

Maciej J. Nowak

*Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
Wydział Ekonomiczny, Katedra Nieruchomości
macnowak@zut.edu.pl,  <https://orcid.org/0000-0001-8149-8995>*

Kierunki naukowej debaty nad systemem planowania przestrzennego w latach 1970–1989

Zarys treści: W artykule przeanalizowano kluczowe tezy wyrażone w dyskusji naukowej dotyczącej systemu planowania przestrzennego w czasach PRL. Wyodrębniono trzy okresy, w ramach których wybrano publikacje w najszerszym stopniu odnoszące się do spraw związanych z systemem planowania przestrzennego, w tym prawnym kontekstem tego planowania. W największym zakresie skupiono się na publikacjach wydanych w Biuletynach i Studiach Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk. Zaproponowano wyodrębnienie najbardziej istotnych opinii, z perspektywy dzisiejszej dyskusji (ale również syntetycznego spojrzenia na zmiany systemu planowania przestrzennego w Polsce). Wskazane tezy naukowe odniesiono do współczesnych, podejmując próbę odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie i w jaki sposób zachowały aktualność oraz czy mogą stanowić szerszy punkt odniesienia dla współczesnych analiz. Badanie potwierdza więc pewną powtarzalność części problemów systemu planowania przestrzennego. Do istotnych wartości w wyodrębnionych okresach dyskusji zaliczono: próby zdefiniowania prawnej roli planów zagospodarowania przestrzennego, dostrzeganie braku efektywności wybranych organów administracji publicznej odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne, a także określenie i klasyfikację roli konfliktów przestrzennych w systemie planowania przestrzennego, z przełożeniem na dyskusję na temat rozwiązań prawnych. Należy uznać, że zwłaszcza w ramach wyodrębnionych powyżej zagadnień analizowana literatura wciąż może i powinna stanowić istotny punkt odniesienia, poszerzający zakres prowadzonej dyskusji.

Słowa kluczowe: system planowania przestrzennego, prawo zagospodarowania przestrzennego, Polska Rzeczpospolita Ludowa, plany zagospodarowania przestrzennego

Wstęp

Dyskusja na temat stanu systemu planowania przestrzennego i możliwych sposobów jego zmian prowadzona jest w polskiej literaturze przedmiotu od dawna. Jest ona szeroka i wielowątkowa i można nawet zaryzykować stwierdzenie, że należy pod tym względem do najbardziej wyróżniających się w państwach Europy

(niemniej z powodu barier językowych zróżnicowane tezy poszczególnych publikacji jedynie częściowo są odnotowane w dyskusji międzynarodowej). Koncentracja na aktualnych problemach i wyzwaniach związanych z dynamicznie zmieniającymi się uwarunkowaniami gospodarki przestrzennej sprawia jednak, że wraz z upływem lat starsze publikacje spotykają się z coraz mniejszym zainteresowaniem (również ze strony środowisk naukowych). W tym ujęciu problematyka wyzwań i barier systemu planowania przestrzennego służy bardziej do analiz historycznych (Nowakowski 2013). Oczywiście kontekst historyczny często odgrywa bardzo istotną rolę w ocenie aktualnych uwarunkowań przestrzennych, chociażby w zakresie pewnych wspólnych cech państw Europy Środkowo-Wschodniej (Lorens 2016). Niemniej jednak należy stwierdzić, że zasadniczo starszy dorobek nie jest w sposób adekwatny do potrzeb i możliwości wykorzystywany. Czynnikiem pogłębiającym niniejszą tendencję jest ograniczony dostęp do znacznej części starszych publikacji (zwłaszcza Biuletynów Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN).

Celem artykułu jest wyodrębnienie kluczowych kierunków naukowej dyskusji nad systemem planowania przestrzennego w Polsce z lat 70. i 80. XX w., a także szersza ocena tych tez (również odniesienie ich do współczesnej dyskusji). W ramach doprecyzowania analizowanej problematyki skupiono się na publikacjach, które dotyczą:

- oceny konkretnych instrumentów planowania przestrzennego (ze szczególnym uwzględnieniem w tym kontekście roli planów zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza miejscowych);
- określania roli prawa w systemie planowania przestrzennego;
- wskazania konkretnych problemów występujących w systemie planowania przestrzennego (znajdujących bezpośrednie przełożenie na funkcjonowanie systemu, w tym stosowanie instrumentów planowania przestrzennego);
- syntetycznej oceny systemu planowania przestrzennego.

Podkreślenia wymaga, że oczywiście w analizowanych publikacjach na przestrzeni lat wskazane zagadnienia podejmowano w odmienny (zróżnicowany wzajemnie pod względem tematycznym) sposób. W konsekwencji w ramach analizy te zróżnicowane głosy próbowano – w miarę możliwości – syntetycznie zestawić. Przede wszystkim zwrócono uwagę na powiązanie wszystkich wskazanych zagadnień z kontekstem prawnym. W ocenie autora wymienione zagadnienia mają wymiar teoretyczno-praktyczny. Jak wskazywał Domański (1987), „polityka przestrzenna i instrumenty jej realizacji nie należą do umownie nakreślonej teorii i metodologii. Zdajemy sobie jednak sprawę, że dla swej skuteczności powinna ona opierać się na solidnych podstawach teoretycznych i metodycznych”. Niniejsza opinia w jeszcze szerszym niż w latach 80. XX w. zakresie znajduje zastosowanie obecnie. Podkreślić należy świadomość specyfiki analiz prowadzonych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w tym faktu, że nie wszystkie występujące problemy mogły być w pełni przedstawione (co wynika z przyczyn natury politycznej). W części publikacji można również odnotować pewien ideologiczny klimat epoki. Powyższe nie obniża jednak wartości rozważań w tych ramach, które były możliwe i które środowisko naukowe, zwłaszcza to skupione w Komitecie Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, próbowało prowadzić.

Niniejszy artykuł ma charakter przeglądowny. W pierwszej kolejności wybrano Biuletyny KPZK PAN oraz Studia KPZK PAN odnoszące się do wskazanych powyżej zagadnień. Wskazany materiał uzupełniono następnie o inne publikacje z lat 1970–1990. Z uwagi na bardzo ograniczoną dostępność większości analizowanych publikacji, w trochę szerszym zakresie niż przewiduje to standardowy przegląd literatury, dokonano charakterystyki poglądów poszczególnych autorów. Wymagało to również określenia szerszego tła. W mniejszym zakresie uwzględniano publikacje typowo prawnicze – koncentrowano się przede wszystkim na punkcie widzenia, który można określić jako urbanistyczny (niemniej z silnym przełożeniem z tej perspektywy na regulacje prawne). Wyjątek poczyniono dla analiz prawników, których rozważania były mocno osadzone w szerokim kontekście problemów planowania przestrzennego (np. Waleriana Pańki). W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej obowiązywały dwie ustawy o planowaniu przestrzennym, uchwalone kolejno w 1961 r. i 1984 r. Niemniej to przede wszystkim w latach 70. i 80. XX w. odbywały się szersze naukowe dyskusje ukierunkowane na pewną diagnozę problemów związanych z planowaniem przestrzennym. Opierając się na wstępnej analizie głosów w dyskusji wyodrębniono na cele artykułu trzy okresy:

- wczesne lata 70.,
- przełom lat 70. i 80.,
- lata 80. po uchwaleniu ustawy z 1984 r. o planowaniu przestrzennym.

