

**ZESZYTY  
NAUKOWE  
POLITECHNIKI  
ŚLĄSKIEJ**

P. 4351/02

**Zbigniew J. KAMIŃSKI**

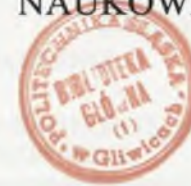
**POJĘCIE KONFLIKTU  
W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM**

**ARCHITEKTURA**  
**z. 40**



**GLIWICE 2002**

**POLITECHNIKA ŚLĄSKA**  
**ZESZYTY NAUKOWE**  
Nr 1553



P.4351/02

**Zbigniew J. KAMIŃSKI**

**POJĘCIE KONFLIKTU  
W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM**

OPINIODAWCY  
Dr hab. inż. arch. Andrzej BARANOWSKI  
Prof. dr hab. inż. arch. Sławomir GZELL

KOLEGIUM REDAKCYJNE  
REDAKTOR NACZELNY — Prof. dr hab. Zygmunt Kleszczewski  
REDAKTOR DZIAŁU — Prof. dr hab. inż. arch. Elżbieta Niezabitowska  
SEKRETARZ REDAKCJI — Mgr Elżbieta Leško

REDAKCJA  
Mgr Kazimiera Szafir

REDAKCJA TECHNICZNA  
Alicja Nowacka

Wydano za zgodą  
Rektora Politechniki Śląskiej

PL ISSN 0860-0074

Wydawnictwo Politechniki Śląskiej  
ul. Akademicka 5, 44-100 Gliwice  
tel./fax (0 prefiks 32) 237-13-81  
Dział Sprzedaży i Reklamy (0 prefiks 32) 237-18-48

[www.polsl.gliwice.pl/alma.mater/wps.html](http://www.polsl.gliwice.pl/alma.mater/wps.html)  
[wydawnictwo@polsl.gliwice.pl](mailto:wydawnictwo@polsl.gliwice.pl)

Nakł. 150+50 Ark. wyd. 15 Ark. druk. 8,25 Papier offset. 70x100, 80 g  
Oddano do druku 12.08.2002 r. Podpis. do druku 12.08.2002 r. Druk ukończ. w sierpniu 2002 r.  
Zam. 240/02

Fotokopie, druk i oprawę  
wykonano w Zakładzie Graficznym Politechniki Śląskiej w Gliwicach, ul. Kujawska 1

## SPIS TREŚCI

I.	WPROWADZENIE	7
II.	POJĘCIE KONFLIKTU W HISTORII I TEORII PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO	22
1.	Wstęp	22
2.	Historia ewolucji myśli planistycznej	23
3.	W stronę teorii planowania przestrzennego	25
4.	Trzy wątki dyskusji o konflikcie w tradycji planowania przestrzennego	29
5.	Normatywny model planowania przestrzennego	44
6.	Próba rekapitulacji i wyciągnięcia wniosków	46
III.	WSPÓŁCZESNA FAZA DYSKUSJI O KONFLIKCIE W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM. KONFRONTACJA STANOWISK SKRAJNYCH	56
1.	Wstęp	56
2.	Faza „planowania bez konfliktu”	56
3.	Faza „planowania z konfliktem”	59
4.	Konfrontacja stanowisk	63
5.	Próba rekapitulacji i wyciągnięcia wniosków	65
5.1.	W kierunku redefinicji planowania przestrzennego	65
5.2.	W kierunku strategii antykonfliktowej	67
5.3.	W kierunku zarządzania środowiskową zmianą w sposób mniej konfliktogenny	68
IV.	WSPÓŁCZESNE ZAGADNIENIA PLANOWANIA ZDOLNEGO DO OPANOWANIA KONFLIKTU I NIEPOŻĄDANEJ ZMIANY	70
1.	Wstęp	70
2.	Ograniczenia planowania użytkowania terenu	81
3.	Obiektywne formalne uwarunkowania konfliktu	85
3.1.	Uwarunkowania prawne	85
3.2.	Uwarunkowania administracyjne	85
3.3.	Uwarunkowania organizacyjne	86
3.4.	Uwarunkowania finansowe	87
4.	Planistyczne przesłanki do zmiany polityki planowania	89
4.1.	Temat planowania: eliminacja barier ekonomicznego wzrostu	89
4.2.	Istota działania planisty: czasowość i legitymacja planowanych interwencji	90
4.3.	Cel planowania: akceptacja planowania	91
4.4.	Osiąganie celów planowania: efektywność planowania w procesie politycznym	95
5.	Próba rekapitulacji i wyciągnięcia wniosków	96
V.	PROBLEMATYKA ZARZĄDZANIA ŚRODOWISKOWĄ ZMIANĄ POPRZEZ BUDOWANIE KULTURY PLANISTYCZNEJ ORGANIZACJI	98
1.	Wstęp	98
2.	Redukowanie konfliktu	99
3.	Kultura publicznego planowania	101
4.	Cechy nowej kultury publicznego planowania	102

4.1.1. Otwarte regionalne struktury: mobilizowanie sieci współdziałania i konkurencji ekonomicznej	104
4.2. Mechanizmy koordynacji: partnerstwo i wspólna wizja dynamiki terytorialnej	105
4.3. Procesy: proces komunikacji publicznej jako branie odpowiedzialności za jakość środowiska	109
5. Niższa i wyższa kultura planistyczna organizacji publicznych władz	111
6. W kierunku budowania wyższej planistycznej kultury regionu	112
6.1. Monitorowanie i ocena stanu regeneracji terenów	114
6.2. Planowanie regeneracji terenów	115
6.3. Promowanie inicjatyw społecznych	116
7. Próba rekapitulacji i wyciągnięcia wniosków	117
<b>VI. PODSUMOWANIE I WNIOSKI</b>	<b>119</b>
1. Ustosunkowanie się do celu rozprawy	119
2. Wnoszone innowacje	119
2.1. Wnoszone innowacje teoretyczno-poznawcze	119
2.2. Wnoszone innowacje praktyczno-metodyczne	121
3. Próba rekapitulacji - podsumowanie	122
<b>LITERATURA</b>	<b>124</b>
<b>STRESZCZENIE</b>	<b>131</b>

## CONTENTS

<b>I. INTRODUCTION</b>	<b>7</b>
<b>II. THE NOTION OF CONFLICT IN THE HISTORY AND THEORY OF SPATIAL PLANNING</b>	<b>22</b>
1. Introduction	22
2. History of Evolution of the Planning Thought	23
3. Towards the Theory of Spatial Planning	25
4. Three Trends in Discussion on Conflict in the Tradition of Spatial Planning	29
5. Normative Model of spatial planning	44
6. An Attempt to Recapitulate and Draw Conclusions	46
<b>III. CONTEMPORARY STAGE OF DISCUSSION ON CONFLICT IN SPATIAL PLANNING – CONFRONTATION OF RADICAL STANDPOINTS</b>	<b>56</b>
1. Introduction	56
2. The Stage of „Planning without Conflict”	56
3. The Stage of „Planning with Conflict”	59
4. Confrontation of the Standpoints	63
5. An Attempt to Recapitulate and to Draw Conclusions	65
5.1. Towards Re-defining Spatial Planning	65
5.2. Towards the Anti-Conflict Strategy	67
5.3. Towards Managing Environmental Change in a Way Causing Fewer Conflicts	68
<b>IV. CONTEMPORARY PROBLEMS OF PLANNING CAPABLE OF CONTROLL OVER CONFLICT AND UNDESIRABLE CHANGE</b>	<b>70</b>
1. Introduction	70
2. Restrictions as to the Use of the Land	81
3. Objective, Formal Conditioning of Conflict	85
3.1. Legal Conditioning	85
3.2. Administrative Conditioning	85
3.3. Organisational Conditioning	86
3.4. Financial Conditioning	87
4. Planning Premises for the Changes in the Policy of Planning	89
4.1. The Subject of Planning: Elimination of the Barriers of Economic Increase	89
4.2. The Essence of the Planner’s Work: Temporariness and Authorisation of Intervention	90
4.3. The Aim of Planning : Acceptance of Planning	91
4.4. Reaching the Aim of Planning: Effectiveness of Planning in Political Process	95
5. An Attempt to Recapitulate and Draw the Conclusions	96
<b>V. PROBLEMS OF MANAGING THE ENVIRONMENTAL CHANGE THROUGH BUILDING PLANNING CULTURE OF ORGANISATION</b>	<b>98</b>
1. Introduction	98
2. Reduction of Conflict	99
3. The Culture of Public Planning	101
4. The Characteristics of New Culture of Public Planning	102

4.1. Open Regional Structures: Mobilising the Nets of Economic Co-operation and Competition	104
4.2. The Mechanisms of Co-ordination : Partnership and Common Vision of the Territorial Dynamics	105
4.3. The Processes: Process of Public Communication as Taking Responsibility for the Quality of the Environment	109
5. Lower and Higher Planning Culture of the Organisation of the Public Authority	111
6. Towards Building Higher Planning Culture of the Region	112
6.1. Monitoring and Evaluation of the State of the Regeneration of the Areas	114
6.2. Planning of the Regeneration of the Areas	115
6.3. Promoting Social Initiatives	116
7. An Attempt to Recapitulate and to Draw Conclusions	117
<b>VI. RECAPITULATION AND CONCLUSIONS</b>	<b>119</b>
1. Attitude to the Aim of the Dissertation	119
2. Introduced Innovations	119
2.1. Introduced Theoretical and Cognitive Innovations	119
2.2. Introduced Practically- Methodical Innovations	121
3. An Attempt to Recapitulate	122
<b>BIBLIOGRAPHY</b>	<b>124</b>
<b>SUMMARY</b>	<b>131</b>

## I. WPROWADZENIE

W przemianach, jakich doświadcza planowanie przestrzenne oraz w tych dotyczących zawodu urbanisty, umiejętność rozwiązywania konfliktów uważa się za jedno z pierwszoplanowych zadań. A więc skoro mamy rozwiązywać konflikty, to jest oczywiste, że one istnieją, a skoro tak, to dobrze jest głębiej zastanowić się nad nimi.

Pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym nie jest bynajmniej jednoznaczne. Jak dobrze wiemy, pojęciem tym określane jest często *sytuacja niewystarczalności*, akcentująca w ten sposób ograniczoność zasobów fizycznej przestrzeni i obiektywnie uwarunkowane procesy rozwoju, jakie wynikają z konieczności zaspokajania określonych potrzeb społecznych w określonych sytuacjach przestrzennych<sup>1</sup>. Pojęciem tym niekiedy także jest określana *sytuacja sporu sąsiedzkiego*, akcentująca stan napięcia między dwoma lub więcej uczestnikami albo grupami, jaki wynika z konieczności dzielenia się ograniczonymi zasobami przestrzeni lub zajmowania odmiennej pozycji, różnych celów, wartości lub postężeń. Strategie poszczególnych jednostek lub grup mają wówczas przeważać nad strategią przeciwnika. Coraz częściej zdarza się, że pojęciem tym określane jest również *sytuacja niezamierzonego rezultatu dynamizmu działań* i wówczas akcentowany jest nieplanowany charakter procesów społecznych, w których przestrzenne rezultaty zachowań członków organizacji terytorialnej biorą górę nad ich celami. Tym samym konflikt w planowaniu przestrzennym doprowadza wspólnotę do tragedii i z tego powodu przypadek ten powinien skłaniać do głębszej refleksji nie tylko nad brakiem zgodności interesów indywidualnych i interesów wspólnoty, ale i nad prawdziwą zdolnością instytucji takiej jak planowanie przestrzenne do redukcji konfliktów na tle interesów rozbieżnych.

W planowaniu przestrzennym są obecne nie tylko wymienione trzy ogólne analityczne ujęcia konfliktu – ujęcie rzeczowe, czynnościowe, atrybutowe - ale także wiele ich aspektów. Odpowiadają one różnym koncepcjom planowania przestrzennego<sup>2</sup>; niejednoznacznie rozmiennemu w różnych środowiskach naukowych przedmiotowi planowania przestrzennego<sup>3</sup>; ciągle słabo ugruntowanym teoretyczno-metodycznym podstawowym planowania przestrzennego<sup>4</sup>; wspartych teoriami różnych dyscyplin naukowych - w tym chociażby socjologii, w której nawet znajdujemy teorie konfliktu<sup>5</sup>; czy też nauk prawnych i

<sup>1</sup> Por.: Dekker A., Goverde H., Markowski T., Ptaszynska-Woloczowska M., 1992, Conflict in urban development. Ashgate Publishing Limited. Por. także hasło: conflict w: Johnston R.J., Gregory D., Smith D.M. (ed.), 1994, The Dictionary of Human Geography. Blackwell Publishers, Oxford, s.85-86.

<sup>2</sup> Por.: Wysocka E., Koziński J., 1995, Aktualizacja teoretycznych i metodycznych podstaw planowania przestrzennego. IGPIK, Warszawa, s. 43. Autorzy rozróżniają trzy rodzaje planowania: planowanie zintegrowane (spatial planning), planowanie fizyczne (physical planning), planowanie użytkowania terenu (land use planning).

<sup>3</sup> Zwraca na to uwagę: Reguśki J.(red.), 1985, Planowanie przestrzenne. PWE, Warszawa, s. 9.

<sup>4</sup> Teoria planowania przestrzennego nie istnieje w sensie jakiejś ogólnej teorii tej dyscypliny.

<sup>5</sup> Według: Turner J. H., 1998, Socjologia. Zysk i S-ka Wydawnictwo s.c., Poznań, s.25; - teorie konfliktu traktują rzeczywistość społeczną jako system, w którym między jego częściami istnieją napięcia i konflikty. Siłą napędową napięć i konfliktów są nierówności. Występują one we wszystkich stosunkach społecznych - pomiędzy ludźmi, grupami, kierownictwem i pracownikami instytucji, warstwami społecznymi oraz całymi narodami. Źródła napięć prowadzące do wybuchu obserwowanych konfliktów: zamieszek, demonstracji, protestów, strajków i ruchów społecznych tkwią w nierównym podziale wartościowych dóbr, pośród których zwykle wymieniane są: pieniądze, władza, prestiż, opieka zdrowotna. Konflikt jest traktowany jako podstawowa cecha życia społecznego. Jednocześnie zauważa się, że konflikty mogą tworzyć poważne zagrożenia, jak i to, że

administracyjnych, które także zajmują się rozwiązywaniem konfliktów<sup>6</sup>. Tak więc do istniejącego pojęciowego zamieszania wokół pojęcia konfliktu niewątpliwie przyczynia się wiele wyobrażeń planowania przestrzennego, jakie możemy spotkać w wielu polskich podręcznikach<sup>7</sup>, słownikach<sup>8</sup> i encyklopediach<sup>9</sup>. W jakimś stopniu są one następstwem znaczących przemian, jakie zachodzą w ostatnim półwieczu w globalnym planowaniu przestrzennym, o których mówi się, że „jedna ze zmian w paradygmacie gospodarki przestrzennej polega na przesunięciu się zainteresowań naukowych od poszukiwań optimum ku identyfikacji konfliktów i metod ich rozwiązywania”<sup>10</sup>. Jednak w praktyce często widoczne jest stosowanie wielu pojęć w sposób bezrefleksyjny i na zasadzie kontynuacji tradycji tak zwanego „dobrego warsztatu urbanisty”. W rezultacie nic więc dziwnego, że obok siebie występują konkurencyjne definicje konfliktu w planowaniu przestrzennym. Konflikt w planowaniu przestrzennym (niekiedy nazywany konfliktem przestrzennym<sup>11</sup> - w rozumieniu „współistnienia sprzecznych, wzajemnie uciążliwych funkcji, takich jak: mieszkanie,

społeczeństwo nie rozpada się pomimo przepelnienia systemu społecznego konfliktami. W literaturze teorii konfliktu łączy się z pracami także Karola Marksa, Maxa Webera oraz Ralpha Dahendorfa. J.H. Turner (op. cit., s.112) podaje, że „w analizie konfliktu teoria Webera bardzo przypomina Marksowską”. Przyjęta przez Marksa koncepcja konfliktu klas została przez Ralpha Dahendorfa zinterpretowana jako sprzeczność interesów grupowych. Por. także: Szczepański J.: Elementarne pojęcia socjologii. PWN, Warszawa 1970, 484-489 (Konflikt).

<sup>6</sup> Por.: M. Wyrzykowski [w:] Szwajder W., Zagospodarowanie przestrzenne. Regulacja prawna. Wyd. COMER, Toruń. Autor wyjaśnia, że „przez konflikt rozumie się taki układ wzajemnych wartości (lub potrzeb), w którym wartości te wykluczają się bądź realizacja jednych utrudnia realizację innych”, (op. cit. s.121).

<sup>7</sup> Por.: Chmielewski J.M., 1996, Teoria urbanistyki. Wybrane zagadnienia. Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa. Autor stwierdza, że „planowaniem nazywamy celowe działanie, obejmujące całokształt problematyki z nim związanej. Planowanie może mieć charakter gospodarczy (ekonomiczny) – dotyczy zadań, środków i instytucji; społeczny – dotyczy realizacji polityki społecznej państwa lub samorządu terytorialnego; przestrzenny (fizyczny) – dotyczy rozwoju wyodrębnionych obszarów”, (op.cit. s. 121). Zatem, w tym ujęciu, planowanie przestrzenne to w dużej mierze planowanie fizyczne. Inni autorzy w tym samym czasie traktują planowanie fizyczne jako jeden z rodzajów planowania przestrzennego (obok planowania zintegrowanego i planowania użytkowania terenów), -por.: Wysocka E., Koziański J., 1995, s. 35. Jeszcze inni autorzy wydają się oddzielić widzieć urbanistyczne planowanie przestrzenne i regionalne; -por. tytuł zaproszenia na poszerzone posiedzenie Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej w Warszawie w dniu 17 grudnia 2001 r. na temat: „Informacja przestrzenna a potrzeby planowania przestrzennego i regionalnego”. Można to odczytać jako rozumienie planowania przestrzennego jako planowania miejscowego.

<sup>8</sup> Słownik Języka Polskiego, 1979, PWN, Warszawa s.685, wyjaśnia „planowanie przestrzenne” jako „planowanie rozmieszczenia na określonym terenie zakładów produkcyjnych, domów mieszkalnych, urządzeń i obiektów społecznych i usługowych zgodnie z potrzebami społecznymi”. Encyklopedyczny Słownik Techniczny, 1968, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa, s.407, -definiuje „planowanie przestrzenne” jako „planowanie rozmieszczenia na określonym terenie sił wytwórczych i urządzeń usługowych zgodnie z potrzebami człowieka”.

Według: Kozak M, Pyszkowski A., Szewczyk R., 2000, Słownik rozwoju regionalnego. PARR, Warszawa, s.34, - Planowanie przestrzenne to „czynności zmierzające do sporządzenia planów zagospodarowania przestrzennego oraz określenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenów”.

<sup>9</sup> Por.: Wielka Encyklopedia Powszechna PWN, 1996, Warszawa, t. 8, s.719-720. Planowanie przestrzenne to „działalność zmierzająca do planowego zagospodarowania przestrzeni pod kątem potrzeb człowieka”. Por. analiza dotychczasowych definicji planowania przestrzennego zawarta [w:] Wysocka E., Koziański J., 1995, s. 27-28.

<sup>10</sup> Domański R., 1991, Cele wielorakie i konflikty w gospodarce przestrzennej [w:] Domański R. (red.): Zmiana paradygmatu gospodarki przestrzennej. Biuletyn KPZK PAN, z. 155, Warszawa 1991, s.89.

<sup>11</sup> Por.: Malisz B., 1991, Dlaczego nas nie lubią? [w:] Domański R.(red.), 1991, Zmiana paradygmatu gospodarki przestrzennej. Biuletyn KPZK PAN, z.155, Warszawa 1991, s.15: „Można natomiast z całą pewnością przewidzieć, że –jeśli decyzyja o sposobie użytkowania i zagospodarowania terenów byłaby pozostawiona każdemu z osobna podmiotowi gospodarczemu – to w krótkim czasie doszłoby do niesamowitej liczby konfliktów przestrzennych zarówno między podmiotami tego samego szczebla, jak i między różnymi szczeblami władzy”.

rekreacja, produkcja, itp.”<sup>12</sup>) jest przez niektórych badaczy utożsamiany z kolizją funkcji<sup>13</sup>, gdy tymczasem inni badacze żądają wręcz koniecznego rozróżnienia między kolizją funkcji i konfliktem<sup>14</sup>. Gdy dla jednych konflikt w planowaniu przestrzennym ma wymiar problemu zawartego w „sferze środowiska”, dla innych jest bardziej zagadnieniem zawartym raczej w „systemie cywilizacyjnym”<sup>15</sup>. Kiedy jedni badacze mówią, że istotne konflikty są w planowaniu przestrzennym z sukcesem rozwiązywane<sup>16</sup>, inni są raczej skłonni uważać, że konflikty, jakie w planowaniu przestrzennym spotykamy, są w zasadzie nierozwiązywalne<sup>17</sup> albo wymagają użycia zupełnie innych metod od tradycyjnie stosowanych w gospodarce

<sup>12</sup> Bariery modernizacji i rozwoju miast. Identyfikacja i pokonywanie. Poradnik, 1998, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie, Kraków, s.50. W tym miejscu zwraca uwagę także odmiennosć treści podkładanej pod to samo pojęcie konfliktu przestrzennego przez różnych autorów (por. z cytowanym wyjaśnieniem B. Malisza).

<sup>13</sup> Por. Dutkowski M., 1996, Konflikty środowiskowe w ujęciu wielodyscyplinarnym [w:] Domański R. (red.): Nowa generacja w badaniach gospodarki przestrzennej. Biuletyn PAN KPZK, Warszawa 1996, z.174, s. 29-47. Autor proponuje termin „kolizja funkcji” dla oznaczenia „niezgodności planowanych, tzn. przyszłych sposobów zagospodarowania przestrzennego”, (op. cit. s. 42). W sytuacjach konfliktowych istotna rola jest przypisywana planowaniu przestrzennemu.

<sup>14</sup> Por.: Markowski T., 1999, Zarządzanie rozwojem miast. PWN, Warszawa, s.169: „W rozwijaniu teoretycznych modeli sterowania rozwojem układów terytorialnych należy wyraźnie rozróżnić pojęcie konfliktu od sprzeczności między funkcjami (działalnościami), które występują w zagospodarowaniu przestrzeni przez człowieka. Sprzeczne funkcje mogą być źródłem konfliktu, ale niekoniecznie muszą. Sprzeczność funkcji może się ujawniać z opóźnieniem czasowym. Sprzecznościom funkcji można zapobiegać na przykład przez strefowanie w planowaniu przestrzennym. W ten sposób można także zapobiegać konfliktom. Konflikt jest natomiast sytuacją realnie już występującą między ludźmi, grupami społecznymi oraz między władzą publiczną a ludźmi itd. Odnosząc kategorię zarządzania do procesów i układów społecznych to właśnie konflikty społeczne są przedmiotem zarządzania a nie same sprzeczności funkcji. Usuwanie sprzeczności funkcji może być sposobem na zarządzanie konfliktami. Konflikt w naszym ujęciu jest subiektywną kategorią społeczną. Jest relacją między ludźmi wynikającą z odmiennego pojmowania czasu i wartości. Relacja ta ma charakter co najmniej dwustronnej interakcji, wyrażającej niezgodność między ludźmi lub grupami ludzi. Przejawem tej interakcji niezgodności pomiędzy stronami uwikłanymi w konflikt jest określony typ ich działań, mający na celu poprawianie pozycji dominacji nad przeciwnikiem na poziomie satysfakcjonującym każdą ze stron”. Por. także: Dekker i in. (1992), pojęcie konfliktu przestrzennego (urban conflict lub spatial conflict), wyjaśniają jako zjawisko złożone i przyjmujące różne formy. W tym ujęciu „konflikty przestrzenne są konfliktami społecznymi i zawierają elementy zagadnień przestrzennych”.

<sup>15</sup> Por.: Zipser T., Sławski S., 1988, Modele procesów urbanizacji. Teoria i jej wykorzystanie w praktyce planowania. Studia KPZK PAN, t.XCVII, Warszawa. Autorzy zwracają uwagę, że: „Pozornie wydaje się, że konflikt można rozumieć jako rodzaj negatywnego kontaktu. Istnieją jednak poważne różnice uzasadniające odmienne ich traktowanie. Tak więc wówczas, kiedy kontakty są czymś, co w zadanej liczbie i charakterze jest konieczne do sensownej egzystencji poszczególnych aktywności, to konflikty są niekoniecznie funkcjami i jedynie możliwym (...) Jest to więc pewien rodzaj antydeterminant zawartych nie w sferze systemu środowiska, lecz raczej w systemie cywilizacyjnym (...)”, (op. cit., s.50). Według autorów (...) „W definicji tej rozumie się przez kontakty nie tylko przepływy materii, energii i informacji, konieczne lub pożądane dla właściwego funkcjonowania elementów struktury, ale również kontakty negatywne, a więc takie przepływy, które stanowią uciążliwość, np. akustyczną lub zanieczyszczenie np. atmosfery, zakłócenie jakiegoś ustalonego porządku itd., kiedy nie można ich z różnych względów uniknąć. Ten rodzaj kontaktów może być wyodrębniony w osobną klasę, stanowiącą część tego, co określamy raczej jako konflikty”, (op. cit. s.43).

<sup>16</sup> Por.: Brzuchowska J., 1994, Modelowanie konfliktów między aktywnościami na potrzeby planowania przestrzennego [w:] Bagiński E.(red.): Planowanie przestrzenne. Zarys metod i technik badawczych. Wyd. Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1994, s. 31-56. Autorka mówi, że jej celem jest „utworzenie przydatnej w planowaniu przestrzennym metody rozwiązywania konfliktów nie na zasadzie interwencji, ale dążenia do optymalnego kształtowania i wykorzystania przestrzeni oraz podporządkowania sprzecznych ze sobą racjonalności podmiotowych, określonej na jasnych zasadach racjonalności kompleksowej” (op. cit. s.32-33). Konflikt wynika z oceny dokonywanej z punktu widzenia odbiorcy, jakim jest: bądź środowisko, bądź inna aktywność. Por. także: Zastawniak B., 1990, Metoda minimalizacji konfliktów jako sposób wprowadzenia problematyki proekologicznej do planowania przestrzennego. IGPiK Oddział w Krakowie, Kraków.

<sup>17</sup> Por.: Robinson G.M., 1990, Conflict and change in the countryside. Wiley& Sons, Chichester-New York-Brisbane-Toronto-Singapore. Autor krytycznie w związku z tym wypowiada się na temat przydatności teorii planowania przestrzennego, która nie daje odpowiedzi, jak w praktyce radzić sobie ze zmianą i konfliktem.

przestrzennej<sup>18</sup>. Utrzymujący się dominujący pogląd na planowanie przestrzenne rozwiązujące konflikty przestrzenne zderza się z niemniej popularnym poglądem na planowanie przestrzenne wywołujące konflikty i słyszymy wówczas o „szczególnie konfliktogennej naturze planowania przestrzennego”<sup>19</sup>. Normatywnemu pogładowi głoszącemu, że konflikty w planowaniu przestrzennym powinny być rozwiązywane<sup>20</sup>, gdyż „najpoważniejszą konsekwencją konfliktów nie rozwiązanych lub rozwiązanych niezadowolająco z punktu widzenia kryteriów racjonalności ogólnospołecznej jest nawarstwienie się sytuacji konfliktowych, które utrudniają, hamują lub ograniczają realizację celów społecznych”<sup>21</sup>, towarzyszy praktyka planistyczna zdominowana przez wiarę w możliwość minimalizowania konfliktów przez „kompleksowe planowanie przestrzenne”, „wszechstronną analizę użytkowania danego obszaru” i „optymalizowanie lokalizacji”<sup>22</sup>. Potwierdza ona opinię, że większość konfliktów jest traktowana jako rezultat ludzkich błędów możliwych do przewyciężenia „większą ilością analiz doskonalszych technicznie” oraz „lepiej skoordynowanymi pracami”<sup>23</sup>. Z drugiej jednak strony, nie brakuje także prób poszukiwania rozwiązań w „postępowaniu uzgadniającym, partnerskim dialogu,

<sup>18</sup> Por.: Domański R., 1991, s.89: „Rzeczywistość przestrzenno-gospodarcza nie jest harmonijna. Występują w niej sprzeczne interesy między podmiotami i uczestnikami gospodarki przestrzennej. Na ich tle powstają konflikty. Nie można ich rozwiązywać przez stosowanie jednego optimum. Do racjonalnych rozstrzygnięć trzeba dochodzić w drodze negocjacji i kompromisów. Wymaga to innych metod (podkreślenie Z.K.). Rozwinęło się m.in. programowanie wielocelowe i analiza wielokryteriowa”.

<sup>19</sup> Por.: Sz wajder W., 1995, s. 126. Autor mówiąc o „szczególnie konfliktogennej sferze planowania przestrzennego” zwraca uwagę, że „w tej dziedzinie, oprócz różnorodnych interesów indywidualnych, bynajmniej nie jest jednolity także interes społeczny. Może np. wystąpić dysharmonia między interesem społecznym ogólnokrajowym a interesem społecznym gminy (...) Domniemanie (sztucznie stworzone) o jednolitości interesu społecznego utraciło bowiem rację bytu wraz z powołaniem samorządu terytorialnego”.

<sup>20</sup> Podstawowe dokumenty regulujące funkcjonowanie planowania przestrzennego w Polsce zakładają rozwiązywalność konfliktu, gdy „określają zasady i tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i zasad ich zagospodarowania” (Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. O zagospodarowaniu przestrzennym). Por. także: Szlachta J., 1997, Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Studia KPZK PANN, t. CV, PWN, Warszawa. Por. także: Kudłacz T.(i in.), grudzień 1998, Regionalne i lokalne ośrodki równoważenia rozwoju Polski Południowo-Wschodniej. Studia Regionalne, z.23, s. 26. Autorzy odnosząc się do projektowania polityki rozwoju (makroregionu) wskazują na znaczenie identyfikowania konfliktów jako warunek „takiego modyfikowania struktury celów strategicznych oraz scenariuszy realizacji”, aby:

- „Eliminować konflikty przestrzenne zagrażające podstawowym wartościom ekologicznym obszaru,
- Łagodzić konflikty społeczne będące efektem zachodzących przemian strukturalnych,
- Rozwiązywać konflikty interesów poprzez wmontowane w strategię procesy iteracyjne i procedury negocjacyjne”.

W kontekście definicji konfliktu społecznego obejmującego niezgodność celów i interesów (por.: Pacholski M., Słaboń A., 1997, Słownik pojęć socjologicznych. Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków, s.81-82), zwraca tutaj uwagę zasadność traktowania konfliktu celów i konfliktu interesów jako oddzielnych kategorii.

<sup>21</sup> Kołodziejcki J., 1982, Realizacja celów rozwoju w warunkach narastania konfliktów w gospodarce przestrzennej [w:] Konflikty polskiej przestrzeni. Biuletyn KPZK PAN, z.120, Warszawa 1982, s.7.

<sup>22</sup> Stańko S., Anusz S., 1995, Przestrzeń rolnicza i polityka gospodarcza dla wsi. Doświadczenia i przewidywania [w:] Człowiek i środowisko, 21995, t.19, nr 3-4, s.412. Tutaj, gdy mowa o „największych korzyściach”, cisnie się na usta pytanie - dla kogo i kto będzie o tym decydował?

<sup>23</sup> Por.: Malisz B., 1984, Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej. Ossolineum, Wrocław, s.101. Autor mówi, że: „Jedną z podstawowych trudności klasyfikacji konfliktów przestrzennych jest ich mnogość i różnorodność. Na pierwszy rzut oka może być ich tyle, ile interakcji (na tle użytkowania przestrzeni) między różnego rodzaju podmiotami gospodarczymi, a mogą być tak rozmaite jak szeroka jest skala potrzeb przestrzennych. Przy bliższym rozeznaniu jednak okazuje się, że bardzo wiele z nich nie ma charakteru konfliktu w ścisłym rozumieniu tego słowa. Są to na ogół straty spowodowane w otoczeniu bądź w całej gospodarce narodowej, wynikające z nieprzebrnięcia przepisów prawa – w tym przepisów zatwierdzonych planów zagospodarowania przestrzennego – bądź ze zwyczajnego niedbalstwa. Straty takie powstają już na skutek lokalizacji przemysłu wymuszanej przez „silnych” inwestorów wbrew argumentom polityki przestrzennej i ochrony środowiska”.

kompromisach, arbitrażu, decyzjach hierarchicznych (...) oraz w procedurach koalicyjnych”, co potwierdza opinię, że „różnorodne przyczyny konfliktów można sprowadzić do odmiennych preferencji w sprawie systemu wartości, celów i programów działania”<sup>24</sup>. Tak więc pogładowi o subiektywnym charakterze konfliktu w planowaniu przestrzennym przeciwstawiany jest pogląd, według którego konflikt w planowaniu przestrzennym jest zjawiskiem obiektywnym, czyli niezależnym od woli człowieka. Nic dziwnego, że z zamieszania, jakie powstaje wokół pojęcia konfliktu, dochodzą w końcu także głosy, że istota konfliktu w planowaniu przestrzennym, nawet w najpoważniejszych dyskusjach planistycznych, jest „bardziej zaciemniana niż rozjaśniana”<sup>25</sup>. „Rozjaśnienie” zatem tej istoty wydaje się być tym bardziej uzasadnione, że sposób rozumienia pojęcia konfliktu w planowaniu przestrzennym wydaje się nie pozostawać obojętnym dla społecznej oceny efektywności planowania przestrzennego. Istniejące pojęciowe zamieszanie powoduje bowiem, że umiejętność rozwiązywania konfliktów – uważana za jedno z pierwszoplanowych zadań planowania przestrzennego i zawodu urbanisty - nie zawsze prowadzi do prawdziwie zrównoważonego rozwoju, w którym potrzeby obecnego społeczeństwa są w satysfakcjonujący sposób zaspokajane bez szkody dla możliwości rozwoju przyszłych pokoleń. Zatem od zrozumienia pojęcia konfliktu w planowaniu przestrzennym w dużej mierze zależeć może to, jak oceniany będzie przez społeczeństwo wkład planowania przestrzennego do tworzenia lepszych środowisk życia ludzi dziś jak i w przyszłości. Jeżeli zatem zgodzimy się ze stwierdzeniem, że planowanie przestrzenne ma zasadnicze znaczenie dla przetrwania społeczeństwa, a przynajmniej może bardzo przyczynić się do sprawności jego funkcjonowania, wówczas oczywiste staje się, że lepsze rozumienie pojęcia konfliktu w planowaniu przestrzennym może być obecnie szczególnie potrzebne polskiemu społeczeństwu, które w swojej transformacji do gospodarki rynkowej doświadcza szybkiego i dotkliwego pogorszenia warunków ekonomicznych i społecznych oraz wzrostu zagrożeń utraty trwałości rozwoju w wyniku żywiołowych procesów przestrzennych. Oczywiście przy tym zainteresowanie wzbudza to, w jaki sposób planowanie przestrzenne zamierza poradzić sobie z rozwiązywaniem konfliktów.

- Czy nie zauważamy obecnych dylematów planowania przestrzennego w Polsce?

W tym miejscu wystarczy wspomnieć, że chociaż nazwa „planowanie przestrzenne” nie jest ustawowo zdefiniowana nie tylko w Polsce, a samo pojęcie uważane jest za chwiejne, to trudno jednocześnie zgodzić się z tymi, którzy uważają, że planowanie przestrzenne jest właśnie tym, co jest codzienną praktyką planistów. Często byłoby to niesłuchanie powierzchowne<sup>26</sup>. Jednocześnie bardziej abstrakcyjne spojrzenie na różnorodną cele planowania przestrzennego i wynikające stąd aspiracje tego planowania do bycia nauką są dla wielu praktyków planowania przestrzennego nieporozumieniem, a przecież w rzeczywistości planowanie przestrzenne jest wielodyscyplinową dziedziną badań i przedmiotem akademickich studiów i wykładów na wielu wyższych uczelniach w Polsce i za granicą. Tak samo wielu jest przekonanych, że planowanie przestrzenne jest potrzebne i w związku z tym zawsze będzie istnieć, a jednocześnie przecież nie brakuje nie tylko ostrej krytyki poddającej

<sup>24</sup> Domański R., 1989, Podstawy planowania przestrzennego. PWN, Poznań-Warszawa, s. 175.

<sup>25</sup> Por.: Hall P., 1992, Urban and regional planning. Routledge, London-New York, s.244. Por. także: Dutkowski M.: 1996, s.41. M.Dutkowski zwraca uwagę, że „nie każdy konflikt w gospodarce przestrzennej jest konfliktem środowiskowym i nie każdy konflikt środowiskowy jest konfliktem przestrzennym (regionalnym) (...)”. W tym ujęciu pojęcie „konflikt przestrzenny – regionalny lub lokalny” oznacza „występowanie na danym obszarze wielu różnych możliwości zagospodarowania lub/i wielu różnych interesów i celów, w tym związanych z użytkowaniem dóbr środowiskowych”, (op. cit. s.41).

<sup>26</sup> Na chwiejność pojęcia zwraca uwagę: Domański R., 1989, s. 5. Na brak ustawowego zdefiniowania pojęcia planowania przestrzennego w ojczyźnie tej dyscypliny zwraca się uwagę w: Planning for town and country 1914-1989 context and achievement, 1989, Royal Town Planning Institute, London, s.27.

w wątpliwość sens jego istnienia, ale i bezpośrednich działań likwidatorskich i nie jest to jakąś wyłącznie polską specjalnością?<sup>27</sup>

- Czy nie dostrzegamy, że w ostatnim czasie strategie rynkowe są coraz częściej traktowane jako bardziej efektywne od sektora publicznego planującego rozwiązywanie problemów, którymi tradycyjnie zajmowało się planowanie przestrzenne?<sup>28</sup>

- Czy niekiedy nie jesteśmy nazbyt pyszni i nie przesadzamy, gdy sądzimy, że planowanie przestrzenne już rozwiązało wszystkie problemy i dobrze wie, jak rozwiązywać konflikty mające aspekt przestrzenny?<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Por.: Kosiński J., 1988, Nowe podejście do planowania. Człowiek i Środowisko, t. 12, nr 4, s. 381-386. Autor stwierdza, że „po okresie powojennego rozkwitu planowanie przestrzenne przeżywa wyraźnie odczuwany regres. Od połowy lat siedemdziesiątych coraz powszechniejsze jest przekonanie o zmniejszającej się jego skuteczności. Próby poprawy tej sytuacji przez wprowadzenie planów struktury i problematyki ekologicznej oraz określenie warunków realizacji planów nie dały spodziewanych rezultatów”, (op. cit. s.38).

Krytyczne oceny dotyczące systemu planowania przestrzennego w innych krajach, w tym na przykład w Wielkiej Brytanii, znaleźć można także w polskiej literaturze w: Dembowska Z., 1999, Systemy planowania przestrzennego wybranych krajów Unii Europejskiej. IGPIK, Warszawa. Zwraca to uwagę na szerszy zasięg krytyki, z jaką spotykają się obecnie systemy planowania przestrzennego w Europie. Trzeba jednak zauważyć, że gdy za granicą rozwija się planowanie regionalne jako reakcja na „krótkowzroczność” planowania na poziomie lokalnym, to w Polsce w tym czasie istnieją jak dotychczas tendencje raczej zupełnie odwrotne. Z globalizacją przestrzeni związane jest „burzenie dotychczasowych instrumentów sterowania zagospodarowaniem przestrzennym” - por.: Parteka T., 2000, Planowanie strategiczne w równoważeniu struktur regionalnych. Studia KPZK PAN, t.CVIII, s.7.

