad lokalnym	Wyznaczanie terenów wymagających ochrony i zasady ich zagospodarowania
Stan infrastruktury technicznej i systemów komunikacji	Obszary zagrożeń geologicznych, geotechnicznych i hydrologicznych	Szczególne zasady zagospodarowania terenów
Stan gospodarki energetycznej, wodnej, ściekowej i gospodarki odpadami	Obszary górniczych filarów ochronnych	Zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości
Występowanie obiektów i obszarów chronionych	Obszary pomników zagłady i stref ochronnych	Zasady rozbudowy i modernizacji infrastruktury technicznej oraz systemów komunikacyjnych
Występowanie udokumentowanych złóż surowców mineralnych i wód	Obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji i rekultywacji,	Sposób i czas tymczasowego użytkowania terenów
Występowanie obszarów zagrożeń geologicznych i obszarów górniczych	Obszary terenów zamkniętych i stref ochronnych	Granice obszarów funkcjonalnych oraz innych obszarów o szczególnych funkcjach
Zadania służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych	Obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania. Inne obszary problemowe	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* z 27 marca 2003 r.

W aktualnie obowiązującej *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* zawarty jest zapis o obowiązku poddania przygotowanych dokumentów planistycznych (*Studium i Planu*) konsultacji społecznej. Konkretnie chodzi o zgłaszanie przez mieszkańców gminy postulatów, poprawek i sprzeciwu odnośnie do zapisu *Studium i Planu*, co w pewnym stopniu podkreśla podmiotowość społeczności lokalnych, istotnego składnika terytorialnego systemu społecznego gminy, szczególnie ważnego w dziedzinie gospodarki przestrzennej. Istotniejszym wydaje się jednak udział społeczności lokalnych w tworzeniu koncepcji zagospodarowania przestrzennego, (tj. w budowie modelu ładu przestrzennego, którym jest plan zagospodarowania przestrzennego), czego jednak nie zapisano w *Ustawie*.

Uwagi końcowe

Polski system gospodarki przestrzennej określony został w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r.*, choć odnosi się ona w zasadzie do planowania, czyli czynności o charakterze prospektywnym i do zagospodarowania przestrzennego, czyli efektu realizacji gospodarki przestrzennej. Istotnym składnikiem tego systemu gospodarki przestrzennej w sensie podmiotowym i przedmiotowym jest gmina – lokalny, terytorialny system społeczny. W gminie odbywa się faktycznie proces zagospodarowania terenu, prowadzący do poprawy stanu istniejącego ładu przestrzennego. Podczas gdy na szczeblu krajowym planowanie przestrzenne ma charakter koncepcyjny, a na szczeblu regionalnym strategiczny, to na szczeblu gminy realizacyjny. W gminie zapadają decyzje przestrzenne i dokonuje się ich realizacja. Samorząd terytorialny gminy jest zatem władzą lokalną wyposażoną w tzw. władztwo planistyczne, a teren gminy jest środowiskiem życia społeczności lokalnej. Złożony, całościowy i funkcjonalny charakter gminy, jako przedmiotu gospodarki przestrzennej sprawiają, że musi ona zostać ujmowana jako terytorialny system społeczny. Tylko takie ujęcie przedmiotu gospodarki przestrzennej gwarantuje harmonijny i całościowy przebieg procesu kształtowania ładu przestrzennego, czyli realizacji podstawowego celu tej gospodarki na szczeblu lokalnym. Z tych względów, poznanie organizacji, struktury przestrzennej i funkcjonowania lokalnego, terytorialnego systemu społecznego (gminy), jest podstawowym warunkiem przygotowania wartościowego *Studium*, wyznaczającego kierunki polityki przestrzennej w gminie i *Miejscowego*

planu, będącego modelem ładu przestrzennego, jaki zamierza się osiągnąć w wyniku realizacji tego planu.

Literatura

- Albrechts L., Moulaert F., Roberts P., Swyngedouw E., 1989, *Regional Policy at the Crossroads. European Perspectives*. J. Kingsley Publish. London.
- Albrechts L., Swyngedouw E., 1989, *The Challenges for Regional Policy under a Flexible Regime of Accumulation*, [w:] *Regional Policy at the Crossroads. European Perspectives*, L. Albrechts, F. Moulaert, P. Roberts, E. Swyngedouw (red.). J. Kingsley Publish. London. s. 67-89.
- Alexander E. R., 2002, *The Public Interest in Planning: form Legitimation to Substantive Plan Evaluation*. Planning Theory. 1.3. s. 226-249.
- Allmendinger P., Thomas H., 1998, *Urban Planning and the New Right*. London. Routledge.
- Campbell H., Marshall R., 2002, *Utilitarianism's Bad Breath? A Re-evaluation of the Public Interest Justification for Planning*. Planning Theory. 1. 2. s. 163-188.
- Chojnicki Z., 1992, *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej*, [w:] *Współczesne problemy geografii społeczno-ekonomicznej Polski*, Z. Chojnicki, T. Czyż (red.). Poznań. Wyd. Naukowe UAM Poznań. s. 9-19.
- Chojnicki Z., 1996, *Region w ujęciu geograficzno-systemowym*, [w:] *Podstawy regionalizacji geograficznej*, T. Czyż (red.). Bogucki Wyd. Naukowe. Poznań, s. 7-44.
- Chojnicki Z., Czyż T., Parysek J., 1995, *Przekształcenia i dylematy polskiej gospodarki*, [w:] *Proces przekształceń społeczno-gospodarczych w Europie Środkowej i Wschodniej po 1989 roku*, F. W. Carter, W. Maik (red.). Turpress, Toruń, s. 15-34.
- Chojnicki Z., Czyż T., Parysek J.J., 1999, *Transformation and Dilemmas of the Polish Economy*, [w:] *Shock – Shift in an Enlarged Europe*, F. W. Carter, W. Maik (red.). Ashgate, Aldershot, s. 7-26.
- Cox K., 1992, *The Politics of Globalization: a Sceptic's View*. Political Geography. 11, s. 427- 429.
- Dematteis G., 2001, *Shifting Cities*, [w:] *Postmodern Geography: Theory and Praxis*, C. Minica (red.). Blackwell, Oxford.
- Faludi A., 1971, *A Reader in Planning Theory*. Pergamon Press. Oxford.
- Faludi A., 1973, *Planning Theory*. Oxford. Pergamon.
- Flatchman R. E., 1966, *The Public Interest: An Essay Concerning the Normative Discourse of Politics*. New York, Willey.
- Howe J., Langdon C., 2002, *Towards a Reflexive Planning Theory*. Planning Theory, 1.3, s. 209-225.
- Jałowicki B., 2000, *Spółczesna przestrzeń metropolii*. Wyd. Naukowe Scholar. Warszawa.