Klasyfikacja ta w pewnym zakresie jest zbieżna ze stanowiskiem Malisza (1984), dla którego początek lat 70. stanowił osobną cezurę również dla dyskusji naukowej (powiązanej z nowymi możliwościami wywołanymi przez zmiany polityczne). Opinię o osobnym zdefiniowaniu w połowie lat 70. kierunków badań naukowych z zakresu gospodarki przestrzennej potwierdzali też Dziewoński (1974) i Kolipiński (1976). W artykule konkretne regulacje prawne przedstawiono jedynie w podstawowym zakresie. Tego rodzaju charakterystyki były już bowiem wcześniej przeprowadzone (tym bardziej że pełen opis wcześniejszych systemów planowania przestrzennego musi również obejmować praktykę planistyczną, w wielu miejscach poważnie modyfikującą porządek prawny). Skoncentrowano się przede wszystkim na problematyce prowadzonych analiz oraz kierunkach wyrażanych naukowych opinii. Stanowi to podstawę do odniesienia starszych opinii do aktualnej dyskusji.

Dyskusja o planowaniu przestrzennym na początku lat 70.

W latach 70. obowiązywała ustawa z 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym. Wyodrębniano w niej plany regionalne i plany miejscowe. Obie te kategorie dzieliły się na plany ogólne (określające podstawowe kierunki i zasady zagospodarowania przestrzennego) i plany szczegółowe (określające parametry zabudowy). Występowała hierarchiczność planowania, która przejawiała się we współzależności planów: od planów wyższego rzędu do planów niższego rzędu. Plany były przewidziane na konkretny okres. Umożliwiano dokonywanie od

nich odstępstw na etapie realizacji inwestycji (co stało się podstawą do licznych nadużyć, a przynajmniej szerszego omijania rozstrzygnięć planistycznych). Teoretyczny związek planowania przestrzennego z planowaniem gospodarczym udawał się, wprowadzając szereg utrudnień w praktyce planistycznej, a nawet ignorowanie treści aktów planistycznych (Nowak 2021, Piotrowska 2021, Sosnowski 2021). Również w literaturze naukowej występowały rozbieżności odnoszące się do stopnia samodzielności planowania przestrzennego względem planowania gospodarczego (Pietrzykowska 1971). Zdaniem Jędraszko (2005) wskazany system miał hierarchiczną strukturę, daleko posuniętą elastyczność przy ustalaniu obszarów, dla których sporządza się plany regionalne i miejscowe oraz ścisły związek z długo- i średniookresowymi planami rozwoju gospodarczego.

Warto zauważyć i podkreślić, że analizy naukowe dotyczące planowania przestrzennego w znaczącym zakresie były podejmowane już w latach 60. Leszczycki i Secomski w 1961 r. wyróżniali m.in. kwestię ekonomiki planowania układów osiedleńczych, wyodrębniania regionów ekonomicznych czy też wypracowania kryteriów racjonalnego przydzielania ziemi poszczególnym użytkownikom przestrzeni (Leszczycki 1961, Secomski 1961). Były to problemy mające ewidentny związek z funkcjonowaniem instrumentów polityki przestrzennej oraz z regulacjami prawnymi. Niemniej wraz z upływem lat jeszcze bardziej wzrastała liczba tematów badawczych, znajdujących przełożenie na konkretne publikacje naukowe. Dowodem były wykonywane pod koniec lat 60. kompleksowe analizy optymalnych kierunków rozszerzenia dyskusji naukowej (Secomski 1966, Kukliński 1968, Zawadzki 1986).

Odnosząc się już bezpośrednio do pierwszego etapu lat 70., w pierwszej kolejności można przywołać dyskusję na temat problemów gospodarowania przestrzenią, opublikowaną w Biuletynie Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN w roku 1971. Wrzosek (1971) w swojej diagnozie zwrócił uwagę, że ponieważ większość kraju jest już w określony sposób zagospodarowana (i występuje bardzo mało terenów „dziewiczych”), należy się skupiać na zagadnieniu zmiany w dotychczasowym sposobie użytkowania – zarówno z perspektywy kierunkowej, jak i proceduralnej. Determinuje to zwiększająca się liczba ludności, zwłaszcza w miastach. Autor przedstawił priorytety w zakresie zagospodarowania poszczególnych rodzajów gruntów, koncentrując się na przeznaczeniu rolnym, przemysłowym i rekreacyjno-wypoczynkowym. Ujęcie to mogło stwarzać podstawy do kierunkowego podejścia w planach zagospodarowania przestrzennego. Można dodać, że w takim ujęciu plany powinny koncentrować się w jeszcze większym zakresie niż wcześniej na elementach zagospodarowania terenów. Powinny być one dostosowane do zdefiniowanych w skali całego kraju potrzeb. W ramach dyskusji nad tezami wskazanego wystąpienia Kostrowicki (1971) zwracał uwagę na konieczność inwentaryzacji poszczególnych terenów, dla których podstawą powinny być mapy użytkowania ziemi. Temat inwentaryzacji terenów, zwłaszcza jako etapu korekty systemu planowania przestrzennego, powraca czasami w aktualnych dyskusjach. Mrzygłód (1971a) podkreślał słabość narzędzi polityki przestrzennej, sprowadzających się wyłącznie do zakazów i nakazów, przy braku powiązania z rozwiązaniami ekonomicznymi. W tym ujęciu

autor postulował kształtowanie pewnych rozwiązań przestrzennych przez podatki, których wysokość mogłaby odpowiednio zachęcać lub zniechęcać inwestorów. Można tu zauważyć jedną z podstaw do przyszłej szerszej dyskusji o ekonomicznym wymiarze systemu planowania przestrzennego. Secomski (1971) ocenił natomiast, że wraz z intensyfikacją zabudowy i natężeniem procesów urbanizacyjnych wzrasta zdecydowanie skala zjawisk niewłaściwego użytkowania ziemi – na co nie ma dobrej odpowiedzi systemowej. Ta skala zjawisk rzeczywiście była znaczna, a na negatywne konsekwencje większej urbanizacji do dzisiaj nie udzielono optymalnej systemowej odpowiedzi. Doprowadziło to ostatecznie do poważnego (zdiagnozowanego współcześnie) chaosu przestrzennego. Leszczycki (1971) zwrócił uwagę na jeszcze jeden problem: na dylemat, jak zapewnić, aby inwestorzy wybierali działki w sposób najbardziej korzystny z perspektywy celów gospodarki narodowej. Zdaniem autora, obowiązujące szczegółowe przepisy administracyjne nie gwarantują osiągnięcia tego celu. Postulowanym przez Leszczyckiego rozwiązaniem – zwłaszcza względem inwestycji dotyczących produkcji – było zastosowanie rachunku ekonomicznego, uwzględniającego renty różniczkowe ceny ziemi, które obok innych elementów wchodziłyby w skład cen fabrycznych wytwarzanych produktów. Dziś wiadomo, że relacje między interesem prywatnym a interesem publicznym (bo tak można ujmować wskazane dylematy) to zdecydowanie szerszy problem, wymagający wieloaspektowej odpowiedzi.