<sup>28</sup> Zwracamy tutaj uwagę na powszechnie widoczne marginalizowanie problematyki planowania przestrzennego. Por. także: Wysocka E., Kosiński J., 1994, Administracja rządowa w przestrzennym kształtowaniu kraju i regionów. IGPIK, Warszawa, s.28-29. Autorzy zwracają uwagę na nie najlepszą sytuację planowania przestrzennego w Polsce. Pomimo upływu czasu poczynione spostrzeżenia niestety nie straciły na aktualności. Por. także: Zipser T., Słowski J., 1988, s.8: „Każdy kto styka się z praktyką planowania przestrzennego, musi przyznać, że –jak dotąd- większość rozstrzygnięć wynika z dość dowolnych procedur przesycanych arbitralnymi ustaleniami i subiektywizmem ludzi nieraz znudzonych ogromem powikłanego materiału, jaki należałoby uwzględnić. Krótko mówiąc – zazwyczaj planowanie przestrzenne to spora dawka subiektywizmu sprzężonego z przypadkiem”. Trudno zatem dziwić się, że postępuje marginalizowanie dziedziny planowania. Por. także: Kowalewski A.T., 1991, Nowy paradygmat planowania przestrzennego w Polsce [w:] Domański R. (red): Zmiana paradygmatu gospodarki przestrzennej. Biuletyn KPZK PAN, z.155, Warszawa 1991, s.141. Autor stwierdza, że „kryzys w dziedzinie planowania przestrzennego, który rozpoczął się w krajach Europy Zachodniej i w krajach anglosaskich trzydzieści lat temu (...), przewartościowania i zmiany doktryn urbanistycznych, które on spowodował, z trudem docierają do świadomości polskiego urbanisty”.

<sup>29</sup> Szlachta J., 1997, s. 101. Autor przedstawiając europejskie planowanie regionalne, zwraca uwagę na krytykę formułowaną wobec planowania zagospodarowania przestrzennego na poziomie krajowym i dodaje, że „istotnym problemem jest to, iż wynikiem prowadzenia racjonalnej polityki sprzyjającej osiaganiu ładu przestrzennego jest brak istotnych konfliktów przestrzennych, a w związku z tym niedostrzeżenie znaczenia polityki przestrzennej.”

	Planowanie		
	zintegrowane (spatial planning)	fizyczne (physical planning)	użytkow. terenu (land use planning)
Horyzont czasowy	Długookresowy	Średniookresowy	Krótkookresowy
Charakter	Podmiotowy	Przedmiotowy	Podmiotowo-przedmiot.
Problematyka	Całokształt przestrzennych aspektów działalności człowieka w sferach: społecznej, ekologicznej i gospodarczej	Kształt przestrzeni publicznej i prywatnej, oparty na zasadach urbanistyki i architektury	Użytkowanie terenu określające procedurę postępowania przede wszystkim do lokalizacji inwestycji
Cel	Koordinacja działań i harmonizowanie kierunków rozwoju	Konkretyzacja porządku przestrzennego wyznaczonego głównie uwarunkowaniami technicznymi	Usprawnienie funkcjonowania administracji w kwestiach lokalizacji inwestycji
Forma	Plan struktury	Plan zagospodarowania przestrzennego	Plan użytkowania terenu
Umocowanie prawne <sup>30</sup>	- <u>Poziom krajowy:</u> koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju  - <u>Poziom wojewódzki:</u> studium zagospodarowania przestrzennego województwa	Brak uregulowań ustawowych	- <u>Poziom lokalny:</u> plan miejscowy zagospodarowania przestrzennego

*Zródło: Wysocka E., Kosiński J., 1995, s.43-44. Opracowanie autora*

<sup>30</sup> Według aktualności stanu prawnego w roku ukazania się opracowania, czyli 1995 r.



**Przedmiot rozprawy** – Zainteresowania badawcze skupiają się na planowaniu przestrzennym i na pewnym pojęciu występującym w tej sferze. Pojęciem tym jest – konflikt - a przedmiot rozprawy koncentruje się wokół pytania: Jak wygląda konflikt w planowaniu przestrzennym? Niniejsza praca stara się pokazać pojemność pojęcia konfliktu w planowaniu przestrzennym, odsłaniając przy tym jego prawdziwą naturę w dobie procesu globalizacji, metropolizacji i informatyzacji przestrzeni<sup>31</sup>.

Przedmiot rozprawy kształtuje świadomość, że planowanie przestrzenne nie służy objaśnianiu rzeczywistości, ale przede wszystkim jest dziedziną społecznej praktyki i instrumentem ulepszania otaczającej nas rzeczywistości. Dlatego gdy dostrzegamy problemem społecznym jest niska jakość środowisk ludzkich, wówczas możliwość wykorzystania wyników badań nad konfliktem w praktyce planistycznej stanowi oczywistą motywację.

Przedmiot rozprawy kształtuje także świadomość społecznej doniosłości planowania przestrzennego do formułowania koncepcji polityki przestrzennej stabilizującej strukturę demokratycznego społeczeństwa. Dlatego studia nad ulepszaniem planowania przestrzennego stanowią dodatkową motywację. Bez właśnie takiego ogólniejszego spojrzenia w istotę planowania przestrzennego i zmieniające się w czasie jego podstawowe idee, właściwie trudno jest zrozumieć aktualny sens pojęcia konfliktu w planowaniu przestrzennym. Przedstawiony pogląd wzmacnia obserwacja praktyki planistycznej w Polsce.

Przedmiot rozprawy kształtuje ponadto świadomość istnienia w nauce i w praktyce planistycznej sprzecznych hipotez i konkurencyjnych teorii, które domagają się, by tę sprzeczność rozstrzygnąć. W polskojęzycznej literaturze brak jest nowych opracowań ujmujących w sposób kompleksowy zagadnienia podstaw teoretycznych planowania przestrzennego. Nie chodzi przy tym przecież o jakąś jeszcze jedną więcej definicję konfliktu tak lub inaczej rozumianego w aspekcie planowania przestrzennego, ale raczej o próbę szerszego odniesienia pojęcia „konflikt” do istoty planowania przestrzennego i globalnie widzianych jego przemian. W perspektywie bliskiego członkostwa Polski w strukturach Unii Europejskiej celowe wydaje się plasowanie dyskusji na temat konfliktu w planowaniu przestrzennym w kontekście doświadczeń europejskich i publikacji wspólnotowych poświęconych polityce planowania przestrzennego (dostrzegając, że wzory wypracowywane w tych krajach od dawna kształtują polską myśl planistyczną<sup>32</sup>).

**Cel rozprawy** – Podstawowym celem rozprawy jest próba odpowiedzi na pytanie – w jaki sposób lepsze rozumienie pojęcia konfliktu w planowaniu przestrzennym może mieć

<sup>31</sup> Wymienione z nazwy procesy wymagające równoważenia rozwoju w sferze badań przestrzeni, planowania i projektowania według: Parteka T., 2000, s. 7. Mówiąc „globalizacja” myślimy przede wszystkim o pewnej charakterystyce obecnego czasu, nieuniknionym losie świata, rzeczywistości specyficznej, która tworzy poważne wyzwania polityczne. T. Parteka stawia pytanie: „Co oznacza dla przestrzeni globalizacja powodująca wchłanianie lokalnych walorów, opanowanie rynku przez potężne międzynarodowe korporacje uniformizujące przestrzeń, burząca dotychczasowe instrumenty sterowania zagospodarowaniem przestrzennym, ale jednocześnie dająca ogromną szansę rozwoju regionów w szukaniu nowej pozycji konkurencyjnej i dającej dobrobyt mieszkańcom?”, (op. cit. s.7). Por.: Bauman Z., 2000, Globalizacja. PIW, Warszawa.

<sup>32</sup> Por.: Kotarbiński A., 1967, Rozwój urbanistyki i architektury polskiej w latach 1944-1964. PWN, Warszawa. Autor tak pisze o okresie bezpośrednio po II wojnie światowej: „W tych latach szukano, jak zwykle, pomocy warsztatowej w obcych pracach. Korzystano z nich tym skwapliwiej, że nie było wiele takich źródeł, z których można by zasięgnąć pomocy. Na stołach BOS-u (Biura Odbudowy Stolicy, -Z.K.) leżały, bez dysonansu, „Manchester Plan” i „Greater London Plan” obok radzieckich normatywów z „Griprogradu”, wojennych studiów Pracowni Urbanistyczno-Architektonicznej i innych materiałów, różnymi sposobami wpływających na kształtowanie się polskich rozwiązań architektonicznych. (...) Najmocniej jednak występowały w rozwiązaniach urbanistycznych. W szczególności projekty osiedli mieszkaniowych uwidaczniały pokrewieństwo myślowe z osiągnięciami angielskimi i szwedzkimi”, (op. cit. s. 32). Dodajmy do tego, że angielska ustawa z 1947 roku o planowaniu przestrzennym była wzorem dla podobnych unormowań w wielu krajach w Europie, a rozwój planowania w tym kraju od dziesiątków lat kształtuje teorię tej dyscypliny.

wkład w społeczny i gospodarczy rozwój kraju. Ten najogólniejszy cel ma podstawowe cele składowe: teoretyczny i praktyczny.

Teoretycznym celem niniejszej pracy jest próba określenia miejsca pojęcia konflikt, jakie ono obecnie zajmuje w teorii planowania przestrzennego. Tutaj dążymy do ujawnienia współczesnego sensu pojęcia konfliktu w planowaniu przestrzennym. Jest to cel teoretyczno-poznawczy.

Praktycznym celem niniejszej pracy jest sformułowanie wniosków dla praktyki planowania przestrzennego i zarządzania przestrzenią, które pozwoliłyby lepiej radzić sobie z nieuniknionymi konfliktami, a przez to wzmacniałyby społeczne uznanie dla planowania przestrzennego. W tym sensie jest to próba zarysowania pewnych kierunków postępowania, zmian organizacyjnych i propozycji dotyczących zawodowego przygotowania planistów. W przekonaniu autora być może tego rodzaju wskazania mogłyby w jakimś przynajmniej niewielkim zakresie pozwolić planowaniu przestrzennemu odgrywać znaczącą rolę we współczesnym polskim społeczeństwie.

**Zakres i metoda badań** - Wszelkie badania naukowe prowadzone są zwykle w trzech perspektywach: ontologicznej, metodologicznej i ideologicznej<sup>33</sup>. Perspektywa ontologiczna poszukuje odpowiedzi na pytanie „jaki musi być świat, aby to było możliwe?”<sup>34</sup>. Rzuca światło na koncepcje i założenia, analizuje i wyjaśnia wiedzę o pojęciach. Perspektywa metodologiczna poszukuje odpowiedzi na pytanie o sposób podejścia do procesu poznawania świata. Perspektywa ideologiczna kieruje uwagę na motywacje stojące za wyborem problematyki badań. Wszystko to razem oznacza, że poznanie praktyki i nauki uwikłanej w planistyczne konflikty wymaga zrekonstruowania wizji świata i człowieka oraz systemu wartości, jaki uznaje badacz tej problematyki. Są w tym zawarte pytania o rodzaj przestrzeni ontologicznej, w której badacz umieszcza badane pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym. Trzy wymienione perspektywy tworzą spójną całość, która wypełniona dobranymi przez autora treściami przedstawia punkt widzenia autora istotny dla zrozumienia jego intencji i teoretycznego zamysłu. Niniejsza rozprawa w pełni respektuje taki porządek metodologiczny i obejmuje nim dążenia mające prowadzić do poznania pojęcia konfliktu, takim jakim jest ono w rozumieniu planowania przestrzennego (praktyka, metodologia).

**Perspektywa ideologiczna:** Potrzebnych wyjaśnień dostarczyć mogą deklaracje autora dotyczące obszarów kultury, ekonomii i polityki, które stopione w całość kształtują koncepcję współczesnego społeczeństwa targanego konfliktami mającymi swoje źródło w rozchodzeniu się tych trzech obszarów. Sposób funkcjonowania ludzkiego społeczeństwa i jego wzorce życia – nasza kultura – są ściśle związane ze strukturą społeczeństwa –wielowymiarowym społeczeństwem. Społeczeństwo to, kierujące się indywidualnymi decyzjami w realizacji rozmaitych celów gospodarowania i dające priorytet jednostce, kładzie nacisk na nieograniczoną konsumpcję, powodując tym samym napięcia w relacji człowiek – środowisko. Narusza to poczucie sprawiedliwości w takiej mierze, w jakiej sprawiedliwy jest kształtujący ją system wartości kultury. Zatem w dużej mierze w systemie wartości kultury – w określonych wzorcach życia grupy i sposobach egzystencji człowieka i znaczeń, jakie on przypisuje różnym zagadnieniom - tkwią źródła napięć i konfliktów. Stanowi to usprawiedliwienie dla działań w sferze polityki, która reguluje konflikty w celu realizacji

<sup>33</sup> Por.: Nowak S., 1985, Metodologia badań społecznych. PWN, Warszawa. Por. także: Topolski J., 1978, Rozumienie historii. PWN, Warszawa, s. 37-38. J.Topolski podstawowe znaczenie przypisuje perspektywie ontologicznej, wizji świata i człowieka, dostrzegając, iż metodologia jest w dużej mierze związana z tym, jak jest pojmowany przedmiot badania. Z drugiej strony metodologię badania wiąże z określonym systemem wartości badacza.

<sup>34</sup> Johnston R.J., Gregory D., Smith D.M. (ed.), 1994, s.426.

jakieś sprawiedliwości, ale gdy odwołuje się ona sama do przepisów prawa, wówczas sama w nieunikniony sposób staje się źródłem konfliktów. Polityka, gdy zmienia ekonomiczno-techniczny porządek poprzez oddziaływanie na indywidualne decyzje, nieraz przeciwstawia się tym samym takim miarom wartości jak oszczędność czy też użyteczność<sup>35</sup>. W ten sposób także jest sferą napięć i konfliktów. Ideologiczna perspektywa niniejszej rozprawy zasadza się:

- W obszarze ekonomii - na poszanowaniu priorytetu nadawanego przez społeczeństwo jednostce gospodarującej, ale przy założeniu, że system cen nie może być jedyną miarą wartości;
- W obszarze polityki - na docenianiu liberalnej polityki zmieniającej porządek ekonomiczno-techniczny, ale przy założeniu że zmiany te następują za zgodą demokratycznego społeczeństwa;
- W obszarze kultury - na przywiązywaniu dużego znaczenia do zachowania ludzkich istot, które dążąc do wygodnego życia generują problemy zagrażające egzystencji ludzkiego gatunku na Ziemi. Dlatego od zmian w sferze kulturowych wzorców uzależnia się możliwość osiągania bardziej zrównoważonego rozwoju.

Powyższe przekonanie autora jest zaczerpnięte w jego myśleniu o globalizującym się świecie i współczesnych problemach rozwojowych, w jakie wnikają społeczeństwo strategie dotyczące restrukturyzujących się gospodarek i regionów. W tym ujęciu pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym wiąże się z obserwowanymi w realnej przestrzeni niezamierzonymi rezultatami planowania. Nasze życie toczy się głównie w fizycznej przestrzeni. Przestrzeń ta jest ograniczona i właśnie dlatego musi być zorganizowana i rozwijana w sposób zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju tak, aby potrzeby obecnego społeczeństwa mogły być w satysfakcjonujący sposób zaspokajane bez szkody dla możliwości rozwoju przyszłych pokoleń. Społeczeństwo ponosi odpowiedzialność za rozwój lokalny i regionalny, a planowanie przestrzenne powinno pomóc mu być społeczeństwem bardziej efektywnym. Przyjmując określone warunki, w jakich działa planowanie przestrzenne w społeczeństwie, jego rozwiązań autor sugeruje poszukiwać przede wszystkim w sferze kultury społeczeństwa i organizacji zinstytucjonalizowanego w nim planowania przestrzennego.

**Perspektywa ontologiczna:** Wyjaśnienie o świecie, w jakim umieszcza autor pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym, dostarcza odwołanie się do jednej z trzech szerokich ontologicznych tradycji w filozofii nauki: empiryzmu, idealizmu, realizmu<sup>36</sup>.

- W ujęciu klasycznego empiryzmu świat jest taki, jakim go bezpośrednio postrzegamy. „Fakty mówią same za siebie”. Pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym jest tutaj zdarzeniem bliskim tego, co określa się jako spór lub kłótnia.
- W ujęciu idealizmu przedmiotem wiedzy o świecie są sztuczne twory powstające w naszych umysłach. Zatem domyślamy się konfliktu i staramy się go poznać poprzez zrozumienie życia społecznego i odkrywanie różnych mechanizmów nim rządzących.
- W ujęciu realizmu świat istnieje poprzez struktury i mechanizmy, które generują określone zdarzenia. Podejście to odpowiada koncepcji „ontologicznej głębi” – wielowarstwowej rzeczywistości - i mówi się o nim, że jest niezbędne w naukach przyrodniczych, społecznych i naukach o człowieku. Pojęcie konfliktu w planowaniu

<sup>35</sup> Problem rozchodzenia się trzech sfer społeczeństwa kierowanych odrębnymi porządkami: techniczno-ekonomicznym, polityką i kulturą przedstawiany jest w: Bell M., 1994, Kulturowe sprzeczności kapitalizmu. PWN, Warszawa.

<sup>36</sup> Hasło: ontology [w:] Johnston R.J., Gregory D., Smith D.M. (ed.), 1994, s. 426-429. Cytowane definicje według Bhaskara. Por. także: Hasło: idealism [w:] op. cit. s.270-271; hasło: realism: [w:] op. cit. s. 499-503.

przestrzennym dotyczy tutaj ukrytych struktur i mechanizmów, które mają siłę sprawczą tworzenia jak najbardziej realnych konfliktów.

Zarysowana wcześniej perspektywa ideologiczna uzasadnia wybór ujęcia realnego jako tego, w którym umieszczone powinno zostać pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym. Realizm oznacza spojrzenie na planowanie przestrzenne głębiej niż tylko na to, co bezpośrednio widzimy, że robią planiści. Zdajemy sobie bowiem sprawę z tego, że fakty często nie mówią same za siebie. Szansę za to dostrzegamy w zrozumieniu procesu planistycznego i roli, jaką w nim odgrywają wszyscy uczestnicy. W tym ujęciu czynnik ludzki sukcesywnie kształtuje rzeczywistość w procesach społecznych i ekonomicznych, a jednocześnie przez którą jest kształtowany. Jest on przy tym postrzegany przynajmniej na trzy uzupełniające się sposoby: - jako państwo -, ta suwerenna organizacja społeczeństwa, przeniknięta dylematem sprawiedliwego podziału dóbr i koniecznością efektywnego pomnażania dochodu narodowego; - jako zbiorowość - wielka grupa społeczna martwiąca się, jak utrzymać i poprawić swoje skromne środowisko życia, w tym środowisko miejskie, gdy dążenia te konfrontowane są z różnymi konfliktowymi presjami; oraz - jako społeczeństwo -, te autonomiczne względem siebie i konkurujące części, którym łączącym je instytucjom przypada sprzyjać konfliktom funkcjonalnym i ograniczać ich dysfunkcjonalne aspekty mogące wprowadzać stan dezorganizacji zagrażający stanom równowagi w procesach życia społecznego.

**Perspektywa metodologiczna:** Analiza prowadzona z realistycznej perspektywy jest ukierunkowana na „oświetlanie” struktur mających szczególne „siły sprawcze”, które w określonych specyficznych warunkach, poprzez określone mechanizmy, w rezultacie dają empiryczne zdarzenia. Wymaga ona dokonania rozróżnienia pomiędzy: identyfikowane przyczynowe mechanizmy (pytanie: jakie siły wywołują zjawisko?) oraz identyfikowane empiryczne regularności (pytanie: jak szeroko jest zjawisko rozpowszechnione?)<sup>37</sup>. W niniejszej rozprawie bardziej interesujący dla autora od empirycznie badanych zatowizowanych zdarzeń, jakie można obserwować w realnej przestrzeni i które mają budować realny świat, jest świat społeczny i identyfikowane przyczynowe mechanizmy rządzące czasoprzestrzennymi zmianami. Wydaje się, że uniknięcie banalności jego przedstawień wymaga dziś właśnie **studiowania konfliktu ze zrozumieniem ekonomicznych i politycznych uwarunkowań, w jakich planowanie przestrzenne funkcjonuje w społeczeństwie**. Oznaczać to będzie studiowanie walk toczonych między ludźmi dążącymi do swych celów, przede wszystkim ze zrozumieniem obiektywnych warunków bytu nakazujących ludziom działać tak a nie inaczej oraz problemu pokonywania ekonomicznych barier społecznego rozwoju. Wskazuje to specyficzną teoretyczno-metodyczną perspektywę oświetlającą „filozoficzne elementy” planowania przestrzennego. W konsekwencji stawiamy tezę, że **metodologicznym wyzwaniem jest studiowanie konfliktu w planowaniu przestrzennym rozumianym jako zarządzanie zmianą środowiska człowieka, w kontekście funkcjonowania społeczeństwa w warunkach kapitalizmu i demokratycznego politycznego systemu**. Powinno ono dotyczyć badania normatywnej teorii planowania przestrzennego w szerokim społecznym kontekście funkcjonowania planowania w społeczeństwie wraz z interpretacjami, jakie dostarczają różne modele, teoretyczne założenia i perspektywy<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Por.: hasło: realism [w:] Johnston R.J., Gregory D., Smith D.M. (ed.), 1994, s.499-503. Por. także: Taylor N., 1999, Urban planning theory since 1945. SAGE Publications, London-Thousand Oaks-New Dehli. Autor zwraca uwagę, że teorie planowania przestrzennego najogólniej obejmują socjologiczne i filozoficzne elementy. Filozofia planowania, zajmuje się takimi kwestiami, jak: dlaczego plan, a także -co to znaczy dobre planowanie? i -dla kogo dobre, a także -co jest wiedzą słuszną/prawdziwą?

<sup>38</sup> Modele są pewnymi uproszczonymi obrazami rzeczywistości. Zawierają założenia i hipotezy, redukujące zagadnienia realnego świata. Przy użyciu podstawowych dla nich pojęć i kategorii możliwe jest badanie różnych

Z dotychczasowego wywodu wynika, że oświetlenie zjawiska, jakim jest konflikt w planowaniu przestrzennym, może być prowadzone z różnych punktów widzenia i dawać w rezultacie jego możliwie ogólny obraz - lecz pozbawiony szczegółów - lub skupiać uwagę na wybranych jego fragmentach, opisując przy tym wiele interesujących szczegółów, ale za cenę utraty możliwości poznania istoty ich istnienia w całości obrazu. Ogólny obraz daje spojrzenie na planowanie przestrzenne jak na pewien system kontrolujący i wdrażający gospodarkę przestrzenną w państwie<sup>39</sup> - instytucjonalny system - służący wyrażaniu przestrzennych celów planowania i mechanizmów ich wdrażania<sup>40</sup>. Planowanie przestrzenne

zjawisk realnego świata. Przykładowo, teoria systemów jest modelem stosowanym do analizowania zjawisk polityki przestrzennej. Wówczas pokazywane jest oddziaływanie systemu politycznego na otoczenie miejskie realizowane w celu osiągnięcia określonych celów przestrzennego rozwoju.

Założenia teoretyczne i perspektywy są specyficznymi sposobami patrzenia na przedmiot studiów poprzez „soczewkę” określonych założeń i pojęć. Por.: Łojewski S., 1997, Elementy metodologii projektowania systemów przestrzennych. Wydawnictwo Uczelniane Akademii Techniczno-Rolniczej w Bydgoszczy, Bydgoszcz. Por. także: Judge D., Stoker G., Wolman H., 1997, Theories of urban politics. SAGE Publications, London.

<sup>39</sup> U podstaw budowy systemów planowania przestrzennego leży przekonanie o znaczeniu, jakie dla właściwego funkcjonowania społeczeństwa mają: przestrzenna organizacja i zagadnienia ponadlokalne. Według: The EU compendium of spatial planning and policies, 1997, s.24, -znaczenie to podkreśla istnienie wielu różnych, ale jednocześnie podobnych europejskich systemów planowania przestrzennego, obejmujących elementy: planowania krajowego i międzynarodowego, polityki regionalnej, planowania regionalnego i planowania szczegółowego użytkowania terenu.

- **Planowanie krajowe i międzynarodowe** obejmuje zasady lub kierunki rozwoju przestrzennego o charakterze modelowym, służące ukierunkowaniu planów przestrzennych niższych szczebli. Kierunki i zasady będą ściśle związane ze społecznymi i ekonomicznymi politykami rządu centralnego oraz poszukiwaniami działań dla koordynacji międzysektorowej.
- **Polityka regionalna** jest podejmowana przez rząd centralny w celu wpływania na rozmieszczenie aktywności ekonomicznej i dobrobytu w taki sposób, aby zmniejszać występujące między regionami nierówności w rozwoju. Na środki polityki regionalnej mogą składać się:
  - bezpośrednie inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej,
  - zachęty finansowe oddziaływania na decyzje lokalizacyjne firm,
  - zmniejszenia regulacji lub zwiększenia kontroli na określonych obszarach uznanych odpowiednio za schyłkowe lub za obciążone nadmiernym popytem na tereny.
- **Planowanie regionalne** podejmowane jest na poziomie niższym niż krajowy, a wyższym niż lokalny w celu integracji przestrzennych implikacji i priorytetów polityki krajowej, z uwarunkowaniami miejscowymi. Usiłuje ono kształtować modele rozwoju wewnątrz regionów poprzez strategie łączące zmiany przestrzenne z polityką społeczną i gospodarczą. Pojęcie regionu ma tutaj charakter umowny, gdyż planowanie regionalne może być podejmowane w odniesieniu do jednostek administracyjnych terytorialnego podziału kraju (np. województwa) lub w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych (np. regiony miejskie). Planowanie regionalne może też działać na różnych poziomach subregionalnych. Instrumenty planowania regionalnego są wyrażane w formie planu, ale ma on charakter strategiczny.
- **Planowanie miejscowe użytkowania i zagospodarowania terenów** podejmowane jest na poziomie gminy w celu regulacji przekształceń terenów i użytkowania nieruchomości. Stosowane na tym poziomie instrumenty planowania miejscowego są ściśle związane warunkami lokalnymi i mogą uwzględniać szczegółowe postanowienia dotyczące: użytkowania terenów i nieruchomości, form i szczegółów architektonicznych budynków, konserwacji i ochrony środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego oraz konstrukcji budowlanych. Instrumenty planowania użytkowania terenów mogą być wyrażane w formach odpowiednich do zakresów przestrzennych, jak i treści uwzględniających tak specyficzne warunki lokalne, jak i ogólnokrajowe standardy kształtujące modele zagospodarowania przestrzennego i zabudowy.

Ponadto, na różnych poziomach mogą być stosowane specjalne mechanizmy wdrażania celów i polityk zawartych w instrumentach planowania przestrzennego, a służących kontroli rozwoju lub promocji rozwoju, w tym między innymi dotyczących:

- ograniczeń podziałów parcel,
- podatków i opłat związanych z podwyższeniem lub obniżeniem wartości nieruchomości,
- mechanizmów pozwalających na przymusowy wykup terenów lub wywłaszczenie na cele publiczne.

<sup>40</sup> Jak to nieraz określa się (Kołodziejcki J.), mówiąc że jest on zwornikiem spinającym system celów strategicznych, służącym kształtowaniu ładu przestrzennego, uwarunkowanego procesami rozwoju społeczno-

gospodarczego i zmianami w środowisku przyrodniczym, stanowiąc współzależne z nimi tworzywo poprawy jakości życia, efektywności gospodarowania i jakości środowiska przyrodniczego oraz podnoszenia zdolności obronnych państwa w zróżnicowanej przestrzeni geograficznej kraju.

jest wówczas traktowane jako pewna całość, układ sterowania systemem gospodarki przestrzennej, będącej podsystemem systemu gospodarki narodowej. Planowanie przestrzenne wykorzystuje wówczas przede wszystkim teorie z zakresu ekonomii oraz nauk politycznych. Zajmuje się między innymi problemami lokalizacji działalności gospodarczej, problemami funkcjonowania systemów transportowych, czy też problemami kosztów i korzyści, jakie niesie z sobą rozwój społeczny i gospodarczy. Szczegóły tego systemu przybliży spojrzenie na wielopoziomowy jego układ. Planowanie przestrzenne widziane jest wówczas poprzez plany i polityki, a dyskusja o nich jest wtedy silnie zależna od geograficznego kontekstu, w jakim one występują i podzielona na różne poziomy: międzynarodowy i krajowy, regionalny, lokalny. Planowanie przestrzenne patrzy na zachowania pojedynczego człowieka. Tak więc, w jednym przypadku uwaga jest skupiona na długookresowych celach i ogólnej polityce planowania przestrzennego oraz na otoczeniu systemu planowania przestrzennego, w drugim przypadku bardziej na zasobach o określonym horyzoncie czasu i indywidualnych decyzjach oraz konkretnych regulacjach i działaniach. Żadna z tych perspektyw nie daje więc pełnego obrazu, dlatego wybierając pomiędzy tymi dwoma podejściami - makro i mikro - tutaj proponuje się podejście pośrednie - **podejście mezo** -, które pozwoliłoby uzyskać lepsze zrozumienie pojęcia konfliktu w planowaniu przestrzennym poprzez czerpanie wiedzy z obu rodzajów jego oglądów. Widzimy wówczas, że system planowania przestrzennego jest wielopoziomową strukturą decyzyjną, w której w rzeczywistości „strategie cząstkowe” opracowane na poszczególnych poziomach tego systemu - polityki i plany - muszą być spójne z „ogólną strategią” systemu planowania przestrzennego - jego ogólną polityką. Przecistawiamy się przy tym obiegowemu pogładowi, że w skali makro - na poziomie planowania przestrzennego w skali planowania regionalnego - teorie behawioralne są mniej istotne i zwracamy uwagę na różnorodność społeczeństwa, w którym pojedynczy ludzie i ich grupy realizują własne ścieżki życiowe. W tym też sensie pomocna jest teoria organizacji, która pomaga zrozumieć zachowania ludzi w organizacji, odkrywając napięcia i konflikty w takim systemie. W rezultacie otrzymujemy preferowane tutaj ujęcie oświetlające **pojęcie konfliktu w strategicznym planowaniu przestrzennym**, które widzi efekty osiągnięte przez ten system przez pryzmat tego, co dzieje się wewnątrz tego systemu, przez wewnętrzne jego mechanizmy i struktury. Zarysowany sposób metodologicznego podejścia wydaje się dawać **obraz konfliktu w planowaniu przestrzennym „bardziej z góry”**, pokazując przy tym zagadnienia, których faktyczny sens nieraz w sposób dramatyczny traci z pola widzenia szczegółowe przedstawienie z „żabiej perspektywy”. Gdy na zagadnienia ogólnej polityki pragnie się patrzeć nie w sposób bezosobowy koncentrując uwagę na procesach, lecz inaczej, w **większym stopniu uwzględniając ludzi działających w instytucjach, ich motywacje i decyzje odnoszące się do relacji człowiek - środowisko** - doświadczenia łączące człowieka z otaczającym światem, które są wspólne dla wielkich zbiorowości - wówczas dawać może to także szansę na bardziej **humanistyczne spojrzenie na konflikt w planowaniu przestrzennym ujmowanym całościowo**.

W takim też sensie, w niniejszej rozprawie termin „planowanie przestrzenne” jest używany w znaczeniu określonego instytucjonalnego systemu publicznej polityki i działań, który oddziałuje na rozmieszczenie działalności w przestrzeni (funkcji) i ich wzajemne powiązania<sup>41</sup>, co niekiedy nazywamy planowaniem zagospodarowania przestrzennego lub planowaniem urbanistycznym, a co obejmuje to, co ludzie w krajach Unii Europejskiej i w

gospodarczego i zmianami w środowisku przyrodniczym, stanowiąc współzależne z nimi tworzywo poprawy jakości życia, efektywności gospodarowania i jakości środowiska przyrodniczego oraz podnoszenia zdolności obronnych państwa w zróżnicowanej przestrzeni geograficznej kraju.

<sup>41</sup> Definicja zaproponowana w: European sustainable cities. Report by the Expert Group on the urban environment. European Commission, Brussels 1996, s. 156. Por. także: Dembowska Z., 1999, s. 21.

USA nazywają spatial planning lub urban and regional planning<sup>42</sup>, czy też (bardziej tradycyjnie) town and country planning bądź urban planning lub po prostu planning<sup>43</sup>, a co ma odniesienie do sfery działalności występującej w rozwiniętych kapitalistycznych demokracjach, gdzie „planowanie znaczy sterowanie zmianą”, a celem planowania jest „osiąganie zmiany na lepsze”<sup>44</sup>. Oznacza to: „sądy wartościujące”, „porównania postępu”, „ruch w określonym kierunku, od złego do lepszego”, „wybory” i „priorytety”, nie abstrakcyjne i pozornie obiektywne, lecz konkretne i rzeczywiście obiektywne. W tym ujęciu zmiana jest rezultatem świadomych decyzji podejmowanych przez jednostki ludzkie pracujące w instytucjach, a na zmianę (planowanie) może mieć wpływ docieranie do tych jednostek i instytucji; wówczas zmienione mogą zostać: priorytety, kierunki i polityki<sup>45</sup>.

**Problematyka badań<sup>46</sup>** - Przedstawiony przedmiot i cel badań jak również zakres i metoda badań pozwalają zarysować problematykę badań poprzez wyłaniające się pytania:

- Czy konflikt w planowaniu przestrzennym istnieje obiektywnie? Tutaj mówimy, że tak, istnieje obiektywnie i jest sprzecznością wartości i celów dotyczących jakości przestrzeni środowisk takich, jakie chcielibyśmy stworzyć lub zachować.
- Co dla postępowania z konfliktem wynika z historii planowania przestrzennego? Tutaj zamierzamy pokazać, że lepsze zrozumienie współczesnych problemów daje historyczna perspektywa.
- Jeżeli dążenie do zmiany i ulepszenia wiąże się z obiektywnym konfliktem w planowaniu przestrzennym, to jakie działania wspomagające proces planowania przestrzennego mogą eliminować niepotrzebne napięcia i konflikty? Tutaj kierujemy uwagę w stronę ludzkiej kultury i organizacji społecznej.

<sup>42</sup> Por. tytuł opracowania: P.Halla, 1992, Urban and regional planning.

<sup>43</sup> Por.: The EU compendium of spatial planning systems and policies, 1997. Por. także: Dembowska Z., 1999. W podtytule tego opracowania czytamy: „Spatial planning systems in selected European Union Countries”. Autorka podaje definicję „spatial planning” przyjętą przez Komisję Europejską: „Spatial planning to publiczna polityka i te działania, poprzez które wpływa się na rozmieszczenie funkcji w przestrzeni i ich wzajemne powiązania. Powinno ono działać na poziomach: Unii Europejskiej, krajowym i lokalnym, a obejmować planowanie użytkowania terenu i politykę regionalną” (op. cit. s. 21).

Por. także: European sustainable cities. 1996, s. 194. W tym opracowaniu wymieniane są między innymi takie właśnie odpowiedniki (synonimy) pojęcia „spatial planning”, ale jak się zauważa, pomimo istniejących różnic pomiędzy systemami planowania przestrzennego, jakie występują w różnych europejskich krajach, wszędzie planowanie przestrzenne jest zaprojektowane, aby regulować użytkowanie terenu w interesie publicznym. Por. także: Planowanie przestrzenne w wybranych krajach Europy Zachodniej. Biuletyn KPZK PAN, Warszawa 1989, z. 144. B.Malisz w przedmowie dokonuje porównania stosowanych terminów, stawiając znak równości pomiędzy angielskim słowem „planning” i polskim określeniem „planowanie przestrzenne” (op. cit. s.12).

Por.: Johnston R.J., Gregory D., Smith D.M. (ed.), 1994. Autorzy tego słownika podają hasło: „urban and regional planning” (op. cit., s. 653-655).

Por.: Europejska Karta Planowania Przestrzennego, przyjęta 20 maja 1983 roku na posiedzeniu Europejskiej Konferencji Ministrów ds. Planowania Przestrzennego Rady Europy w Torremolinos (Hiszpania) w: Planowanie przestrzenne w wybranych krajach Europy Zachodniej, 1989. Por. także tytuły opracowań: Alexander E.R., 1986, Approaches to planning. Gordon and Breach Science Publishers New York-London-Paris- Montreux-Tokyo; Campbell S., Fainstein S.(ed.), 1998, Readings in planning theory. Blackwell Publishers Ltd., Oxford.

<sup>44</sup> Definicja według Raportu Town and Country Planning Association TCPA z 1999 roku na temat przyszłości planowania w: Warburton D.: Participation in the future [w:] Town and Country Planning, 2000, vol.69, no 5, s.148-149.

<sup>45</sup> Warburton D., 2000, s.148-149.

<sup>46</sup> Problematykę badań naukowych rozumiemy jako zbiór, a właściwie system pytań, które warunkują odpowiedzi coraz bardziej szczegółowych i rozróżniamy przedmiot badań od problematyki badań. Por.: Nowak S., 1985, s. 30.

- Czy można podać jakieś cechy polityki „antykonfliktowej”? Tutaj wydaje się, że nie tylko można, ale należy podać takie rekomendacje, które sprawią, że polityka przestrzennego zagospodarowania sprzyjać będzie bardziej zrównoważonemu rozwojowi.
- Jak na tle obecnej fazy dyskusji o konflikcie w planowaniu przestrzennym zarysowują się kierunki ulepszenia planowania przestrzennego? Tutaj kierunki takie widzimy jako związane z redukowaniem napięcia pomiędzy ludźmi i promowaniem zrównoważonego rozwoju, w tym przede wszystkim poprzez łączenie zagadnień ekonomicznych z jakością środowiska, integrowaniem i koordynowaniem polityk oraz rozwijaniem partnerstwa i współpracy.

**Zawartość rozprawy** - Układ niniejszej rozprawy odpowiada przyjętemu zakresowi i metodzie badań. Problematykę badań ujęto w podstawowych sześciu rozdziałach:

Pierwszy rozdział stanowi wprowadzenie do rozprawy.

Drugi rozdział prezentuje genezę i rozwój oraz rolę jaką pojęcie konfliktu odgrywa w ewolucji teoretycznej myśli planowania przestrzennego.

Trzeci rozdział jest próbą skonfrontowania skrajnych stanowisk na temat konfliktu, jakie obecne są w aktualnych poglądach na temat planowania przestrzennego.

Czwarty rozdział ma przybliżyć treści pojęcia konfliktu i w związku z tym wymagania stawiane obecnie planowaniu przestrzennemu.

Piąty rozdział jest próbą przybliżenia rzeczywistości realnej przestrzeni, w jakiej przychodzi praktycznie rozwiązywać konflikt w planowaniu przestrzennym.

Szósty rozdział pt. „Podsumowanie i wnioski”, jest próbą podsumowania rozważań zawartych w niniejszej rozprawie.