- Kelly P. F., 1999, *The Geographies and Politics of Globalization*. Progress in Human Geography. 23. 3. s. 379-400.
- Knox P.L., 2002, *World Cities and the Organization of Global Space*, [w:] *Geographies of Global Change. Remapping the World*, R. J. Jonhston, P. J. Taylor, M. J. Watts (red.). Blackwell, Oxford, s. 328-339.
- Lamboj J. G., 1990, *Local and Global Economy, a New Dilemma*, [w:] *Globality Versus Locality*, A. Kukliński (red.). University of Warsaw, Institute of Space Economy, Warszawa.
- Malisz B., 1984, *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej*. Ossolineum, Wrocław-Warszawa.
- Malisz B., 1985, *Gospodarka i polityka przestrzenna*, [w:] *Planowanie przestrzenne*, J. Regulski (red.). PWE, Warszawa. s. 58-115.
- Mazza L., 1990, *Economic Strategies and Local Policies in a Production City*, [w:] *Globality..., op. cit.*, s. 193-203.
- Mierzejewska L., 2003, *Rozwój zrównoważony, jako kategoria ładu przestrzennego*, [w:] *Spoleczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego*, T. Słęzak, Z. Zioło (red.). Biuletyn KPZK PAN z. 205, s. 127-140.
- Niewiadomski Z., 2002, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*. Wyd. Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa.
- Parysek J. J., 1996a, *Lokalny wymiar gospodarki przestrzennej*, [w:] *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, J. J. Parysek (red.). Bogucki, Poznań. s. 11- 29.
- Parysek J. J., 1996b, *Gospodarka lokalna w warunkach wolnego rynku i samorządowych struktur społecznych*, [w:] *Rozwój lokalny..., op. cit.*, s. 31-46.
- Parysek J. J., 1996c, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*, [w:] *Podmiotowość społeczności lokalnych*, R. Cichocki (red.). Media GT, Poznań, s. 81-102.
- Parysek J. J., 1997, *Podstawy gospodarki lokalnej*. Wyd. UAM w Poznaniu, Poznań.
- Parysek J. J., 1998, *Pryncypia zagospodarowania przestrzennego. Wrocław 2000 Plus*. Studia nad strategią miasta. z. 1(19) 1998. Urząd Miejski Wrocławia, Wrocław.
- Parysek J. J., 2001, *Główne problemy i kierunki rozwoju miast polskich na tle przemian strukturalnych miast Europy*, [w:] *Nowoczesne zarządzanie rozwojem miast*, A. Billert (red.). Collegium Polonicum Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Ślubice. s. 51-74.
- Parysek J. J., 2002, *Metropolises and the Processes of Metropolitanisation*. Geographia Polonica, 75. 1. s. 25-43.
- Parysek J. J., 2003, *Ład przestrzenny jako kategoria pojęciowa i planistyczna*. Biuletyn KPZK PAN. 205, s. 111-126.
- Parysek J. J., Stryjakiewicz T., 2004, *Globalny a lokalny wymiar badań geograficzno-ekonomicznych*, [w:] *Geografia wobec problemów teraźniejszości i przyszłości*, Z. Chojnicki (red.). Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań. s. 95-104.
- Regulski J., 1971, *Wstęp do programowania przestrzennych badań naukowych*. Instytut Planowania Przestrzennego Politechniki Warszawskiej. Materiały i Studia, PWN, Warszawa.

- Regulski J., 1985, *Przestrzenne procesy rozwoju*, [w:] *Planowanie przestrzenne*, J. Regulski (red.). PWE, Warszawa, s. 13-57.
- Roobeek A. J. M., 1990, *The Crisis of Fordism and the Rise of a New Technological Paradigm*, [w:] *Globality Versus Locality...*, op. cit, s. 139-166.
- Swyngedouw E., 1997, *Neither Global nor Local: „Glocalization” and the Politics of Scale*, [w:] *Space of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, K. Cox. (red.). Guilford, London.