We wskazanej grupie głosów warto również odnotować analizę Odlanickiego-Poczobutta (1971), akcentującą rolę stworzenia form instytucjonalnych dla planowania przestrzennego. Przepisy prawne powinny w tym ujęciu gwarantować przede wszystkim zaspokojenie potrzeb społecznych w dysponowaniu konkretnymi terenami w miastach. Autor nawiązywał również do opracowania Bara (1970), w którym już bezpośrednio z perspektywy prawnej podkreślano, że przy dominacji interesu prywatnego właścicieli gruntów przy planowaniu przestrzennym miast, osiedla budowane są ewidentnie niezgodnie z zasadami urbanistyki. Odlanicki-Poczobutt zwracał uwagę na zróżnicowane sposoby rozumienia celów planowania przestrzennego. Odwołał się również do pojęcia „socjalizacji terenów urbanistycznych”, przez co rozumiał proces zmierzający do podporządkowania interesom społecznym terenów podlegających urbanizacji. Zwracał również uwagę na nadmierną liczbę centralnych i terenowych organów zajmujących się planowaniem przestrzennym oraz związany z tym chaos kompetencyjny. Na jeszcze inny kontekst zwrócili uwagę Malisz (1971) i Małecki (1971). Dotyczył on przestrzennego aspektu współpracy międzynarodowej – co odnoszono do regionów przygranicznych. Malisz wyodrębnił w tym kontekście skalę mikroprzestrzenną (gospodarka wodna, lokalizacja szlaków granicznych) oraz makroprzestrzenną (energetyka, szlaki komunikacyjne, komplementarność rolnictwa). Można dodać, że wskazane zagadnienia były podejmowane także w innych ówczesnych publikacjach (Mrzygłód 1971b, Secomski 1972). Na wyróżnienie zasługuje ponadto publikacja Broniewskiego (1972), w której autor zastanawiał się nad znaczeniem planów miejscowych. W jego opinii kluczowe zadania planów miejscowych to maksymalizacja efektywności tworzenia dochodu narodowego oraz maksymalizacja efektywności jego spożycia. Same plany miejscowe nie wystarczą jednak do

zagwarantowania niniejszych celów. Dlatego dużą wagę powinno się przywiązywać do koordynacji planów zagospodarowania przestrzennego różnego szczebla.

W badanej grupie wypowiedzi bardzo pozytywnym elementem jest dostrzeżenie poważnych problemów w polskiej przestrzeni, w tym zróżnicowanie tych problemów względem poszczególnych rodzajów terenów. Ciekawe jest również poszukiwanie instrumentów ekonomicznych jako wspierających rozwiązania prawno-urbanistyczne. Zbiorczo wskazane wypowiedzi nie stanowiły całościowego, kompleksowego programu działań. Teoretycznie mogły być pewnym punktem odniesienia dla podmiotów odpowiedzialnych za kształtowanie przestrzeni. Niniejsza możliwość została wykorzystana jednak w ograniczonym stopniu.

Dyskusja o planowaniu przestrzennym na przełomie lat 70. i 80. (1974–1984)

W kolejnym wyodrębnionym okresie wciąż obowiązywała ustawa o planowaniu przestrzennym z roku 1961. Podkreślenia jednak wymaga, że 29 stycznia 1974 r. wydano znany „normatyw urbanistyczny”, w którym próbowano zagwarantować wymóg zachowania od nowej zabudowy mieszkaniowej odpowiedniej odległości od usług podstawowych (Nowak, Śleszyński 2021). Jednocześnie w tym samym roku 1974 dopuszczono możliwość uchwalania uproszczonych planów zagospodarowania przestrzennego gmin wiejskich. Plany te miały obowiązywać do czasu opracowania standardowych planów i dotyczyć terenów rolnych, leśnych oraz terenów budowlanych, na których miały być zaspokajane potrzeby mieszkańców wsi (Sosnowski 2021). Poszerzano również stopień centralizacji ustalania lokalizacji inwestycji, zwłaszcza od roku 1977. Coraz więcej takich inwestycji narzucano odgórnie (Kołodziejcki 1988). W takim ujęciu plany zagospodarowania przestrzennego miast były niszczone poprzez ciągłe wyszukiwanie rezerw terenów uzbrojonych.

W pierwszej kolejności warto odwołać się do przeprowadzonej w roku 1978 dyskusji (zorganizowanej przez Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN i Towarzystwo Urbanistów Polskich) dotyczącej doskonalenia metod opracowywania planów przestrzennego zagospodarowania województw. Temat wymusiła reforma samorządowa. Jak wskazywał Chmielewski (1979), dyskusja ta była szczególnie istotna przed nowym etapem opracowywania planów, zakładanym na lata 1980–1981. Wśród problemów wymieniano określenie podstaw programu rozwoju województw, a także sposób formułowania programowych i przestrzennych ustaleń planów. Otwierało to również rozważania na temat funkcji planów oraz miejsca różnych rodzajów planów (nie tylko wojewódzkich) w systemie planowania przestrzennego kraju. Z perspektywy tematu niniejszego artykułu szczególnie istotny wydaje się zwłaszcza ten ostatni wątek. Chmielewski wyodrębniał dwie cechy wszystkich planów: powszechnie obowiązujący charakter oraz występowanie podmiotów gospodarujących, wykonujących przepisy o planowaniu przestrzennym. Zgłaszanymi postulatami były: szersze etapowanie

rozwoju przestrzennego i lepsze dopracowanie współdziałania planowania przestrzennego z planowaniem gospodarczym. Postulaty te, nabierając trochę odmiennego znaczenia, zgłaszane są w pewnej formule również we współczesnej dyskusji. Za potrzebną uznano też szerszą weryfikację sposobu realizacji planów. W ramach seminarium pojawiły się ponadto ciekawe głosy rozważające dopuszczalny zakres możliwych różnic pomiędzy poszczególnymi planami zagospodarowania przestrzennego województw (aktualnie taka dyskusja dotyczy strategii rozwoju), a także optymalny zakresu informacji niezbędnych do wykorzystania przy planowaniu wojewódzkim. Zwrócono również uwagę na kwestie relacji planu z podmiotem planu (organem odpowiedzialnym za sporządzenie i uchwalenie planu), a także adekwatności sformułowań z zakresu planowania regionalnego w warunkach polskich 49 województw (Grzeszczak 1979). Z drugiej strony, akcentowano rolę zróżnicowań regionalnych w przełożeniu na politykę przestrzenną (Grucham 1978, Dziewoński 1982).

We wskazanym okresie pojawiały się również oceny i analizy dotyczące innych zagadnień. W. Pańko zajmował się problematyką prawa własności w planowaniu przestrzennym. Odnosząc powyższe do roli planów zagospodarowania przestrzennego, zdiagnozował (podnoszony również przez planistów) brak jasności odnośnie do konstrukcji prawnej planów. To problem, który wciąż pozostaje aktualny i wywołuje coraz więcej nieporozumień. Jednocześnie autor wskazywał na ciągle niedostateczną rolę społecznej funkcji własności (Pańko 1978). Analizy relacji prawa i zagospodarowania przestrzennego przeprowadzili również Kulesza i Rudnicki (1976). Zwrócili uwagę m.in. na kwestię procedury planistycznej, związanej z opracowywaniem planów. Trafnie podkreślili, że zakres udziału poszczególnych podmiotów w tej procedurze (np. przy uzgodnieniach) odzwierciedla rangę reprezentowanych przez nich interesów. Wskazano, że badania analityczne dotyczące roli prawa w gospodarce przestrzennej muszą być uzupełnione podejściem kompleksowym, umożliwiającym weryfikację wewnętrznej spójności systemu oraz skuteczności konkretnych instrumentów. Zasugerowano również (jako nowatorskie podejście) analizę wpływu uwarunkowań przestrzennych na konkretne rozwiązania prawne.