\*

Niniejsza rozprawa pewnie nigdy by nie powstała, gdyby nie życzliwość wielu osób, których opinie, rady i zachęty do pracy wspierały autora przez wiele lat. W tym miejscu szczególne podziękowania składam recenzentom niniejszej rozprawy – Panu dr. hab. Andrzejowi Baranowskiemu i Panu prof. Sławomirowi Gzellowi, których życzliwe uwagi pozwoliłem sobie wykorzystać nadając tej pracy ostateczny kształt, Pani prof. Ninie Juzwie – dziekanowi Wydziału Architektury Politechniki Śląskiej w Gliwicach, której życzliwa presja wywierana na mnie działała szczególnie mobilizująco skłaniając do wytrwałej pracy, Pani prof. Elżbiecie Niezabitowskiej – redaktorowi naukowemu wydawnictw Wydziału Architektury Politechniki Śląskiej, której życzliwa opinia stworzyła możliwość ukazania się niniejszej rozprawy, Panu prof. Janowi Tkoczowi – kierownikowi Katedry Geografii Ekonomicznej Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, którego cenne uwagi na temat sensu pracy naukowej, przemycane w wielu dyskusjach, jakie odbywaliśmy na wspólnych spotkaniach i spacerach oraz przychylne przyjęcie pierwszej redakcji niniejszej rozprawy, kształtowały moje zainteresowania naukowe i ośmieliły wierzyć w sens podjętego tematu. Dziękując wszystkim – także osobom tutaj nie wymienionym z nazwiska - które miały niewątpliwą wkład w powstanie przedkładanej pracy, chciałbym jednocześnie zapewnić, że odpowiedzialność za wszelkie jej niedoskonałości oczywiście spoczywa na mnie. Byłbym jednak zaszczycony, gdyby pomimo tych niedoskonałości niniejsza rozprawa, pomyślana jako praca metodologiczno-teoretyczna, doczekała się weryfikacji. Uznając zasadność niekiedy zgłaszanych pytań o taką weryfikację, jestem przekonany, że jest to zadanie na tyle poważne, iż wymaga weryfikacji rozważnej. Jeżeli niniejsza rozprawa tylko znajdzie jakieś dalsze zainteresowanie, wówczas będzie to dla autora wystarczającym bodźcem do kontynuowania zarysowanego w niej kierunku naukowych poszukiwań i podjęcia się takiej właśnie weryfikacji.

## II. POJĘCIE KONFLIKTU W HISTORII PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

### 1. Wstęp

Zarysowanie historycznej ewolucji teorii planowania przestrzennego ma przede wszystkim ułatwić sformułowanie odpowiedzi na pytanie: jak wyglądał konflikt w zmieniających się koncepcjach planowania przestrzennego i jak te koncepcje dawały planowaniu szansę zapanowania nad konfliktem? W tym miejscu nie są najważniejsze same opisy i oceny kształtu, charakteru, czy też treści ustaleń aktów planowania. Punktem odniesienia w ocenach planowania nie jest ani poprawność studiów i analiz, ani też formalne walory koncepcji planu. Nie jest zamiarem studiowanie tradycji planowania przestrzennego wplątanego w modernistyczny instrumentalny racjonalizm. Interesują nas losy planowania przestrzennego w kontekście europejskim i amerykańskim, w tym jego niepowodzeń, które mają swoją przyczynę w „filozofii planowania”, w różny sposób interpretującej nakaz szukania ładu i równowagi w przestrzennych strukturach. Skupiamy uwagę na poglądach „popychających naprzód” rozwój teorii planowania przestrzennego i doskonalenie warsztatu planistycznego<sup>47</sup>. Sięgamy do historycznych doświadczeń i słuchamy, co mówią inni, aby

<sup>47</sup> B. Malisz ewolucję pojęcia planu jak i metody planowania, które składają się na doskonalenie warsztatu urbanistycznego, postrzega jako przejście do kolejnych etapów rozwoju myśli urbanistycznej, które obejmują takie „milowe kroki” jak (Zarys teorii kształtowania układów osadniczych. Arkady Warszawa, 1981, s.118):

- Plany regulacyjne, które ograniczały się do korygowania ciągów ulicznych i uwzględnienia podstawowych wymagań bezpieczeństwa i porządku publicznego
- Plany ogólne miast, rozumiane jako ustalanie stref użytkowania i zabudowy terenu
- Coraz bardziej rozbudowane elaboraty obejmujące zarówno program rozwoju miasta, jak i rozmieszczenie jego elementów w konkretnej przestrzeni geograficznej.

Jak wyjaśnia to B. Malisz [w:] op. cit., s. 118, „zawsze siłą napędową ewolucji poglądów i metod była krytyka niedoskonałości aktualnie opracowanych planów jako narzędzia organizowania przestrzeni w dostosowaniu do rosnących i różnicujących się potrzeb człowieka”. Pojawianie się nowych „teoretycznych koncepcji uzdrawiania planowania urbanistycznego” i poszukiwania nowych, radykalnie zmienionych jego form oraz proponowania nowych „modeli urbanistycznych” Malisz interpretuje jako „bezzadność planów przestrzennych wobec żywiołowych tendencji mnogości podmiotów gospodarujących kierujących się swym własnym interesem, a zwłaszcza napięcia społeczne wynikające niekiedy z opacznie prowadzonej akcji tzw. odnowy miast (urban renewal)” (op. cit. s.118).

J.Kozłowski w: Metodyka planowania urbanistycznego. IKŚ, Warszawa 1980 dokonuje przeglądu form planowania, mających, jak to określa, „dostarczyć możliwie pełnego obrazu najbardziej charakterystycznych sposobów podejścia („szkół myślenia”), które pojawiły się w urbanistyce światowej w ciągu ostatniego dwudziestolecia”(…) a które mają charakter innowacji wywierających zasadniczy wpływ na rozwój i kształtowanie metod planowania urbanistycznego w wielu krajach i na świecie, (...) obrazując rozwój teorii urbanistyki (op. cit. s.23).

W.Ostrowski [w:] Urbanistyka współczesna. Arkady, Warszawa 1975 pracę poświęca „problemom kształtowania przestrzennego miast (...) i wielorakich powiązań z bliższym i dalszym zapleczem, traktując miasta jako fragmenty całego systemu osadniczego kraju (...)”, (op. cit. s.7), oraz „planowaniu urbanistycznemu”, które plasuje w „teorii urbanistyki” (op. cit. s.99). W takim ujęciu urbanistyka przedstawiana w historycznej perspektywie jest zapisem „pionierskich koncepcji sprzed drugiej wojny światowej, które wywarły istotny wpływ na zasady przestrzennego kształtowania współczesnego miast” (op. cit. S.7). Jest to przede wszystkim historia idei wielkich koncepcji przestrzennych obrazujących krystalizowanie się współczesnej myśli urbanistycznej od połowy XVIII wieku – „rewolucji przemysłowej” - do czasów

poprzez opis idei, model struktury, diagram metody lepiej rozumieć konflikt w planowaniu przestrzennym<sup>48</sup>. Rozpatrujemy ważniejsze kwestie metodologiczne, wyjaśniamy związki między rozwojem teorii a warunkami ekonomicznymi i społecznymi, przedstawiamy znaczenie różnych idei dla rozwoju teorii oraz ogólne znaczenie teorii dla kształtowania polityki planowania przestrzennego. Interesujemy się rozwojem pojęć i narzędzi, który doprowadził do ukształtowania się planowania przestrzennego jako dziedziny wiedzy. Wymienione zagadnienia ujmuję przyjęta historyczna perspektywa.

### 2. Historia ewolucji myśli planistycznej

Planowanie przestrzenne powstało jako odpowiedź na specyficzne społeczne i ekonomiczne problemy, jakie pociągała za sobą rewolucja przemysłowa w końcu XVIII wieku<sup>49</sup>. Wzrost miast i presje urbanizacyjne kreują wówczas obiektywnie uwarunkowane sytuacje konfliktowe, jakie powstają przy stałym wzroście złożoności struktur przestrzennych. Także całkiem współcześnie problem ten stanowi przedmiot troski gospodarki przestrzennej<sup>50</sup>. Jak bowiem to stwierdza Jerzy Kołodziejski: „w procesie współczesnego rozwoju wraz ze wzrostem jego wielowarstwowej złożoności pojawiają się coraz częściej i z coraz większą ostrością konflikty między podmiotami gospodarującymi w przestrzeni i przestrzenią (...). Treścią tych konfliktów jest walka o dostęp do przestrzeni, do jej walorów i zasobów prowadzona z pozycji różnych, sprzecznych kryteriów racjonalności jako pochodnych celów reprezentowanych przez te podmioty”<sup>51</sup>. Prezentowany pogląd wskazuje na związki z wczesnymi teoriami ekologii miasta, dla których „miasta stanowią organizację ludzi w przestrzeni, a organizacja ta w pewnym stopniu odzwierciedla rywalizację o przestrzeń, gdyż obecne i przyszłe rozmieszczenie ludzi, dzielnic mieszkaniowych, przedsiębiorstw, parkingów, szlaków komunikacyjnych, ośrodków kulturalnych, urzędów itp. jest rezultatem tej rywalizacji”<sup>52</sup>. Podążając za tą myślą można zatem powiedzieć, że planowanie przestrzenne jako dyscyplina wyłaniająca się na przełomie XIX i XX wieku postawiła sobie zadanie rozwiązywania konfliktów i, jak widać, do dziś pozostaje ono aktualnym wyzwaniem dla gospodarki przestrzennej.

Teoria mówiąca o początkach planowania przestrzennego jest zbudowana na licznych dowodach, jakich dostarczają ważne wydarzenia z przełomu XIX–XX wieku, takie jak chociażby: książka Ebenzera Howarda „To-morrow: A Peaceful Path to Real Reform” z 1898 roku; plan dla Chicago z 1909 roku wykonany pod kierunkiem Daniela Burnhama; powstanie ruchu City Beautiful Movement zapoczątkowanego wystawą w Chicago w 1893 roku; w 1903 roku budowa Letchworth - pierwszego angielskiego miasta-ogrodu; pierwsza krajowa konferencja na temat planowania miast, jaka odbyła się w Waszyngtonie w 1909 roku<sup>53</sup>. W czasie zbiegają się z nimi polskie doświadczenia: ogłoszenie w 1909 roku przez

współczesnych, firmowanych nazwiskami wielkich myślicieli, twórców, artystów. Język tego dzieła operuje takimi pojęciami, jak: plan, schemat rozplanowania miasta liniowego (s.21), zasada prawidłowego rozwoju (miasto-ogród, s. 24), schemat rozmieszczenia (satelity miast wokół Londynu, s.28), projekt modelowego miasta (miasto przemysłowe, Tony Garniera, s.33), miasto rozluźnione i rozproszone, miasto funkcjonalne ..., itp.

<sup>48</sup> Unikamy przy tym bezkrytycznych i z gruntu nieuzasadnionych przedstawień, w których resentmentowi do planowania we wcześniejszych fazach przeciwstawia się chaos i kryzys planowania we współczesnej fazie.

<sup>49</sup> Hall P., 1992, s. 12. Por. także: Ostrowski W., 1975.

<sup>50</sup> Por.: Kołodziejski J., 1982, s.11.

<sup>51</sup> Kołodziejski J., 1982, s.7.

<sup>52</sup> Turner J. H., 1998, s.169-170 (Początki ekologii miasta).

<sup>53</sup> Campbell S., Fainstein S. (ed.), 1998, s.5; oraz: Planning for town and country 1914—1989 context and achievement, 1989, s.10 (Publikacja upamiętniająca 75 lecie założenia RTPi).

władze miejskie konkursu na plan „Wielkiego Krakowa”; plan Warszawy wykonany w 1916 roku pod kierunkiem Tadeusza Tołwińskiego; w 1915 roku – znacznie wcześniej niż w wielu uczelniach zagranicznych-utworzenie na Politechnice Warszawskiej Katedry Budowy Miast, którą kierował T. Tołwiński<sup>54</sup>. Nieprzypadkowo jednak myśl planistyczna wcześniej zakorzenia się przede wszystkim w Anglii, która przez cały XIX wiek była najbardziej uprzemysłowionym i zurbanizowanym krajem zachodniego świata oraz w Ameryce Północnej, gdzie pod koniec XIX wieku Nowy York stawał się drugim po Londynie miastem świata.

Zgromadzone liczne dowody pokazują planowanie przestrzenne jako racjonalną odpowiedź na postrzegane problemy i w tym sensie tradycja planowania przestrzennego sięga Oświecenia, wielkiego filozoficznego i społecznego ruchu, którego myśl poprawy rzeczywistości poprzez naukowe poznanie świata i doświadczenie racjonalnie myślącego człowieka proponowała optymistyczną wizję ludzkości. Jak wiemy, w myśli społecznej i politycznej Oświecenia ważne funkcje pełniły: liberalna koncepcja jednostki, społeczeństwa i gospodarki, pojęcie umowy społecznej, idea konstytucji i trójpodziału władz oraz rządów prawa i ochrony wolności indywidualnej<sup>55</sup>. W tym też kontekście planowanie przestrzenne postrzegane jest jako świadome porządkowanie rzeczywistości (racjonalne myślenie), oparte na obiektywizacji identyfikowanych istniejących, jak i przewidywanych problemów (wiedza naukowa jako podstawa badań), oferujące zmieniać istniejący porządek na bardziej efektywny. Instrumentalna racjonalność tak rozumianego planowania skupia się na relacji środki-cele oraz na wyborze logicznej drogi prowadzącej do racjonalnych rezultatów. W ten sposób „racjonalność planowania” miała zastąpić „nieracjonalność rynku” tworzącego konflikty w organizacji ludzi w przestrzeni. Planowanie oferujące „mechanizm transformacji stanu istniejącego w stan od niego lepszy” interesowało władze krajowe i lokalne, które stawały wobec problemów generowanych przez dynamicznie zmieniające się warunki ekonomiczne i polityczne. W rezultacie zostaje ono zorganizowane w kierowanych przez publiczne władze krajowych systemach planowania przestrzennego, mających zapewnić osiągnięcie bardziej wyrównanego między regionami rozwoju ekonomicznego, niż tworzyłyby to siły rynku oraz pozwolić regulować przekształcenia użytkowania terenów i własności. Cele formułowane w sferze polityki przekładane zostają na reguły prawa, a administracja kontroluje przestrzeganie przepisów prawa przez jednostki gospodarcze. W ten sposób planowanie przestrzenne kształtowało się przez około pół wieku, a czas ten niektórzy przedstawiają w podziale na trzy podstawowe okresy<sup>56</sup>:

- Późne lata 1800 - około 1910 - Lata kształtowania się planowania przestrzennego, w których pionierzy (tacy jak E.Howard) nie identyfikowali się jeszcze jako planiści.
- Około 1910 – 1945 - Okres instytucjonalizacji, profesjonalizacji i samoidentyfikacji planowania przestrzennego, razem z próbami planowania regionalnego i krajowego.
- Po 1945 roku - Okres powojenny, era standaryzacji, kryzysu i różnicowania planowania przestrzennego.

Planiści przestrzenni od zawsze postrzegali swoją działalność jako „czynienie dobra”, „działanie w publicznym interesie”, „dla wspólnego dobra”. Powstaje zatem pytanie, dlaczego w takim razie tak późno powstało planowanie przestrzenne, a wiemy, że przynależę

<sup>54</sup> Ostrowski W., 1975, s.18.

<sup>55</sup> Hasło: Oświecenie w: Nowa Encyklopedia Powszechna PWN, Wydawnictwa Naukowe PWN, Warszawa 1997, t.4, s.709.

<sup>56</sup> Campbell S., Fainstein S. (ed.), 1998, s.5. Por. także: Johnston R.J., Gregory D., Smith D.M. (ed.), 1994, s.653. Autorzy powołują się na P.Halla, gdy stwierdzają, że geneza planowania przestrzennego w Wielkiej Brytanii jest związana z charakterem wzrostu miast w okresie 1800-1940. Por. także: Ostrowski W., 1975. Autor wiąże początki współczesnej urbanistyki europejskiej z czasem po I wojnie światowej (op. cit., s.18), co mniej więcej odpowiada podanemu tutaj przedziałowi „instytucjonalizacji planowania przestrzennego”.

ono do XX wieku? <sup>57</sup> Rodzi się także pytanie, dlaczego w takim razie, skoro z założenia jest ono tak „dobre dla każdego” a w kierowaniu organizacją ludzi w przestrzeni opiera się na „zdrowych racjonalnych zasadach”, planowanie przestrzenne przeżywa dziś poważny kryzys? Mówimy tutaj, że:

1. Planowanie przestrzenne tak późno powstało, bo wcześniej człowiek jakoś sobie radził z problemami, jakie tworzy stały wzrost złożoności ewolucyjnych struktur, w tym świadomie lub nieświadomie pomijał milczeniem istnienie rodzonych przez ten proces obiektywnych konfliktów. Gdy zaś lepiej poznał ich naturę i znaczenie dla problemu integracji systemu miejskiego i regionalnego, wówczas z konieczności musiał także nimi zajmować się, biorąc przy tym pod uwagę i to, że miasta są w stanie ciągłej zmiany. Wymagało to jednak wprawdzie zauważenia przez behawiorystów i innych autorów, że konflikty w organizacji są nieuniknione, ale odpowiednie nimi pokierowanie może przynosić korzyści<sup>58</sup>.
2. Planowanie przestrzenne przeżywa jednak obecnie kryzys, gdyż zaprzęgnięty przez człowieka do rozwiązania problemów złożoności ewolucyjnych struktur jego racjonalizm, znajdujący wyraz w fabrykach i biurokratycznych systemach zarządzania, utworzył drogę nieracjonalności i chaosowi, z którymi obecnie przychodzi nam się zmierzyć, a oferowane przez planowanie przestrzenne metody nie za bardzo pozwalają nam dać sobie z tym wszystkim radę. Nie wystarczy już dziś zdać się na wypróbowane metody integrowania i mówić o potrzebnej restrukturyzacji jako integracji systemu na wyższym poziomie organizacji. Problemem staje się obecnie, kto ma integrować, gdy do czynienia mamy z totalną decentralizacją, gdy wartości i przekonania stają się zbyt abstrakcyjne i odległe, gdy więzi sąsiadzkie porozrywane, a demokratyczna władza staje się areną rozgrywek środków masowego przekazu? W jaki sposób oddziaływać na decentralizację, by pokonać nieracjonalność płynności i chaosu<sup>59</sup>. Kierować to powinno naszą uwagę na istnienie ograniczonej planowania przestrzennego oraz nakazywać wyciąganie wniosków z tych podejmowanych działań, które pozwalają uporać się ze skutkami racjonalnego planowania przestrzennego. Rejestrowane sukcesy na tym polu powinny stanowić punkt wyjścia w kierunku poszukiwań planowania przestrzennego lepiej radzącego sobie ze zmianą i konfliktem

### 3. W stronę teorii planowania przestrzennego

Kierujemy teraz naszą uwagę w stronę teorii planowania przestrzennego. Zdajemy sobie jednak sprawę z tego, że teoria planowania przestrzennego nie istnieje w sensie jakiejś ogólnej teorii tej dziedziny<sup>60</sup>. Ma ona raczej charakter eklektyczny i czerpiący z dorobku wielu nauk, w czym wyraża się interdyscyplinarny charakter planowania przestrzennego.

<sup>57</sup> Por.: Planning for town and country 1914-1989 context and achievement, 1989, s.4.

<sup>58</sup> Por.: Stoner J., Wankel Ch., 1996, Kierowanie. PWE, Warszawa, s. 328 (rozdział pt.: Kierowanie konfliktami i twórczością w organizacji).

<sup>59</sup> Turner J. H., 1998, s. 204. Katastroficzny obraz modeli postindustrialnych i postmodernistycznych, J.H.Turner traktuje jako bardzo przerysowany, ale nakazujący zastanowić się nam wszystkim nad skutkami ewolucyjnych zmian w naszym życiu.

<sup>60</sup> Teoria jest narzędziem poznawczym w nauce. Każda teoria w znaczeniu wewnętrznie uporządkowanego zespołu twierdzeń ogólnych jest usystematyzowaną wiedzą wyjaśniającą daną dziedzinę rzeczywistości. O prawdziwości danej teorii świadczyć może instrumentalna przydatność do porządkowania praw na poziomie obserwowalnym, tak aby „teoria” odpowiadała „faktom” i pozwalała przewidywać zjawiska określonej kategorii. Ostatecznie empiria weryfikuje prawdziwość praw nauki. Nauka wkracza na teren planowania przestrzennego, gdy posługuje się teoriami w celu objaśnienia rzeczywistości, jak i wówczas, gdy sprawdza takie teorie na istniejących wydarzeniach rzeczywistości, w której żyjemy.

Planowanie przestrzenne jako praktyka społeczna, jako dziedzina wiedzy i umiejętności, stosuje zagadnienia społeczne, nadające się do praktycznego stosowania w określonych sytuacjach problemowych, decyzyjnych. Odwołuje się przede wszystkim do teoretycznych podstaw nauk ściśle związanych z zachowaniami człowieka: socjologii, psychologii i ekonomii<sup>61</sup>. W tym sensie teoria planowania przestrzennego zawiera pewne teorie społeczeństwa, w którym jest ono zinstytucjonalizowane:

- *Teoria społeczno-polityczna* - skupia się wokół pytania o społeczne cele planowania przestrzennego. Na planowanie przestrzenne można patrzeć z różnych perspektyw, ale spośród nich najbardziej doniosłą wydaje się być ta perspektywa, która stara się oświetlić cel planowania jako konkretnego zjawiska społecznego i praktyki. W ten sposób można zobaczyć planowania różniące się między sobą tym, co zamierzają osiągnąć i jakie narzędzia stosować. Kieruje to uwagę na główne cele i efekty dystrybucyjne różnych planistycznych interwencji. Szeroko rozumiane planowanie przestrzenne jest bowiem definiowane jako „specyficzny styl działania” i „interwencja podejmowana, aby zmienić kierunek zdarzeń”<sup>62</sup>. Interwencja polega na przygotowaniu działań, które pozwolą osiągnąć zamierzone cele. U początków planowania była myśl o oddziaływaniu na zmianę otaczającego świata poprzez jakąś formę planu. Tradycyjnie już identyfikowane powody tej interwencji nie są przy tym traktowane jako wyrastające z jakiejś jednej, pojedynczej sytuacji, lecz są usprawiedliwane „działaniem dla dobra ogółu” i dotyczą oddziaływania na relacje społeczno-przestrzenne. Dlatego zagadnienia społeczne i polityczne znajdują odbicie w teorii planowania przestrzennego. Pokazują one nie tylko różne modele planowania, ale i kierunek ewolucji planowania przestrzennego jako dyscypliny. Pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym dotyczy redystrybucyjnych efektów planowania. Chociaż zawsze mówi się, że jest działaniem dla „ogólnego dobra”, to jednocześnie obecność konfliktów w realnej przestrzeni podważa efektywność planowania przestrzennego i w wątpliwość poddaje się wiarygodność wielu składanych deklaracji dotyczących znielenia świata przez planistyczne interwencje bardziej harmonijnym i zrównoważonym. Konflikt wiąże się z pojęciem nierównego rozwoju ekonomicznego i społecznego w czasie i w przestrzeni, jaki wynika z kapitalistycznego sposobu produkcji;
- *Teoria decyzji* - skupia się wokół pytania o konkurencyjne sposoby osiągania społecznych celów planowania przestrzennego. Pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym dotyczy procesu decydowania i procedur związanych z wyborem celów i kierunków rozwoju. Konflikt wynika z tego, że rynek nie może rozstrzygać o wyborze celów i kierunków, gdyż nie wszystkie wartości dają się wyrazić w formie pieniężnej. Gdy w systemie celów sprawy ekologii i środowiska stają się pierwszymi w hierarchii wartości społeczeństwa, wówczas polityka środowiskowa zderza się z innymi zagadnieniami przenikającymi wszystkie sfery działania społeczeństwa, czyniąc proces planowania przestrzennego procesem pełnym napięć, emocji i konfliktów;
- *Teoria użytkowania terenu* - skupia się wokół pytania o formę użytkowania terenu. Pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym dotyczy korzyści, jakie określone formy użytkowania terenu dają z wyboru określonych celów i procedur planowania przy jak najmniejszych kosztach. Konflikt dotyczy rachunku kosztów i zysków, jakie przynoszą określone formy fizycznego środowiska, które, jak się okazuje, rzadko mają postać pieniędzy. Dotyczą raczej takich walorów składających się na jakość życia, jak: bezpieczeństwo, kontrola, piękno krajobrazu, zdrowie itp.

W związku z powyższym pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym tworzą różne teoretyczne wątki dyskusji, obejmujące:

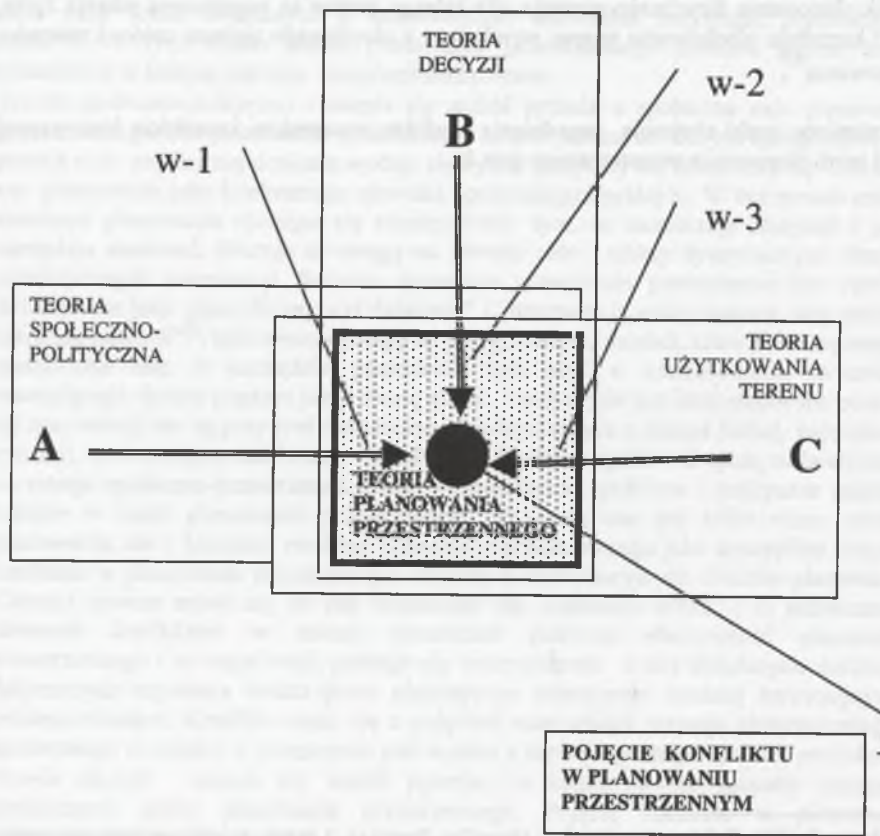
<sup>61</sup> Por.: Wysocka, E., Koziński J., 1995, s. 27.

<sup>62</sup> Campbell S., Fainstein S.(ed.), 1998, s.6; Alexander E.R., 1986, s.7.

- wątek polityki gospodarczej i społecznej, w którym istotne są zagadnienia przestrzenne,
- wątek proceduralny związany z publiczną polityką kierowania rozwojem, jej planowaniem i wdrażaniem planów,
- wątek planowania fizycznego rozwoju, dla którego istotne są zagadnienia jakości życia, jakie kształtuje użytkowanie terenu, wynikające z określonego wyboru celów i procedur planowania<sup>63</sup>.

Wymienione wątki obejmują zagadnienia konfliktu w szerokim kontekście historycznej ewolucji teorii planowania przestrzennego (rys.1).

<sup>63</sup> Por.: Healey P., 1997, Collaborative planning. Macmillan Press Ltd., London. Autorka wyróżnia trzy wątki: wątek planowania ekonomicznego, którego celem jest kierowanie siłami produkcji krajów i regionów; wątek kierowania przestrzennym rozwojem miast, ukierunkowany na promocję zdrowia, ekonomiczności, wygody i piękna w układach miejskich; wątek kierowania publiczną administracją i analizy polityki, który jest ukierunkowany na skuteczność i efektywność w osiąganiu określonych celów wyznaczonych dla publicznych agencji (op. cit.s.10-30). Por. także: Yiftachel O., 1989, Towards a new topology of urban planning theories. [w:] Environment and Planning B: Planning and Design, 1989, s.23-39. Autor wyróżnia 3 wątki teorii planowania przestrzennego: wątek procesu planowania traktowany jako zagadnienia proceduralne, wątek analityczny poszukujący odpowiedzi na pytanie, czym jest planowanie, wątek formy przestrzennej. Por. także: The EU compendium of spatial planning and policies, 1997, s.36-37. Wyróżnia się tutaj cztery główne tradycje planowania przestrzennego w krajach EU: podejście regionalnego planowania ekonomicznego, podejście planowania całkowicie zintegrowanego, zarządzanie użytkowaniem terenu, „urbanizm”. Por. także: Prestwich R., Taylor P., 1990, Introduction to regional and urban policy in the United Kingdom. Longman, London and New York, s.89-111. Autorzy wyróżniają tutaj: teorie rozwoju regionalnego (w tym m.in.: klasyczna teoria przestrzennej równowagi, model bieguny wzrostu) oraz teorie rozwoju miejskiego, spośród których wymienia się: teorie lokalizacji osiedli i wewnętrznej struktury miast, teorię systemów oraz wyjaśnienia dotyczące roli, jaką w kształtowaniu struktury miasta odgrywają różne grupy decydentów (urban managers and gatekeepers). Por. także: Kowalewski A.T., 1990, Ekonomiczne aspekty planów urbanistycznych w Polsce. Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wydawnictwo PAN. Autor wyróżnia 4 grupy elementów stanowiących podstawy, na których zbudowano system planowania miast: 1- teorie i doktryny polityczno-społeczne, 2- teorie i poglądy ekonomiczne, 3- teorie i zasady przyrodnicze i ekologiczne, 4- instytucjonalne podstawy oparte na teoriach państwa i prawa, rozwoju różnych instytucji, regionalnych i lokalnych tradycjach (op. cit. s. 60-66).



Rys. 1. Wątki dyskusji o pojęciu konfliktu w planowaniu przestrzennym (oprac. autora według: Wysocka E., Koziński J., 1995; Yiftachel O., 1989)

Fig. 1. The trends in discussion on the notion of conflict in spatial planning (worked out by the author according to: Wysocka E., Koziński J., 1995; Yiftachel O., 1989)

**Objaśnienia:** Dziedzinę teorii planowania przestrzennego kształtują teorie innych dyscyplin: teoria społeczno-polityczna A, teoria decyzji B, teoria użytkowania terenu C. Stąd też pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym kształtują trzy wątki dyskusji:

- w-1: Wątek planowania rozwoju i społecznych celów planowania
- w-2: Wątek procesu planowania i procedury osiągnięcia celów
- w-3: Wątek planu i fizycznej formy użytkowania terenu

#### 4. Trzy wątki dyskusji o konflikcie w tradycji planowania przestrzennego

Przedstawione powyżej zagadnienia ewolucji myśli planistycznej wymagają teoretycznej interpretacji. Wydaje się to być konieczne, aby można było zobaczyć przynajmniej jakiś zarys porządku w myśleniu o konflikcie w planowaniu przestrzennym zachodnich społeczeństw. Służą temu celowi trzy analityczne wątki. Uporządkowane odpowiednio oferują możliwość poznania głównych tradycji planowania przestrzennego i w nich zakorzenionego pojęcia konfliktu. Są to:

- Wątek planowania gospodarczego
- Wątek planowania fizycznego rozwoju
- Wątek publicznej polityki kierowania rozwojem

##### *Wątek planowania gospodarczego*

Ten wątek wyrasta z dążenia do osiągania szerokich celów społecznych i ekonomicznych, jakie wynikają ze zjawisk względnego niedoboru. Skupia uwagę przede wszystkim na procesach rynkowych i ich społecznych kosztach. Obejmuje problemy dysparytetów w bogactwie, zatrudnieniu i społecznych warunkach, jakie występują między regionami w kraju. Uwypukla dominującą w planowaniu rolę rządu centralnego podejmującego inwestycje celu publicznego oraz kierującego siłami rozwoju lokalnego i regionalnego. Zagadnienia planowania procesów produkcji i podziału osadza w kontekście funkcjonowania społeczeństwa. Interesuje się zagadnieniami stabilności i wzrostu gospodarki oraz społeczeństwa widzianego jako całość. Usiłuje on uporać się ze wzajemnymi zależnościami między czynnikami społecznymi, ekonomicznymi i politycznymi<sup>64</sup>.

Co prawda podstawowa wizja klasyków myśli ekonomicznej, takich jak np. Adam Smith, była wizją harmonijnego przebiegu procesu gospodarczego, ale zdawali oni sobie sprawę z występowania konfliktów w społeczeństwie, zwłaszcza między właścicielami ziemi, a tymi, którzy opowiadali się za postępem gospodarczym i korzystali z niego. To skłaniało ich powoli do opowiadania się coraz częściej raczej za politycznymi niż rynkowymi reakcjami na problemy gospodarcze<sup>65</sup>. Empiryczne dowody wyraźnie wskazywały na rozchodzenie się teorii ekonomicznej leśferyzmu jako idealnej polityki rządu, z faktycznym funkcjonowaniem gospodarki. Krytykowano nieefektywność kapitalistycznej gospodarki. W sposób najbardziej wyraźny widoczne jest to w myśli marksowskiej, która system gospodarczy postrzega jako przepełniony konfliktami nie dającymi się rozwiązać przez siły rynku<sup>66</sup>. Karol Marks badając kapitalizm występuje z miazdzącą krytyką jego społecznych kosztów<sup>67</sup>. Alternatywą dla rynku, traktowanego jako źródło alienacji człowieka, ma być koncepcja idealnie komunistycznego społeczeństwa, w którym kapitalistyczne procesy produkcji byłyby zastąpione przez scentralizowane planowanie i programowanie prowadzone przez centralnie określone cele. Wylania się stąd koncepcja państwowego planowania gospodarczego albo raczej społeczno-gospodarczego z uwagi na deklarowany społeczny charakter produkcji, odrzucający myśl o pracy dla zysku. Jak wiemy, pierwsze próby planowania gospodarczego realizowanego w ramach gospodarki ogólnonarodowej i regionalnej były podejmowane w latach 1920 w bolszewickiej Rosji. Fiasko abstrakcyjnej marksowskiej doktryny ostatecznie miał potwierdzić dopiero pod koniec lat 1980 upadek

<sup>64</sup> Por.: Healey P., 1997, s. 10. Por. także: Landreth H., Colander D.C., 1998, Historia myśli ekonomicznej. PWN, Warszawa, s. 25-28 (wstęp).

<sup>65</sup> Zagadnienia te szczegółowo omówione zostały w: Landreth H., Colander D.C., 1998, s.105-108 (Klasyczna ekonomia polityczna).

<sup>66</sup> Op. cit.: Landreth H., Colander D.C., 1998, s.106.

<sup>67</sup> Landreth H., Colander D.C., 1998, s. 262-313 (rozdz. 7, Karol Marks).



scentralizowanych komunistycznych gospodarek w takich państwach jak chociażby Polska, przypieczętowany katastrofami ekologicznymi w relacji przemysł - środowisko i konfliktami społecznymi na wielką skalę.

Planowanie postrzegane jest jako zdolne do wpływania na postęp społeczny. Jest to „planowanie dobre dla każdego”. Pionierzy planowania postrzegali swoją działalność jako dziejową misję, a **planowanie jako akt powszechnej reformy**<sup>68</sup>. Tekst Ebenzera Howarda z 1898 roku nosił znamienity tytuł: „To-morrow: A Peaceful Path to Real Reform”<sup>69</sup>. Jednak to humanistyczne podejście do planowania abstrahuje od istniejącej rzeczywistości ekonomicznej i społecznej, tym samym czyniąc tworzone tutaj idealne modele utopijnymi.

Podobne koncepcje wyizolowanych gospodarek działających w doskonale zintegrowanych społeczeństwach widoczne są wielu teoretycznych modelach. Tak jak w koncepcji markowskiej odrzucający rynek zastępuje „odgórne planowanie”, tak w koncepcji agrarystycznej jest on zastępowany przez „oddolne działanie” oparte na samorządności samoorganizującej życie gospodarcze wspólnoty interesów. Obie koncepcje są równie idealistyczne.

Obok radykalnej koncepcji odrzucającej rynek rozwija się koncepcja kierowania rynkiem. Wymaga ona głębszej analizy gospodarki, w tym rozumienia jej jako całości złożonej ze współzależnych części. Podejmowane są próby budowania systemów gospodarki i ich modelowania z uwzględnieniem wszelkich zaburzeń wywoływanych w takim systemie. Są to jednak systemy dość abstrakcyjne, gdyż budowane są one przy wielu założeniach ograniczających i w ten sposób oddalających te modele od realnego świata. Programowo odrzucane są wszystkie czynniki uważane za nie należące do zakresu ekonomii. Stąd na przykład w tworzonych modelach jako stałe przyjmowane są upodobania i preferencje jednostek, dostępna technologia produkcji dóbr, a także struktura instytucjonalna gospodarki i społeczeństwa<sup>70</sup>. W ten sposób teoretycy ekonomii tego czasu sprzeciwiali się poglądom Marksa czy też utopijnych socjalistów. W istocie ich dzieło było równie odległe od możliwości stosowania w praktyce politycznej, jak i koncepcje, które krytykowali. W tym modelu planowania gospodarka i społeczeństwo ewoluują w kierunku utopii.

Z czasem coraz lepiej rozumiano, że stan nierównowagi rozwoju jest sytuacją bardziej typową niż stan równowagi. Dlatego też odchodzono od ogólnych zagadnień analizy procesu gospodarczego i środków polityki służących osiągnięciu wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w kierunku zagadnień o bardziej praktycznym zastosowaniu.

Teoretyczne zagadnienia ogólnej równowagi, między innymi za sprawą Vilfreda Pareto zostały rozciągnięte na sferę polityki poprzez poszukiwania efektywnych alokacji zasobów. Podział rzadkich zasobów, przy którym nie można poprawić niczyjej sytuacji materialnej bez pogorszenia sytuacji kogoś innego, uznano za idealny lub optymalny i nazwano go „optimum Pareto”<sup>71</sup>. Z czasem zwróciło to uwagę, że akceptacja optimum Pareto jako zasady efektywnej alokacji w kwestiach etycznych nie może być zadowalająca, a w dalszej perspektywie prowadzi do umacniania sił broniących istniejącego status quo. „Gdy bogate społeczeństwo osiągnęło już granice produkcyjnych możliwości i na przykład nie ma możliwości dalszego już wzrostu, wówczas społeczeństwo biedne nie będzie mogło poprawić swej sytuacji bez wchodzenia w konflikt z kryterium Pareto, co dla każdego takiego ruchu odbywałoby się na koszt innych społeczeństw (bogaty). Zatem jakkolwiek źle sytuowani byłiby ci biedni, to mogą oni poprawić swoją sytuację jedynie, jeśli wytworzone zostanie więcej dochodu (lub czegokolwiek innego)”<sup>72</sup>. W takim też ujęciu planowanie procesów

rynkowych wydaje się mechanistyczne. W tym też neoklasycznym podejściu trwa ono do naszych czasów, chociaż trudno taką sytuację akceptować. Dlatego też mówimy, że efektywniejszy jest ten typ alokacji (lub systemy), który byłby lepszy w tym sensie, że przyczynia się do poprawy sytuacji wszystkich. Zagadnienie to wiąże się z pojęciem „sprawiedliwego podziału”, pokazując jednocześnie, że napięcia między społeczeństwem a jednostką nie da się uniknąć<sup>73</sup>. W odniesieniu do rozwiązań przestrzennych najczęściej spotykanymi dylematami są wówczas centralizacja-decentralizacja oraz koncentracja-rozproszenie<sup>74</sup>.