Richert (1979) oraz Kozłowski (1981, 1983) diagnozowali problemy ochrony środowiska i przyrody, wskazując na trudności z przełożeniem powyższej perspektywy do planowania przestrzennego. Powyższe zagadnienie można traktować jako mocno powiązane z problemami terminologicznymi dotyczącymi treści planów zagospodarowania przestrzennego. Coraz więcej uwagi zwracano na specyfikę planowania przestrzennego względem poszczególnych rodzajów terenów. Na przykład Pogodziński (1977) dokonał szerokiej analizy uwarunkowań planowania przestrzennego terenów wiejskich, a Regulski (1982) – planowania przestrzennego w miastach. Drugi z autorów zaproponował stosowanie pojęcia „polityka urbanistyczna”, zajmującej się procesami urbanizacji oraz rozwojem sieci osadniczej, a także podkreślał zróżnicowanie wewnętrzne miast (które musi przekładać się na specyfikę podejścia planistycznego). Warto również wyodrębnić opublikowany w roku 1982 Biuletyn KPZK PAN dotyczący konfliktów przestrzennych. Kołodziejcki (1982) wskazywał na coraz częstsze i coraz bardziej intensywne

konflikty zauważalne w gospodarce przestrzennej Polski. Zdaniem autora głównym powodem ich powstawania są nie tyle błędy decydentów, ile obiektywnie uwarunkowane czynniki, związane ze zróżnicowaniem przestrzennym środowiska geograficznego, stałym wzrostem złożoności struktur przestrzennych (powodujących coraz większe problemy w uzyskiwaniu lokalizacji zgodnych z walorami przestrzeni) oraz naturalnymi sprzecznościami w procesie gospodarowania. Autor jednoznacznie kwestionował poglądy, zgodnie z którymi możliwe jest samoczynne oddziaływanie planów na kształtowanie rozwoju zgodnie ze społecznie pożądanymi celami. Jako kierunkowe warunki skutecznego rozwiązywania konfliktów przestrzennych autor wyodrębnił między innymi interdyscyplinarność, kompleksowość, a także realizację zasady planowania ciągłego (podobnie Koliński 1980). W tym samym ujęciu tematycznym Pietraszewski (1982) dokonał diagnozy stanu gospodarki przestrzennej Polski. Autor jednoznacznie wskazał, że zagospodarowanie stanowi tylko w pewnej części wynik planowanego działania. Odnosząc się do formuły planów zagospodarowania przestrzennego, wskazał, że przepis prawa musi stanowić niezbędną podstawę zakazu, ale sam w sobie nie może być tego zakazu uzasadnieniem. W tym ujęciu postulował rozumienie planu zagospodarowania przestrzennego jako propozycję kompromisu między różnymi interesami różnych jednostek i podmiotów. Jednocześnie plan, stanowiący obraz przyszłych działań, powinien stanowić podstawę do wyznaczania wartości każdego fragmentu przestrzeni. To z kolei stanowiłoby punkt odniesienia dla wyznaczania opłat zależnych od wartości. Autor akcentował również rolę planowania przestrzennego (konkretnie – planów zagospodarowania przestrzennego) w kontekście aktywizacji działań i wskazywania – przy swojej niedookreśloności – optymalnej kolejności realizacji inwestycji (Pietraszewski 1983).

W wyróżnionych publikacjach można odnotować coraz większą świadomość złożoności problemów przestrzennych, zarówno w przełożeniu na konkretne sfery tematyczne, jak i na konkretne kategorie terenów. Ponadto szerzej przedstawiono i zaakcentowano istotne zagadnienia (konflikty przestrzenne, polityka urbanistyczna). Wiele podejmowanych zagadnień zostało szeroko rozwiniętych w aktualnej dyskusji (w odmiennym kontekście). Dotyczy to chociażby kwestii weryfikacji realizacji postanowień planistycznych czy społecznej funkcji prawa własności. Uwzględniając specyfikę ówczesnych uwarunkowań ustrojowych, można mimo wszystko stwierdzić, że literatura tamtego okresu stanowi mocną podstawę dla obecnych dyskusji.

Dyskusja o planowaniu przestrzennym od roku 1984

Kolejna, tzw. „druga”, ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym wyodrębniła plany na szczeblu krajowym, wojewódzkim i lokalnym. Układ miał charakter hierarchiczny. Plany na poziomie lokalnym (miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego) dzieliły się na ogólne i szczegółowe. Ograniczone zostały możliwości dokonywania odstępstw od planów. W ustawie pojawiały się elementy konsultacji społecznych, a także powiązanie planowania przestrzennego

z ochroną przyrody i ochroną zabytków. Był to również skutek zdarzeń politycznych i wynikających z nich postulatów. Jędraszko (2005) wśród kluczowych cech ustawy z 1984 r. wyróżniał wzmocnienie roli planowania krajowego, potwierdzenie ciągłego procesu planowania przestrzennego, ustalenie zasady współzależności planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego, wprowadzenie pojęcia obszarów funkcjonalnych oraz rozbudowę problematyki lokalizacji inwestycji. Pomijając kontekst ustrojowy, należy uznać, że w dużym zakresie przepisy wskazanej ustawy zawierały bardziej ambitną próbę odpowiedzi na pojawiające się wyzwania. Takie stanowisko wyrażano też w literaturze (Kachniarz 1989).

W roku 1984 w Biuletynie KPZK „Gospodarka przestrzenna Polski. Diagnoza, rekonstrukcja, prognoza” spróbowano dokonać generalnych refleksji na temat wyzwań systemu planowania przestrzennego. Obejmowały one nie tylko ocenę rozwiązań instytucjonalnych, ale również analizę kierunków literatury przedmiotu z ostatnich lat. Malisz (1984) przedstawił wizję rozwoju gospodarki przestrzennej w Polsce (popierając m.in. pomysł przygotowania szerszego planu perspektywicznego). Jego zdaniem podmioty polityki przestrzennej na wszystkich szczeblach muszą dysponować zarówno środkami materialnymi, jak i prawnymi narzędziami do sprawowania kontroli nad procesami inwestowania. Autor przedstawił rekomendacje dotyczące poszczególnych rodzajów terenów/zagadnień. I tak na przykład w sferze dotyczącej terenów miejskich, rekomendował poprawę standardu budynków i urzędzeń w nowych osiedlach. Można w tym miejscu odwołać się do późniejszej o kilka lat analizy Kołodziejkiego (1988). Autor, odnosząc się do obowiązującego systemu planowania przestrzennego, akcentował rolę zasady ciągłości, oznaczającej regularne obserwowanie i diagnozowanie stanu zagospodarowania przestrzennego oraz kontrolowanie przebiegu procesów przestrzennych. Zarówno plany regionalne, jak i plany miejscowe powinny być zdaniem autora postrzegane jako perspektywiczne plany rozwoju społeczno-gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego. Ważna jest również kwestia eksponowania uspołecznienia procesu planowania przestrzennego, wyrażająca się w możliwości wywierania wpływu na planowanie przestrzenne przez organizacje społeczne oraz zespoły eksperckie. Z perspektywy dzisiejszej dyskusji podkreślenia wymaga, że autor wskazał również na możliwe kierunki związane z wyznaczaniem obszarów funkcjonalnych w ramach planów zagospodarowania przestrzennego. Kołodziejki promował ponadto koncepcję kształtowania zintegrowanego rozwoju, sprowadzającą się do systemowego ujęcia celów gospodarowania przestrzenią w ich współzależności z celami społeczno-gospodarczymi i ekologicznymi (dokonując zarazem bardziej szczegółowej klasyfikacji tych celów). Również ten wątek stanowi istotny punkt odniesienia dla rozważań o koncepcji zintegrowanego planowania rozwoju. Ład przestrzenny zdaniem autora w warunkach wzrastającej złożoności i konfliktowości struktur przestrzennych można urzeczywistniać przez identyfikację sytuacji konfliktowych, minimalizację i rozwiązywanie konfliktów przestrzennych. Celem kształtowania ładu przestrzennego powinno być harmonizowanie i równoważenie układów przestrzennych, a narzędziem kształtowania – właśnie kompleksowe i interdyscyplinarne planowanie, powiązane z systemem instrumentów ekonomicznych. Interdyscyplinarne ujęcie opiera się na metodzie

formułowania w trakcie tworzenia planu spójnego systemu celów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych oraz ich przełożeniu na zadania, metodzie projektowania zagospodarowania przestrzennego jako narzędzia techniczno-ekonomicznej konkretyzacji celów przestrzennych oraz metodzie budowy planów, w których przez określoną kolejność współzależnych działań planistycznych uda się osiągnąć spójne układy rozwoju społeczno-gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego (Kochanowski, Kołodziejski 1984). Można powyższe zestawzić z podobnym poglądem Malisza (1984b), w którym zauważa on, że warunkiem kompletności systemu gospodarki przestrzennej są władze odpowiedzialne za ład przestrzenny. Podkreślenia wymaga pogłębione ujęcie ładu przestrzennego, rozwijane również w dalszych publikacjach.

Zdaniem Jałowickiego (1984), planowanie przestrzenne powinno pełnić rolę arbitra zapobiegającego konfliktom przestrzennym i rozstrzygającego je, przy czym do tej pory takiej roli nie pełniło. Autor wskazywał również, że pewnym problemem jest hierarchiczny układ planowania przestrzennego, wskutek czego następuje odspołecznienie planowania i narzucanie układom regionalnym i lokalnym określonych funkcji (Jałowicki 1987). Na centralizację przy podejmowaniu decyzji jako istotny problem zwracał uwagę również Kołodziejski (1987). Miało to skutkować coraz szerszą dominacją układu resortowego i sprzecznych z interesem społecznym branżowych interesów grup nacisku. Szlachta (1984) wskazywał z kolei na znaczenie celów ekologicznych, równie ważnych jak cele ekonomiczne czy społeczne. Kierunek ten podejmowano w kolejnych analizach (Kassenberg, Rolewicz 1985, Regulski 1985, Gruszkowski, Szalewska 1988)¹. Kassenberg (1986) zauważył, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego ujmują problematykę ekologiczną z czterech punktów widzenia: przyrodniczego, produkcyjnego (oszczędność zasobów i walorów), warunków bytowych i estetycznego. W zależności od terenu relacje między tymi czterema punktami kształtują się na odmienne sposoby. Można dodać, że w obecnej literaturze przedmiotu brakuje twórczego rozwinięcia wskazanego podejścia. Można także wyróżnić analizę Pietraszewskiego (1985) uwzględniającą rolę planów w kształtowaniu wartości nieruchomości. Z perspektywy kolejnych rozwiązań prawnych (już po roku 1989) problematyka ta okazała się wyjątkowo ważna, z różnych punktów widzenia.

Jako szczególnie istotny należy także ocenić Biuletyn KPZK nr 130 z roku 1986, zatytułowany „Instrumenty polityki przestrzennej”. Stanowił on efekt dyskusji na wymieniony temat. Regulski i in. (1986), wskazując założenia metodyczne, wyodrębniali instrumenty o zasięgu powszechnym, np. normatywy urbanistyczne, instrumenty dotyczące konkretnego terenu (czyli „wszystkich w danym miejscu”), np. przepisy miejscowe oraz instrumenty indywidualne (kształtujące warunki działania konkretnego podmiotu w danym miejscu), np. decyzje administracyjne. Zaproponowali jednocześnie odmienną równorzędną klasyfikację, wyodrębniając: (1) normy i przepisy prawne, (2) instrumenty finansowe, (3) instrumenty prawnowłasnościowe, (4) instrumenty administracyjne, (5) instrumenty informacyjne, (6) inwestycje infrastrukturalne. Podziały te miały się na siebie wzajemnie

¹ Oczywiście wskazana problematyka była podjęta już wcześniej (Leszczycki 1977).

nakładać. Autorzy wyodrębnili szereg wymagających wyjaśnienia zagadnień – w zakresie każdej z wymienionych grup. Np. przy przepisach powszechnych dylemat dotyczył tego, czy zakres norm prawnych nie jest zbyt szeroki, przy instrumentach finansowych zastanawiano się nad stopniem „czułości” przedsiębiorstw na poszczególne instrumenty, a przy instrumentach administracyjnych – jak uprawnienia administracyjne powinny służyć celom polityki przestrzennej. Autorzy sami stwierdzali, że są to wstępne rozważania, wymagające dalszej pogłębionej analizy. Potrzeba dokonania takiej pojawiła się w związku z kolejnymi, nowymi uwarunkowaniami systemu planowania przestrzennego. Przedstawiona klasyfikacja wciąż może jednak stanowić wstępną podstawę do dalszych rozważań. Kulesza i Pańko (1986) analizowali aspekt prawny instrumentów polityki przestrzennej. Podkreślili dwie osobne płaszczyzny realizacji polityki przestrzennej w kategoriach prawnych: płaszczyznę tworzenia prawa oraz płaszczyznę wykonawczą (przez co rozumieli wykonawstwo wszystkich szczebli). Autorzy uznali za nieporozumienie trend odchodzenia od władczych środków ochrony przestrzeni, gdyż ustawowe standardy, ograniczenia i zakazy nie mogą być przedmiotem przetargu między władzą a jednostką gospodarującą. Zdiagnozowali jednocześnie problemy i bariery związane z rozumieniem i definiowaniem interesu społecznego na różnych szczeblach. Kot i Markowski (1986) przeanalizowali z kolei ekonomiczne instrumenty polityki przestrzennej, wyodrębniając ich cele, zalety i wady. Niezależnie od stopnia aktualności tych rozważań, stanowią one ciekawe ujęcie porównawcze.

Poglądy na temat kryzysu gospodarki przestrzennej były wyrażane również po roku 1989. Kowalewski (1990) zwracał w tym kontekście uwagę na konieczność: (1) stworzenia nowej koncepcji krajowego systemu planowania przestrzennego i systemu instrumentów polityki przestrzennej, (2) zbudowania nowego modelu planowania przestrzennego dla samorządnych miast i gmin oraz określenia nowych zasad i reguł prawnych gospodarki terenami, a także (3) odbudowania zawodu urbanisty i planisty przestrzennego.

We wskazanym okresie pojawiło się znacznie więcej pogłębionych analiz, które w jeszcze szerszym stopniu można powiązać z aktualnymi dyskusjami. Dotyczy to zarówno rozwijania zagadnień społecznych i środowiskowych w planowaniu przestrzennym (co znalazło odzwierciedlenie w treści ustawy o planowaniu przestrzennym), jak coraz szerszego dostrzegania nowych kontekstów powiązanych z planowaniem przestrzennym. Szczególnie istotne wydają się rozwinięte próby teoretycznego ujęcia problematyki instrumentów planowania przestrzennego.

Odniesienie tez dyskusji do aktualnej debaty

Przedstawiony przegląd opinii i podejmowanych tematów może zostać odniesiony do aktualnych dyskusji na temat systemu planowania przestrzennego. W tabeli 1 przedstawiono kluczowe w opinii autora kierunki dyskusji w wyodrębnionych okresach.