Jak wiemy, klasyczny pogląd na rozwój gospodarczy sugerował, że rząd powinien jedynie zajmować się wspieraniem rozwoju gospodarki narodowej pozostawiając mechanizmom rynkowym wyrównywanie dysparytetów rozwojowych. Dlatego, gdy w kraju rejestrowano nierównowagę rozwoju między regionami, nie interweniowano zakładając krótkotrwałość takiego stanu. Marks dowodził, że kapitał rośnie w jednym miejscu do ogromnych rozmiarów w jednych rękach, ponieważ w innym miejscu jest tracony przez wielu, co wynika z logiki akumulacji kapitału, a proces ten prowadzi do rozwoju jak i niedorozwoju różnych obszarów<sup>75</sup>. Jednak dopiero, gdy wzrosła efektywność politycznej opozycji w stosunku do regionalnie zróżnicowanego bezrobocia i wewnątrz regionalnych migracji, tak jak to było w Wielkiej Brytanii w latach 30. dwudziestego wieku, wówczas też decydenci w rządach zaczęli bardziej martwić się przestrzennymi aspektami gospodarczych problemów. To presją politycznych walk w obywatelskim społeczeństwie należy tłumaczyć wyłonienie się planowania regionalnego, rozumianego jako planowanie gospodarcze z przestrzennym aspektem<sup>76</sup>. Depresja lat 30. spowodowała zmianę kontekstu, w jakim społeczeństwo i ekonomiści postrzegali rynek. Odegrała w tym ważną rolę popytowa teoria dochodu narodowego J.M. Keynesa, przedstawiona w 1936 roku, według której gospodarka jest ograniczana nie przez zasoby (jak twierdzili klasycy ekonomii), ale przez popyt, który w wydatny sposób może być kształtowany przez wydatki inwestycyjne państwa i interwencje rządu. Dlatego też teorię popytową Keynesa traktuje się jako „pierwszą szkołę racjonalnego myślenia o pośrednich formach oddziaływania państwa na gospodarkę”<sup>77</sup>. Taką też strategię przejęły powojenne rządy socjaldemokratyczne państw Europy Zachodniej, a planowanie gospodarcze upowszechniło się w różnej formie w większości państw świata<sup>78</sup>. Zainteresowanie budziły programy społeczne (społeczny dobrobyt) i zdolność państwa do interwencji (nacionalizacja) i możliwości bezpośredniego kierowania gospodarką. W przeciwieństwie jednak do dyrektywnego modelu sowieckiego w krajach kapitalistycznych po 1945 roku ukształtował się indykatywny typ planowania gospodarczego, oparty niemal wyłącznie na informacyjno-orientacyjnych metodach oddziaływania na podmioty wykonawcze. Tym samym planowanie gospodarcze przekształcało się w programowanie i prognozowanie. W tym też sensie społeczno-gospodarcze analizy pełnią i obecnie także w Polsce funkcje ostrzegawcze, wskazując na potencjalne źródło niepokojów i społecznych konfliktów<sup>79</sup>.

Realizacja strategii gospodarczej Keynesa w realiach powojennej Europy widoczna jest między innymi w znaczących dla tego okresu realizacjach budowy nowych miast. Nakręcanie koniunktury w sektorze budowlanym przyczyniło się także do rozwoju podmiejskiego budownictwa mieszkaniowego i tworzenia konfliktów między miastem

<sup>73</sup> Arrow K.J.: Granice organizacji. PWN, Warszawa 1985, s.7-24 (rozdz.1 pt. Racjonalność indywidualna i racjonalność społeczna).

<sup>74</sup> Goryński J.: Polityka przestrzenna. PWE, Warszawa, s. 132-141 (Dylematy polityki przestrzennej).

<sup>75</sup> Hasło: uneven development w: Johnston R.J., Gregory D., Smith D.M.(ed.), 1994, s. 648-651.

<sup>76</sup> Hasło: urban and regional planning w: Johnston R.J., Gregory D., Smith D.M.(ed.), 1994, s. 653-655.

<sup>77</sup> Hasło: Keynesa teoria w: Nowa Encyklopedia Powszechna PWN, 1997, t.3, s.341.

<sup>78</sup> Hasło: Planowanie gospodarcze w: Nowa Encyklopedia Powszechna PWN, 1997, t.4, s.909-910.

<sup>79</sup> Secomski K., 1987, Teoria regionalnego rozwoju i planowania. PWN, Warszawa, s. 158.

<sup>68</sup> Yiftachel O., 1989, s.33.

<sup>69</sup> Tytuł polski (w tłumaczeniu Z.K.): „Jutro: Pokojowe przejście do rzeczywistej reformy”.

<sup>70</sup> Landreth H., Colander D.C., 1998, s. 293.

<sup>71</sup> Landreth H., Colander D.C., 1998, s.412- 413 (Vilfredo Pareto).

<sup>72</sup> Hasło: Pareto optimality [w:] Johnston R.J., Gregory D., Smith D.M.(ed.), 1994, s. 434.

centralnym i jego otoczeniem, a także konfliktów między sektorami gospodarki narodowej, w tym między budownictwem i rolnictwem. Jednakże w latach 70., między innymi po światowym kryzysie energetycznym, nastąpił odwrót od realizowanej dotąd strategii. Przejście od formułowania zadań w kategoriach ilościowych do ujęć jakościowych na powrót zwróciło uwagę na wiele niedocenianych dotąd uwarunkowań ekonomicznego rozwoju, w tym na zagadnienia jakości środowiska.

Odrodzenie konserwatywne w USA i Wielkiej Brytanii spowodowało w latach 80. narastającą krytykę interwencjonizmu za niesprawność państwa, którego gospodarka generuje nieefektywność. Zwrócono uwagę na inne możliwości zarządzania gospodarką poprzez niedoceniane dotąd instrumenty oddziaływania. Wzrastał wpływ wielonarodowych korporacji działających w skali globalnej. Nowoczesna mikroekonomia dostrzegła możliwość zapanowania nad konfliktami poprzez poszukiwanie innych relacji między gospodarką, przestrzenią i społeczeństwem. Zaczęto odchodzić od zbiurokratyzowanego kierowania gospodarką w kierunku deregulacji, wykorzystania siły efektów zewnętrznych inwestycji i innowacji. W Wielkiej Brytanii na przykład czynnik przestrzenny w „planowaniu gospodarczym” jest reprezentowany przez tereny o coraz ściślejszych granicach możliwego regionalnego wsparcia rozwoju i w tworzeniu „stref specjalnych”, „festiwali ogrodniczych”, „partnerstwa publiczno-prywatnego” i „centralnie-lokalnego”, „agencji rozwoju miejskiego”, „zespołów zadaniowych” i nie jest to przejawem wyłącznie zwiększającego się zainteresowania miastami, lecz obecnością ideologicznego przesłania, jakie niesie ze sobą wiara w siłę rynku w rozwiązywaniu problemów społecznych<sup>80</sup>. Można zatem w końcu powiedzieć, że ten wątek nobilituje innowacyjne procesy gospodarcze.

Optymistyczna wizja zapanowania nad konfliktami, jaką tworzą całkiem współczesne podejścia w gospodarce, nie powinna nam przesłonić możliwości zauważenia, że od początku wątek planowania gospodarczego raczej źle radzi sobie z zagadnieniami przestrzeni i środowiska, traktując je dość abstrakcyjnie. Wyjątkiem potwierdzającym tę regułę jest regionalistyka Waltera Isarda (lata 1950 i 1960), oparta na teoretycznych modelach analizy lokalizacji wywodzących się z mikroekonomicznej teorii firmy, jakie opracowane zostały przez von Thunena (początek XIX wieku) i niemiecką szkołę teorii lokalizacji (pierwsza połowa XX wieku)<sup>81</sup>. Modelom tym zarzuca się (szczególnie po 1970 r.) formalizm języka ogólnej równowagi i optymalizacji, a radykalni krytycy zarzucają także pomijanie społecznych konfliktów i niesprawiedliwości, widzianych jako wewnętrzne dla kapitalizmu, co w końcu spycha powstające tutaj modele na intelektualny margines<sup>82</sup>. Dlatego w wątku

<sup>80</sup> Hasło: urban and regional planning w: Johnston R.J., Gregory D., Smith D.M.(ed.), 1994, s.654.

<sup>81</sup> Model ten skonstruowany jest wokół pojęcia renty i opiera się na założeniu, że wszyscy właściciele ziemscy będą produkować na obszarze swoich gospodarstw to, co przynosi im najwyższą rentę i tym samym będzie maksymalizować ich zyski netto. Renta gruntowa malała wraz z oddaleniem od punktowo określanego rynku zbytu, ale tempo tego malenia było zróżnicowane i inne dla różnych rodzajów rolniczego użytkowania terenu. W różnych aplikacjach i modyfikacjach model ten jest wykorzystywany do dzisiaj, jednakże jest to model opisowy i w swej podstawowej formie nie mogący dać odpowiedzi na pytania o przyczyny gospodarczego wzrostu jednych obszarów i stagnacji innych. Podobnie zresztą jak wiele podobnych prób podejmowanych w późniejszych latach, a które wywodzą się z neoklasycznej mikroekonomicznej teorii firmy i koncentrują się na pojęciu maksymalizacji zysku, redukują rzeczywistość poprzez przyjmowane, idealistyczne założenia i pomijanie istotnych kwestii.

<sup>82</sup> Hasło: regional science w: Johnston R.J., Gregory D., Smith D.M.(ed.), 1994, s. 515-517. Por. także: Prestwich R., Taylor P., 1990. Autorzy nawiązują do teoretycznego modelu lokalizacji osiedli (Model Christallera z 1933 roku). Zawracają uwagę, że społeczno-przestrzenne modele optymalizacji podkreślają, że przestrzenna organizacja jest rezultatem wielu decyzji podejmowanych przez pojedynczych aktorów, którzy dążą do oszczędzania kosztów transportu w „pokonywaniu odległości” i dlatego optymalizują swoje decyzje w dążeniu do maksymalizowania odnoszonych z tego tytułu korzyści. Rodzi to jednak pytania dotyczące aktorów biorących udział w dramacie alokacji terenu i tego, jak w takich sytuacjach może być osiągane optymalne użytkowanie terenu bez konfliktu, a przynajmniej konkurencji między zainteresowanymi stronami (op. cit., s. 104).

planowania gospodarczego wyzwaniem pozostaje w dalszym ciągu lepsze rozumienie przestrzenności ekonomicznych procesów w odniesieniu do zagadnień fizycznego rozwoju miasta i regionu. Wydaje się, że wyzwanie to jest w sposób szczególnie aktualne w Polsce<sup>83</sup>. Jak bowiem zauważa się, w ostatnich latach coraz większego znaczenia w zagadnieniach restrukturyzacji gospodarczej nabiera wymiar lokalny i regionalny<sup>84</sup>.

<sup>83</sup> Por.: Broniewski S., 1978, Rozmieszczenie inwestycji w miastach. PWE, Warszawa. Autor tak to widzi rozpoczynając rozdział pt. „Myślenie ekonomiczne w planowaniu przestrzennym” (op. cit., s. 24): „Istotą planowania przestrzennego jest rozmieszczenie działalności człowieka”. W tym ujęciu kryterium oceny najlepszego rozmieszczenia programu społeczno-gospodarczego w danej jednostce osadniczej jest „maksymalna społeczno-ekonomiczna efektywność inwestowania i funkcjonowania jednostki osadniczej”, czyli stosunek uzyskiwanych efektów do ponoszonych nakładów. Oceny proponuje się dokonywać z trzech punktów widzenia: socjologicznego, środowiska przyrodniczego i estetyczne. Optymalizowanie wydaje się być na tyle proste, że wnioski z „optymalizacji warszawskiej” powstałej w latach 1961-1963 i opisaną przez autora są równie optymistyczne: „W niewielkich przestrzennie węzłach konfliktowych, w których skupia się decydująca większość działalności człowieka, powstaje możliwość znalezienia optymalnego stosunku uzyskiwania efektów do ponoszonych nakładów, w tym warunków życia człowieka” (op.cit, s.287).

Por.: Secomski K.(red.), 1972, Elementy teorii planowania przestrzennego. PWN, Warszawa. Sulmicki P.: Element przestrzeni w planowaniu gospodarczym [w:] Secomski K. (red.), 1972, s.49-71 traktuje „element przestrzeni” jako dodany do „planu powiększania zdolności produkcyjnych” (s.64). Zawadzki S.M.: Zasady planowego działania społeczeństwa w przestrzeni [w:] Secomski K. (red.), 1972, s.73-85 mówi o „właściwej działalności na właściwym miejscu” (s.76), zwracając uwagę, że możliwości wyboru miejsc do lokowania danego rodzaju działalności społecznej są ograniczone, a „jeden z istotniejszych czynników kształtujących od początków działalności planistyczną polega właśnie na respektowaniu kryterium zgodności miejsca z rodzajem działalności” (s.77).

Por.: Sokół A., Ginsbert-Gebert A., 1978, Podstawy gospodarczo-społeczne programowania rozwoju miast. PWE, Warszawa. Autorzy przedstawiają tę sytuację w Polsce w taki sposób: „W roku 1945 równoległe do organizacji służby planowania gospodarczego powołano organy planowania przestrzennego (Główny Urząd Planowania Przestrzennego i regionalne dyrekcje planowania przestrzennego). W miarę rozwoju funkcji planowania społeczno-gospodarczego kraju również planowanie przestrzenne zostało nim objęte. W ten sposób powstał zintegrowany system planowania, oparty na hierarchicznej strukturze organizacyjnej całej gospodarki narodowej” (op. cit., s.26).

Por.: Wysocka E., Koziański J., 1995. Autorzy podają, że metoda planowania strategicznego wypełnia lukę, jaka powstała po likwidacji ustawowo obowiązującego w Polsce planowania gospodarczego „formułując spójny zestaw kierunków działań, oparty na własnych możliwościach rozwoju różnych podmiotów planowania przestrzennego” (op. cit, s. 62).

Por.: Domański R., 1993, Gospodarka przestrzenna. PWN Warszawa, s.148-150 („Cele wielorakie. Konflikty”). Pojęcie konfliktu i „analizy konfliktów tkwiących w ekonomicznych problemach decyzyjnych z wieloma celami i wieloma uczestnikami” jest lokowane w „teorii decyzji w gospodarce miast i regionów” (oferującej od końca lat 60. jedynie jeszcze prostsze metody optymalizacyjne) oraz w „analizie decyzji z wieloma celami”, gdzie zwraca się uwagę na trudności w rygorystycznym opaniowaniu problemu z uwagi na: /i/-niepewność priorytetów (sprzeczne interesy grup społecznych, regionów, sprzeczności między interesami teraźniejszymi i przyszłymi, które sprawiają, że decydent nie ma pewności, jak uszeregować priorytety); /ii/-niepewność skutków działania; /iii/-niepewność co do decyzji, jakie podejmą inni uczestnicy”.

Por.: Leszczycki S., 1970, Pojęcie czynnika przestrzeni i jego rola we współczesnej gospodarce [w:] Secomski K. (red.), 1972, Elementy teorii planowania przestrzennego. PWN Warszawa, s.31-49. Autor stwierdza: „Pojęcie czynnika przestrzeni i jego roli we współczesnej gospodarce staje się coraz bardziej aktualne. Jednak w badaniach ekonomicznych przestrzeni jest traktowana zazwyczaj abstrakcyjnie, trój- lub wielowymiarowo, przy czym najwięcej uwagi poświęca się zagadnieniom lokalizacji lub odległości, której pokonywanie oblicza się przede wszystkim kosztami transportu” (op. cit. s. 31).

<sup>84</sup> Hausner J., Kudłacz T., Szlachta J., 1995, Instytucjonalne warunki restrukturyzacji regionalnej Polski. Studia KPZK PAN, Warszawa, s. 10. Por.: Campbell M. (ed.), Local economic policy. Casseli, London 1990. Por. także dyskusję na temat „clusters”, czyli gron. Uwypukla to znacznie lokalizacji w zagadnieniach konkurencji między niezależnymi firmami i konkurencyjności obszarów. W tym temacie patrz między innymi prace M.E.Portera.

Wyludnianie wsi  
 Zdegradowane fizyczne środowisko wiejskie  
 Ubóstwo i bezdomność w miastach  
 Potrzeba mieszkań

**Problem: odwrócenie fali migracji ze wsi do miasta**

OKOŁO 1900 R.



OKOŁO 2000 R.

**Problem: odwrócenie fali migracji z miasta na wieś**

Wyludnianie miast  
 Zdegradowane fizyczne środowisko miejskie  
 Ubóstwo i bezdomność na wsi  
 Potrzeba mieszkań

Rys.2. Centralny problem planowania przestrzennego w czasach pionierów planowania przestrzennego i obecnie (oprac. autora według: Hebbert M., 1998; Hall P., 1998)

Fig.2. Central problem of spatial planning in the times of pioneers of spatial planning and at present (worked out by the author according to: Hebbert M., 1998; Hall P., 1998)

**Objaśnienia:** Widoczna nieoczekiwana zamiana miejsc problemów planowania przestrzennego, jaka występuje w ostatnim stuleciu, nasuwa wątpliwość czy planowanie przestrzenne, którego ideowe podstawy i założenia pamiętają XIX wiek, nie powinno obecnie także być inne?

### Wątek planowania fizycznego rozwoju

Ten wątek wyrasta z marzenia człowieka o Utopii, tej fikcyjnej wyspie, na której żyje idealnie zorganizowane społeczeństwo. Społeczne eksperymenty, mające zrealizować koncepcję Utopii i marzenie zmienić w rzeczywistość, dostrzec można na przykład w Anglii na przełomie XVIII i XIX wieku. Za najbardziej reprezentatywne dla tego nurtu uważane jest Saltaire, osiedle koło Bradford, które wybudowane zostało pomiędzy 1851 i 1876 rokiem przez dobrotliwego przemysłowca dla pracowników własnej fabryki. Ten i podobne przykłady prywatnych inicjatyw pokazują zakorzenioną w tym wątku planowania ideę osiągnięcia społecznych celów lub ulepszenia zbiorowości ludzkiej poprzez racjonalny układ osiedla i projekt<sup>85</sup>. Jednakże chociaż procesy rozwoju miast w środowisku geograficznym uważane były dotąd raczej za przebiegające w sposób bezkonfliktowy, co dobrze rokowało osiągnięciu harmonii, to jednak nie sposób było nie zauważyć istnienia konfliktów towarzyszących powstawaniu przemysłowych miast. Istnienie tych konfliktów kłóciło się z oświeceniowymi ideałami przestrzeni, w której „nic się nie marnuje i nic nie jest niszczone”<sup>86</sup>. Wielka koncentracja przestrzenna działalności gospodarczej i ludności tworzyła poważne problemy środowiskowe i mieszkaniowe, nieustanne konflikty i wstrząsy społeczne<sup>87</sup>. Sprzeczności w systemie miejskiego regionu jeszcze bardziej pogłębiały istniejące nierówności między regionami. Nic więc dziwnego, że w XIX wieku doświadczenia przemysłowych miast powodowały u ich krytyków utopijną reakcję porzucenia miast istniejących na rzecz tworzenia nowych idealnych miast, które w najlepszy sposób byłyby wyrazem siły i piękna nowoczesnej technologii i najbardziej oświeconych idei społecznej sprawiedliwości. W okresie pomiędzy 1890 i 1930 w różny sposób próbowali na to wyzwanie odpowiedzieć między innymi tacy wizjonerzy, jak: Ebenzer Howard, Frank Lloyd Wright i Le Corbusier<sup>88</sup>. Ich propozycje były reakcją na postrzegane załamanie się dotychczasowej linii rozwoju miast, ale i na skumulowane w przemysłowym mieście napięcia i konflikty społeczne, biedę oraz przestępczość. Zgłaszane radykalne postulaty społeczne i polityczne w budowanych idealnych modelach w istocie wybiegały poza Miasto Ogród lub Miasto Społeczne<sup>89</sup>. Tym samym modele te nie odbiegały daleko od tych propozycji, które na początku XIX wieku przedstawiali reformatorzy idealiści i „utopijni socjaliści”, tacy jak Charles Fourier, Robert Owen i Henri de Saint-Simon, lecz raczej już zapomniani w czasach Howarda, Wrighta czy Le Corbusiera<sup>90</sup>. Najdalej spośród tych propozycji idzie koncepcja Ville Radieuse Le Corbusiera, której realizacja wymagałaby społecznej rewolucji. Jak jednak zauważają krytycy, „to, czego rzeczywiście chciał Le Corbusier, było koncepcją rozlokowania czterech milionów francuskich rodzin, bezdomnych po wojnie, w szeregu powiązanych jednostek, które byłyby rozrzucone po całej Francji i co najważniejsze, uchroniłyby krajobraz przed rozlewaniem się przedmieść”<sup>91</sup>. Koncepcja Howarda „Garden City” była wczesną próbą rozwiązania problemów miasta w skali metropolitalnej. Plasująca się między nimi koncepcja Wrighta „Broadacres” poszła w kierunku tysięcy domostw

<sup>85</sup> Planning for town and country 1914-1989 context and achievement, 1989, s.6. Por.także: Korcelli P.,1974, Teoria rozwoju struktury przestrzennej miast. Studia KPZK PAN, t.45, PWN, Warszawa. Autor analizuje współczesne nurty badań dotyczących przestrzennej struktury i rozwoju miast oraz aglomeracji miejskich. Wskazuje to na rozległość problematyki i przenikanie się zainteresowań różnych dyscyplin.

<sup>86</sup> Cytat z utopijnej powieści Morrisa W. pt.: „Wieści znikąd”, przytoczony za: Ward C.,1996, Morris and the rural revolution [w:] Town and Country Planning, 1996, vol. 65, no 6, s.170.

<sup>87</sup> Por.: Ostrowski W., 1975, s.11-12.

<sup>88</sup> Fishman R.: Urban utopias: Ebenzer Howard and Le Corbusier [w:] Campbell S., Fainstein S.(ed.), 1998, s. 19-67.

<sup>89</sup> Hall P., 1998, To-morrow or today. s.3 [w:] Town and Country Planning, October 1998,vol. 67, s. 2-3.

<sup>90</sup> Fishman R.,1998, op. cit. s.27.

<sup>91</sup> Por.: Jencks Ch., 1987, Ruch nowoczesny w architekturze. Wydawnictwa Artystyczne i Filmowe, Warszawa, s.21.

zalewających wiejski krajobraz. Współczesna krytyka widzi przede wszystkim model miasta ogrodu jako klasyczny i wyznaczający kierunek rozwoju współczesnego miasta, a jednocześnie zwraca uwagę, że zaprowadził on do całkiem nieoczekiwanych rezultatów i odwrotnych od zamierzonych<sup>92</sup>.

Obok podejścia idealistycznego, opartego na geometrycznych modelach idealnych miast, przez cały XIX wiek rozwija się bardziej praktyczne podejście. Do działań służących poprawie warunków życia w przemysłowym mieście, które dotyczą chociażby kanalizacji i wodociągów, ulic oraz nadzoru budowlanego, inżynierowie i architekci wnoszą bardziej techniczne i funkcjonalne myślenie o rozwoju miasta. Prowadzi ono do praktycznego zainteresowania regulacją budowlaną i strategiczną regulacją lokalizacji rozwoju<sup>93</sup>. Pod koniec XIX wieku żywe jest zainteresowanie sporządzaniem przez gminy planów zabudowy (Niemcy), czy też zasadami kompozycji architektonicznej przy przebudowie i rozbudowie miast<sup>94</sup>. Jednak dostarczane wyjaśnienia rzeczywistości przez porządkujące ją empiryczne modele przestrzennej organizacji miasta, tak jak to przykładowo robi strefowy model E.W. Burgess'a – jednego z socjologów z tak zwanej szkoły chicagowskiej - nakazuje w latach dwudziestych XX wieku inaczej niż dotychczas patrzeć na planowanie przestrzennej organizacji miasta. Chicagowska szkoła ekologii społecznej – zwana niekiedy szkołą ekologii miasta - wypracowała koncepcję środowiska miejskiego jako formy organizmu społecznego, w którym ludzie walczą między sobą o byt. W tym ujęciu jest to bezosobowa konkurencja, która odbywa się za pośrednictwem mechanizmu rynkowego i wyraża w zróżnicowaniu renty gruntowej<sup>95</sup>. Chociaż pomijane są tutaj wartości społeczne, czynniki kulturowe i pozostaje samą ekonomia jako siła sprawcza powstania i rozwoju miasta, to ten rodzaj analizy zwrócił uwagę na coś bardzo ważnego. Zwrócił uwagę, że miasta stanowią organizację ludzi w przestrzeni, a organizacja ta w pewnym stopniu odzwierciedla rywalizację o przestrzeń<sup>96</sup>. Dotychczasowa praktyka miejska i geometryczne podejście w planowaniu miast są odąd ostro krytykowane za nieefektywność nie powiązanych ze sobą planistycznych obszarów, za pustą estetykę i obronę powierzchownego upiększania, które ignoruje istniejące w mieście ubóstwo i nierówności, jakie zawarte są w jego politycznej i ekonomicznej strukturze<sup>97</sup>. W ten sposób kształtuje się model miasta funkcjonalnego. Rosnące wpływy Ruchu Nowoczesnego w Architekturze kształtują świadomość zawodową nowoczesnych planistów nie tylko w Europie. Pierwszy Międzynarodowy Kongres Nowoczesnych Architektów (CIAM), jaki odbył się w 1928 roku, sformułował podstawowe zasady kształtowania modelu miasta funkcjonalnego. W tym też czasie, gdy w realnej przestrzeni realizowane były koncepcje miast-ogrodów, w różnych miastach i krajach powstawały awangardowe plany podkreślające ideowy związek z zasadami ruchu nowoczesnego w architekturze: region z

<sup>92</sup> Por.: Hebbert M., 1998, s.17-19; Hall P., 1998, s. 8.

<sup>93</sup> Healey P., 1997, s. 17. *Wprowadzenie strefowania użytkowania terenu* miało zapobiegać zanieczyszczeniu sąsiednich terenów mieszkaniowych przez uciążliwy przemysł i ograniczać rozwój lokalizacji, tak aby możliwe było doprowadzenie odpowiednich usług. *Gromadzenie terenów i ich wykup przez państwo* miało umożliwić doprowadzenie potrzebnej infrastruktury dla realizacji publicznych projektów, a plany rozwoju (master plany) miały pomóc zreorganizować przestrzenne układy miast włączając w nie nowe i dotychczas nie zagospodarowane tereny, tak aby zbudować miasto funkcjonalnie racjonalne dla społecznego i ekonomicznego życia nowoczesnego społeczeństwa.

<sup>94</sup> Głośna książka Camillo Sitte poświęcona „artystycznym podstawom budowy miast” („Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen”, 1889). Autor wskazuje na przykład miast średniowiecznych i wprowadza do planowania miast pojęcie malowniczości krajobrazu miejskiego. W tym ujęciu miejska przestrzeń ma wywoływać u przechodnia wielkie dramatyczne przeżycie oparte na budowaniu napięcia poprzez komponowane wnętrza urbanistyczne, osie widokowe i zamknięte perspektywy. Por.: Pevsner N., 1980, *Historia architektury współczesnej*. Arkady, Warszawa, t.II, s. 276. Por. także: Jencks Ch., 1987, s. 278.

<sup>95</sup> Walmsley D.J., Lewis G.J., 1997, *Geografia człowieka*. Podejście behawioralne. PWN, Warszawa, s. 46.

<sup>96</sup> Turner J. H., 1998, s. 169 (*Początki ekologii miast*).

<sup>97</sup> Campbell S., Fainstein S.(ed.), 1998, s. 17 oraz s. 68-102.

miastem centralnym i hierarchicznym układem subcentrów, zachowanie przestrzeni otwartych, koncepcje zielonych pasów na obwodzie metropolii, kształtowanie „pasm uzbrojenia” itp. Tak było w Anglii, gdzie Raymond Unwin pracował nad planem regionalnym Londynu (1929-1933), jak i w Warszawie, w której Jan Chmielewski pracował nad studium „Warszawa funkcjonalna” (1934)<sup>98</sup>. Jednakże ustawowe planowanie przestrzenne pozostawało ciągle stosunkowo nieefektywne, a ściśle związane ze sobą zagadnienia społeczne i ekonomiczne pozostawały poza jego zadaniami. Jak to pokazuje przykład angielski, sytuacja taka trwała aż do czasu pojawienia się kwestii o najbardziej podstawowym znaczeniu dla kraju, jaką w latach 30. była zwiększająca się presja ludnościowa na większe miasta, zwłaszcza na południu Anglii. Pojawił się wówczas polityczny problem, w jaki sposób i gdzie powinno się rozmieścić zwiększającą ilość ludzi<sup>99</sup>. Wyniki tak zwanego Barlow Raport z 1940 roku, który proponował decentralizację Londynu i regionalną równowagę w kraju, a także czas, na jaki przypadało jego opublikowanie (II wojna światowa) w wyraźny sposób przyspieszyły stworzenie jednolitego systemu planowania, który kładł szczególny nacisk na kontrolę użytkowania terenu. Uważano bowiem wówczas, że kwintesencją systemu planowania jest „kontrola nad terenem, która spotykałaby różne ekonomiczne i społeczne cele, w zamian oferując możliwość realizowania lepszej Brytanii”<sup>100</sup>. Tak więc to presja na polityczne działanie, tworzona przez problemy regionalnej ekonomii czasu gospodarczej depresji i społecznego niezadowolenia grożącego realnymi konfliktami, kreowała planowanie przestrzenne w Wielkiej Brytanii, a pośrednio później także w innych krajach, które naśladowały ten system.

Sposób, w jaki próbowano poprzez formę planu osiągać harmonię wspólnoty społecznej, widzimy na przykładzie opracowanych w tym czasie planów fizycznego rozwoju miast. W być może najbardziej znanym z tego czasu Planie Wielkiego Londynu, opracowanym pod kierunkiem Patryka Abercrombiego w 1944 roku, kluczowymi elementami proponowanej strategii decentralizacyjnej są<sup>101</sup>: „rozproszenie śródmiejskiego zatłoczonego rdzenia, ograniczony dalszy rozwój peryferyjny, ochrona Zielonego Pasa oraz stworzenie nowych i rozwiniętych miast w pierścieniu obszarów wiejskich. Cele tej strategii to: poprawa ekonomicznej efektywności i zaspokojenie potrzeb społecznych zbiorowości, tak poprzez dostarczenie lepszych mieszkań bliżej zatrudnienia oraz projektowanie jednostek sąsiedzkich dla ściślej społecznej spójności. Potrzeba będzie więcej terenów z uwagi na niższe całkowite gęstości, ale w zamian zatrzymania rozpraszania teren byłby zaplanowany, tereny miejskie byłyby zwarte, a obszary wiejskie ochronione”. Jak pokazuje to przytoczony przykład - a o czym już wiemy z doświadczenia - planowanie rozwoju miasta usiłując rozwiązywać realne konflikty tworzy nowe potencjalne konflikty, które gdy tylko będą miały szansę ujawnienia się, wówczas spodziewana w planach społeczna harmonia okaże się fikcją.

Na wielu przykładach widzimy, jak trudne staje się znalezienie takiego sposobu organizacji działalności w przestrzeni, który najbardziej optymalnie łączyłby: funkcjonalną efektywność, wygodę mieszkańców i estetyczne walory odpowiadające wszystkim zainteresowanym. Te trudne do pogodzenia dążenia do osiągnięcia ogólnych celów planowania, nazywane wówczas konfliktami, w sposób szczególnie wyraźny ujawniają się w latach 50. i 60., wraz z szybkim rozwojem motoryzacji. Okazywało się wówczas, że tradycyjnie promowany w planowaniu model „zwartej struktury przestrzennej” trudny jest do pogodzenia z jednoczesnym dążeniem planowania do maksymalizowania dostępności miejskiego centrum dla szybko rosnącej liczby samochodów, przy jednoczesnym także

<sup>98</sup> Por.: Ostrowski W., 1977, s. 92; *Planning for town and country 1914-1989 context and achievement*, 1989, s.13.

<sup>99</sup> Prestwich R., Taylor P., 1990, s.48-49.

<sup>100</sup> *Planning for town and country 1914-1989 context and achievement*, 1989, s.15.

<sup>101</sup> *Planning for town and country 1914-1989 context and achievement*, 1989, s.15-16.

dążeniu do utrzymania poziomu jakości środowiska<sup>102</sup>. Ujawnienie się w realnej przestrzeni tej sprzeczności w postaci realnych konfliktów między ludźmi wyjaśniano wówczas istnieniem „konfliktu między miastem i samochodem”. Kierował on uwagą planistów na „nieodpowiednią dla samochodu strukturę miast” (fizyczną ich formę) i na poszukiwania „idealnej struktury przestrzennej, która byłaby zdolna taki konflikt przestrzenny rozwiązać”<sup>103</sup>. Tak widziany „konflikt w planowaniu” wydawał się być „praktycznym problemem do technicznego rozwiązania”. Dopiero z czasem dostrzeżono, że decyzje inwestycyjne mają konsekwencje wykraczające daleko poza tworzenie samego funkcjonalnego systemu ulic i skrzyżowań dróg.

Taki sposób podejścia do planowania jak przedstawiono to powyżej, w latach 60. w Anglii i w USA spotyka się z ostrą krytyką. Jest on wówczas krytykowany za jednowymiarowe podejście („fizyczne podejście”) i brak zrozumienia natury materii, jaką przyszło zajmować się planistom („ślepotą społeczną”). Jak jednak dziś się zauważa, chociaż oddziaływanie na strukturę użytkowania terenów w mieście i na rynek nieruchomości dotyczyło w różny sposób praw własności i interesów właścicieli, zagadnienie to było przemilczane lub tłumione argumentem wyższości „interesu społecznego” określanego przez „planistę i eksperta”<sup>104</sup>. Wszystko dlatego, że planowanie przestrzennego rozwoju miasta poruszało się w sferze uniwersalnych potrzeb przeciętnego człowieka i ogólnych celów<sup>105</sup>. Nakazuje to także spojrzeć krytycznie na tradycyjnie przyjmowane w planowaniu przestrzennym podstawowe założenie, że struktura użytkowania terenów jest kształtowana logiką, jaką wyznacza dążenie indywidualnych jednostek do „oszczędzania kosztów transportu w pokonywaniu oporu odległości”. Krytyka tego podejścia kieruje naszą uwagę także na zagadnienie „wartości, które dzielą ludzi”<sup>106</sup> i „zasadność tematu konfliktów w gospodarce przestrzennej”<sup>107</sup>. Ten typ planowania – oparty na dążeniu do syntezy

<sup>102</sup> Tutaj zwracają uwagę takie często przytaczane argumenty mające przemawiać za „wyższością” skoncentrowanych układów przestrzennych, jak na przykład: /i/-społeczne, poprzez krótsze podróże do pracy i usług oraz oferowane mieszkańcom miast większe możliwości wyboru miejsca pracy, sklepu, rozrywki; /ii/-ekonomiczne, poprzez oszczędność terenów rolnych ważnych dla przyszłości egzystencji i wzrostającej liczby ludności; /iii/-estetyczne, poprzez walory przyrodnicze i krajobrazowe wiejskiego otoczenia miasta kontrastujące ze środowiskiem miejskim. Por.: Taylor N., 1999.

<sup>103</sup> W doniosłym później dla europejskich miast raporcie o ruchu samochodowym w brytyjskich miastach (Raport Colina Buchanana z 1964 roku) sytuację przedstawiano w ten sposób: „Konflikt pomiędzy miastami i ruchem samochodowym (traffic) w oczywisty sposób wyrasta z fizycznej struktury miast. Sposób, w jaki budynki i ulice są ze sobą zestawione, jest nieodpowiedni dla pojazdów samochodowych”. Raport zawierał propozycje rozwiązania tego konfliktu. W dużym stopniu propozycje zawarte w Raporcie stanowią kwintesencję modernistycznej ideologii planowania fizycznego rozwoju. Według: Taylor N., 1999, s.30.

<sup>104</sup> W „Karcie Ateńskiej”, stwierdza się, że „gwałtowność interesów prywatnych wywołuje katastrofalne zachwianie równowagi między naporem sił ekonomicznych z jednej strony, a słabością kontroli administracyjnej i niedowładem solidarności społecznej z drugiej strony”(artykuł 73). Widać tutaj, które wartości uznaje planowanie konfrontowane z dylematami „zachwiania równowagi” i braku społecznego porządku. Czyżby, wierząc w sprawczą moc regulacji, miało zamiar wypowiadać się także w sprawach tego co etyczne, a co niemoralne?

<sup>105</sup> Koncepcja nieruchomości została prawnie zaakceptowana w Kodeksie Napoleońskim, występowała szeroko w ustawodawstwie europejskim i w tej formie także w Polsce w okresie międzywojennym. Por.: Kucharska-Stasiak, 1997, Nieruchomość a rynek. PWN, Warszawa.

<sup>106</sup> Koncepcja „advocacy planning” – planowanie przez argumentowanie – którą przedstawili D.Davidoff i T.Reiner na początku lat 60., jako reakcję na zmniejszającą się skuteczność planowania, kładzie nacisk na zagadnienia „właściwego wyboru” i „wartościowanie”. W planowaniu odchodzi się od jednolitego pojęcia potrzeb społecznych na rzecz procesu dialogu społecznego, negocjacji i postępowania decyzyjnego z uwzględnieniem wielorakich interesów obywateli. Por.: Kozłowski J., 1980, s.34-37.

<sup>107</sup> Por.: Kołodziejcki J., 1982, (s.9). Autor przedstawia to tak: „Zresztą zarówno dotychczas jak i tym bardziej w przyszłości iluzoryczna wiara licznej rzeszy planistów przestrzennych i decydentów gospodarczych w samoczynne oddziaływanie planu na kształtowanie rozwoju zgodnie z pożądanymi społecznymi celami była i będzie elementem wysoce destrukcyjnym” (wszystkie podkreślenia pochodzą od J. Kołodziejckiego).

sektorowych polityk i całościowego ujęcia wszystkich problemów w jednej formie planu fizycznej formy - rozciąga się na całą historię planowania. Strategia planowania wyrażana jest w formie planów ogólnych (master planów) lub planów rozwoju. Te planistyczne „ekologiczne modele” traktowane są jako dostarczanie warunków do zaspokojenia podstawowych potrzeb zbiorowości. W przeszłości modele te były widziane jako „ważny element państwa dobrobytu, którego różne składniki były powiązane przez wspólny mianownik terenu”<sup>108</sup>. Oznaczało to tworzenie warunków do realizacji przedsięwzięć ukierunkowanych na ekonomiczny wzrost i promocję dystrybucji płynących stąd korzyści. W powojennych dekadach zasadnicze znaczenie w tym zakresie miało zapewnienie odpowiednich terenów i właściwe ich rozmieszczenie. Tereny te przeznaczone były pod realizację podstawowej infrastruktury technicznej i realizację usług publicznych. Wiara w zdolność wpływania planowania przestrzennego na postęp społeczny i „pracowania dla dobra każdego” dominowała w tej działalności do lat 60. Na ten czas przypada szczyt popularności funkcjonalistycznej i technokratycznej metody projektowania i planowania fizycznego rozwoju, który mija wraz ze zmianami, jakie wówczas zachodzą w zachodnich społeczeństwach. W tym czasie też ludzie zaczęli większą uwagę zwracać na kwestie jakości środowisk, jakie chcieliby mieć w przyszłości.

Nie umarła tradycja zajmowania się fizyczną formą miasta w celu kształtowania lepszych społecznych relacji<sup>109</sup>. Jednak bardziej krytyczne spojrzenie na przyjmowane dotąd w planowaniu przestrzennym założenia zwraca teraz większą uwagę na jakość zbudowanego środowiska i możliwości, jakie kryje w sobie model miasta ekologicznego, w którym następuje integracja systemów: przyrodniczego, społecznego i ekonomicznego. Podejście to wpisuje się w przyjmowane przez planowanie koncepcje rozwoju zrównoważonego<sup>110</sup>. Można zatem powiedzieć, że ten wątek nobilituje szeroko rozumiane środowisko obejmujące elementy: przyrodnicze, fizyczne, społeczne i kulturowe, a ponadto podkreśla pomijane często dotąd znaczenie gatunków innych niż ludzie i generacji innych niż obecna<sup>111</sup>. „Ekologiczne Miasto”, albo tak jak mówią inni „Zdrowe Miasto”, pomaga oddziaływać jakością środowiska na generowanie miejsc pracy, na redukcję kosztów i ryzyka problemów środowiskowych, a przez to i wzmacnia możliwości władz zaspokajania potrzeb wspólnoty i tworzenia bardziej spójnego społeczeństwa<sup>112</sup>. Stąd, jak się dziś uważa, polityki

<sup>108</sup> Cytat przytaczany w: Yiftachel O., 1989, s.33.

<sup>109</sup> Jednak współcześnie ta sama koncepcja „pohamowywania zewnętrznego wzrostu miast” i promowania modelu „zwartego miasta” oparta jest na innych niż wcześniej założeniach ideowych (co nie wszyscy chcą przyjąć do wiadomości): - gdy wcześniej argumentem była ochrona wiejskiego otoczenia przed ekspansją rozlewającą się „tego straszego miasta”, tak teraz raczej uzasadniana jest obawami przed upadkiem miast - wyrazem naszej cywilizacji - i zniszczeniem dziedzictwa kulturowego, jakże istotnego dla naszej tożsamości. Warto w tym miejscu także wspomnieć, że tradycja „urbanizmu”, w tym myślenia w planowaniu przestrzennym formą architektoniczną jest żywa na przykład w systemach planowania przestrzennego krajów śródziemnomorskich. Por.: The EU compendium of spatial planning systems and policies, 1997, s. 37 oraz s.180 (rysunek planu).

<sup>110</sup> Healey P., 1997, s.21. Por. także: Towards an urban renaissance. Final Report of the Urban Task Force (charted by Lord Rogers of Riverside), 1999, E & FN SPON, London. Lord Rogers mówi między innymi, że (s. 25): „renesans miejskości (an urban renaissance) powinien być oparty na zasadach wspianego projektowania (design excellence), oparcia ekonomicznego (economic strength), środowiskowej odpowiedzialności (environmental responsibility), dobrych rządów (good governance) i społecznego dobra (social well-being). Aby odnieść sukces, renesans powinien dotyczyć każdej ulicy w każdym mieście. Będzie musiał być skierowany na nierówności ekonomiczną i społeczną jak i na bardziej fizyczne oznaki upadku miejskości oraz będzie musiał zapewnić, że mechanizmy polityki, umiejętności i inwestycje są zdolne przynieść rezultaty. (...) Celem jest osiągnięcie nowej równowagi pomiędzy miastami, społeczeństwem i przyrodą”, (s.47).

<sup>111</sup> Innovative policies for sustainable urban development. The ecological city, 1996, OECD, Paris, s. 85.

<sup>112</sup> Model „Zdrowych Miast” jest zawarty w rekomendacjach Nowej Karty Ateńskiej w: New Charter of Athens 1998. European Council of Town Planners' Principles for planning cities. Athens May 1998, pkt. 3.10. Model

dla terenów miejskich, obejmujące tak centra miejskie, jak i obszary podmiejskie, muszą łączyć i integrować długookresowe cele ekologiczne, społeczne i ekonomiczne. Nie ulega jednak wątpliwości, że za często używanymi hasłami zrównoważonego rozwoju w istocie kryją się złożone konflikty związane z fundamentalnymi i trwałymi dylematami etycznymi i politycznymi<sup>113</sup>. Dlatego integracja oznacza sytuację nieuniknionego konfliktu i zarazem trudność w zrealizowaniu modelu miasta ekologicznego. Koniecznością staje się jednak rozważanie sposobów minimalizowania potencjalnego konfliktu, jaki na tym tle może powstawać i niezbędne wydaje się myślenie kategorią procesu dochodzenia do właściwych rozwiązań.

### **Wątek publicznej polityki kierowania rozwojem**

Ten wątek wyrasta z racjonalistycznej idei celowego działania ludzi dla wspólnego ich dobra. Społeczeństwo potrzebuje jakiejś organizacji zdolnej podejmować w jego imieniu działania wobec członków tego społeczeństwa. W tym też sensie wątek ten dotyczy metod działania, jakie pozwalają organizacji społeczeństwa kontrolować na poziomie strategicznym jak i lokalnym dokonywaną przez członków tego społeczeństwa zmianę użytkowania terenu. Mówi on o przedsięwzięciach podejmowanych przez instytucje społeczeństwa w celu zapewnienia temu społeczeństwu zrównoważonego rozwoju i wzrostu. Większość prac planistycznych spada na władze lokalne, ale centralna administracja także ma pewien zakres możliwości działania, w tym poprzez nadzorowanie systemu i ustanawianie celów polityki centralnej.

Rdzeniem teorii planowania przestrzennego jest proces planistyczny. Teoria bada proces planowania przestrzennego - procedury decyzyjne - i podpowiada, jak powinno przebiegać planowanie i wdrażanie planów. Bada „kto dla kogo planuje” i „jaki interes” odzwierciedla formułowana polityka planowania, a także w „jaki sposób” jest ona formułowana. Patrząc na planowanie w historycznej perspektywie stwierdza, że poglądy na procedury ewoluują w czasie i niekiedy ulegają gwałtownej zmianie. Tak było przede wszystkim w latach 60., gdy odchodzono od tradycyjnej metody planowania, ale także w latach 70., kiedy to odchodzono od stylu systemowego podejścia do planowania, jakie rozwinęło się w latach 60. Dlatego mówimy o zmianach paradygmatu planowania<sup>114</sup>. W tym nurcie teorii wyróżnić można kilka podstawowych modeli proceduralnych, które różni także stosunek do pojęcia konfliktu. Są to:

- planowanie w podejściu technicznym - dominujące w latach 40. i 50.,
- planowanie w podejściu społecznym - dominujące w latach 60.,
- planowanie w podejściu ekonomicznym - dominujące obecnie.

W tym wątku dyskusji planowanie i kierowanie rozwojem są tutaj traktowane jako forma kontroli nad społeczeństwem, które stara się pracować dla jakiegoś wspólnego dobra czy to przez eliminowanie złego mieszkalnictwa czy też przez ochronę obszarów pozamiejskich<sup>115</sup>. Wywodzi się z dążenia do kontrolowania rezultatów prywatnych i rynkowych transakcji kształtujących procesy zagospodarowania przestrzennego oraz użycia regulacyjnej siły władz do zrealizowania rezultatów zapisanych w planie. Dokonane w latach

60. odkrycie politycznej natury planowania przestrzennego i rozczarowanie efektywnością modeli dotychczas stosowanych spowodowało wzrost zainteresowania polityką. Tym samym w planowaniu dokonało się przejście od myślenia kategorią społeczeństwa do myślenia kategorią państwa jako centralnego pojęcia polityki. Kontrola nadawana jest systemowi planowania przestrzennego i jest wykonywana przez władze lokalne w granicach ściśle określonych przez rząd centralny. Patrząc na zmieniający się krajobraz miejski, na pytanie: dla kogo pracuje planowanie przestrzenne? – w latach 70. niejednokrotnie można było odnieść wrażenie, że dla korzyści samych „miejskich menedżerów” lub dla „elit interesów” manipulujących miastem. Tymczasem w manipulowanej przestrzeni coraz bardziej narastał konflikt między władzą i ludźmi, którzy widzieli planowanie przestrzenne odpowiedzialne za „degradację środowiska człowieka”. Stało się wówczas także lepiej zrozumiałe, że dla przyszłości społeczeństwa zasadnicze znaczenie ma opanowanie tego własnego konfliktu w planowaniu przestrzennym. Dlatego też od planowania przestrzennego żąda się, aby było bardziej demokratyczne, bardziej sprawiedliwe społecznie i środowiskowo oraz wrażliwe na zagadnienia wartości. Wynika stąd potrzeba krytycznego spojrzenia na planowanie przestrzenne<sup>116</sup>. Stąd też do dziś trwają poszukiwania nowej formuły planowania przestrzennego i próby jego redefinicji. Można przy tym dostrzec, że relacja rząd centralny-władze lokalne coraz częściej przedstawia się na relację Komisja Europejska-rząd centralny-władze lokalne, a sama kontrola, oparta na systemie prawnych wymagań mających pomagać w tworzeniu bardziej czystego środowiska człowieka, coraz częściej przedstawia się na samoorganizację i samokontrolę opartą na systemie moralnym i braniu współodpowiedzialności za jakość tworzonych środowisk.

W rezultacie Wielkiej Rewolucji Francuskiej państwo przestano traktować jako twór obywateli i ponad interesem jednostki postawiony został interes państwa mającego symbolizować jedność narodu. Prawo konstytucyjne uznając podmiotowość obywateli przekazywało ich korporacjom prawo i obowiązek wykonywania administracji w części praw, które do tej pory zastrzeżone były dla państwa. Tworzona była administracja publiczna jako struktura organizacyjna, mająca realizować politykę państwa i prawa publiczne w możliwie najbardziej skutecznym i efektywnym sposób. W Polsce wyrazem tych tendencji jest związana z Konstytucją 3 Maja, uchwaloną w 1791 roku, ustawa traktująca o sprawach mieszczan i ustroju miast. Na początku XIX wieku wzorem dla kodyfikacji cywilnej w wielu krajach był Kodeks Napoleona (1804 r.). Na kształtowanie instytucji samorządu terytorialnego w Europie wpływ wywierała także praktyka silnego samorządu w Prusach, jak i w Anglii, ustawą z 1835 roku (The Municipal Corporations Act) zreformowano istniejące korporacje i stworzono w ich miejsce gminy (boroughs). Były tam wybierane ciała – lokalne rady – odpowiedzialne za kontrolę, regulację i kierowanie terenami pozostającymi w ich kompetencji. Ich pierwszą pracą dotyczyła zdrowia i warunków sanitarnych, a jednym z pierwszych sukcesów dostarczenie czystej wody i kanalizacji. Za kamień milowy na tej drodze uważa się ustawy wydane w 1848 i 1875 roku, dotyczące zdrowia publicznego (The Public Health Acts)<sup>117</sup>. Pod koniec XIX wieku pojęcie kontroli zostało rozszerzone na użytkowanie terenu w skali całego

<sup>116</sup> Por.: Stasiak A. (red.): Konflikty wokół przebiegu autostrad w Polsce. Biuletyn KPZK PAN, z.179, Warszawa. Charakterystyczna wydaje się być wypowiedź A.Stasiaka: „(...) w moim osobistym przekonaniu, musimy wypracować na podstawie doświadczeń europejskich, pozytywnych i negatywnych, własny, polski system konsultacji i współpracy. Dotyczy to szeroko pojętej administracji publicznej i jej dialogu ze społeczeństwem w różnych jego przekrojach. Należy ostrzec, iż bez takiej współpracy administracji publicznej i społeczeństwa nie uda się pokonać bariery zacofania w rozwoju infrastruktury komunikacyjnej. Infrastruktura ta jest dziś podstawą rozwoju społeczno-gospodarczego integrującej się Europy zarówno w skalach między państwowych, jak i regionalnych” (s.12). Por. także: Dutkowski M.: Znaczenie negocjacji i mediacji dla ocen oddziaływania na środowisko [w:] Lenart W., Tyszecki A. (red.): Poradnik przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko. Eko-Konsult, Gdańsk 1998, s. 109-125.

<sup>117</sup> Planning for town and country 1914-1989 context and achievement, 1989, s.7.

„Miasta Ekologiczne” przedstawiony został w: Innovative policies for sustainable urban development. The ecological city, 1996.

<sup>113</sup> Owens S., Cowell R., 2001, Planning for sustainability – new ortodoxy or radical challenge? [w:] Town and Country Planning, vol. 70, no 6, s.170-172. Pytania dotyczą zasad, jakimi należy kierować się mówiąc o zmianie na lepsze. Na przykład czy chodzi o zasadę społecznej równości, czy też społecznej sprawiedliwości?

<sup>114</sup> Por.: Yiftachel O., 1989, s. 23-39.

<sup>115</sup> Definicja podana w: Herington J., 1989, Planning process: An Introduction for geographers. Cambridge University press, Cambridge, s. 1.

miasta. W pracach administracji publicznej znajdowały się wówczas zagadnienia przeznaczania na obrzeżach miast terenów pod rozwój mieszkalnictwa i działa się to pod ogromną presją tak zwanej kwestii mieszkaniowej. Martwiąc się tą sytuacją lokalne władze musiały nie tylko kontrolować użytkowanie terenu, ale i przewidywać rozwój zdarzeń powodowany niezaspokojonymi potrzebami mieszkaniowymi głównie grup mniej zamożnych. Potrzebne było myślenie wyprzedzające na wiele lat naprzód, dotyczące rezerwowania terenów pod określone przeznaczenie i w dodatku myślenie kategoriami całego układu miasta. Stąd też na początku XX wieku zaczęto używać terminu „planowanie miast” (w Anglii podobno po raz pierwszy termin użyty w 1906 roku), a zakres tego pojęcia w niedługim czasie zaczął obejmować także pojęcie regionu miejskiego. Wprowadzanie tych innowacji było możliwe przy zaangażowaniu państwa w dążenie do zapanowania organizacji społecznej nad konfliktami zagrażającymi jej stabilności. Zaangażowanie to jest szczególnie widoczne tak w Europie jak i w Ameryce Północnej, począwszy od lat 30., kiedy to stało się oczywiste, że same władze lokalne nie są zdolne zapanować nad konfliktami, jakie wynikają z żywiołowych procesów ekonomicznych. Wielki kryzys gospodarczy, jaki dotknął jesienią 1929 roku cały kapitalistyczny świat, przyczynił się do kształtowania myślenia kategoriami planowania regionalnego i większego zaangażowania państwa w sprawy planowania przestrzennego. W najbardziej zaawansowanej w tym procesie Anglii, w latach 40. stworzony został krajowy system planowania przestrzennego, będący swoistym systemem kontrolującym zachowania systemów przestrzennych, takich jak miasto i region. W ten sposób pewna organizacja planistyczna została potraktowana jako system. Wiemy, że w takich systemach planowania przestrzennego spotkały się zagadnienia lokalne z regionalnymi i krajowymi oraz planowanie centralnego rządu z planowaniem lokalnym samorządu gminnego i regionalnego. Systemy te opierały się na systemie planów, których tworzenie i okresowe aktualizowanie pod kątem przyszłej alokacji użytkowania terenu jak również prowadzenie kontroli zgodności przestrzennego rozwoju z ich ustaleniami miało zapewniać społeczeństwu osiągnięcie zrównoważonego rozwoju i powszechnego szczęścia. Jak wiemy, tak się nie stało, a samo planowanie przestrzenne zaczęło być w pewnym momencie postrzegane jako tworzące niepożądane i niezamierzone efekty dla rozwoju społecznego i gospodarczego miast, wsi i całego kraju. Widzimy, że coraz częściej rozwiązania tego konfliktu w planowaniu przestrzennym poszukuje się przede wszystkim w budowaniu projektów, które łącząc różne zagadnienia i instytucje byłyby zdolne pozytywnie oddziaływać na społeczny i gospodarczy rozwój kraju. Nie sposób jednak nie zauważyć, że w Polsce planistyczna profesja ciągle jeszcze dla dominującej części praktyki planowania przestrzennego, kojarzy się bardziej z pewną świetną tradycją tego zawodu niż z tym, czym ten zawód powoli staje się przy udziale wcale już niekoniecznie inżynierów architektów. Tymczasem ci ostatni, szkoleni w wielu ośrodkach w całym kraju, wydają się być jakby zaskoczeni tą nieoczekiwaną zmianą miejsca<sup>118</sup>.

Jak wiemy, systemy planowania przestrzennego w Europie organizowały się powoli, aby osiągnąć szczyt swej dojrzałości w latach 60. i od tego czasu zacząć starzeć się nad wyraz

<sup>118</sup> Por.: Tołwiński T.: *Urbanistyka*. T.II, Wydawnictwo Ministerstwa Odbudowy nr 19, Warszawa 1948. T. Tołwiński tymi słowami kończy to dzieło: „Jeśli urbanistyka jako nauka o budowie miasta, a twórcza praca urbanistyczna jako sztuka, obejmą liczne tu omówione zadania, jeżeli skoordynują one pozornie odrębne zagadnienia życia wsi i miasta, jeżeli szarmonizują dzieła techniki z dziełem przyrody i jeżeli budowniczo wie miasta nowoczesnego stworzą w dobie obecnej skarby, z których czerpać będą i na nich się kształcić nowe pokolenia - wtedy dopełni się rola nowoczesnego, służącego całemu społeczeństwu a nie tylko poszczególnym jego grupom, twórczego urbanisty ORGANIZATORA KONSTRUKTORA ARCHITEKTA”, (s.320). Por. także: Czamecki W.: *Planowanie miast i osiedli*. T. I (Wiadomości ogólne. Planowanie przestrzenne), PWN, Warszawa 1965. W. Czamecki w swym dziele w taki oto sposób przedstawia istotę planowania przestrzennego: „W rezultacie planowanie przestrzenne miasta polega na wyborze elementów materialnych miasta, odpowiednim rozmieszczeniu ich na obszarze planowania i na ich wzajemnym powiązaniu”, (s.257).

szybko. Od lat 60. skuteczność i efektywność tych systemów jest mocno krytykowana. Istnieje odtąd rozpowszechniony pogląd, że kontrola, jaką organizacja społeczeństwa roztoczyła nad sprawami społeczeństwa, jest delikatnie mówiąc, daleko niesatysfakcjonująca. Jakość tworzonego krajobrazu budzi raczej powszechną krytykę, a partycypacja społeczna w procesie kontroli zmian w środowisku pozostaje ciągle niedoceniana. Tymczasem kwestia partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym i społecznego udziału w procesach decyzyjnych w ostrej formie ujawniła się w wielkich miastach Europy Zachodniej i w Ameryce Północnej już kilkadziesiąt lat temu. W latach 50. i 60. zaangażowanie władz publicznych dotyczyło głównie wyburzeń zabudowy w przegęszczonych obszarach śródmiejskich, tworzenia nowych osiedli mieszkaniowych o wysokiej zabudowie oraz budowy nowych miast. W tym czasie uwagę zaczęły przyciągać także towarzyszące tym przedsięwzięciom problemy społeczne, w tym między innymi i to, że w społeczeństwie dostęp do zasobów nie jest jednakowy dla wszystkich grup i preferuje grupy silniejsze ekonomicznie i mające większe polityczne wpływy. Dlatego w drugiej połowie lat 60. w Ameryce Północnej, a w latach 70. w Europie rozwinęło się planowanie według nowej koncepcji. Planowanie przestrzenne poszukiwało bowiem sposobów pozwalających na eliminowanie potencjalnych konfliktów, jakie w oczywisty sposób mogły powstawać między ludźmi przy podejmowaniu „wielkich decyzji” i realizacji strategicznych celów polityki władz. W pierwszej kolejności kierowało uwagę na udział słabszych grup w decydowaniu o sprawach publicznych (advocacy planning). To zagadnienie zwracało znowu uwagę na polityczną naturę procesu planowania przestrzennego i obudziło wiarę w możliwość stworzenia szerokiego porozumienia społecznego dla osiągnięcia „dobrych decyzji” z pominięciem układu władz. Planowanie przestrzenne postrzegano wówczas jako instrument technokratów pomagający im osiągać kontrolę nad społeczeństwem. Dlatego przeciwstawiano się rynkowi poprzez polityczną działalność, postrzeganą wówczas jako silniejszą od rynku i lepiej realizującą demokratyczną wizję sprawowania władzy przy udziale wszystkich grup interesów (radical planning)<sup>119</sup>. Idea samoorganizującego się społeczeństwa, zabarwiona ideologicznie, wskazywała na dążenia do bardziej „sprawiedliwej przestrzeni”. Samo społeczeństwo miało bezpośrednio tworzyć własne środowiska<sup>120</sup>. Stąd było już blisko do powstawania radykalnego ruchu ekologicznego, ujawniającego się głośnymi i spektakularnymi akcjami w obronie środowiska przyrodniczego zagrożonego planowaniem przestrzennym wielkich inwestycji. Jednakże w pierwszej kolejności ten radykalny ruch kierował uwagę na istniejące wielkie społeczne zapotrzebowanie na publiczną partycypację i bardziej demokratyczne podejście w planowaniu przestrzennym. Jednakże żądanie rozwiązania przez małe grupy ludzi wszystkich problemów społecznych i gospodarczych społeczeństwa nie wytrzymało konfrontacji ze skalą problemów środowiskowych, jakie tworzyły technologiczne zmiany i gospodarka (odpady toksyczne i radioaktywne itp.). Dlatego to transakcyjne podejście do planowania przestrzennego (transactive planning) pokazywało jego ograniczoność. Zajmowanie się problemami wielkiej skali przerastało bowiem możliwości zajmowania się nimi przez organizacje o charakterze społecznej komuny. Dlatego z konieczności większa organizacja musiała zająć się problemami, przed jakimi stało społeczeństwo. Było jasne, że planowanie przestrzenne musi być zatem inaczej zorganizowane. W latach 80. w Ameryce Północnej i w Anglii, a w Polsce przede wszystkim od roku 1990 planowanie przestrzenne jest postrzegane jako „bariera utrudniająca i spowalniająca procesy inwestycyjne”. Dziś racjonalny pragmatyzm w planowaniu przestrzennym oznacza przede wszystkim redukcję konfliktów interesów tak bardzo, jak tylko jest to możliwe - w całym procesie planowania i wdrażania projektów - poprzez zaangażowanie „aktorów” potencjalnie zdolnych rozwiązywać planistyczne problemy

<sup>119</sup> Por.: Goodman R., 1972, *After the planners*. Penguin Books, England.

<sup>120</sup> Por.: Wates N., Knevit Ch., 1987, *Community architecture*. Penguin Books, London.

w demokratycznym procesie komunikacji społecznej i wzajemnego uczenia się. Dlatego planowanie przestrzenne angażuje szeroki zakres instytucji społecznych sektora publicznego, sektora prywatnego, jak i organizacji pozarządowych oraz ad hoc zawiązywanych grup i indywidualnych osób. W konsekwencji jest tak, jak zauważają to niektórzy, że planowanie przestrzenne od lat 70. jest już zupełnie inne od tego, jakim było ono wcześniej<sup>121</sup>. Podkreślane jest też stałe uczestnictwo tego planowania w konfliktach. Można w końcu też powiedzieć, że ten wątek dyskusji nobilituje partycypację w planowaniu i możliwość dokonywania wyborów przez jednostki. Ciągłe jednak idea kontrolowania zmian użytkowania terenu przy szerokim udziale społeczeństwa pozostaje wyzwaniem dla planowania przestrzennego.

## 5. Normatywny model planowania przestrzennego

Dostrzegamy, że w poszukiwaniu sposobu osiągnięcia harmonii w społeczeństwie zaprzęgano do planowania przestrzennego różne teorie i teoretyczne koncepcje działania<sup>122</sup>. Zaczepione w historii myśli planistycznej mówią nam, jak planowanie przestrzenne radziło sobie z konfliktem i podpowiadają, gdzie szukać oparcia dla myślenia o planowaniu przestrzennym lepiej radzącym sobie z konfliktem. Co prawda istnieją wątpliwości, czy rzeczywiście udawało się efektywnie wspomagać politykę teorią, niemniej można zauważyć przenikanie do praktyki zagadnień teoretycznych dotyczących: strategii gospodarczych, struktur przestrzennych, decyzji. Powstaje zatem najbardziej istotne pytanie, jak w związku z tym obecnie powinniśmy planować. Teoria bada proces planowania przestrzennego i podpowiada nam, że tylko realne podejście do planowania przestrzennego rokuje nadzieję na zapanowanie nad konfliktem w planowaniu przestrzennym. Teorie empiryczne dedukcyjne mówią nam, jak powinno być według przyjętych założeń. Są one jednak prawdziwe tylko wówczas, gdy zostaną empirycznie zweryfikowane. Teorie empiryczne indukcyjne rzucają więcej światła na to, jak proces planowania rzeczywiście przebiega. Wyciągając wnioski z doświadczeń planowania, jakie zawarte są w teoriach empirycznych, można byłoby pokusić się o wskazanie, jak zdaniem autora, rzeczywiście powinien przebiegać proces planowania przestrzennego.

### *Podejście empiryczne dedukcyjne*

Teorie empiryczne dedukcyjne wychodzą od określonych założeń i wyciągają logiczne wnioski o przyczynowych relacjach i zachowaniach planowania. Planowanie gospodarcze wychodzi od XIX-wiecznych założeń ekonomicznych i filozoficznych, mówiących o dążeniu jednostki ludzkiej do maksymalizacji korzyści. Wyprowadza z nich wnioski dotyczące wszystkich jednostek i grup społecznych. Chociaż założenia leżące u podstaw teorii nie są weryfikowane empirycznie, to wyprowadzane twierdzenia są takie, jakby ci ludzie, o których mówi teoria, wiedzieli, że dążą do maksymalizacji korzyści. Taka właśnie jest teoria marksowska. Wychodzi ona z założenia, że kapitalizm tworzy konflikty i wyprowadza wnioski dotyczące koniecznej regulacji. Przeciwstawia procesy planowania procesom rynkowym. Społeczeństwo traktuje w sposób mało zróżnicowany, ale zakłada, że dobra powinny być w społeczeństwie dzielone w sposób bardziej sprawiedliwy i

<sup>121</sup> Por.: Hall P., 1992, s. 228.

<sup>122</sup> Jak wiemy, najogólniej teorie mogą być normatywne lub empiryczne. Z kolei empiryczne teorie mogą być dedukcyjne lub indukcyjne. W tym rozdziale powołujemy się między innymi na: Judge D., Stoker G., Wolman H., 1997; Campbell S., Fainstein S. (ed.), 1998; Alexander E.R., 1986; Yiftachel O., 1989.

zaspokajający potrzeby przeciętnego człowieka. Dlatego między innymi tak bliski jest jej model idealnego miasta-ogrodu. W tym też nurcie mieści się poszukiwanie ekonomicznie idealnej lokalizacji. Optimum podpowiada Pareto. Teorie lokalizacji osiedli i wewnętrznej struktury miast, jak na przykład teoria miejsc centralnych Christallera, wychodzą z założenia, że jednostki ludzkie dążą do oszczędzania kosztów transportu i pokonywania „oporu odległości”. Wyprowadzany jest stąd wniosek dotyczący idealnego modelu organizacji przestrzennej miasta i regionu miejskiego, jaki powstaje w rezultacie ekonomicznych dążeń i decyzji logicznie kalkulujących „ekonomicznych ludzi”. Dlatego można spodziewać się, że działalności komercyjne będą poszukiwać lokalizacji o najlepszej dostępności, jakie daje lokalizacja w centrum, chociaż jest to związane z płaceniem wyższej renty gruntowej. Podobnie mieszkańcy podmiejskich dzielnic poszukują równowagi pomiędzy płaconą niższą niż w centrum rentą gruntową a koniecznością ponoszenia dodatkowych kosztów, jakie wynikają z dojazdów do pracy i na zakupy do miejskiego centrum. Tworzone tutaj modele miasta – koncentryczny, sektorowy, wielośrodkowy – co prawda dają pewne wyjaśnienia dotyczące funkcjonowania rynku, ale powstaje pytanie, w jaki sposób bez konfliktu uczestnicy mogą osiągać optymalne użytkowanie terenu. Wyjaśnien dostarcza teoria regulacji. Skupia się ona na społecznych i polityczno-ekonomicznych instytucjach, co podkreśla układ stosunków pomiędzy produkcją, konsumpcją i inwestycją oraz implikacjami zmian tych relacji dla władz miejskich i rządów<sup>123</sup>. Teoria marksowska zwraca uwagę na konflikty interesów oraz na państwo, które będąc szczególnie zainteresowane reprodukcją kapitalizmu nakazuje na początku XX wieku władzom podejmować się regulacji i kontroli szybko rosnących osiedli i miast, co daje początek planowaniu przestrzennemu.

### *Podejście empiryczne indukcyjne*

Teorie empiryczne indukcyjne oparte są na empirycznych obserwacjach i wnioskowaniu prowadzącym od ogólnych pojęć do szczegółów. W ten sposób poprzez testowanie hipotez gromadzone są dowody. Jednakże nie sposób nie zauważyć, że samo formułowanie pytań badawczych i sama koncepcja badań są także odzwierciedleniem systemu wartości badacza. Widzimy, że planowanie przestrzenne nie jest wolne od wartości.

Widzimy jak w latach 60. w rezultacie społecznych i politycznych zmian zachodzących w zachodnich społeczeństwach na próbę została wystawiona tradycyjna mądrość planowania przestrzennego, dotąd uważającego się za „pracującego w publicznym interesie”. Jak wiemy, doprowadziło to do zmiany planistycznego paradygmatu<sup>124</sup>. Planowanie przestrzenne postrzegane teraz jako ramię kapitalistycznego państwa ma być odtąd analizowane przy zastosowaniu teorii nauk politycznych oraz teorii psychologii społecznej. Jak można to zauważyć, tam gdzie praktyka uwzględniła takie podejście wykraczające poza granice tradycyjnego warsztatu planowania przestrzennego, tam też prawdopodobieństwo przezwyciężenia problemów zmiany i konfliktu stawało się większe. Wymagało to jednak innowacyjnego podejścia do planowania przestrzennego.

### *Teoria normatywna*

Teorie normatywne dotyczą tego, jaki powinien być świat i pokazują pożądany i preferowany przez teoretyka stan. Stan taki zawiera podstawowe wartości i dlatego jest odniesieniem w dokonywanych ocenach. Teorie normatywne formułują normy lub dyrektywy.

<sup>123</sup> Judge D., Stoker G., Wolman H., 1997, s.3.

<sup>124</sup> Yiftachel O., 1989, s.33.



Idealne planowanie przedstawiają na przykład modele geometryczne. Choć krytykowane za oderwanie od rzeczywistości, to jednak tworzone tam wizje zawierają humanistyczne wartości, mogące stanowić punkt odniesienia do bieżącej praktyki, tym samym czyniąc ten rodzaj planowania planowaniem normatywnym. Tutaj jednak za takie raczej uznawać będziemy funkcjonalne modele planowania ukierunkowanego na koordynowanie. W takim podejściu do planowania, gdy na przykład mówimy, że przestrzenne systemy powinny być idealnie zintegrowane, funkcjonalne i zapewniające ludziom możliwie najwyższą jakość życia, to teorię funkcjonalną traktujemy jako normatywną. Jednocześnie nie sposób nie zauważyć, że upraszcza ona świat, a w tym pomija konflikty, gdyż traktuje je jako przejaw dysfunkcji systemu. Z obserwacji dobrze wiemy, że pomimo tej wady, dającej w rezultacie zredukowany obraz świata, funkcjonalizm ciągle cieszy się uznaniem. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że pozwalając ludziom patrzeć na świat jak na zwarty system, pozwala im także wierzyć w to, że elementy składowe przyczyniają się do sprawnego funkcjonowania całego systemu i nic w nim się nie marnuje. Jednocześnie zdajemy sobie także sprawę z tego, że i planowanie przez kontrolowanie rozwoju także nie najlepiej radzi sobie z konfliktem. Tym samym – patrząc krytycznie na teorię normatywną - przyłączamy się do dyskusji dotyczącej poszukiwania sposobów redefinicji planowania przestrzennego lepiej radzącego sobie z konfliktem i zmianą.

## 6. Próba rekapitulacji i wyciągnięcia wniosków

W niniejszym rozdziale starano się spojrzeć na planowanie przestrzenne - rozumiane jako pewną całość - „z góry” i w historycznej perspektywie po to, aby móc zobaczyć ewolucję myśli planistycznej w społeczeństwach zachodniego świata. W rezultacie zobaczono:

1. Planowanie przestrzenne zostało zrodzone na początku XX wieku przez przemysłowe miasto. Ma ono wielu ojców i bogaty życiorys, w którym zajmowanie się konfliktami zajmuje wiele czasu. Służąc polityce krajowej zwykle było na linii frontu konfliktu, a toczony przez nie lokalne potyczki tylko wzmagaly napaści na nie z różnych stron i przez różne grupy interesów. Przez większą część swojego życia zawsze unikało podobnych walk i konfliktów, nawołując do „właściwego ukierunkowania procesu planistycznego” i „kierowania się zdrowym rozsądkiem”. Po latach uczciwie trzeba powiedzieć, że tak na prawdę kryło się za tym zobowiązanie do utrzymania istniejącego ekonomicznego status quo. Planowanie tym się nie chwali, gdyż woli dalej uchodzić za politycznie neutralną i techniczną działalność. Planowanie przestrzenne jest „życiowo doświadczone”, a takie jakie jest ono obecnie, ukształtowało się w czterech podstawowych „fazach życia”, stanowiących kolejne okresy:

- embrionalny
- dziecięcy i młodzieńczy
- dojrzały
- kryzysu wieku średniego i poszukiwań nowej drogi życia.

Ostatni z tych okresów skierował naszą uwagę na potrzebną refleksję nad przyczynami kryzysu, w jakim planowanie przestrzenne znajduje się od jakiegoś już czasu. Widać, że utraciło ono pierwotnie wysokie zaufanie, jakim go obdarzono. Co prawda najniższy jego poziom w zachodnich społeczeństwach przypadł na lata 80. i obecnie jest w

tym zakresie nieco lepiej, ale i tak nie jest on zadowolający<sup>125</sup>. Wydaje się przy tym, że ten nie najlepszy stan, w jakim jest obecnie planowanie przestrzenne, jest związany z jego „zawodową karierą”, którą zwichnęło nieco zbagatelizowanie problematyki konfliktu. Stąd też znalezienie wyjścia z sytuacji, w jakiej obecnie znajduje się planowanie przestrzenne, wydaje się nakazywać spojrzeć na miejsce, jakie w jego życiu zajmuje konflikt. Wydaje się, że bardziej udane dalsze życie planowania przestrzennego zależy w dużej mierze od zweryfikowania jego postawy wobec konfliktu i zajmowanie się nim w sposób bardziej poważny, tak jak przystało na zachowanie w wieku dojrzałym.

2. W historii rozwoju zachodnich społeczeństw znaleźć można wykształcone różne koncepcje analityczno-teoretyczne patrzenia na planowanie przestrzenne. Każda z nich w innej perspektywie widzi konflikty, jakie towarzyszą planowaniu przestrzennemu od początku jego istnienia. Inaczej też postrzegana jest możliwość ich rozwiązania. Tak więc:

- Perspektywa projektowania idealnych stanów końcowych - konflikty widzi jako „problem geometrii”, który może być idealnie rozwiązany „raz na zawsze”;
- Perspektywa całościowych ujęć wszystkich problemów - konflikty widzi jako „problem ekologiczny skoordynowania rozwoju systemu”, który może być rozwiązany idealnie przy dostatecznie dużej ilości zgromadzonej informacji i technice zaprzęgniętej do tego, ale niemniej, aby to rozwiązanie było idealne, trzeba będzie okresowo ponawiać ten wysiłek;
- Perspektywa systemowa i krytyczna wobec wcześniejszych ujęć, - konflikty widzi jako „problem polityczny”, który może być rozwiązany i to tylko w jakiejś części - w demokratycznym procesie politycznym, którego treścią będzie szeroki zakres zagadnień związanych z funkcjonowaniem pluralistycznego, kapitalistycznego społeczeństwa.

3. W historii rozwoju zachodnich społeczeństw można także odnaleźć podstawowe trzy rzeczowe aspekty, jakie złożyły się na wykształcenie planowania przestrzennego jako dojrzałej dyscypliny. Złożyły się na to lekcje otrzymane z praktycznych zajęć:

- Planowania gospodarki, na których próbowano rozwiązywać konflikty występujące w realnej przestrzeni za pomocą teorii ekonomii, ale przynosiło to kiepskie rezultaty tak długo, dopóki nie wzięto pod uwagę bardziej zaangażowanego państwa w restrukturyzację konkretnych miejsc i to z uwzględnieniem kwestii, jakie tradycyjnie nie mieściły się w programie nauk ekonomicznych;
- Planowania środowiska fizycznego, na których próbowano rozwiązywać konflikty występujące w realnej przestrzeni, ale rezultaty były niezadowolające aż do czasu, gdy zwrócono uwagę na znaczenie, jakie dla społeczeństwa mają pomijane dotychczas kwestie kulturowe leżące u podstaw koncepcji zdrowego i ekologicznego miasta;
- Planowania polityki kierowania rozwojem, na których próbowano rozwiązywać konflikty występujące w realnej przestrzeni, ale dopiero przejście od administrowania przestrzenią do bardziej pragmatycznego zarządzania, myślenia kategoriami politycznymi pozwalało osiągać bardziej satysfakcjonujące rezultaty.

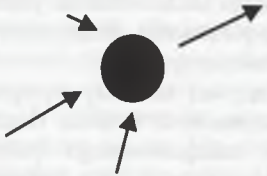
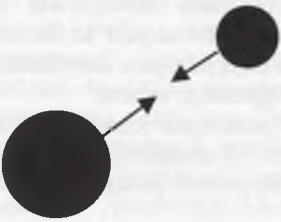
Otrzymane wykształcenie sprawiło, że planowanie przestrzenne ucząc się mogło też lepiej rozumieć swoją rolę w społeczeństwie. Z czasem rolę tę rozumiano znacznie głębiej niż tylko jako „produkowanie geometrycznych i mechanistycznych modeli”, za pomocą których społeczeństwo miało zmieniać świat. Coraz też lepiej rozumiało, że musi ono przejść od

<sup>125</sup> Wiązane było to z postrzeganiem planowania przestrzennego przez polityczną prawicę za „hamulec inicjatywy i przedsiębiorczości”, a przez neoanarchistyczną lewicę za „biurokratyczne szpony na gardle dobrej jakości projektowania”. Por.: Robson B., 1997, Urban planning. S.147 [w:] Town and Country Planning, vol. 66, no 5, s.146-148; Hall P., 1996, 1946-1996 – from new town to Sustainable Social City. S.296 [w:] Town and Country Planning vol. 65, no 11, s.295-297.