Można stwierdzić, że z jednej strony zauważalne jest w poszczególnych wyodrębnionych etapach podobieństwo podejmowanych zagadnień, ale z drugiej

Tabela 1. Kluczowe opinie dotyczące systemu planowania przestrzennego, wyrażane w literaturze naukowej w latach 1970–1989

Okres	1970–1973	1974–1984	1985–1989
Opinie	<ul style="list-style-type: none"> • konieczność koncentracji na zmianie sposobu użytkowania konkretnych terenów, nie na określeniu przeznaczenia terenu • problem niewłaściwego użytkowania ziemi i związane z tym konsekwencje • konieczność wykorzystania instrumentów ekonomicznych w planowaniu przestrzennym, w związku z tym, że zakazy i nakazy nie są wystarczające • optymalny sposób wywierania wpływu przez podmioty polityki przestrzennej na decyzje inwestorów • zbyt duża liczba organów administracji publicznej zajmujących się planowaniem przestrzennym 	<ul style="list-style-type: none"> • współdziałanie organów administracji publicznej (również na styku planowania przestrzennego i planowania gospodarczego) • dylematy związane z konstrukcją prawną planów zagospodarowania przestrzennego • odnotowanie roli instrumentów polityki przestrzennej i ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym • pogłębione analizy roli konfliktów przestrzennych • konieczność prowadzenia interdyscyplinarnych analiz i działań w planowaniu przestrzennym 	<ul style="list-style-type: none"> • rozwinięte analizy społecznych i środowiskowych uwarunkowań planowania przestrzennego • pogłębione analizy roli instrumentów polityki przestrzennej (oraz ich klasyfikacji) • akcentowanie odpowiedzialności władz publicznych za kształtowanie i ochronę ładu przestrzennego • określenie roli ładu przestrzennego w systemie planowania przestrzennego • odnotowanie w sferze prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego osobnej płaszczyzny związanej z tworzeniem prawa i zupełnie odmiennej płaszczyzny odnoszącej się do wykonywania prawa

Źródło: opracowanie własne.

strony – zmiany w zakresie sposobu ich ujęcia. Dotyczyć to może podejścia do instrumentów planowania przestrzennego oraz środowiskowych i społecznych uwarunkowań planowania przestrzennego. Oceniając kolejne wypowiedzi, trzeba pamiętać o kontekście historycznym i czasami zauważalnym w tekstach jego ideologicznym odzwierciedleniu. Na szczęście nie przesłania ono zupełnie prowadzonej dyskusji naukowej. W pierwszej połowie lat 70. realnym problemem było określenie sposobu determinowania zachowań inwestorów. Odnotowano bowiem problem niewłaściwego sposobu użytkowania ziemi. Problem stawał się coraz bardziej zauważalny wraz z poszerzającą się urbanizacją. Zaczęto też w tym wymiarze dostrzegać potrzeby społeczne, wymagające osobnej ochrony. Rozwiązaniem (zarysowanym bardzo ogólnie) miało być stosowanie instrumentów ekonomicznych. Próbowano też doprecyzować rozumienie społecznej roli prawa własności (co było trudne w zakresie oderwanym od uwarunkowań ideologicznych epoki). Występowała również świadomość znaczącej roli rozwiązań prawnych w tym właśnie zakresie. Od drugiej połowy lat 70. niniejsza perspektywa zaczęła przenosić się do sfery dyskusji nad sposobem ujmowania planów zagospodarowania przestrzennego oraz ich konsekwencji prawnych. Dostrzegano, że zawierane w tych planach zakazy nie rozwiążą w pełni problemów, czasem je wręcz pogłębią. Dlatego w literaturze próbowano wypracować i określić szerszą rolę planów, zwracając uwagę na konieczność dokładniejszej weryfikacji sposobu realizacji postanowień planistycznych. Dotyczyło to planów różnych szczebli, czego

dobrym dowodem jest pogłębiona dyskusja na temat planów na szczeblu wojewódzkim (przeprowadzona w ramach zorganizowanego przez KPZK PAN seminarium). Pytania o rolę i formułę planów zazwyczaj wiązały się z akcentowaniem ich interdyscyplinarnego charakteru i konieczności odpowiedzi na zróżnicowane wyzwania. Ciekawe (nie zawsze współcześnie zauważalne, zwłaszcza w wymiarze praktycznym) ujęcie dotyczyło powiązania uzgodnień projektów planów z reprezentacją konkretnych interesów/perspektyw w planowaniu przestrzennym.

W związku z cennymi rozważaniami Kołodziejckiego o konfliktach przestrzennych (w tym pogłębioną analizą przyczyn powstawania tych konfliktów) próbowano nadawać planom charakter instrumentów pozwalających wypracować kompromisy w przestrzeni (do czego znów nie wystarczy formuła zakazów i nakazów). Kolejny krok to pogłębiona (już po roku 1984) analiza rodzajów instrumentów planowania przestrzennego oraz przyporządkowanych do nich zadań. W takim ujęciu rozwiązania prawne były osadzone w wymiarze obejmującym zgodność z celami polityki przestrzennej. Cele te coraz bardziej się rozwijały, czego dowodem może być pogłębione podejście do roli ochrony środowiska i przyrody w planowaniu przestrzennym (przekładające się na konkretne postulaty odnośnie do zakresu planów zagospodarowania przestrzennego). Osobna zasługująca na wyróżnienie kwestia to coraz szersze akcentowanie roli ładu przestrzennego w systemie planowania przestrzennego. Cenne są tu zwłaszcza te ujęcia, które wiązały zadania dotyczące ochrony ładu przestrzennego z obowiązkami poszczególnych organów administracji publicznej. Odnotowania wymagają także wypowiedzi tworzące podstawy dla koncepcji zintegrowanego planowania rozwoju.

Z perspektywy współczesnej można uznać, że wciąż istnieje problem z udzieleniem kompleksowej odpowiedzi na liczne wątpliwości wyrażane w analizowanych publikacjach. Na szczeblu ustawowym po roku 1989 nie uwzględniono postulatów Kowalewskiego (1990). Przyczyniło się to do pogłębiającego się kryzysu w planowaniu przestrzennym w nowych realiach ekonomicznych i społeczno-gospodarczych. Pozostawiono bardzo dużą swobodę inwestorom w zakresie sposobu zagospodarowania przestrzennego, określając ograniczone ramy ingerencji planistycznej (Markowski 2010, Kowalewski, Nowak 2018). Pogłębiło to wcześniej diagnozowane problemy dotyczące niewłaściwego wykorzystania ziemi (prowadzącego do chaosu przestrzennego) oraz braku adekwatnej do potrzeb ochrony w przestrzeni wartości związanych z interesem publicznym, ważnych dla całej społeczności (Śleszyński i in. 2020). Skutkowało to pogłębianiem się konfliktów przestrzennych i dyskusji nad adekwatnością kompetencji organów administracji publicznej zajmujących się planowaniem przestrzennym. O ile aktualne pozostały oceny Kołodziejckiego na temat powodów powstawania konfliktów przestrzennych, o tyle w realiach rynkowych działania i zaniechania władz publicznych zaczęły w tym kontekście odgrywać zdecydowanie większą rolę. Odnotować należy zwłaszcza słabą odpowiedź na postulaty szerszej ochrony ładu przestrzennego. Słabości planów zagospodarowania przestrzennego sprowokowały pogłębioną dyskusję na temat instrumentów polityki przestrzennej, ich roli i zakresu (Zachariasz 2015, Ostrowska 2017, Majda 2020, Nowak i in. 2020). W sferze bezpośredniego podejścia prawnego analizy zostały zdecydowanie rozwinięte

w stosunku do stanu sprzed 1989. Przyczyniła się do tego konieczność wykładni treści planów zagospodarowania przestrzennego, a także (często kontrowersyjne z perspektywy urbanistycznej) tezy orzecznicze sądów administracyjnych (Nowak 2021). Aktualnie nie budzi wątpliwości konieczność zachowania bardzo szerokiej roli prawa w planowaniu przestrzennym, m.in. w przełożeniu na treść planów zagospodarowania przestrzennego (Izdebski 2021). Jednym z kluczowych zagadnień jest kwestia ochrony środowiska i przyrody w planowaniu przestrzennym, obejmująca przełożenie konkretnych wytycznych ważnych z perspektywy środowiskowo-przyrodniczej do treści planów (Giedych 2021). Oczywiście relacje między ochroną środowiska i przyrody a planowaniem przestrzennym należy rozumieć zdecydowanie szerzej. Wciąż dopracowania – w ramach dynamicznie zmieniających się realiów – wymaga sposób zastosowania koncepcji zintegrowanego planowania rozwoju.