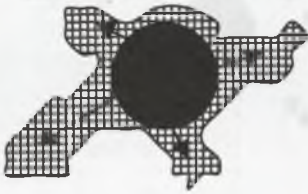
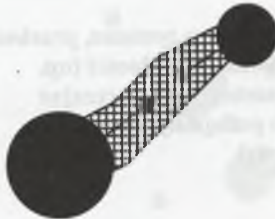

„pracy dla społeczeństwa” do „pracy ze społeczeństwem” i „pracy w społeczeństwie”. Ucząc się także na własnych błędach, stawało się lepiej przygotowanym do tego, aby efektywniej rozwiązywać konflikty. Niestety, najczęściej nauka przychodziła zbyt późno. W sytuacjach gwałtownych zmian, jakie zachodziły w samym społeczeństwie, planowanie przestrzenne zostawało więc mądre dopiero po szkodziu. Dlatego w końcu też postanowiło sięgnąć do nauki i zbadać teorię planowania, tak aby właściwiej także móc określić swoją przyszłą rolę.

4. Nauka ma poważny dorobek w zakresie teorii planowania przestrzennego. Angażowała do planowania przestrzennego różne teorie. Gdy planowanie przestrzenne poszukując odpowiedzi na pytanie o przyczyny swej obecnie trudnej sytuacji, dokonało praktycznej weryfikacji teorii, wówczas okazało się, że te podstawowe, uważane za normatywne, oparte są na niesprawdzonych uprzednio założeniach i zbyt pochopnie wyciąganych wnioskach z tego, co „widziały oczy”. W tym też planowanie przestrzenne dopatruje się przyczyn swoich życiowych niepowodzeń. Dlatego też postanowiło odtąd nieco inaczej działać, a dotychczasowe podejście funkcjonalne zastąpić instytucjonalnym.

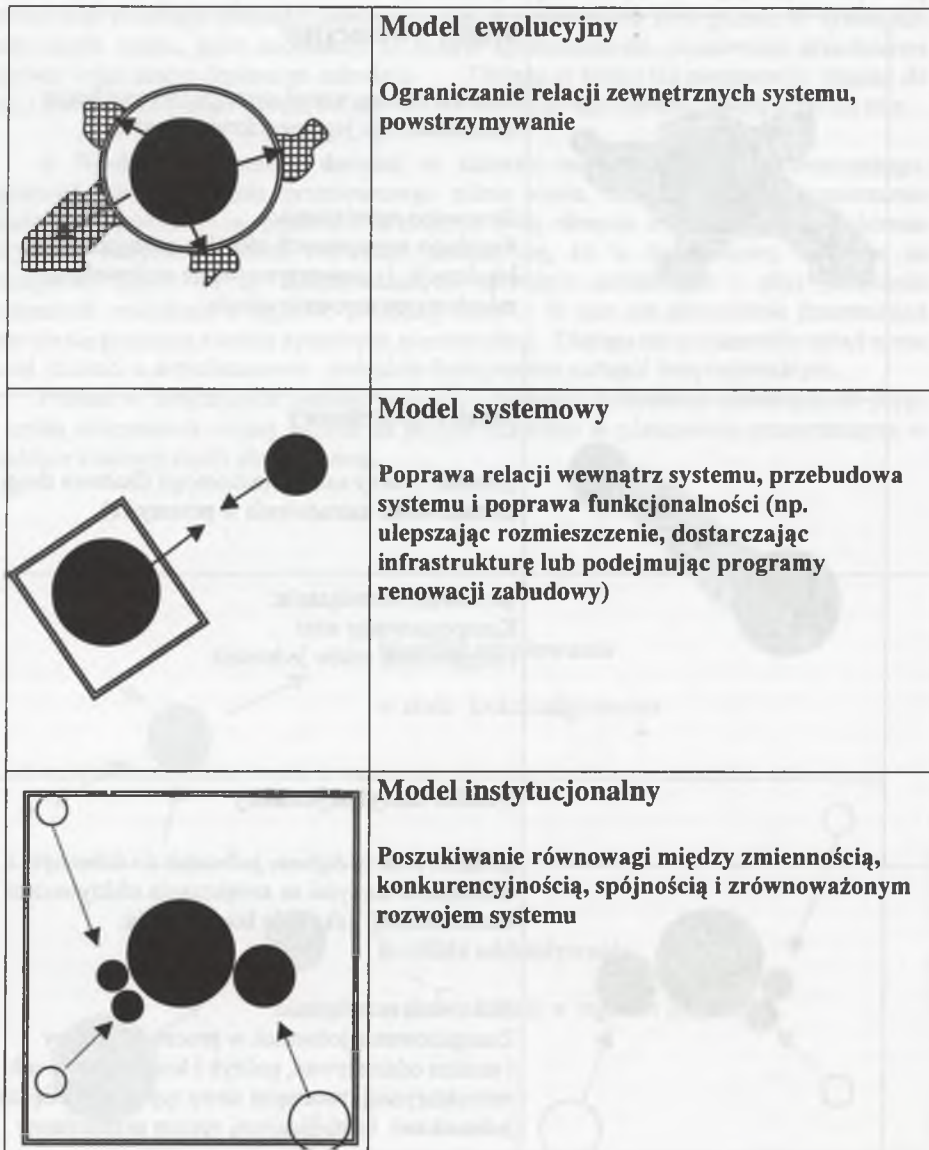
Podane w załączonych poniżej tablicach i rycinach zestawienie orientujących pojęć jest próbą skierowania więcej światła na pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym w kontekście ewolucji myśli planistycznej.

	<p><b>Konflikt użytkowania</b> w skali: Lokalizacja miasta</p>
	<p><b>Konflikt oddziaływania</b> w skali: Miasta w regionie miejskim</p>

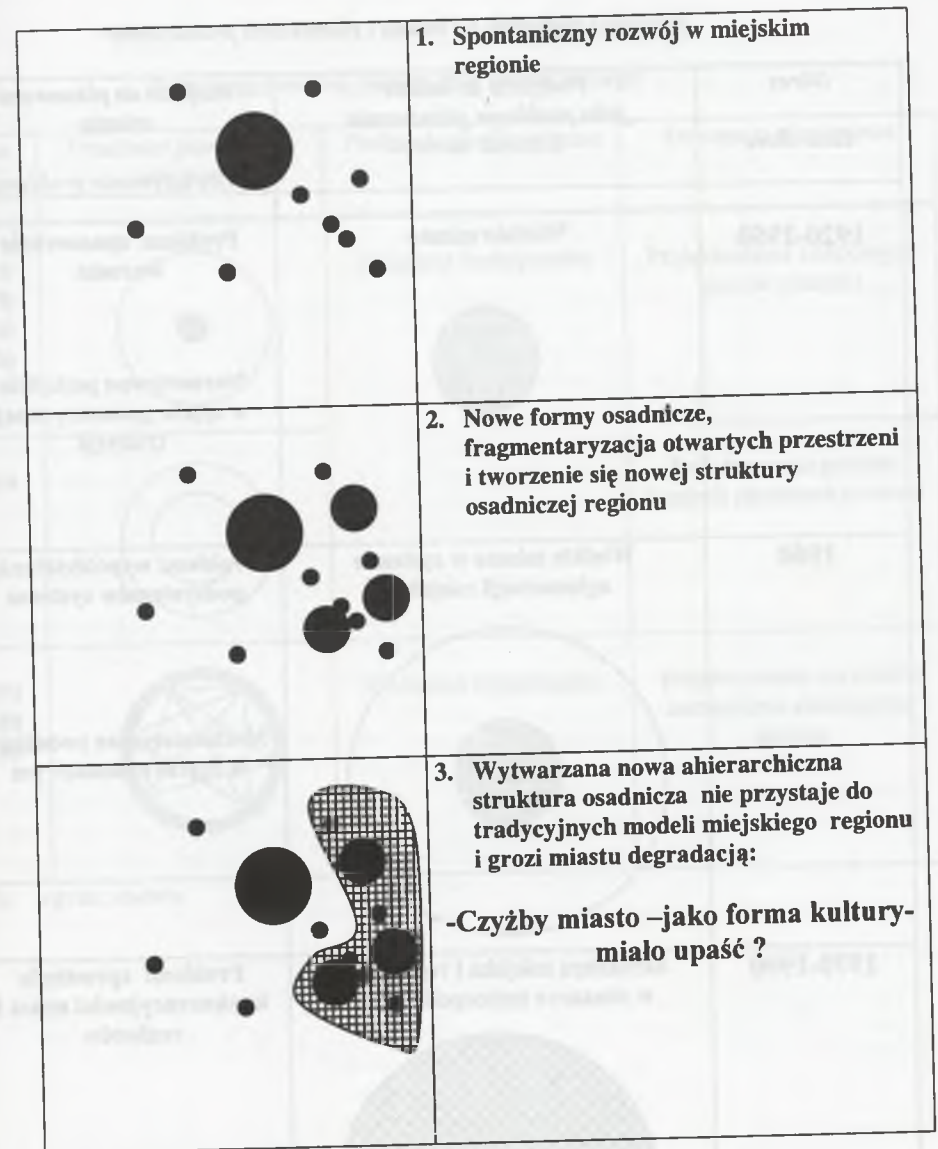
Rys.3. Konflikty w relacji człowiek-środowisko (oprac. autora)  
Fig.3. Conflicts in relation man-environment (worked out by the author)

	<p><b>Model ewolucyjny</b></p> <p>Konflikt tworzy wzrost systemu (wzrost liczby mieszkańców) i jego peryferyjny rozwój</p> <p>Stosowane rozwiązania: Regulacja negatywnych efektów zewnętrznych lokalizacji i powstrzymywanie rozlewnia się zabudowy na otoczenie miasta</p>
	<p><b>Model systemowy</b></p> <p>Konflikt tworzy rozwój technologii (budowa drogi i kształtowanie zatrudnienia w przemyśle)</p> <p>Stosowane rozwiązania: Kompensowanie strat i uzgadnianie celów jednostek</p>
	<p><b>Model instytucjonalny</b></p> <p>Konflikt tworzy dążenie jednostek do dobrobytu i odnoszenia korzyści ze zwiększania efektywności ekonomicznej, jaką daje koncentracja.</p> <p>Stosowane rozwiązania: Zaangażowanie jednostek w proces decyzyjny i analiza oddziaływań, polityk i konfliktów w celu restrukturyzacji tworzącej nowy typ relacji między jednostkami i stabilizującej system przestrzenny</p>

Rys.4. Różne wyjaśnienia przyczyn konfliktów w przestrzennym rozwoju miasta (oprac. autora)  
Fig.4. Different interpretations of the reasons of conflicts in spatial development of the city (worked out by the author)

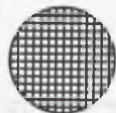

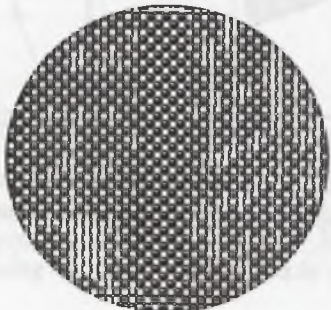


Rys. 5. Rozwiązywanie konfliktu - według różnych modeli - w relacji system przestrzenny-otoczenie poprzez zmniejszanie oddziaływania (oprac. autora)  
 Fig.5. Resolving conflict - according to different models - in relation spatial system-environment by decreasing the impact (worked out by the author)




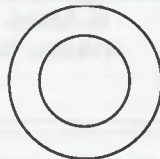

Rys.6. Proces przestrzennego rozwoju w miejskim regionie (oprac. autora)  
 Fig.6. The process of spatial development in an urban region (worked out by the author)

Ewolucja poglądów na miasto i planowanie przestrzenne

Okres Lata około	Podejście do miasta jako problemu planowania - Schemat ideowy-	Podejście do planowania miasta -Rozwiązywanie problemu-
1920-1950	<p>Wielkie miasto</p> 	<p>Problem: opanowanie wzrostu</p> <p>Normatywne podejście w ujęciu geometrycznej tradycji</p>
1960	<p>Wielkie miasto w systemie aglomeracji miejskiej</p> 	<p>Problem: współdziałanie podsystemów systemu</p> <p>Mechanistyczne podejście w ujęciu systemowym</p>
1970-1990	<p>Struktura miejska i regionalna w obszarze metropolitalnym</p> 	<p>Problem: sprostanie konkurencyjności miast i regionów</p> <p>Instytucjonalne podejście interakcyjne</p>

Zródło: oprac. autora

Dominujące modele planowania przestrzennego

Lata	Przedmiot planowania -schemat-	Podejście do planowania	Koncepcja planowania
1920 1930 1940 1950		Podejście funkcjonalne	Projektowanie końcowych stanów systemu
1960			Projektowanie procesu kontroli zachowań systemu
1970 1980 1990		Podejście interakcyjne	Projektowanie warunków zarządzania strategiczną zmianą

Zródło: oprac. autora

Ewolucja poglądów na planowanie przestrzenne uwikłane w konflikt

Lata	Cechy planowania	Podejście do planowania	Cechy konfliktu w planowaniu
1920 1930 1940 1950	Planowanie jako projektowanie idealnego modelu struktury użytkowania terenu  Planowanie jako sfera „sztuki i techniki”  Teoria lokalizacji	Planowanie techniczno-ekonomiczne oparte na „odkrywaniu” przestrzennej struktury systemu  Planista= inżynier	Konflikt =Kolizja funkcji  Rozwiązanie konfliktu= Zagadnienia eliminacji działalności nieodpowiednich do funkcji miejsca w strukturze funkcjonalnej
1960	Planowanie jako projektowanie idealnego modelu racjonalnego procesu uzyskiwania pożądaných zmian w działaniu systemu  Planowanie jako sfera „nauki”  Inżynieria systemów	Planowanie systemowe oparte na „przewidywaniu interakcji” i likwidowaniu zaburzeń w systemie  Planista=naukowy ekspert	Konflikt=Sprzeczność celów i rezultatów  Rozwiązanie konfliktu= Zagadnienia właściwego formułowania celu systemu
1970 1980 1990	Planowanie jako praktyka społeczna  Planowanie jako sfera „społecznej praktyki”  Teoria decyzji	Planowanie strategiczne oparte na „maksymalizowaniu szans wyborów” poprzez racjonalny i pragmatyczny proces decyzyjny  Planista= współorganizator procesów społecznych i naukowy ekspert	Konflikt=Sprzeczność wartości i celów  Rozwiązanie konfliktu= Zagadnienia wdrażania celów poprzez zmiany w systemach wartości i w ten sposób „zmniejszania luki realizacyjnej”

Źródło: oprac. autora

Ewolucja poglądów na rozwiązanie konfliktu w planowaniu przestrzennym

Lata	Ogólna charakterystyka myślenia planisty	Metody rozwiązywania i warunki przewycięzania konfliktów	Cecha rozwiązania
1920 1930 1940 1950	Planowanie rozwiązuje konflikty  „Myślenie intuicyjne oraz techniczne i ekonomiczne”  Wystarczy zaprojektować „dobry model układu funkcjonalno-przestrzennego”	Metody projektowe -analiza lokalizacji  • poszukiwanie możliwości zaspokojenia potrzeb społecznych w określonej strukturze przestrzennej  • ocena wąska, jednoaspektowa w kategoriach nakładów i ograniczeń, jednopodmiotowa	• Podejście statyczne • Podejście inżynierskie • Prawne rozstrzygnięcie publicznej polityki  Budowanie geometrycznych funkcjonalno- przestrzennych modeli mających obejmować całość zagadnień rozwoju
1960	Planowanie rozwiązuje konflikty  „Myślenie prakseologiczne”  Wystarczy móc poznać wyniki, aby podejmować „dobre decyzje w odpowiednim czasie”	Metody analizy systemów  • poszukiwanie optimum danego celu rozwoju systemu przestrzennego  • ocena całościowa, wieloaspektowa, ale jednopodmiotowa	• Podejście stacjonarne • Podejście systemowe • Negocjowanie publicznej polityki  Optymalizowanie i budowanie modeli stacjonarnej równowagi rozwoju systemu
1970 1980 1990	Planowanie tylko częściowo rozwiązuje konflikty  „Myślenie polityczne” <sup>126</sup>  Trzeba „organizować komunikację” między władzą i ludźmi oraz „działać etycznie”	Metody ekonomii politycznej  • poszukiwanie innowacyjnych rozwiązań dla zrównoważonego rozwoju systemów przestrzennych  • ocena całościowa, wieloaspektowa, wielopodmiotowa	• Podejście dynamiczne • Podejście systemowe • Mediowanie publicznej polityki  Stałe uczestnictwo w konflikcie i budowanie modeli dynamicznej równowagi systemu

Źródło: oprac. autora

<sup>126</sup> Uwagi na temat różnych poziomów myślenia w: Łojewski S., 1997, s.338.

### III. WSPÓŁCZESNA FAZA DYSKUSJI O KONFLIKCIE W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM. KONFRONTACJA STANOWISK SKRAJNYCH

#### 1. Wstęp

Krytyczne spojrzenie na historię planowania przestrzennego pozwala wyróżnić dwie konkurencyjne fazy dyskusji o konflikcie w planowaniu przestrzennym:

- Faza „planowania bez konfliktu”, okres od początków planowania przestrzennego do około końca lat 60.
- Faza „planowania z konfliktem”, okres od lat 70., w którym planowanie przestrzenne jest rozumiane zasadniczo odmiennie niż było to w fazie wcześniejszej.

Umowna granica pomiędzy tymi dwiema fazami dyskusji przebiega gdzieś w końcu lat 60. i pozwala charakteryzować planowanie od lat 70. jako „stały udział w konflikcie”<sup>127</sup>. Obie analityczne fazy podejścia do planowania przestrzennego dzielą różnice poglądów w wielu istotnych kwestiach. W dyskusji niekiedy różnice te są sprowadzane do przeciwstawiania sobie nowych modeli „planowania z ludźmi” porzucanym tradycyjnym modelom „planowania dla ludzi”<sup>128</sup>. Jest to tylko jeden z aspektów zagadnienia i to może najbardziej zewnętrzny. W istocie kryją się za tym głębsze różnice poglądów na to, czym jest konflikt w planowaniu przestrzennym i jakie w związku z tym instrumenty są niezbędne dla jego rozwiązywania. Spróbujmy zatem zarysować polaryzujące się poglądy na konflikt w planowaniu przestrzennym, zwracając szczególną uwagę na kontekst, w jakim on ujawnia się, a wszystko po to, aby nie tylko lepiej móc zobaczyć możliwość zapanowania nad konfliktem, ale przede wszystkim zastanowić się później także nad tym, w jakim stopniu zgłaszana alternatywa dla krytykowanego tradycyjnego podejścia do konfliktu w planowaniu przestrzennym rzeczywiście pozwala, aby to planowanie przestrzenne było efektywne i osiągało społeczne cele.

#### 2. Faza „planowania bez konfliktu”

W tej fazie dyskusji centralnym pojęciem dla procesu planowania jest racjonalność. Planowanie jest postrzegane jako „racjonalny proces uruchamiany potrzebą rozwiązania problemów miejskich i regionalnych”<sup>129</sup>. Widzimy zatem planowanie przestrzenne bądź to zajęte produkowaniem planów przedstawiających odległą wizję i szczegółową dyspozycję terenów lub też zajęte budową niesprzecznych systemów ogólnych celów długookresowego planowania. Formułowane cele są reakcją na postrzegane problemy. Są one przekazywane „z góry na dół” lub „z dołu w górę” systemu planowania. Związane są z nimi określone zadania do wykonania. Widzimy proces planowania przestrzennego rozumianego tak jak techniczne

<sup>127</sup> Być może nawet „bezpieczniej” jest mówić o okresie 1960-1970 jako latach przełomu i przewartościowań. Por.: Hall P., 1992, s.228. Autor mówi o „continuous participation in conflict”.

<sup>128</sup> Bishop J., 1998, Collaboration and consensus [w:] Town and Country Planning, vol. 67, no 4, s.111-113.

<sup>129</sup> Johnston R.J., Gregory D., Smith D.M. (ed.), 1994, s.653.

projektowanie: inżynier/ekspert gromadzi wiele informacji o systemie przestrzennym, analizuje informacje i określa dysfunkcje, poszukuje wariantów usprawniających funkcjonalność, identyfikuje kryteria oceny, a następnie podaje optymalne rozwiązanie pozwalające „ostatecznie” zlikwidować dysfunkcje systemu. Proces ten jest oparty przede wszystkim na badaniu zróżnicowania terenu i dążeniu do odkrycia ukrytych w nim „praw rządzących przestrzennym rozwojem”. Opracowany w tak widzianym procesie planowania model zmiany (plan) przedstawia precyzyjny zapis obowiązków i ograniczeń, których respektowanie będzie odąd podstawowym kryterium oceny powodzenia wprowadzania zmiany w życie. Charakterystyczne jest, że w procesie planowania jedynym otwartym problemem są ogólne cele, a wszyscy uczestnicy tego procesu czują się więźniami świata środków. Uważają oni, że są pozbawieni możliwości rozsądnej partycypacji, gdyż do zestawu ogólnych celów człowiek w istocie nie ma nic do wniesienia i po prostu zwykle nie bierze udziału w takim planowaniu<sup>130</sup>. W konsekwencji dopiero, gdy dochodzi do materializowania planowanej zmiany, jest także uzmysławiane istnienie utajonego konfliktu w planowaniu. W ten sposób konflikt zostaje przenoszony ze sfery planowania (sfery aprzestrzennej), gdzie de facto nie został rozwiązany lub został stłumiony, do sfery realnej, gdzie w sprzyjających do tego okolicznościach z pewnością ujawni się z całą mocą.

W najogólniejszym zarysie przedstawiony (w uproszczeniu oczywiście) model planowania można scharakteryzować jako „zarządzanie równowagą” (stałą lub stacjonarną). Teoretyczne usprawiedliwienie daje mu teoria ogólnej równowagi ekonomicznej, w której – jak to jest obecnie określane<sup>131</sup> – „nie tylko producenci i konsumenci, zasoby i wytwory, podział i konsumpcja tworzą spójny system regulowany przez rynek, lecz ponadto system ten jest przestrzennie uporządkowany”. Ład przestrzenny składający się z racjonalnych i współzależnych lokalizacji przemysłu, rolnictwa i miast jest wyprowadzany z ogólnych założeń dotyczących funkcjonowania przedsiębiorstw i ludzi, a jego wyrazem jest przestrzenna struktura regionu ekonomicznego<sup>132</sup>. Stąd też wynika koncepcja planowania przestrzennego, polegającego na tworzeniu idealnego modelu doskonale zintegrowanego systemu przestrzennej organizacji ekonomicznego regionu<sup>133</sup>. W tym ujęciu:

1. Konflikt w planowaniu przestrzennym w zasadzie jest jakąś abstrakcją.
2. Tam gdzie konflikt w planowaniu przestrzennym ujawnia się w abstrakcyjnej formie, tam też traktowany jest jako przejaw „irracjonalności zachowań aktorów” procesu planowania.
3. „Irracjonalność” realnej przestrzeni jest przeciwstawiana „racjonalności planu” i tak widzianego planowania przestrzennego.

Planowanie przestrzenne pragnie wszystkim zapewnić „lepsze życie” przez „przeprojektowanie fizycznego środowiska”. Planowanie skupiające swą uwagę przede wszystkim na fizycznym środowisku posługuje się w tym celu odpowiednimi do tego instrumentami, takimi jak: „zielone pasy wokół miast” (tak zwane Green Belts), nowe miasta, strefowanie użytkowania terenu i segregacja funkcji, projekt jednostki sąsiedzkiej, zintegrowany transport<sup>134</sup>. Ten „fizyczny determinizm” planowania przestrzennego – jak wiemy – w konsekwencji powodował, że rezultaty planowania były daleko gorsze niż to, co idealnie zaplanowano. Patrząc na poruszany problem w sposób bardziej zgeneralizowany i polityczny ten typ planowania przestrzennego można przedstawić jako regulowanie zmian w systemie miejskim lub regionalnym, ale z pewną obojętnością wobec tego wszystkiego, co faktycznie dzieje się w tym systemie i jak może to wpływać na końcowe rezultaty

<sup>130</sup> Zjawisko znane z praktyki planistycznej. W tym przypadku przytoczona opinia M.Croziera według: Strategor, 1995, Zarządzanie formą. Strategie, struktury, decyzje, tożsamość. PWE, Warszawa, s. 377.

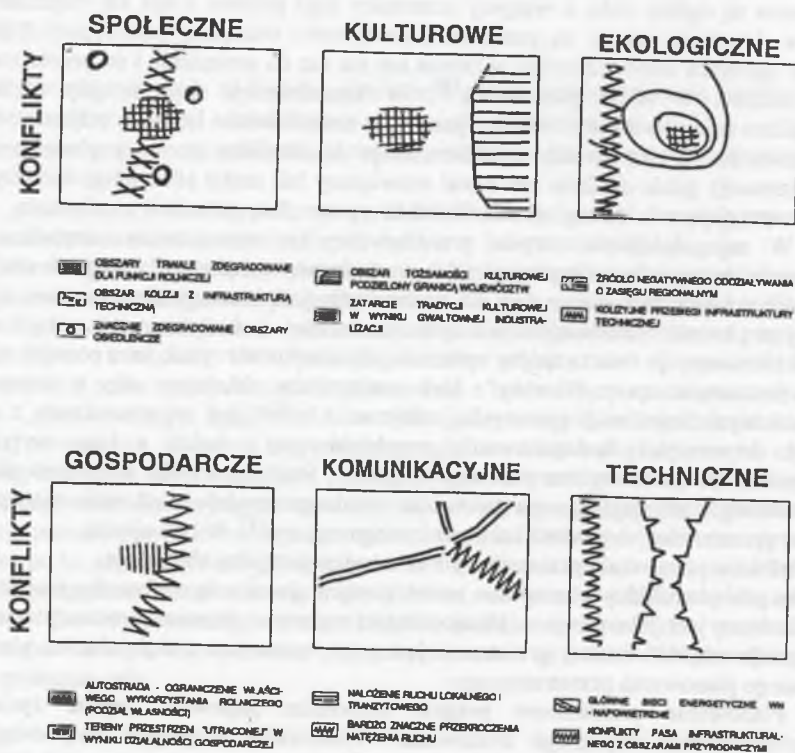
<sup>131</sup> Domański R., 1993, s. 8.

<sup>132</sup> Domański R., 1993, s. 8.

<sup>133</sup> Obecnie wiemy, że regiony takie obiektywnie nie istnieją. Por.: Wróbel A., 1965, Pojęcie regionu ekonomicznego a teoria geografii. Prace Geograficzne nr 48 IG PAN, PWN, Warszawa.

<sup>134</sup> Robson B., 1997, s.146 [w:] Town and Country Planning, vol. 66, no 5, s.146-148.

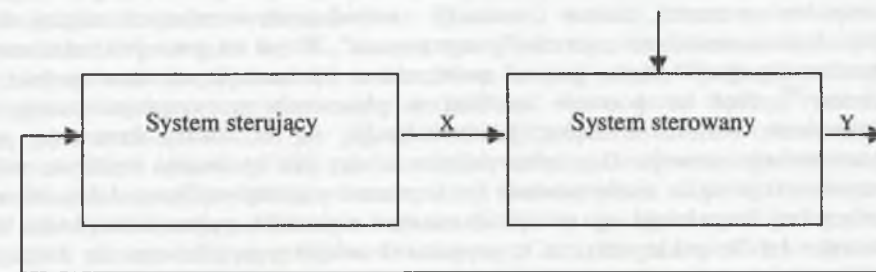
planowania. Planowanie usiłuje utrzymać dany system w równowadze poprzez sprzężenie zwrotne i regulację eliminującą odchylenia od normy, jakie mogą powstać. Do podstawowych metod regulacji zalicza się: wyrównywanie odchyleń, kompensację zaburzeń, eliminację zaburzeń<sup>135</sup>. Przedstawia to rys. 8.



Rys.7. Konflikty w planowaniu przestrzennym (oprac. autora według: Studium zagospodarowania przestrzennego województwa. Poradnik metodyczny (wersja robocza), Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Departament Urbanistyki i Gospodarki Miejskiej, Warszawa 5 maja, 1995, s. 50-51)

Fig.7. Conflict in spatial planning (worked out by the author according to: Studium zagospodarowania przestrzennego województwa. Poradnik metodyczny (wersja robocza), Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Departament Urbanistyki i Gospodarki Miejskiej, Warszawa 5 maja, 1995, s. 50-51)

<sup>135</sup> Por.: Regulski J.,: Cybernetyka systemów planowania. Wiedza Powszechna, Warszawa, s. 56-61 (regulacja).



Rys.8. Model systemu sterowania (oprac. autora)

Fig.8. Model of the system of control (worked out by the author)

**Objaśnienia:** Oddziaływanie na system sterowany jest korygowane poprzez badanie rezultatów zachowań systemu na wyjściu. Sprzężenia zwrotne pozwalają utrzymać system w równowadze. Sprzężenie zwrotne może być<sup>136</sup>:

- ujemne, tzn. doprowadza stan sygnału wyjścia Y do wielkości zadanej jako stan pożądany, na przykład reakcją władz na rosnące presje rozwojowe na tereny zielone i otwarte jest wzmocnienie ochrony tych terenów w planie rozwoju,
- dodatnie, tzn. pozwala rosnąć sygnałowi wyjścia do poziomu dopuszczalnego dla otoczenia, ale nie zawsze jest to stan dopuszczalny dla systemu sterowanego i wówczas rodzi poważne problemy, gdy nie zapanuje się nad następstwami niekontrolowanych zmian. Na przykład migracja zewnętrzna z obszarów śródmiejskich najbardziej ekonomicznie silnych jednostek ludzkiej zbiorowości powoduje lawinowy efekt w postaci dalszych wyjazdów i prowadzi do upadku tej strefy miasta. Zmiany poza obrębem stabilności systemu mogą powodować trwałą utratę jego zdolności do zachowania względnej równowagi (homeostaza) i zmieniać charakter systemu (zmiany strukturalne). Na przykład miasta europejskie w latach 1950-1970 z homeostazy w modelach podróżowania przeszły w pozytywne sprzężenia zachęcające do korzystania z samochodu. W rezultacie staliśmy się świadkami degradacji przestrzeni miejskich na wielką skalę.

### 3. Faza „planowania z konfliktem”

W tej fazie dyskusji planowanie przestrzenne nie jest procesem racjonalnym w takim sensie jak w fazie „planowania bez konfliktu”. Racjonalna perspektywa wcześniejszej fazy dyskusji, charakterystyczna dla metody kierowania zmianą przez zburokratyzowane struktury systemu planowania przestrzennego, postrzegana jest teraz jako źle radząca sobie ze złożonością i dynamiką zmian świata lat 70. i dlatego stanowi usprawiedliwienie dla potrzeby

<sup>136</sup> European sustainable cities. Report by the Expert Group on the urban environment, March 1996, s.4.

politycznego procesu jako narzędzia bardziej efektywnego<sup>137</sup>. Społeczeństwo nie jest tutaj „beziemną ludzką masą”, której uniwersalny system wartości miałby być pochodną demografii i statystyki, co było charakterystyczne dla wcześniejszej fazy dyskusji.

Dlatego krajobraz taki, jakim go widzimy, jest interpretowany jako wynikowa kompleksu postrzeżeń, działań i interakcji zachodzących w relacjach między różnymi aktywnymi uczestnikami – „aktorami” – tego procesu”. W tym też sensie jest traktowany jako „rezultat negocjacji” między grupami społeczeństwa reprezentującymi różne wartości, cele i interesy<sup>138</sup>. Stąd też poznanie konfliktu w planowaniu przestrzennym znaczy odtąd zrozumienie wartości i celów, jakich trzymają się ci, którzy kontrolują procesy przestrzennego rozwoju. Gdy tylko polityka władzy jest społecznie wrażliwa, wówczas oczywiste staje się, że zasoby powinny być kierowane w stronę wspólnego dobra. Jak wiemy, zmiany krajobrazu miejskiego w wielkich miastach zachodnich społeczeństw z końca lat 60. i początku lat 70. pokazywały, że to prywatni deweloperzy są pierwszą siłą dokonywania strukturalnych zmian i kształtującą przestrzenną organizację kapitalistycznych miast. Tym samym rodziło się podejrzenie, że „negocjowanie krajobrazu” nie było wolne od korupcji<sup>139</sup>. Dlatego też uznanym wymogiem planowania przestrzennego staje się publiczna partycypacja (dostęp do formułowania polityki)<sup>140</sup>. Jak jest to obecnie podkreślane, uderzyło to w jeden z filarów podejścia systemowego (podejście z lat 60.), jakim było wówczas przekonanie o nadzwyczajnej roli planisty jako naukowego eksperta określającego na podstawie szczegółowych badań, co jest „dobrym rozwiązaniem”<sup>141</sup>. W tym sensie partycypacja obywateli w planowaniu przestrzennym oznaczała zaangażowanie ludzi w tworzenie planów dla nich samych. Stawiało to zdolności samych ludzi ponad techniczne kompetencje, wiedzę i metody ekspertów, ale jednocześnie uświadamiało, że społeczny udział w planowaniu przestrzennym jest warunkowany wieloma czynnikami organizacyjnej kultury, takimi jak<sup>142</sup>:

- zaufanie i motywacje jednostek,
- elastyczność i otwartość struktur,
- udział i przywództwo wybranych przedstawicieli,
- wiarygodność i dobra wola administracji, którymi można oddziaływać na szerokie społeczeństwo.

W tym ujęciu:

- Konflikt w planowaniu przestrzennym jest traktowany jako zjawisko realne.
- Tam gdzie konflikt w planowaniu przestrzennym ujawnia się, a występuje w całym procesie planowania, tam też traktowany jest jako przejaw „racjonalności zachowań aktorów” stawiających opór przeciw planowanej zmianie z różnych powodów wymagających wyjaśnienia, dyskusji i ciągłego modyfikowania wartości i celów.
- „Racjonalność” oporu jest częścią „racjonalnego i pragmatycznego planowania”.

<sup>137</sup> Jak się to zauważa, bariery dla lepszych polityk – sprzyjających bardziej harmonijnemu rozwojowi – tkwią w samych systemach planowania. Por.: Innovative policies for sustainable urban development. The ecological city, 1996; Por.: European sustainable cities. Report by the Expert Group on the urban environment, European Commission, 1996, s.50-53. Autorzy tego opracowania do pułapek tradycyjnej dobrej praktyki kierowania zmianą zaliczają cztery zagadnienia, którymi są: /i/-sektor specjalizacji jednostek, /ii/-sektorowa specjalizacja organizacji, /iii/-ilościowe mierniki, /iv/-stosowanie mechanizmów rynku do publicznych usług i polityk.

<sup>138</sup> Koncepcja R.Pahla [w:] Prestwich R., Taylor P., 1990, s. 106-107.

<sup>139</sup> Prestwich R., Taylor P., 1990.

<sup>140</sup> Por.: Hall P., 1992, s. 246. Tutaj zwykle zwraca uwagę idea „community action in planning” (społeczne działania w planowaniu), zapoczątkowana w latach 60. w USA i szybko przenikająca do Wielkiej Brytanii i innych krajów.

<sup>141</sup> Hall P., 1992, s. 246.

<sup>142</sup> European sustainable cities. Report by the Expert Group on the urban environment, 1996, s.59.

Planowanie przestrzenne pragnie wszystkim zapewnić „lepsze życie” przez utrzymanie dynamicznej równowagi pomiędzy trzema sferami społeczeństwa: ekologiczną, społeczną i ekonomiczną. Do dawnego zainteresowania fizycznym środowiskiem dodaje teraz także zainteresowanie zagadnieniami społecznymi i ekonomicznymi, co sprawia, że rozumienie przestrzeni jest wielowymiarowe. Wynika to w dużej mierze z doświadczeń planowania przestrzennego z lat 80., zaangażowanego do regeneracji umierających miast zachodnich społeczeństw. W latach 80. wraz z „Nową Prawicą” przybyła nowa ekonomiczna i polityczna perspektywa „zreformowana marksowska”, która broni wolnego rynku<sup>143</sup>. Uwaga teraz została zwrócona na mikroskalowe efekty planowania, w tym rezultaty określonych polityk i planów. Próba ograniczenia planowania przestrzennego do interwencji „jednocelowych agencji”, działających na rynkach nieruchomości, okazała się wówczas daleko niesatysfakcjonująca. Strategie regeneracji oparte na powołanych przez rząd korporacjach rozwoju lokalnego (Urban Development Corporations) zmieniały co prawda fizyczny krajobraz zdegradowanych miast, ale też pokazywały, że regeneracja musi być czymś więcej niż tylko zmianą fizycznej przestrzeni, a koordynacja różnych strategii i ludzi w instytucjach ma kluczowe znaczenie, jeżeli zamierza się osiągnąć niezbędne powiązanie między regeneracją infrastrukturalną i środowiskową, tworzeniem pracy i przynoszeniem korzyści społecznych<sup>144</sup>. Dla planowania przestrzennego lat 90. wyzwaniem staje się równoważenie wielu celów rozwoju. W najogólniejszym zarysie ten model planowania można scharakteryzować jako „zarządzanie nierównowagą” – sterowanie dynamicznym układem, którego częścią jest podmiot sterujący. Teoretyczne usprawiedliwienie daje mu teoria racjonalnego publicznego wyboru, jaka powstała z połączenia myślenia o naturze państwa, politycznym wyborze i podejmowaniu decyzji<sup>145</sup>. Teoria ta wolna od upraszczających założeń redukujących złożoność realnej przestrzeni pokazuje, że społeczeństwo stanowi zbiorowość, której członkowie i grupy są zainteresowani nie tylko własnymi rezultatami działania. Jest tak z uwagi na istotne dla nich skutki oddziaływania ludzkich jednostek na otoczenie. Dlatego planowanie przestrzenne musi interesować się naturą państwa oraz procesem decyzyjnym i wyborami, jakich ludzie dokonują na swoich „ścieżkach życia” od narodzin aż do śmierci. Planowanie przestrzenne, widziane w kontekście procesów społecznej produkcji i reprodukcji, rozumiane jest bardziej jako działalność materialna, polityczna i ekonomiczna, niż po prostu techniczny proces, co charakteryzuje wcześniejszą fazę dyskusji<sup>146</sup>. Pewne wyobrażenie o działaniu tak widzianego planowania przestrzennego, w którym rząd i władze są postrzegane jako mające wpływ na rezultaty realnych procesów rozwojowych, daje rys. 9.

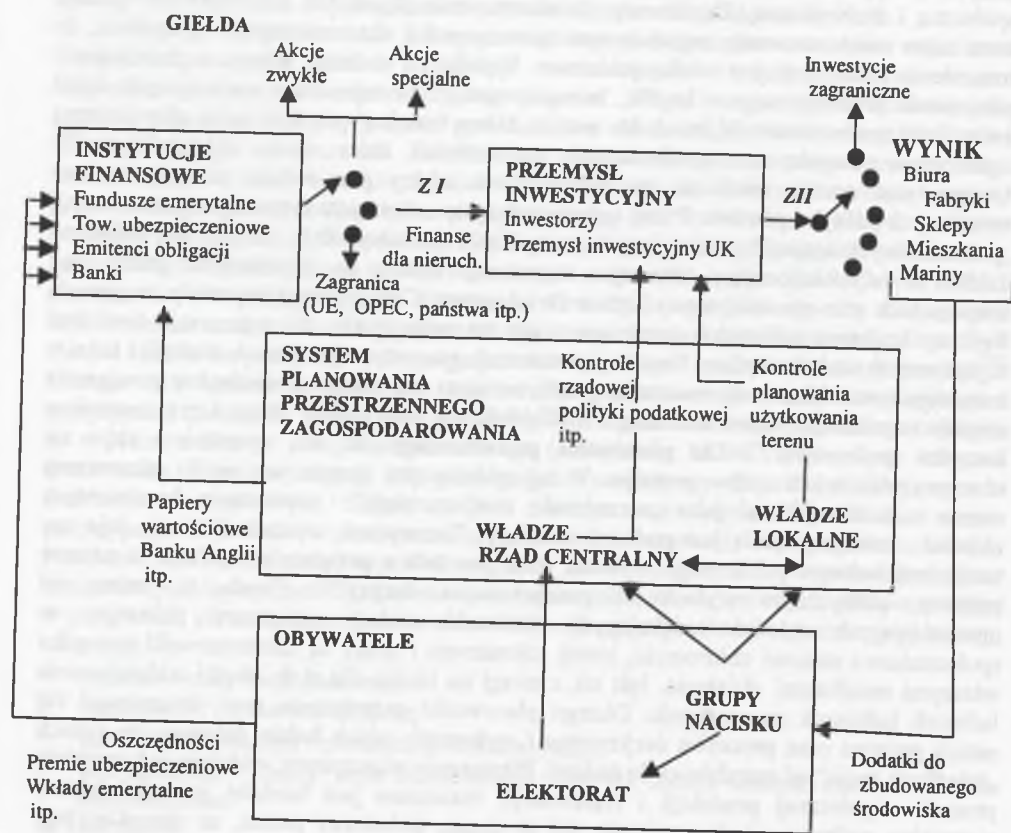
<sup>143</sup> Liberalne rządy stają się prorynkowe i antyplanistyczne. Jak na ironię, planowanie przestrzenne staje się „kontrolowane przez rynek”. Jest to sytuacja zupełnie inna niż ta z czasów, gdy planowanie przestrzenne powstawało, by kontrolować rynek. Jak zwraca się na to uwagę między innymi w: Taylor N., 1999, s.126, – ta polityczna i ekonomiczna perspektywa pojawiająca się w planowaniu przestrzennym w latach 70., początkowo była teorią o wysokim poziomie abstrakcji. Jednak bardziej praktycznie zorientowani teoretycy zwrócili uwagę, że planowanie przestrzenne nie działa w oderwaniu od społeczeństwa, lecz zawsze w danym społecznym kontekście, w którym działają także inni społeczni aktorzy, a ich cele nie zawsze są takie same jak władz publicznych. Ponadto, zwrócenie teraz także uwagi na kontekst rynku – a co za tym idzie na wdrażanie publicznych planów i polityk poprzez sektor prywatny – pozwoliło wypełnić „lukę realizacyjną”, która dotąd istniała w planowaniu przestrzennym.

<sup>144</sup> Robson B., 1997, s.147.

<sup>145</sup> Por.: Johnston R.J., Gregory D., Smith D.M. (ed.), 1994, s.447.

<sup>146</sup> Cytat: Ambrose P. za: Johnston R.J., Gregory D., Smith D.M. (ed.), 1994, s.653.





Rys.9. System zagospodarowania przestrzennego w Wielkiej Brytanii (według: Prestwich R., Taylor P., 1990, s.108)

Fig.9. System of land development in Great Britain (according to: Prestwich R., Taylor P., 1990, s.108)

**Objaśnienia:** Rysunek przedstawia w ogólny sposób funkcjonowanie systemu planowania przestrzennego, ale z uwzględnieniem zachowań jednostkowych i rezultatów wyborów dokonywanych przez jednostki.

**Z I** - Zwrotnica pierwsza - alokuje inwestycje instytucjonalne między alternatywnymi rynkami

**Z II** - Zwrotnica druga - alokuje dążenia inwestycyjne między alternatywne formy zabudowy

Przemysł inwestycyjny - pojęcie to odnosi się do procesu inwestycyjnego rozumianego jako uzdatnianie i uzbrajanie gruntów oraz ich dalsze zabudowywanie w celu stworzenia lub zwiększenia środków trwałych, które przyczynią się do wytworzenia przyszłego spożycia strumienia dóbr i usług.

#### 4. Konfrontacja stanowisk

Konfrontacja stanowisk w kwestii konfliktu w planowaniu przestrzennym pokazuje istnienie zasadniczych rozbieżności w poglądach między planowaniem do lat 60. i od lat 70. W rezultacie otrzymujemy dwa różne pojęcia konfliktu w planowaniu przestrzennym.

Początkowo konflikt traktowany jest jako dysfunkcja, a koordynacja stara się optymalizować cele pod kątem określonego wcześniej spodziewanego rezultatu. Jest to charakterystyczne dla rozwiązywania konfliktów technicznych<sup>147</sup>. Później zauważono, że w strategiach dla zintegrowanego przestrzennego rozwoju za podstawowymi celami polityki zwykle kryją się jednak sprzeczne dążenia<sup>148</sup>. Dlatego zdano sobie sprawę z tego, że w tym też sensie planowanie przestrzenne traktowane jako działalność inżynierska „tłumi” realne konflikty społeczne w planowaniu, a ich rozwiązanie przesuwa do realnej przestrzeni na czas realizacji konkretnych przedsięwzięć.

Współcześnie planowanie przestrzenne traktowane jako praktyka społeczna, która wybiega daleko poza zagadnienia samego tworzenia materialnego środowiska życia ludzi, w kontekście zagadnień przestrzennych stawia planistów pomiędzy władzą i rynkiem. Stawia im pytania o usprawiedliwienie planowania przestrzennego nie w kategoriach technicznych, ale raczej etycznych i moralnych. Przestrzenny wymiar społeczeństwa przyjmuje postać terytorialnego wymiaru ludzkich praw i demokracji<sup>149</sup>. Obejmuje poszukiwania takich rozwiązań, które pozwolą stabilizować demokratyczne struktury w regionach i gminach. To od zorganizowania procesu planowania i jego przebiegu, a w tym od tego, na jakie wartości jest kierowana uwaga uczestników, jakie zaufanie uzyskują planiści dla swej pracy, zależy możliwość zmiany społecznej świadomości, a w konsekwencji łagodzenie obiektywnie istniejących sprzeczności pomiędzy wartościami i celami planowania<sup>150</sup>. Kieruje to naszą uwagę na zarządzanie zmianą środowiskową przez podmiotowy układ obszaru. Interesuje nas szczególnie kultura planowania przestrzennego. Konfrontację poglądów na konflikt w planowaniu przestrzennym przedstawia tabl. 6.

<sup>147</sup> Konflikt techniczny lub inaczej sprzeczność czy kolizja oznacza tutaj występowanie sytuacji, w której gdy jedne charakterystyki systemu poprawiają się, to inne ulegają pogorszeniu. Inżynier dąży do wyznaczenia rozwiązania najlepszego ze względu na przyjęte kryterium. Projektuje określony system i wyznacza optymalne rozwiązanie. Przykładowo, przy projektowaniu samolotu, konstruktor – techniczny ekspert i inżynier - stara się pokonać sprzeczność istniejącą pomiędzy potrzebnym opływowym kształtem samolotu a równie potrzebnym, ale stojącym w opozycji do tej cechy, wystawianiem skrzydeł z opływowego kadłuba. Cechy te optymalizuje się pod kątem kryterium właściwości lotniczych, co jest typowym zadaniem inżynierskim. Jest to problem techniczny.

<sup>148</sup> Por. przykład: VISION PLANET, Strategies for integrated spatial development of the Central European, Danubian and Adriatic Area, January 2000. W skali planowania ponadkrajowego dla obszaru państw CADSES przyjmuje się, że polityka przestrzennego rozwoju powinna przyczyniać się do: -konkurencyjności, efektywności i wzrostu w obszarze; -spójności i ekonomicznej i społecznej spójności pomiędzy państwami; -zapewnienia konserwacji zasobów naturalnych i kulturowego dziedzictwa oraz ochrony środowiska i trwałego i harmonijnego rozwoju; -przestrzennej integracji obszaru.

<sup>149</sup> Określenie według „Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent” – 12 th Session of CEMAT, Hanover, 7-8 September 2000 [w:] Research News, December 2000, no 2, Federal Office for Building and Regional Planning, Bonn, s.4.

<sup>150</sup> Por.: Alexander E.R., 1986; Healey P., 1997; New Charter of Athens 1998.

## Skrajne poglądy na konflikt w planowaniu przestrzennym

Pogląd w fazie „planowania bez konfliktu”	Pogląd w fazie „panowania z konfliktem”
Konflikt w planowaniu przestrzennym jest postrzegany jako <b>KONFLIKT TECHNICZNY</b>	Konflikt w planowaniu przestrzennym jest postrzegany jako <b>KONFLIKT SPOŁECZNY</b>
Konflikt jest zjawiskiem nieracjonalnym	Konflikt jest zjawiskiem racjonalnym
Konflikt jest do uniknięcia	Konflikt jest nieunikniony
Rozwiązywanie konfliktów w planowaniu przestrzennym jest traktowane jako problem techniczny	Rozwiązywanie konfliktów w planowaniu przestrzennym jest traktowane jako problem polityczny i społeczny
Konflikty są rozwiązywane przez optymalizowanie rozwiązań pod kątem osiągnięcia ustalonych na wstępie celów	Konflikty są rozwiązywane przez ciągłe ważenie interesów i wartości oraz ciągłe nowe porządkowanie systemu celów
Rozwiązania konfliktów w planowaniu są tylko pozorne i najczęściej kosztowne dla wszystkich	Rozwiązania konfliktów w planowaniu są rzeczywiste i najczęściej korzystne dla wszystkich
Planowanie przestrzenne to <b>TECHNICZNY PROCES</b>	Planowanie przestrzenne to <b>DZIAŁALNOŚĆ MATERIALNA, POLITYCZNA I EKONOMICZNA</b>

Źródło: oprac. autora

## 5. Próba rekapitulacji i wyciągnięcia wniosków

Utrzymująca się w praktyce planistycznej rozbieżność stanowisk w poglądach na konflikt w planowaniu przestrzennym wydaje się poważnie osłabiać planowanie przestrzenne. Przewyciężenie tej sytuacji wymagać będzie nowego spojrzenia na planowanie przestrzenne i jego rolę w społeczeństwie. Wnioski wyciągane są z konfrontacji stanowisk skrajnych.

## 5.1. W kierunku redefinicji planowania przestrzennego

W historii planowania przestrzennego przez 50 lat dominował pogląd, według którego planowanie przestrzenne jest przede wszystkim techniczne, profesjonalne i apolityczne. Stąd planowanie przestrzenne rozwiązywało konflikty techniczne, pozostawiając inne na boku. Od lat 60. rozpoznana jest natura planowania kierowana wartościami. Dlatego też od tego czasu planowanie przestrzenne powinno skupić uwagę na rozwiązywaniu konfliktów społecznych i na politycznym procesie. Niemniej, gdy dziś dla wielu planowanie przestrzenne jest „polityczne”, to dla większości pozostaje ono dalej jak dawniej „techniczne”, a dla jeszcze innych jest „hybrydą” łączącą w sobie oba wyobrażenia<sup>151</sup>. W praktyce nie ma więc zgodności w kwestii, czym dziś jest planowanie przestrzenne!<sup>152</sup> Nic więc dziwnego, że w obecnie rozchwytanym planowaniu przestrzennym także pojęcie konfliktu nie jest ustalone. Widoczne rozchodzenie się teorii i praktyki pogrąża dziś planowanie przestrzenne w pojęciowym chaosie podważając zaufanie do niego. Mająca miejsce w latach 60. społeczna i polityczna ewolucja zachodnich społeczeństw zburzyła tradycyjny pogląd na planowanie przestrzenne, otwierając nowy rozdział debaty w tej dziedzinie<sup>153</sup>. W kontekście przedstawionych uwag, pozostaje tylko przyłączyć się do tych głosów, które mówią o potrzebie „poszukiwania sposobów dla redefinicji planowania przestrzennego jako działalności reformatorskiej w ramach państwa kapitalistycznego, z życzeniem sobie, aby uciec od osłabiającego funkcjonalizmu i zredukowanego podejścia, które uprzednio trapiły tę debatę”<sup>154</sup>. Gdy zaś mowa jest o „osłabiającym funkcjonalizmie”, warto zapytać o alternatywę. Zdajemy sobie sprawę, że planowaniu przestrzennemu społeczeństwo stawia

<sup>151</sup> Por.: Alexander E.R., 1986, s. 112. Autor charakteryzuje tę sytuację jako pułapkę, w którą wpadli planiści, a którą tworzą „nie przystające do siebie modele planowania i konfliktowe role”. W konsekwencji wielu planistów dalej wierzy, że racjonalne całościowe planowanie jest przystające do pluralistycznego społeczeństwa.

<sup>152</sup> Jako normatywny utrzymuje się obecnie pogląd, że planowanie przestrzenne przede wszystkim dotyczy koordynacji polityk. Por.: Koresava A., Konvitz J., 2001, Towards a new role for spatial planning [w:] Towards a new role for spatial planning. OECD, Paris 2001. Autorzy przedstawiają to w ten sposób: „Planowanie przestrzenne dotyczy interakcji między politykami sektorowymi stosownie do różnych jednostek terytorialnych, krajowych, regionalnych i lokalnych, w szerokim zakresie sektorów polityki skierowanej na różnego rodzaju problemy ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. Planowanie przestrzenne przede wszystkim dotyczy koordynacji polityk. Terytorialna polityka dostarcza ramy wewnątrz której struktura przestrzenna terytoriów może być wzmacniana dla poprawy wypełniania jej roli” (op. cit. s.11).

<sup>153</sup> Por.: Yiftachel O., 1989, s.33. Autor zwraca uwagę na pojawiające się wówczas i dalej aktualne dwie dominujące analityczne perspektywy patrzenia na planowanie przestrzenne w ramach teorii państwa.

Według szkoły weberowskiej państwo służy wielorakim społecznym interesom, które w coraz większym stopniu są kontrolowane przez racjonalnie działającą i niezależną biurokrację.

Według szkoły marksowskiej podstawowe znaczenie dla istot ludzkich ma zaspokojenie ich potrzeb, a w związku z tym przyjmuje się, że dla organizacji społeczeństwa podstawowe znaczenie ma organizacja produkcji. Państwo wspiera akumulację kapitału i jednocześnie legitymizuje system społeczno-ekonomiczny. Por. także potwierdzające to stanowisko wypowiedzi zawarte w: Johnston R.J., Gregory D., Smith D.M. (ed.), 1994, s. 653-655 (hasło: Urban and regional planning). Obecnie debata nad planowaniem jest kontynuowana w obu zreformowanych perspektywach: „neomarksowskiej” i „neopluralistycznej”.

<sup>154</sup> Yiftachel O., 1989, s.33.

obecnie nowe wymagania<sup>155</sup>. Gdy wcześniej podkreślany był **normatywny aspekt funkcjonowania społeczeństwa**, tak obecnie podkreślany jest lub być powinien **podkreślany instytucjonalny aspekt funkcjonowania społeczeństwa**<sup>156</sup>. To rozróżnienie powinno w nowym świetle przedstawić także pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym lokowane dotąd przede wszystkim w techniczno-ekonomicznej sferze społeczeństwa.

<sup>155</sup>Por.: Healey P., 1997, s.78. Autorka zwraca uwagę, że: „Systemy planowania przestrzennego i praktyki usiłują uciec od koncepcji, stylu myślenia i i stylu organizacji, który miał sens w połowie wieku, ale stracił swoją użyteczność w społecznym i materialnym kontekście lat 1990-tych”. Por. także: New Charter of Athens 1998. Mówi się tutaj, że nieodzowne są nowe ramy dla planowania przestrzennego. Potrzeba rozwiązywania konfliktów interesów, w jakie jest ono wplątane, jest stałym zjawiskiem, w nieunikniony sposób wpływającym na planowanie miast. Także w Polsce – w różnym czasie- spotkać można podobne opinie:

Por.: Koziński J., 1988, s. 386. Autor domaga się, aby planowanie przestrzenne było: -demokratyczne, uwzględniające szeroką partycypację ludności; -kompleksowe, nastawione na koordynację polityk sektorowych; -funkcjonalne, przekraczające granice administracyjne i instytucjonalne; -długookresowe, ilustrujące trendy i kierunki przemian.

Por.: Domański R., 1993. Autor mówi o potrzebie nowego paradygmatu gospodarki przestrzennej, wymieniając spośród dziesięciu przesłanek, na jakich miałby on się opierać, także takie zagadnienie jak „cele pozaekonomiczne, konflikty między uczestnikami gospodarki przestrzennej i jej podmiotami oraz jednymi i drugimi” (op. cit. s. 9).

Por.: Kołodziejcki J., list. 1995, Wstępna koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Raport 3. Centralny Urząd Planowania, Warszawa. Autor przedstawia propozycję, której kształt wyznacza kierunek głębokich przekształceń metodologii i warsztatu strategicznego planowania przestrzennego, w tym przejście:

- Od planowania „stacjonarnego” i „docelowego”, opartego na zasadzie projektowania odległej przyszłości, do planowania ciągłego, elastycznego i otwartego wobec otwartego charakteru przyszłości i rozległego pola niepewności;
  - Od technokratycznego i autorytarnego wyznaczania celów do identyfikowania i negocjowania zróżnicowanych podmiotowo konfliktowych interesów, poszukiwania konsensusu i budowania pomostów kooperacji społecznej według wynegocjowanych celów;
  - Od planowania przestrzennego (plany zagospodarowania przestrzennego regionów) do planowania integralnego (programy przeobrażeń strukturalnych rozwoju regionów);
  - Od planów wizji przekształceń do programów restrukturyzacji;
  - Od planowania rozwoju ukierunkowanego przyrodniczo do kształtowania ekorozwoju (op. cit. s. 111-112).
- Mieszczące się w tej koncepcji pojęcie konfliktu wiązane jest z tworzeniem warunków funkcjonowania mechanizmu, który w ciągłym procesie gry społeczno-ekonomicznej umożliwiałby (op. cit. s. 109):
- identyfikację różnych interesów i celów oraz sprzeczności występujących między celami ogólnospołecznymi państwa a interesami lokalnymi i częściowymi samorządów terytorialnych oraz podmiotów gospodarczych,
  - rozwiązywanie lub co najmniej minimalizację sytuacji konfliktowych, wynikających z nieprzewidywalnych sprzeczności, poprzez procedury negocjacji i procedury decyzyjne oparte na rozwiązaniach konsensusowych,
  - kreowanie polityki wszystkich uczestników gry, stymulujących rozwiązania konsensusowe.

Por. także opinie różnych autorów zawarte w: Domański R. (red.), 1991, w tym: A.T Kowalewski, 1991 stwierdza, że od końca lat siedemdziesiątych potrzeba reformy planowania przestrzennego była już oczywista (op. cit. s. 141). „Znaczenie planowania i jego prawdziwa przydatność nie pojawia się w procesach, które z natury rzeczy przebiegają harmonijnie i w sytuacjach, kiedy nie występują konflikty interesów. (...) Dlatego tworząc nowy model planowania pamiętać musimy nie o sytuacjach, gdy rozwój jest harmonijny, budżet pełny, a władza otaczana szacunkiem, ale o sytuacjach, gdy rozwój przebiega wśród sporów i konfliktów, społeczeństwo dzieli między siebie deficytowe zasoby i musimy akceptować różnego rodzaju wyrzeczenia na rzecz partnerów w grze o przestrzeń. Dopiero w takich sytuacjach planowanie przestrzenne i prawo budowlane nabierają prawdziwego znaczenia” (op. cit., s. 150).

<sup>156</sup> Na te dwa różne aspekty funkcjonowania społeczeństwa, charakterystyczne dla dwóch zasadniczych teorii społeczeństwa: koncepcję integracyjną i teorię konfliktową, zwraca się uwagę w: Magoska M., 1991, Społeczno-kulturowe podłoże konfliktów prawnych. Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków, s.7-9.

### *Pojęcie konfliktu w funkcjonalnym podejściu do planowania*

W funkcjonalnym podejściu do planowania przestrzennego „analiza struktury przestrzennej” jest związana z pojęciem „relacji przestrzennych” w przestrzennym systemie, które kierują naszą uwagę na morfologię i poszukiwanie „wewnętrznego porządku w systemie”<sup>157</sup>. System przestrzenny jest wówczas charakteryzowany poprzez „logikę morfologicznych praw”, co zwraca uwagę przede wszystkim na „organizację zjawisk na powierzchni Ziemi”. Stąd też strukturę przestrzenną interpretujemy tutaj jako „geometryczną”, a „analizę lokalizacji” widzimy jako podstawową dla tej tradycji planowania przestrzennego. W takim ujęciu pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym dotyczy przede wszystkim nieodpowiednich funkcji obszaru w większym systemie przestrzennym. Podkreślany jest aspekt normatywny planowania przestrzennego. W planowaniu przestrzennym konflikty są rozwiązywane. Polega to wówczas na likwidacji dysfunkcji i integrowaniu „przestrzennej organizacji”. W takim też ujęciu planowanie przestrzenne jest przede wszystkim związane z pytaniami o „przedmiotowy układ” tworzący „organizację przestrzenną”.

### *Pojęcie konfliktu w instytucjonalnym podejściu do planowania*

W instytucjonalnym podejściu do planowania przestrzennego „analiza struktury przestrzennej” jest związana z pojęciem „relacji przestrzennych”, które kierują naszą uwagę na układy czasoprzestrzenne i sekwencje ludzkiej działalności. Głębsze rozumienie „przestrzenności” przywiązuje decydujące znaczenie do czasowego wymiaru przestrzeni i w związku z tym także do zagadnienia podejmowania decyzji dotyczących przyszłości. Stąd też strukturę przestrzenną interpretujemy jako społeczny proces, a więc twór wysoce niestabilny. W rezultacie zrozumienie struktury przestrzennej wynikać będzie z analizy decyzji, jakie usiłują dostosować się do szans i zagrożeń pojawiających się w określonym czasie w danym miejscu. System przestrzenny rozwija się w społecznych procesach współdziałania, konkurencji i konfliktu. W takim ujęciu pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym dotyczy przede wszystkim analizy relacji między sferami: społeczną, ekonomiczną i ekologiczną, jakie określają podstawowe mechanizmy rozwoju i pozwalają na identyfikację istniejących i potencjalnych konfliktów oraz szans i zagrożeń<sup>158</sup>. Pytamy wówczas o sposób zarządzania środowiskową zmianą przez układ podmiotowy, w którym władza publiczna jest tylko jednym z aktorów.

## **5.2. W kierunku strategii antykonfliktowej**

Wnioski wyciągane obecnie z doświadczeń ewoluującego planowania przestrzennego zdają się wskazywać na potrzebne ulokowanie pojęcia konfliktu w szerszym kontekście sfery publicznej polityki i w sferze kultury. Jak bowiem słusznie jest to zauważane, neoliberalne podejście, porzucając starą ideę formułowania polityki jako technicznego zadania, skoncentrowało się na formułowaniu polityki, stąd tyle miejsca w dyskusji zajmują techniki i kryteria oceny polityki, jednocześnie niesłusznie pozostawiło niezbędną koordynację publicznej polityki dobrowolnym działaniom poprzez dynamikę procesów rynkowych i samopomoc społeczną. Tymczasem „publiczna polityka i stąd planowanie są procesami społecznymi czynnie konstruowanymi przez uczestników poprzez ich sposoby myślenia, sposoby wartościowania czy też działania”<sup>159</sup>. Potrzebna jest im zatem nie tylko jakaś wspólna wizja rozwoju, ale przede wszystkim taki styl rządzenia, który potrafi działać w sposób innowacyjny i angażować do planowania przestrzennego całe społeczeństwo.

<sup>157</sup> Por.: hasło: Spatial structure w: Johnston R.J., Gregory D., Smith D.M. (ed.), 1994, s. 581-582.

<sup>158</sup> Por.: Wysocka E., Koziński J., 1995, s. 62.

<sup>159</sup> Healey P., 1997, s. 29.

Potrzebna jest zatem jakaś swoista strategia antykonfliktowa. Jest bowiem oczywiste, że w procesach współpracy występują złożone konflikty i sam fakt porzucenia starych sposobów formułowania polityki i przejście do decentralizacji decyzji w żadnym przypadku nie oznacza jeszcze automatycznego rozwiązywania się napięć i konfliktów towarzyszących formułowaniu polityki planistycznej. Wręcz przeciwnie. W warunkach istnienia obiektywnych konfliktów w relacjach pomiędzy ludźmi powinny nas interesować instytucje zbiorowe mające znaczenie dla ich redukcji i w konsekwencji tworzenia środowiska człowieka bardziej harmonijnym. Z tego też punktu widzenia powinna nas interesować organizacja procesu planowania i instytucjonalne zarządzanie środowiskową zmianą. Instytucjonalne podejście wydaje się być wówczas alternatywą dla podejścia funkcjonalnego. Widzimy, że takie właśnie podejście do planowania przestrzennego reprezentuje między innymi Nowa Karta Ateńska z 1998 roku. Jak bowiem tam stwierdza się, miasto jest tworzone nie tak bardzo przez „master plany”, co było charakterystyczne dla funkcjonalizmu, ale bardziej przez proces negocjacji, skupiony na dobrobycie obywatela. Proces ten jednocześnie pozostaje otwarty na wszystkich obywateli<sup>160</sup>. Wówczas identyfikowanie określonych zagadnień mających znaczenie dla przyszłego zarządzania i przestrzennego rozwoju miasta oraz łączenie wokół tych zagadnień różnych aktorów sceny miejskiej, z których każdy ma własne priorytety dla rozwiązania konfliktu, stanowi zasadnicze wymaganie stawiane planowaniu przestrzennemu<sup>161</sup>. Gdy pluralizm traktowany jest jako jedna z teorii ważniejszych dla polityki przestrzennej, wówczas też znaczenia nabierają zagadnienia etyki i moralności. Kieruje to uwagę na politykę, dla której znaczenie ma istnienie w zróżnicowanym społeczeństwie grup definiowanych poprzez płeć, przynależność etniczną, język czy też orientację seksualną. Kieruje to uwagę nie tylko na obecne ale i przyszłe pokolenia. U podstaw tego myślenia leży założenie, że zasoby miasta powinny być dzielone bardziej uczciwie, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, lokalnymi potrzebami, subsydiarnością<sup>162</sup>. Nie chodzi przy tym o poszerzenie udziału w „podziale łupów”, jak niektórzy pewnie mogliby sądzić, ale przede wszystkim o stworzenie wszystkim uczestnikom procesów planistycznych szansy działania, która otwiera przed nimi nową perspektywę uczestnictwa w życiu gospodarczym, kulturalnym i politycznym miasta, regionu, kraju i w skali międzynarodowej.

### 5.3. W kierunku zarządzania środowiskową zmianą w sposób mniej konfliktogenny

Patrząc na świat w sposób zarysowany powyżej, wychodzimy poza dziedzinę tradycyjnej przestrzennej analizy, kierując się w stronę polityki i ekonomicznych realiów współczesnego społeczeństwa. Kontekst dla pojęcia konfliktu w planowaniu przestrzennym jest wówczas:

- określany przez globalną strukturę społeczną w kulturowym kontekście, w jakim planowanie przestrzenne funkcjonuje w społeczeństwie,
- wynika z ogólniejszych mechanizmów globalizacji kapitalizmu i procesu kapitalistycznej akumulacji kapitału „zorganizowanej globalnie – usprawiedliwianej krajowo – doświadczanej lokalnie”,
- skłania do pytania o rolę państwa i planowania przestrzennego w rozwoju alternatyw przestrzennego rozwoju w regionie i w mieście<sup>163</sup>.

Godząc się ze stwierdzeniem, że nie można świata redukcować do logiki kapitalizmu, celowe wydaje się być przychylenie do opinii mówiących o zachowaniu potrzebnej

perspektywy lokalny-globalny, w której szczególnego znaczenia nabiera relacja człowiek-środowisko. Dla planowania przestrzennego oznaczać to musi dążenie do zarządzania zmianą środowiskową w sposób mniej konfliktogenny. Przypada mu wówczas zajmowanie się rezultatami transformacji przestrzeni w procesach globalizacji, z dążeniem do redukcji powstających w tym procesie polaryzacji i dysproporcji i nierówności. Polityka skłaniająca w kierunku miasta bardziej zrównoważonego (ekologicznego, zdrowego) oznacza przede wszystkim potrzebę włączenia do planowania przestrzennego zagadnienia procesów restrukturyzacji ekonomicznej i myślenia jednoczesnego o globalnej ekonomii i lokalnych rynkach, które byłyby zdolne tworzyć miejsca pracy, zwiększyć vitalność obywatelskiego społeczeństwa i podnieść jakość życia. Obserwujemy, że w praktyce w tym kierunku ewoluuje planowanie przestrzenne, a popychająca to polityka łączy zagadnienia ekonomiczne ze społecznymi i środowiskowymi w taki sposób, że sprzyja wysokiej jakości środowiska pomnażającego możliwości dokonywania wyboru przez jednostki i zwiększającego ich szanse życiowe. Proces taki odbywa się przy szerokim udziale różnych ciał publicznych i sektora prywatnego, interesów biznesu i organizacji społecznych, a w prowadzonej debacie podstawowymi zasadami planowania harmonijnych społeczeństw są: /i/-dążenie do redukcji wszelkiego oddziaływania – w danym miejscu, na inne miejsca, w innym czasie; /ii/-dążenie do satysfakcjonującego zaspokojenia potrzeb – społecznych, ekonomicznych, estetycznych; /iii/-dążenie do zwiększenia zdolności adaptacyjnych do zmian w otoczeniu – żywotności, atrakcyjności, konkurencyjności<sup>164</sup>. Problem polega jednak na tym, że środowisko człowieka nazbyt często staje się rezultatem negocjacji i bezsensownych kompromisów za wszelką cenę.

<sup>160</sup> New Charter of Athens 1998, pkt. 2.13.

<sup>161</sup> New Charter of Athens 1998, pkt. 2.7.

<sup>162</sup> New Charter of Athens, pkt. 2.8.

<sup>163</sup> Por.: Johnston R.J., Gregory D., Smith D.M. (ed.), 1994, s. 544.

<sup>164</sup> Pogląd na cele planowania przestrzennego przedstawiony w: Making it happen. Planning and Environmental Health Handbook, 1996/97, Manchester.

#### IV. WSPÓŁCZESNE ZAGADNIENIA PLANOWANIA ZDOLNEGO DO OPANOWANIA KONFLIKTU I NIEPOŻĄDANEJ ZMIANY

##### 1. Wstęp

Działalność regulacyjna systemu politycznego - kierowana dążeniem do osiągnięcia przez społeczeństwo większej ekonomicznej efektywności - okazuje się mieć skutki nieprzewidziane i niezamierzone. Dobrze znana jest nam wszystkim sytuacja, w której lokalne społeczności żyjące w obszarach szczególnie cennych przyrodniczo, ale ogarnięte bezrobociem, nie są zainteresowane ochroną środowiska, jeżeli taka właśnie polityka nie stworzy im podstaw godziwej egzystencji. Polityka planowania przestrzennego staje wówczas wobec poważnego wyzwania dla przewyciężenia konfliktu. Dążenia do pożądanego utrzymania i poprawy stanu środowiska, dodatkowo wzmocnione prawnymi rygorami, w rzeczywistości prowadzą do załamania ekonomiki mniej zamożnych jednostek niezdolnych do utrzymania się przy życiu w warunkach rygorystycznego egzekwowania wymagań ochrony wartości środowiska czy to przyrodniczego, czy to kulturowego. Obserwacje wskazują, że planowanie przestrzenne zdecydowanie źle radzi sobie z podobnymi sytuacjami. Znamy przecież także dobrze sytuacje, w których logicznie uzasadnione dążenia do maksymalizowania zewnętrznych efektów określonej lokalizacji, mającej przynosić korzyści skali, w rzeczywistości nie tylko prowadzą do większej ekonomicznej efektywności, jaką daje koncentracja i centralizacja działalności, ale w nieunikniony sposób także tworzą koszty dla wszystkich uczestników. Dla polityki powstaje wówczas pytanie, jak oddziaływać na ekonomię, aby uniknąć konfliktów. Powstaje pytanie o zdolność planowania przestrzennego do opanowania konfliktu w planowaniu i niepożądanego zmiany. Dlatego też nieefektywność obserwowanego przestrzennego rozwoju musi budzić uzasadnione obawy o przyszłość planowania przestrzennego realizowanego w tradycyjnej formule.

W warunkach restrukturyzacji tradycyjnych sektorów gospodarki i transformacji ustrojowej – tak jak to ma miejsce w Polsce - w planowaniu przestrzennym pojawia się mnóstwo podobnych konfliktów, które celom uznawanym za postępowe przeciwstawiają ich niezamierzone i niepożądane rezultaty<sup>165</sup>:

- Niezbędne przekształcenia miejsc pracy (generujące bezrobocie), z dążeniem do utrzymania istniejącego zatrudnienia
- Koncentracja kapitału (generująca polaryzację społeczeństwa i segregację przestrzenną z podziałem na centrum i peryferie) z dążeniem do utrzymania godziwych warunków życia społeczeństwa zintegrowanego (w przestrzeni oferującej równość życiowych szans)
- Istnienie reguł otwartego rynku (generujące konkurencyjność wyrobów) w sytuacji istnienia przestarzałych zakładów produkcyjnych niezdolnych do sprostania wzrastającej konkurencji
- Dążenie do zmniejszania zatrudnienia w rolnictwie (generującego ludzi zbędnych w rolnictwie i sprzyjającego migracji ze wsi), z dążeniami do zatrzymania ludności na wsi
- Rozwój agresywnej działalności ludzkiej (generującej zwiększone presje na środowisko przyrodnicze) w sytuacji istnienia zagrożenia zniszczenia wrażliwego środowiska i jego degradacji.

<sup>165</sup> Por.: Koziński J., Wysocka E., 1995, Istota, przesłanki i założenia polityki przestrzennej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce [w:] Człowiek i środowisko, 20 (3-4), s.390.

Rozwiązanie pojawiających się w polityce przestrzennej dylematów – takich chociażby jak te wymienione, dostarczyć może jedynie innowacyjne myślenie o konflikcie i zmianie. Zagadnienia ekonomicznego rozwoju – tworzenia nowych miejsc pracy dla lokalnych społeczności poprzez zwiększanie efektywności ekonomicznej działalności i inwestycji, promowanie technologicznego wzrostu i maksymalizowanie wykorzystania istniejących urządzeń - jest wymieniane na pierwszym miejscu w podręcznikach traktujących o strategicznych celach planowania rozwoju. Przekłada się ono na **innowacyjne myślenie o rozwoju regionu**, które poszukuje dla niego pozycji konkurencyjnej w stosunku do otoczenia<sup>166</sup>.

Uwaga skierowana na **realny kontekst, w jakim działa planowanie przestrzenne w społeczeństwie, pokazuje uwarunkowania społeczno-ekonomiczne, przestrzenne i polityczne polityki planowania przestrzennego, które obejmują**<sup>167</sup>:

- wzrost popytu na tereny dla rozwoju funkcji mieszkaniowych, zatrudnienia, wypoczynku,
- wzrost ekonomicznej konkurencyjności i jej wpływu na zatrudnienie,
- wzrost znaczenia integracji europejskiej i roli polityk Unii Europejskiej,
- wzrost mobilności ludności, w tym w podróżach, turystyce i migracji,
- polityczny imperatyw tworzenia zrównoważonych modeli ekonomicznego wzrostu i fizycznego rozwoju.

Stąd **główne zainteresowania polityki planowania przestrzennego to**:

- Polaryzacja społecznego i ekonomicznego rozwoju, z koncentracją aktywności ekonomicznej w określonych obszarach rdzeniowych przyczyniająca się do wzrostu zatłoczenia, przy jednoczesnym upadku i wyludnianiu się obszarów rolniczych oraz słabnącej roli wielu centrów mniejszych miast
- Zmiana użytkowania terenu, w tym szczególnie utrata terenów rolnych przez rozpraszanie zabudowy oraz tworzenie nieużytków i terenów skażonych w obszarach zurbanizowanych
- Zniszczenie lub zagrożenie dla jakości środowiska i presje na tereny szczególnie wrażliwe z uwagi na wartości środowiskowe i zasoby naturalne
- Zwiększające się poziomy nieużytków i związanych z tym problemów ponownego użycia, składowania i zanieczyszczenia

Otoczani jesteśmy niekontrolowanymi rezultatami zmian, jakie uwidaczniają się w naszych środowiskach i nad którymi nie panujemy:

- „uwalnianymi po kawałku” terenami, które po czasie przekonują, że „ilość przechodzi w jakość”, dodajmy - straszną i nie zapewniającą godnej egzystencji już dziś, a tym bardziej przyszłym pokoleniom,

<sup>166</sup> Na internetowych stronach miasta Manchester (Wielka Brytania) czytamy, że dla regeneracji przestrzeni miejskiej kluczowe są sport i kultura (Manchester City Council Internet, strona z dnia 25 lipca 2001 r.). Jak mówi się o tym, dziedziny te nie tylko wspierają ekonomiczną regenerację przysparzając turystów i dochody dla miasta, ale urzędnicy z nimi związane pomagają także przebudować tkankę społeczną lokalnej wspólnoty. Jak podaje się, strategia rozwoju kultury będzie miała wpływ na: -gospodarkę, przyciągając turystów i możliwości uzyskania korzyści ze wzrostu biznesu w mediach, turystyce, wypoczynku i przemyśle twórczym; -środowisko, tworząc sferę publiczną, która posiada sens miejsca i wyraża lokalną tożsamość; -dzieci i młodzież, pomagając powstawać kształconym i personalnym zdobywcom, zwiększać zaufanie i szacunek dla samego siebie; -obywatelstwo, zwiększając możliwości uczestnictwa, które będą poprawiać jakość życia i przynosić sens przynależności; -obywatelską dumę, zaznając społeczności z ich historią i wartościując i szanując różnicowanie Manchesteru; -zdrowie, otwierając nowe kanały społecznych interakcji i rekreacji, które będą miały korzystny wpływ na zdrowie fizyczne i psychiczne; -edukację, dostarczając kulturowych możliwości dla ciągłego uczenia się, które będzie zwiększać aktywną partycypację i uznanie.

<sup>167</sup> The EU compendium of spatial planning systems and policies, 1997, s.106.

- „nowymi inwestycjami”, które zapewniając inwestorowi większą efektywność, ignorują wartości społeczne i kulturowe - degradują środowisko człowieka, stając się materialnym wyrazem jakichś rozgrywek polityki przemysłowej i ekonomicznej.