Analiza potwierdza więc pewną powtarzalność (a nawet dynamikę rozwojową) części problemów systemu planowania przestrzennego, nawet przy uwzględnieniu zróżnicowanych odmienności uwarunkowań ustrojowych. Do istotnych wartości prowadzonych dyskusji z perspektywy współczesnej należy zaliczyć:

- próby zdefiniowania prawnej roli planów zagospodarowania przestrzennego w kontekście zróżnicowanych wyzwań całego systemu planowania przestrzennego;
- dostrzeganie braku efektywności wybranych organów administracji publicznej, odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne, a także ich obowiązków związanych z ochroną i kształtowaniem ładu przestrzennego;
- określanie problemów dotyczących użytkowania terenów, stanowiących konsekwencje szerszych procesów urbanizacyjnych;
- określenie i klasyfikację roli konfliktów przestrzennych w systemie planowania przestrzennego, z przełożeniem również na dyskusję na temat rozwiązań prawnych;
- wyodrębnienie i klasyfikację instrumentów planowania przestrzennego (i związaną z powyższym dyskusję metodologiczną);
- postulaty odnoszące się do szerszego włączenia zagadnień środowiskowo-przyrodniczych do dyskusji o systemie planowania przestrzennego;
- postulaty dotyczące akcentowania perspektywy społecznej w planowaniu przestrzennym.

Podsumowanie

Należy uznać, że zwłaszcza w ramach wyodrębnionych powyżej zagadnień analizowana literatura wciąż może i powinna stanowić istotny punkt odniesienia, poszerzający zakres prowadzonej dyskusji. Jak wskazano powyżej, znacząca część starszych opinii wygłaszanych w dyskusji naukowej może (i powinna) być uwzględniana również współcześnie. Szczęólnego podkreślenia wymaga podejście do relacji między prawem a planowaniem przestrzennym. Analiza poszczególnych, pojawiających się sukcesywnie w kolejnych latach publikacji pokazuje,

jak w coraz szerszym zakresie dostrzegano problem przy określaniu niniejszych relacji i jak dodawano do związanej z tym dyskusji coraz więcej (i coraz bardziej skomplikowanych) zagadnień.

Nie budzi wątpliwości, że należy kontynuować kompleksowe analizy dorobku naukowego sprzed 1989 r. W niniejszym artykule skupiono się na wybranych jego aspektach tematycznych. Na podkreślenie zasługuje również problem bardzo ograniczonej dostępności zdecydowanej większości analizowanych publikacji. Pomimo wskazanych barier zasadne wydaje się też kontynuowanie analiz w zakresie analogii i punktów odniesienia między dyskusją naukową prowadzoną w czasie różnych etapów rozwoju systemu planowania przestrzennego w Polsce.

Literatura

- Bar L. 1970. Badanie funkcji ustawy w dziedzinie socjalizacji terenów urbanistycznych. Instytut Nauk Prawnych PAN, *Studia Prawnicze*, 25: 17–31.
- Chmielewski T. 1979. Miejsce, funkcja i zadania planów zagospodarowania przestrzennego województw w ogólnokrajowym systemie planowania. *Biuletyn KPZK PAN*, 106: 11–34.
- Domański R. 1987. Teoria i metodologia w pracach Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN w dwudziestopięciolecie 1958–1983. *Biuletyn KPZK PAN*, 135: 109–135.
- Dziewoński K. 1974. Problem węzłowy „Podstawy przestrzennego zagospodarowania kraju”. Próba podsumowania wyników badawczych uzyskanych w latach 1971–1973. *Biuletyn KPZK PAN*, 84: 9–16.
- Giedych R. 2021. Prawo a ochrona środowiska i przyrody w planowaniu przestrzennym. [W:] M. Nowak (red.), *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 167–186.
- Gruchman B. 1978. Bariery rozwoju w teoriach wzrostu regionalnego. *Biuletyn KPZK PAN*, 99: 12–21.
- Grzeszczak J. 1979. Krytyczna analiza dyskusji nt. doskonalenia metod opracowywania planów przestrzennego zagospodarowania województw. *Biuletyn KPZK PAN*, 106: 227–250.
- Izdebski H. 2021. Prawo w systemie gospodarowania przestrzenią – rola i granice. [W:] M. Nowak (red.), *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 11–28.
- Jałowicki B. 1984. Decentralizacja, samorząd, organizacja terytorialna kraju. Doświadczenia francuskie. *Biuletyn KPZK PAN*, 125: 211–246.
- Jałowicki B. 1987. Planowanie przestrzenne – w kierunku nowego paradygmatu. *Biuletyn KPZK PAN*, 134: 4–14.
- Jędraszko A. 2005. Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych. *Platan*, Warszawa.
- Kachniarz T. 1989. O aktualności planów. IGPIK. Maszynopis.
- Kassenberg A., Rolewicz C. 1985. Przestrzenna diagnoza ochrony środowiska w Polsce. PWE, Warszawa.
- Kochanowski M., Kołodziejski J. 1984. Koncepcja metodologii planowania regionalnego. PWE, Warszawa.
- Kolipiński J. 1976. Kierunki badań gospodarki przestrzennej i rozwoju regionalnego. *Biuletyn KPZK PAN*, 90: 7–24.
- Kołodziejski J. 1982. Realizacja celów w warunkach narastania konfliktów w gospodarce przestrzennej. *Biuletyn KPZK PAN*, 120: 7–51.
- Kołodziejski J. 1987. Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski. Raport końcowy. PWE, Warszawa.
- Kołodziejski J. 1987. Rola Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN w kształtowaniu podstaw polityki regionalnej. *Biuletyn KPZK PAN*, 135: 155–173.

- Kołodziejcki J. 1988. Podstawowe cele i cechy planowania przestrzennego a ochrona środowiska. *Biuletyn KPZK PAN*, 139: 74–123.
- Kostrowicki J. 1971. Głos w dyskusji. *Biuletyn KPZK*, 66: 31–34.
- Kot J., Markowski T. 1986. Analiza wybranych instrumentów polityki przestrzennej. *Biuletyn KPZK PAN*, 130: 103–124.
- Kozłowski S. 1981. Wstępna ocena gospodarki zasobami przyrody. *Biuletyn KPZK PAN*, 116: 13–33.
- Kozłowski S. 1983. Przyrodnicze uwarunkowania gospodarki przestrzennej Polski. Ossolineum, Warszawa.
- Kozłowski S. 1986. Problematyka przyrodnicza w planowaniu przestrzennym. [W:] S. Kozłowski (red.), *Problemy ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego w planowaniu przestrzennym*. PWE, Warszawa, s. 75–91.
- Kowalewski A. 1990. Reforma systemu gospodarki przestrzennej w Polsce jest naszym obowiązkiem. Centralny Ośrodek Informacji Budownictwa, Warszawa.
- Kowalewski A., Nowak M. 2018. Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje. [W:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym*. *Studia KPZK PAN*, 182, 1: 128–136.
- Kukliński A. 1968. Działalność Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju w latach 1965–1966. *Biuletyn KPZK PAN*, 46: 132–144.
- Kulesza M., Pańko W. 1986. Instrumenty polityki przestrzennej. Aspekt prawny. *Biuletyn KPZK PAN*, 130: 50–85.
- Kulesza M., Rudnicki Z. 1976. *Studia prawno-instytucjonalne nad zagospodarowaniem przestrzennym kraju*. *Biuletyn KPZK PAN*, 93: 140–184.
- Leszczycki S. 1961. Drugi rok pracy Komitetu oraz perspektywy jego dalszej działalności. *Biuletyn KPZK PAN*, 6/8: 1–20.
- Leszczycki S. 1977. *Geografia a planowanie przestrzenne i ochrona środowiska*. PWN, Warszawa.
- Leszczyński K. 1971. Głos w dyskusji. *Biuletyn KPZK*, 66: 45–48.
- Lorens P. 2016. Trends and problems of contemporary urbanization processes in Poland. [W:] U. Altrock, S. Guntner, S. Huning, D. Peters (red.), *Spatial planning and urban development in the new EU member states. From adjustment to reinvention*. Routledge, London, New York, s. 1–18.
- Majda T. 2020. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – uwarunkowania i przykłady dobrych praktyk. [W:] M. Nowak (red.), *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej*. Wolters Kluwer, Warszawa, s. 129–158.
- Malisz B. 1971. Przedmowa do opracowania M. Małeckiego. *Biuletyn KPZK PAN*, 65: 115–120.
- Malisz B. 1984. Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej. Ossolineum, Warszawa.
- Malisz B. 1984. Trzy wizje polskiej przestrzeni. *Biuletyn KPZK PAN*, 125: 6–45.
- Małecki M. 1971. Współpraca w dziedzinie planowania przestrzennego regionów przygranicznych. *Biuletyn KPZK PAN*, 65: 121–174.
- Markowski T. 2010. Planowanie przestrzenne i instrumenty jego realizacji w świetle teorii ułomnych rynków. [W:] P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek (red.), *Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast*. Wydawnictwo Urbanista, Gdańsk, s. 28.
- Mrzyglód T. 1971a. Głos w dyskusji. *Biuletyn KPZK*, 66: 35–37.
- Mrzyglód T. 1971b. *Przestrzenne zagospodarowanie Polski*. PWE, Warszawa.
- Nowak M. 2021. Wpływ orzeczeń sądów administracyjnych na ochronę ładu przestrzennego w lokalnym planowaniu przestrzennym. *Studia z Polityki Publicznej*, 8: 47–62.
- Nowak M., Śleszyński P. 2021. Standardy urbanistyczne w polityce przestrzennej. Analiza wybranych doświadczeń i propozycje. *Samorząd Terytorialny*, 7–8: 127–146.
- Nowak M., Śleszyński P., Ostrowska A. 2020. Orzeczenia sądów administracyjnych w systemie gospodarki przestrzennej – perspektywa funkcjonalna i realizacyjna. Studium przypadku województwa mazowieckiego. *Samorząd Terytorialny*, 7–8: 109–128.
- Nowakowski M. 2013. *Sto lat planowania przestrzeni polskich miast (1910–2010)*. Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Odlanicki-Poczobutt A. 1971. *Gospodarka terenami w miastach i osiedlach a planowanie przestrzenne*. *Biuletyn KPZK PAN*, 66: 117–148.
- Piotrowska L. 2021. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Ewolucja systemu*. *Novae Res*, Warszawa.

- Ostrowska A. 2017. Rozważania nad istnieniem i istotą wolności zabudowy – głos w dyskusji. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, G*, 64, 1: 153–170.
- Pańko W. 1978. Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne. Uniwersytet Śląski, Katowice.
- Pietraszewski W. 1982. Zagadnienia kompleksowego programowania i realizacji inwestycji osiedlowych i miejskich. *Biuletyn KPZK PAN*, 121: 44–74.
- Pietraszewski W. 1983. Podstawy informacyjne planowania przestrzennego. PWE, Warszawa.
- Pietraszewski W. 1984. Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski. Wybrane problemy. *Biuletyn KPZK PAN*, 120: 141–215.
- Pietraszewski W. 1985. Wartość przestrzeni w planowaniu. PWN, Warszawa.
- Pietrzykowska T. 1971. Analiza podstawowych pojęć i definicji teorii gospodarki przestrzennej. *Biuletyn KPZK PAN*, 62: 197–244.
- Pogodziński Z. 1977. Planowanie przestrzenne terenów wiejskich. PWN, Warszawa.
- Regulski J. 1982. *Ekonomika miasta*. PWE, Warszawa.
- Regulski J. 1985. *Przestrzenne procesy rozwoju*. [W:] J. Regulski (red.), *Planowanie przestrzenne*. PWE, Warszawa, s. 13–57.
- Regulski J., Ptaszyńska M., Kaźmierska E. 1986. Instrumenty polityki przestrzennej. Założenia metodyczne i kierunki badań. *Biuletyn KPZK PAN*, 130: 8–34.
- Richert W. 1979. *Planowanie przestrzenne*. PPWK, Warszawa.
- Secomski K. 1961. Analiza procesów uprzemysłowienia i struktury przestrzennej przemysłu w Polsce Ludowej. *Biuletyn KPZK PAN*, 6/8: 21–46.
- Secomski K. 1966. *Podstawy planowania perspektywicznego*. PWE, Warszawa.
- Secomski K. 1971. *Głos w dyskusji*. *Biuletyn KPZK PAN*, 66: 37–41.
- Secomski K. 1972. Współczesne problemy i tendencje rozwojowe gospodarki przestrzennej. [W:] K. Secomski (red.), *Elementy teorii planowania przestrzennego*. PWN, Warszawa, s. 11–30.
- Sosnowski P. 2021. Ochrona ładu przestrzennego w Polsce przed 2003 r. Przyczynek do wykładni historycznej. [W:] M. Nowak (red.), *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej*. Wolters Kluwer, Warszawa, s. 66–103.
- Śleszyński P., Kowalewski A., Markowski T., Legutko-Kobus P., Nowak M. 2020. The Contemporary Economic Costs of Spatial Chaos: Evidence from Poland. *Land*, 9(7): 214. DOI: 10.3390/land9070214.
- Szlachta J. 1984. Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski. *Uwagi i Wnioski*, 125: 253–265.
- Wrzosek A. 1971. Zagadnienia użytkowania przestrzeni kraju w okresie perspektywicznym. *Biuletyn KPZK PAN*, 66: 7–30.
- Zachariasz I. 2015. Funkcje planu miejscowego. *Biuletyn KPZK PAN*, 257/258: 29–30.

Directions of the scientific debate on the spatial planning system between 1970 and 1989

Abstract: The paper analyses key theses expressed in the academic discussion on the spatial planning system in the period of the People's Republic of Poland. Three periods were distinguished, within which publications were selected that referred most extensively to issues related to the spatial planning system, including the legal context of spatial planning. The focus was to the greatest extent on publications issued by the Bulletins and Studies of the Committee for National Spatial Planning of the Polish Academy of Sciences. It was proposed to extract the most relevant opinions, from the perspective of today's discussion (but also a synthetic look at the changes in the spatial planning system in Poland). The indicated scientific theses were referred to contemporary times, and an attempt was made to answer the question to what extent and in what way they have remained up-to-date, and whether they can constitute a broader point of reference for contemporary analyses. Significant values of the discussions carried out during the distinguished period of time included: attempts to define the legal role of spatial development plans, recognition of the inefficiency of selected public administration bodies responsible for spatial planning, as well as definition and classification of the role of spatial conflicts in the spatial planning system, also translated into a discussion of legal solutions. It should be recognized that, especially in the framework of the issues identified above, the

literature analyzed can and should still be an important point of reference, broadening the scope of the discussion.

Key words: Spatial planning system, Spatial development law, People's Republic of Poland, Spatial development plans