Problem ten trzeba widzieć w szerszych kontekście. Widzimy na przykład jak w Polsce niedawny „głód mieszkaniowy” i pęd do „wielkich osiedli mieszkaniowych w miastach” (lata 70.) ustępuje miejsca „pustostanom” i pędowi do „mieszkania poza miastem w zieleni” (od lat 90.). Zauważamy, jak przyspieszone tempo zmian politycznych, ekonomicznych i społecznych, jakie od początku lat 90. mają miejsce w Europie, nie tylko gwałtownie zwiększa dynamikę ekonomiczną i społeczną, ale także zmienia wygląd kulturowych krajobrazów i przyrodniczych struktur. Strukturalne zmiany zagrażają historycznym kulturowym krajobrazom z jednej strony przez większą presję użytkowania niektórych terenów, z drugiej zaś strony przez marginalizację i wyludnianie innych obszarów. Efektem globalnej konkurencji ekonomicznej jest wzrost polaryzacji i dynamiki rozwoju oraz ogólnego zróżnicowania zagospodarowania przestrzennego. Pogłębiająca się cywilizacyjna przepaść dzieli peryferie od szybko rozwijających się wielkich metropolii.

Tradycyjnie oczekuje się, że system planowania przestrzennego będzie oddziaływać na przestrzenną formę, wspomagając osiąganie bardziej zrównoważonej struktury przestrzennej, a regeneracja przestrzeni pozwoli osiągać cele trwałego i zrównoważonego rozwoju. Czy jednak rzeczywiście jest to możliwe do osiągnięcia tak prosto i w taki właśnie sposób? Transformujące przestrzeń trendy zmian wzmagając konflikty stawiają planowanie przestrzenne przed całkowicie nowymi wyzwaniem, wobec których nie może ono pozostać obojętne. Społeczeństwo wymaga od władz takiej regulacji, która nie będzie tworzyć zbędnych konfliktów i nie tylko pozornie, ale rzeczywiście będzie poprawiać jakość życia ludzi. Jednakże widoczne jest dziś wyraźne rozchodzenie się planistycznej ideologii, pełnej wzniosłych haseł dotyczących „lepszego miasta” i mówiących o wartościach: „zwartości”, „kompletności”, „konserwacji”, „komfortu”, „koordynacji” i „współpracy”, z rzeczywistością, która pokazuje, jak rozchodzą się cele naszych działań i wartości, o których tyle mówimy i do których powinniśmy dążyć. W tej sytuacji poważnym wyzwaniem i zadaniem dla publicznej polityki jest odpowiedź na pytanie: jak kontrolować zmiany w środowisku, żeby życie miało sens? Jak bowiem łatwo zauważyć<sup>168</sup>:

- Koszty konfliktów, mierzone w kategoriach: osobniczych, społecznych czy finansowych, zawsze są zbyt wysokie, aby je można było zaakceptować.
- Perspektywy osiągnięcia kompromisów oddalają się tym bardziej, im bardziej wzrasta presja na nasze zasoby, które zawsze przecież są ograniczone.
- Coraz trudniej ważyć argumenty i w decyzjach harmonizować konkurencyjne zagadnienia: etyczne, ekonomiczne, społeczne i środowiskowe, co nigdy nie było przecież proste, ale obecnie jest tak trudne jak nigdy dotąd.

I chociaż widać, że nie ma ucieczki od zajmowania się konfliktami, jakie towarzyszą zmianie, to jednak konflikty, którymi zajmuje się praktyka planistyczna, często lokują całą dyskusję znacznie poniżej poziomu, na jakim ona faktycznie powinna toczyć się dziś. Bez sensu jest sprowadzanie całej dyskusji do zagadnienia samej techniki negocjacji i osiągania kompromisów. Życie ludzi na Ziemi nie może być kompromisem i wynikiem negocjacji! Widzimy jak współcześnie wroga jest postawa jednostek wobec problemów lokalizacyjnych, co najlepiej charakteryzuje akronim NIMBY (Not-In-My-Back-Yard). Taka postawa ludzi wyraża się obroną przed sytuowaniem źródeł negatywnych efektów zewnętrznych obok ich domów i podejmowaniem kampanii na rzecz takich lokalizacji gdziekolwiek indziej<sup>169</sup>. Z

<sup>168</sup> Por.: Williams L., 1995, Resolving planning conflicts [w:] Town and Country Planning, vol. 64, no 10, s.263-265.

<sup>169</sup> MacFarlane R.: What-or who- is rural Britain? [w:] Town and Country Planning, 1998, vol. 67, no 5, s.184-188.

pewnością dziś także ani politycy ani eksperci planowania nie są w stanie opracować jakiejś technicznej koncepcji, która byłaby odpowiedzią na pojawiające się pytania o sposób poradzenia sobie z niepewnością przyszłości i uniknięcia w ten sposób planistycznych konfliktów. Współczesne społeczeństwo nie jest bowiem już takie jakie było pięćdziesiąt czy też sto lat temu i staliśmy się świadkami erozji tradycyjnych wartości. Jest to wynikiem przemian demograficznych (związanych z rozrostem miast, migracjami oraz starzeniem się społeczeństwa), przemian w technice (dających nowe impulsy dla ekonomicznego rozwoju, zwiększenia dostępności wielu dóbr dotychczas zarezerwowanych dla elit i powstania społeczeństwa masowej konsumpcji) oraz przemian środowiska życia człowieka coraz bardziej wystawianego na ryzyko zniszczenia nie tylko przez sąsiadów, z którymi przychodzi nam dzielić wspólną przestrzeń, ale przez bliżej nieokreślone nieodpowiedzialne jednostki działające na globalnej skali i trudne do przewidzenia sytuacje o o charakterze katastrofy. Przeobrażenia w kulturze i postawach moralnych prowadziły w kierunku społecznego przyzwolenia dla koncepcji „wszystko jest na sprzedaż” i ku dążeniom do „wytwarzania coraz to nowych potrzeb”. Społecznym paradoksem staje się „prywatny dostatek kontra publiczna nędza”<sup>170</sup>. W konsekwencji przejście od społeczeństwa przemysłowego do poprzemysłowego i informatycznego kieruje uwagę na przesunięcia akcentów z zagadnień efektywnego gospodarowania i oszczędzania na kwestie wartości moralnych społeczeństwa i motywacje jednostek.

Tutaj musimy powiedzieć, że zajmowanie się złożonymi przeobrażeniami rzeczywistości zawsze jest interesujące, gdy jednak dotyczy wartości decydujących o życiu wielkich zbiorowości ludzi i ich przetrwaniu, wówczas staje się problemem niebagatelnym i społecznie doniosłym. W kontekście obserwowanych zmian środowiskowych transformującej przestrzeni tak też widzimy problematykę konfliktu w planowaniu przestrzennym. Nieodwracalne zmiany zachodzące w środowisku człowieka, chociaż mają swe źródła w sferze kultury współczesnej cywilizacji, co jest obiektywnym i wygodnym wytłuczeniem, w rzeczywistości są niczym innym jak rezultatem naszej gospodarki przestrzennej. Dlatego wydaje się, że jest już najwyższy czas, aby inaczej spojrzeć na zagadnienia planowania przestrzennego - tego systemu odpowiedzialnego za zarządzanie zmianami w środowisku człowieka - i zapytać o jego zdolności do prawdziwie zrównoważonego rozwoju miast i regionów, zdolności uświadomionej obserwowanymi w skali globalnej zagrożeniami w relacji człowiek-środowisko<sup>171</sup>:

- Zmianą klimatu w wyniku emisji gazów do atmosfery, co nakazuje zwrócić uwagę na towarzyszące zmianom strukturalnym zagadnienia efektywności energetycznej i poszanowania energii
- Utratą bioróżnorodności środowiska w wyniku niszczenia wielu gatunków i ich habitatów, co nakazuje więcej uwagi poświęcać ochronie krajobrazów, w tym w polityce rolnej i politykach regionalnych
- Utratą zdrowia człowieka - w tym szczególnie biorąc pod uwagę zróżnicowanie społeczeństwa i sytuację określonych grup społecznych (na przykład dzieci) w wyniku różnych środowiskowych zagrożeń, co nakazuje zweryfikować obowiązujące standardy w zakresie ochrony jakości powietrza, wody, ochrony przed hałasem
- Generowaniem odpadów przez ekonomiczny wzrost, co nakazuje więcej uwagi poświęcić ponownemu wykorzystaniu produktów odpadowych i zintegrowanej polityce ochrony zasobów naturalnych.

<sup>170</sup> Sformułowanie J.K. Galbraitha cytowane w: Szczepański M.: Teorie zmian społecznych. Uniwersytet Śląski, Katowice 1990, s. 85.

<sup>171</sup> Por.: Propozycje Komisji Europejskiej zawarte w tak zwanym Szóstym Programie Działania pod nazwą „Środowisko 2010: Nasza Przyszłość, Nasz Wybór”.

Widać jak konflikty i zagrożenia o skali globalnej tworzą poważne ryzyko dla jednostek i społeczeństw. Globalna skala wymienionych zagrożeń powinna porażać swym ogromem i zdecydowanie mobilizować ludzką myśl wokół ich wielkich kosztów, rozumianych w pierwszej kolejności jako koszty powstające z niesprawnie działających w społeczeństwie instytucji. Tymczasem często słyszymy stawiane pytania: jak sprawić, żeby ludzie byli lepsi i chcieli działać bardziej zgodnie dla wspólnego dobra? Jest to złe postawione pytanie! W gruncie rzeczy nie chodzi o to, aby udoskonalać ludzkie istoty, ale o to, aby ulepszać społeczne instytucje<sup>172</sup>. Dotyczy to także planowania przestrzennego jako sfery polityki i rządzenia.

Zagrożenia realnymi konfliktami w skali regionalnej i lokalnej wiązane są przede wszystkim z większymi inwestycjami infrastrukturalnymi. Od planowania przestrzennego żąda się wówczas wykonania prognoz przeobrażeń środowiska pod wpływem działalności człowieka i ocen oddziaływania inwestycji na środowisko, dokumentacji ekofizjograficznej wskazującej przyrodnicze ograniczenia użytkowania terenu, formułowania zaleceń uwzględniających wymagania ochrony środowiska itp. Jednakże wszelkie działania idące w tym kierunku, traktujące relacje człowiek–środowisko jedynie w sposób formalny i wyizolowany z szerszego społecznego kontekstu, pozostają zwykle niewiele znaczącą „papierową dokumentacją” zalegającą na półce. W istocie przecież dziś to nie jakieś wybrane pojedyncze inwestycje tworzą największe zagrożenie dla środowiska i dla nas samych, ale to sami ludzie poprzez dokonywane życiowe wybory i codzienne decyzje oraz styl życia wpływają na stan środowiska i zagrożenie konfliktami. Potrzebna jest nie tylko większa świadomość ekologiczna społeczeństwa ale i instytucjonalne warunki mobilizujące ludzi do zrewidowania ich stosunku do środowiska, w którym żyją i tym samym wzmocnienia tożsamości miejsc.

Występowanie konfliktów w planowaniu przestrzennym jest ściśle związane z dążeniami do bardziej trwałego i zrównoważonego rozwoju miast i regionów. W Unii Europejskiej ten generalny kierunek znalazł swój realny wyraz w tak zwanym Piątym Programie Działania, zatytułowanym „W kierunku Zrównoważonego Rozwoju”, który został przyjęty 1 lutego 1993 roku<sup>173</sup>. W świetle tego Programu, cechami zrównoważonego rozwoju są:

- utrzymanie najogólniej rozumianej jakości życia
- utrzymanie ciągłego dostępu do zasobów naturalnych
- unikanie trwałego zniszczenia środowiska
- uważanie za zrównoważony takiego rozwoju, który zaspokaja potrzeby obecne bez niszczenia przyszłych generacji do zaspokojenia ich własnych potrzeb.

<sup>172</sup> Por.: Przedstawienie tej kwestii w odniesieniu do rozumienia pojęcia partycypacji w: Warburton D., 2000. Por.: Przedstawienie tej kwestii w odniesieniu do zachowania gatunku i stworzenia godziwych warunków życia przyszłym pokoleniom [w:] Parteka T.: Planowanie strategiczne rozwoju zrównoważonego. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1997, s.13 (Apel Warszawski Pierwszego Światowego Kongresu Uniwersalizmu): „Podstawowym problemem jest zmiana instytucji i mechanizmów ekonomicznych – uwzględniająca możliwe wszystkie społeczne i przyrodnicze koszty działalności ludzkiej. Konieczne jest stworzenie społecznych oraz naukowo-technicznych podstaw dalekowzroczności i dzielenia efektów wspólnej pracy proporcjonalnie do ekospołecznej użyteczności jej podmiotów”. Por.: Dyskusja dotycząca „nowego paradygmatu rozwoju kraju” [w:] J. Kołodziejcki (red.): Polska przestrzeń a wyzwania XXI wieku. Biuletyn KPZK PAN, z.176, Warszawa 1997. Między innymi J. Kołodziejcki mówi, że (op. cit. s. 6) istotą nowego paradygmatu jest „równoważenie rozwoju w warunkach wynikających z transformacji ustrojowej Polski i jej postępującej integracji z Unią Europejską oraz zależnych od nich wyzwań cywilizacyjnych XXI w. Wobec polskiej przestrzeni, jak też istotnych ograniczeń i zagrożeń osłabiających możliwości wykorzystania szans kształtowanych polską transformacją”.

<sup>173</sup> The Fifth Environmental Action Programme of the European Community „Towards Sustainability”, European Commission, 1993.

Podejście to wspierają dwie główne zasady:

- integracja wymiaru środowiskowego we wszystkich większych obszarach polityki
- zastępowanie podejścia opartego na rozkazywaniu i kontroli, podejściem opartym na dzieleniu odpowiedzialności pomiędzy różnych aktorów, którzy podzielają uzgodnione metody działania. Pośród siedmiu głównych tematów i zadań, do których jest adresowana strategia zrównoważonego rozwoju, wymienia się środowisko przestrzenne (urban environment), a pośród siedmiu instrumentów polityki także „sektorowe i przestrzenne planowanie”.

Nowy, Szósty Program Działania Unii Europejskiej na lata 2001-2010, zatytułowany Nasza Przyszłość, Nasz Wybór<sup>174</sup>, ujmuje w sposób szeroki i strategiczny politykę środowiskową Unii Europejskiej, identyfikując cztery priorytetowe obszary:

- Zmiana klimatu
- Przyroda i bioróżnorodność
- Środowisko i zdrowie
- Zasoby naturalne i odpady.

Program poszukuje nowych i innowacyjnych instrumentów odpowiadających złożoności współczesnych środowiskowych wyzwań. Znamienne jest, że poszukuje się przy tym przede wszystkim bardziej uczestniczącego podejścia w formułowaniu polityki przestrzennej, które rozwija u uczestników procesów planowania głębokie poczucie odpowiedzialności za środowiskowe rezultaty działań. Ten sposób podejścia do relacji człowiek–środowisko stanowi wprowadzenie do systemowego zarządzania środowiskiem (Environmental Management Systems – EMS), w którym co prawda nie porzuca się prawnych instrumentów regulacji zmianą, ale bardziej efektywne użycie regulacji dostrzega się przede wszystkim w bardziej uczestniczącym podejściu do kształtowania polityki. W tym sensie Nowy Program Działania podkreśla znaczenie włączania obywateli i biznesu do procesów decyzyjnych w sposób bardziej innowacyjny. Za charakterystyczne cechy nowej polityki w odniesieniu do środowiska człowieka uznaje się zatem przede wszystkim:

- szeroki dialog (administracje, organizacje pozarządowe, wspólnoty biznesowe) i udział w pracy z głównymi aktorami (stakeholders) na podstawach naukowych,
- naukowe podstawy i ekonomiczne oceny,
- metodologie i kryteria oceny zrównoważonego oddziaływania,
- monitoring na bazie mierników.

Motywnym przewodnim tej strategii zrównoważonego rozwoju jest dążenie do większej efektywności wykorzystania zasobów. W tym ujęciu pokonywanie barier ekonomicznego wzrostu, powinno dla biznesu oznaczać: niższe koszty, nowe rynki i konsumentów, którzy mają mniej odpadów do składowania, -a to oczywiście będzie pomagać środowisku<sup>175</sup>.

Komitet Regionów Unii Europejskiej w swej opinii z 3 czerwca 1999 roku na temat zrównoważonego przestrzennego rozwoju w Unii zwrócił uwagę na cztery szerokie tematy, które promują bardziej zrównoważony rozwój<sup>176</sup>:

- **wzmocnienie ekonomicznej prosperity i zatrudnienia w miasteczkach i miastach,**
- **promowanie równości, społecznego włączenia i regeneracji terenów miejskich,**
- **ochrona i poprawa stanu środowiska miejskiego: w kierunku lokalnego i globalnego zrównoważenia,**

<sup>174</sup> The Sixth Environment Action Programme of the European Community 2001-2010 „Environment 2010: Our Future, Our Choice”. European Commission, 2001.

<sup>175</sup> Z wypowiedzi Pani Komisarz Wallstrom.

<sup>176</sup> Opinion of the Committee of the Regions of 3 June 1999 on The European Commission's Communication „Sustainable urban development in the European Union: a framework for action”. Brussels 18 June 1999.

- **promowanie oddziaływania publicznego i dobrej miejskiej administracji.**

Jak stwierdzono w konkluzji cytowanego dokumentu, sukces polityki przestrzennej zależy od aktywności samych miast, których własne działania – na zasadzie subsydiarności – muszą w sposób naturalny być wspierane przez politykę rządów krajowych i politykę Unii Europejskiej. Wynika stąd kluczowe znaczenie zintegrowanych planów rozwoju regionów miejskich – dużych miast z ich regionalnym otoczeniem – jako podstawowego instrumentu miejskiej polityki przestrzennej. Kieruje to uwagę na związek między dużymi miastami, regionami i terytorium Unii Europejskiej, w którym miasta – szczególnie duże – są postrzegane jako generatory ekonomicznego wzrostu i zrównoważonego rozwoju Europy. Spójrzmy zatem na niektóre zagadnienia spośród zasygnalizowanych powyżej czterech szerokiego tematu<sup>177</sup>.

**Wzmocnienie ekonomicznej prosperity i zatrudnienia w miasteczkach i miastach** jest niezbędne w celu sprostania wielkiemu współczesnemu wyzwaniu, jakim jest zapewnienie spójności społecznej i ekonomicznej. Powinno to znaleźć swój wyraz w zintegrowanej gospodarce miejskiej. W opinii Komitetu Regionów polityka miejska Unii Europejskiej musi mocno wspierać rolę dużych miast jako centrów innowacji i twórczości. Ma to decydujące znaczenie dla konkurencyjności Europy jako całości. Poprzez sieć powiązań pomiędzy miastami różnej wielkości, konkurencję i współpracę innowacje rozprzestrzeniają się na inne centra i do regionów otaczających duże miasta. Z tego też punktu widzenia za istotne uważa się, aby mniejsze miasta rozwijały funkcjonalne powiązania z otaczającymi je obszarami wiejskimi. Gdy nowe technologie komunikacji umożliwiają pracę na odległość (tak zwana telepraca), tym bardziej wzrasta znaczenie takiej polityki miejskiej, która będzie wzmacniać interakcje między miastami. Z tego też punktu widzenia **komplementarny rozwój miast i obszarów wiejskich** musi być widziany jako promujący właściwie zintegrowany przestrzenny rozwój. Fundusze strukturalne – jako główny instrument oddziaływania Unii dla promocji prosperity i zatrudnienia – wspierają lokalną autonomię i partnerstwo.

Obecnie, gdy problem zatrudnienia zajmuje pierwsze miejsce wśród najbardziej palących współczesnych problemów, zagadnienie to musi znaleźć swoje równie wysokie miejsce w polityce miejskiej i planowanych programach zatrudnienia. W ten sposób transfer nowych technologii dynamizujący życie w miastach jest postrzegany jako potencjalnie wzmacniający lokalną demokrację. Lepszy dostęp do informacji i wymiana informacji traktowane są jako wspierające interakcje między obszarami miejskimi i wiejskimi. Stąd też zgłaszany jest postulat, aby **polityka miejska i polityka społeczeństwa informacyjnego** były **studiowane jako jedno zagadnienie**, mające przestrzenny wymiar.

Spółczesne społeczeństwo informacyjne jest społeczeństwem ciągle uczącym się. Innowacyjne i „uczące się miasta” dają obywatelom podstawę do ekonomicznej prosperity i zatrudnienia. Tworzą warunki dla wzrostu konkurencyjności miast. Stąd też znaczenie przypisywane aktywnej współpracy tak pomiędzy miastami, jak i ich organizacjami i instytucjami (uniwersytety i instytucje kultury i badań naukowych).

**Promowanie oddziaływania publicznego i dobrej miejskiej administracji** należy do kluczowych zagadnień strategii i polityki rozwoju, gdyż w dużej mierze to od decyzji instytucji i zdolności układów administracyjnych do koordynacji różnych działań politycznych, w tym od zrozumienia współzależności istniejących między zagadnieniami

<sup>177</sup>W dalszej części tego rozdziału przytaczamy obszernie opinie Komitetu Regionów Unii Europejskiej przedstawione w dokumencie pt.: The European Commission's Communication „Sustainable urban development in the European Union: a framework for action”.

ekonomicznymi, społecznymi i środowiskowymi, zależy możliwość osiągnięcia zrównoważonego rozwoju.

Jak podkreśla to Komitet Regionów Unii Europejskiej, dobre rządzenie miejskie wymaga rozwiniętego poczucia obywatelskiego, które sprzyja oddolnemu podejściu do polityki rozwoju i tworzenia wspólnot bardziej harmonijnych. **Pełne uczestnictwo członków wspólnoty jest kluczowe dla lepszego zaspokajania lokalnych potrzeb, oszczędniejszego wykorzystania funduszy i przez to wzmacnia wspólnoty.** Służy temu mechanizm konsultacji publicznych, zbieranie opinii obywateli, organizowanie dyskusji publicznych itp., pod warunkiem że jest konstruktywne i reprezentatywne.

Wspieraniu polityki lokalnych władz służą **lokalnie specyficzne mierniki jakości budowane w dostosowaniu do dostępnych danych.** Jak jest to zauważane, jakościowe oceny środowiska człowieka – wykraczając poza tradycyjne ilościowe mierniki jakości życia oparte na informacji dotyczącej gęstości zaludnienia obszaru, wielkości dochodu narodowego przypadającego na mieszkańca, odsetka bezrobocia – w sposób zdecydowanie pełniejszy oddają zróżnicowanie społeczeństwa.

Wyzwaniem pozostaje **zapewnienie koordynacji między wdrażaniem publicznej polityki i lokalnymi priorytetami.** Jest to możliwe poprzez rozwijanie partnerskich stosunków i szeroką partycypację w planowaniu przestrzennym. Gdy podmiotem planowania przestrzennego jest pluralistyczne społeczeństwo, stwierdzenie to nakazuje widzieć wielopoziomą strukturę społecznej rzeczywistości złożonej z: ludzi (ludzkie jednostki), wspólnot (grupy interesów i społeczności terytorialne), społeczeństwa (instytucji), to dla polityki planowania przestrzennego oznacza to między innymi:

- przyzwolenie na oddolne wypracowywanie przez grupy robocze kierowane przez czynniki społeczne: diagnozy stanu terytorium, identyfikowanie problemów, opracowanie kierunków polityki przestrzennej i planów terytorialnych,
- udział polityków w społecznym wypracowaniu dokumentów planistycznych,
- budowanie terytorialnej tożsamości i wspólnej wizji dynamiki terytorialnej.

**Promowanie równości, społecznego włączenia i regeneracji terenów miejskich** odzwierciedla dążenie do rozwiązywania problemów społecznego wykluczenia poprzez zintegrowaną politykę łączącą cele społeczne (społeczna równość), ekonomiczne (ekonomiczna konkurencyjność) i środowiskowe (ochrona i kształtowanie środowiska). Potrzebne jest **partnerstwo w procesach decyzyjnych** tak między jednostkami tego samego poziomu polityki (między miastami), jak i między poziomami polityki, obejmujące wówczas działania na poziomie lokalnym, krajowym i na poziomie Unii Europejskiej. Wspieranie partnerskich stosunków jest więc traktowane przez Unię Europejską przede wszystkim jako budowanie na poziomie lokalnym zdolności do rozwiązywania strukturalnych problemów. Jak jest to podkreślane, niezbędne jest przy tym, aby oddolne podejście do zmiany oparte było na działaniach adresowanych do konkretnego obszaru i obejmujących cały przekrój społeczeństwa – wszystkie grupy społeczne – na zasadach partnerskich.

**Potrzebne osiągnięcie zrównoważonej regeneracji obszarów i przez to większej integracji społeczeństwa obejmuje w równym stopniu największe skupiska ludności miejskiej, jak i obszary wiejskie.** Dlatego niezbędna jest wymiana doświadczeń i współdziałanie władz lokalnych i regionalnych, odpowiedzialnych za wdrażanie polityki krajowych i innych.

**Ochrona i poprawa stanu środowiska miejskiego: w kierunku lokalnego i globalnego zrównoważenia** łączy dążenie do bardziej zrównoważonego rozwoju z dążeniem do ograniczania negatywnego oddziaływania funkcji miejskich na środowisko. Miasta odgrywają zasadniczą rolę we wdrażaniu tych celów i w opinii Komitetu Regionów Unii Europejskiej wyzwaniem jest dla nich integracja polityki środowiskowej z innymi politykami



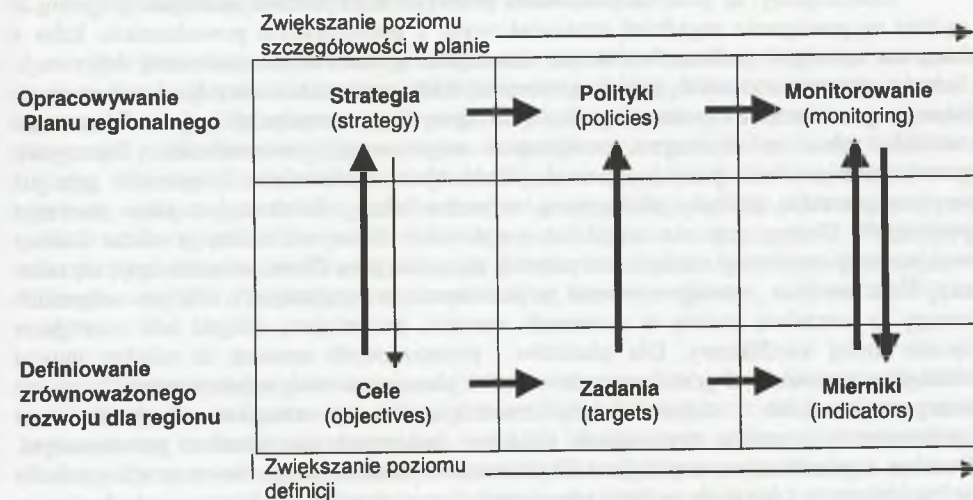
tworzonymi na wszystkich administracyjnych szczeblach w taki sposób, aby móc odnosić z tego tytułu dodatkowe korzyści. Jak dobrze bowiem wiemy, wdrażanie prawa ochrony środowiska i tym samym zapewnienie wdrażania unijnych dyrektyw i przepisów ustaw krajowych stawia władze miejskie w sytuacji konfliktowej, której rozwiązanie wymaga szerokiego współdziałania administracji lokalnej z innymi aktorami procesów decyzyjnych.

Polepszanie stanu środowiska miejskiego obejmuje działanie w ekosystemach i zarządzanie nimi w kierunku utrzymywania ich w równowadze. Wiąże się z promowaniem technologii redukujących emisje szkodliwych substancji do środowiska. W tym względzie z uwagi na masowość współczesnej motoryzacji i jej silne oddziaływanie na środowisko koniecznością staje się promocja transportu publicznego i wspieranie jego konkurencyjności. Jak często jest to obecnie w wielu miejscach podkreślane, **powiązanie planowania publicznego transportu z polityką użytkowania terenu jest ważnym środkiem redukcji emisji gazów cieplarnianych.**

Jako reakcja na wzrastające zewnętrzne presje na środowisko władze rozpoznały, że muszą brać na siebie obowiązek dbania o to, aby środowisko było bardziej czyste. Stąd też tam, gdzie ta świadomość istnieje, również władze lokalne i regionalne dbają o jakość środowiska, promują „zielone” publiczne polityki i myślenie kategoriami cykli życia. W ten sposób narzucając sobie pewne ograniczenia, miasta promują siebie jako „ekologiczne”, „czyste” i „zdrowe”, co pozwala im osiągać przewagę konkurencyjną nad otoczeniem. W dobrze pojętym interesie władz regionalnych jest wspieranie takiego ruchu i „etykietowanie” „produktów” osiągających pożądane i dobrze zdefiniowane standardy jakościowe. **Zarządzanie jakością staje się poważnym wyzwaniem dla władz.** Edukacja i kształtowanie świadomości ekologicznej obywateli, włączanie ludzi w procesy decyzyjne dotyczące ich środowisk, promocja jakości przestrzeni publicznych i określanie standardów jakościowych w tym zakresie, oceny oddziaływania na środowisko i audyty, kontrola i regulacja, nadawanie certyfikatów jakości to tylko niektóre z pożądanych działań w tym zakresie.

**Promowanie oddziaływania publicznego i dobrej miejskiej administracji** należy do kluczowych zagadnień strategii i polityki rozwoju, gdyż w dużej mierze od decyzji instytucji i zdolności układów administracyjnych do koordynacji różnych działań politycznych, w tym od zrozumienia współzależności istniejących między zagadnieniami ekonomicznymi, społecznymi i środowiskowymi, zależy możliwość osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Jak podkreśla to Komitet Regionów Unii Europejskiej, **pełne uczestnictwo członków wspólnoty jest kluczowe dla lepszego zaspokajania lokalnych potrzeb, oszczędniejszego wykorzystania funduszy i przez to wzmocnienia wspólnoty.**

Wspieraniu polityki lokalnych władz służą **lokalnie specyficzne mierniki jakości budowane w dostosowaniu do dostępnych danych.** Jak jest to zauważane, jakościowe oceny środowiska człowieka - wykraczając poza tradycyjne ilościowe mierniki jakości życia oparte na informacji dotyczącej gęstości zaludnienia obszaru, wielkości dochodu narodowego przypadającego na mieszkańca, odsetka bezrobocia - w sposób zdecydowanie pełniejszy oddają zróżnicowanie społeczeństwa.



Rys.10. Relacje między przygotowaniem planu i kryteriami ocen (według praktyki angielskiej<sup>178</sup>)

Fig.10. Relations between the preparation of plan and the criteria of evaluation (according to English practice)

#### Objaśnienia:

**Cel (objective):** Stwierdzenie, co jest zamiarem polityki lub serii powiązanych ze sobą polityk oraz w jaki sposób powinno być to osiągnięte, wyszczególniając pożądany kierunek zmiany w regionalnych trendach i uwarunkowaniach

**Zadanie (target):** Cel, który poszukuje określonego pożądanego zakończenia w określonym czasie

#### Miernik

**(indicator):** Wskaźniki zmienne w czasie i zdefiniowane przez odniesienie do zadań

<sup>178</sup> Good practice guide on sustainable appraisal of regional planning guidance. UK Department of the Environment, Transport and the Regions, 2000 (17 Oct.), (Figure 3). Ministerstwo Środowiska, Transportu i Regionów Rządu Wielkiej Brytanii rekomenduje – zgodnie z zaleceniami Unii Europejskiej - dokonywanie ocen oddziaływania określonych planów i programów na otoczenie w celu określenia, w jakim zakresie wdrażanie strategii lub planu pozwoliłoby osiągnąć cele środowiskowe, ekonomiczne i społeczne, przez co może być definiowany zrównoważony rozwój. Dokonywane oceny ujawniają istniejące i potencjalne konflikty, a informacja o nich zasila proces tworzenia strategii lub planu.

W subregionach identyfikowane są potencjalne lokalizacje o strategicznym znaczeniu, które definiuje się w kategoriach:

- skali (wyrażanej na przykład liczbą mieszkańców, hektarów terenów pod nowe miejsca pracy, hektarów do zalesienia lub ton składanych odpadów),
- położenia (wyrażanego na przykład bliskością lokalizacji do określonego miasta, identyfikowanego w kwadrancie lub korytarzu określonym cechami infrastruktury bądź topografii),
- formy (wyrażanej na przykład jako tereny regeneracji, tereny nowego rozwoju peryferyjnego lub węzły na korytarzach transportowych).

Konstruowanie parametrów wyboru ma pomóc w sterowaniu zmianą w regionie i generowaniu takich kierunków przestrzennego zagospodarowania, które spośród alternatywnych propozycji respektują zasady zrównoważonego rozwoju.

Dostrzegamy, że polityka planowania przestrzennego promuje ekologiczny rozwój w nadziei na powiązanie zagadnień środowiskowych z gospodarczym powodzeniem, które z kolei ma rozwiązać problem bezrobocia i związane z nim kwestie społecznej deprecjacji. Jednakże dostrzegamy także, jak jej rezultaty są dalekie od spodziewanych, co wskazuje, że istnieją ograniczenia dla tworzenia polityki zintegrowanej, to znaczy zdolnej do efektywnego radzenia sobie ze złożonymi problemami współczesnej rzeczywistości. Planowanie przestrzenne powinno pomóc poprawić jakość życia społeczności, tymczasem gdy już wspiera generalną politykę ekologiczną, wówczas także odbierane jest jako „tworzące problemy”. Dlatego gdy nie ulega już wątpliwości, że to od zmian w sferze kultury współczesnej cywilizacji zależy nasza przyszła egzystencja na Ziemi, wówczas staje się także oczywista potrzeba „nowego myślenia w planowaniu przestrzennym”. Dla nas wszystkich znaczy to potrzebną zmianę w systemach wartości, pozwalającą osiągać cele rozwoju w sposób mniej konfliktowy. Dla planistów przestrzennych oznacza to między innymi niezbędne wzmocnienie podstawowych wartości planowania wraz z jednoczesną nową ich interpretacją, która odpowiadałaby zmieniającym się warunkom funkcjonowania społeczeństwa i nowym wyzwaniom stojącym dziś przed planowaniem przestrzennym. Oznacza to potrzebne nowe podejście do planowania przestrzennego. Nowy sposób myślenia w zasadniczych kwestiach polityki planowania przestrzennego zgłaszany jest obecnie w najbardziej liczących się europejskich gremiach i widoczny w ich dokumentach<sup>179</sup>.

Przykładowo, zgłaszane jest potrzebne nowe myślenie o „mieście i społeczeństwach jako otwartych systemach, środowisku społecznym i symbolicznej tożsamości”<sup>180</sup>. W tym ujęciu jest to więcej niż „fizyczna organizacja środowiska”. W tej koncepcji polityka przestrzenna powinna być ukierunkowana na tworzenie „powiązań”, których sens wybiega poza poszukiwanie wielofunkcyjnych układów osiedli, czy też poza takie pojęcia, jak „zintegrowana władza” lub „wspólne myślenie”, które znajdujemy w strategiach zarządzania przestrzenią. W przeciwieństwie do takiego podejścia tutaj podkreślane jest znaczenie całości relacyjnych powiązań i znaczenie dla tych powiązań „miękkiej infrastruktury”. Uzasadnia to zgłaszana potrzeba odejścia od racjonalnego planowania przestrzennych układów (comprehensive planning). W założeniu interwencje polityki przestrzennej powinny skupiać się na „sferze publicznej”, która jest co najmniej tak bardzo przestrzenią społeczną i przestrzenią demokratyczną, jak i przestrzenią fizyczną.

W wielu miejscach zwraca się obecnie uwagę na potrzebne „nowe myślenie” o sposobach sprawowania władzy i tworzenia instytucjonalnych procesów i mechanizmów zapewniających powiązania między obszarami i poziomami polityki, tym samym pozwalające redukować konflikty. Dyskusja na ten temat prowadzi nas do takiego modelu rządzenia, który charakteryzuje się potrzebną nową kulturą organizacji władz, bo tylko w taki sposób systemy planowania przestrzennego mogą zapanować nad konfliktem.

<sup>179</sup> Por.: A new vision for planning delivering sustainable communities, settlements and places „Mediating Space – Creating Place”. The need for action. Royal Town Planning Institute (RTPi), London 27 June 2001; New Charter of Athens 1998; ESDP - European Spatial Development Perspective. Towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union (agreed at the informal Council of Ministers responsible for development for spatial planning in Potsdam, May 1999). European Commission, Luxembourg 1999; Towards a new role for spatial planning. Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), Paris 2001; European Sustainable Cities and Towns Campaign (ESCTC), 1994, Charter of European Cities and Towns Towards Sustainability (The Aalborg Charter) 27 May 1994; The Lisboa Action Plan: from Charter to Action (Second European Conference on Sustainable Cities & Towns. Environmental Planning and Development and The International Council for Local Environmental Initiatives (EURONET/ICLEI), Lisboa 8 October 1996; Athens Declaration for Healthy Cities (The International Healthy Cities Conference, 23 June 1998). World Health Organization (WHO), 1998; The Global Campaign for Good Urban Governance. Report on the „Inclusive Cities Database” Draft 0. UN-Habitat (HABITAT), December 2000; European Governance. A white paper. Commission of the European Communities (EC), Brussels, 25.07. 2001.

<sup>180</sup> Healey P., 2000, Connected cities. s. 57 [w:] Town and Country Planning, vol. 69, no 2., s.55-57.

## 2. Ograniczenia planowania użytkowania terenu

Do władz sektora publicznego adresowane są niełatwe zadania dotyczące osiągania rozwoju bardziej zrównoważonego. Idealistyczne podejście kieruje uwagę na wartości zawarte w ideologii planistycznej. W praktyce przewyciężenie sprzeczności rozwojowych przyjmuje postać innowacyjnego – racjonalno-pragmatycznego - podejścia do konfliktu i zmiany. Wymaga formułowania i wdrażania innowacyjnej polityki. Nie jest to jednak warunek wystarczający do osiągania bardziej zrównoważonego rozwoju. Sukces wydaje się zależeć od uwzględnienia czynników, które z pewnością nie mieszczą się w tradycyjnym warsztacie planistycznym. Tezę tę zdają się potwierdzać badania prowadzone w regionie Cascadia – szybko urbanizującym się zespole miast Vancouver-Seattle - w Kanadzie<sup>181</sup> (por. tabl. 7).

Trendy urbanizacyjne sugerują, że wraz ze wzrostem liczby ludności wzrastają także: ruch uliczny, zanieczyszczenia, deficyt infrastruktury. W rezultacie ze wzrostem miasta kojarzone są trudności w utrzymaniu wysokiej jakości życia zbiorowości regionalnej. Towarzyszy temu wzrost zagrożenia realnymi konfliktami. Planistyczna ideologia wskazuje na określone wartości, od których uwzględniania uzależnia możliwość tworzenia bardziej harmonijnych środowisk człowieka. Model bardziej zrównoważonego miasta jest planowany jako taki, który będzie bardziej:

- „zwarty” – wywołujący mniejsze presje miasta na otoczenie,
- „kompletny” - redukujący segregację użytkowania terenu i odległości do pokonania,
- „konserwatorski” - chroniący szczególnie wrażliwe na zmiany tereny i ich otoczenie,
- „komfortowy” - tworzący publiczne przestrzenie wygodne dla pieszych,
- „skoordynowany” - oparty na regionalnej strategii zorientowanej na wartości,
- „współpracujący” - angażujący ludzi w decyzje wpływające na ich przyszłość.

Wymienionych sześć planistycznych zasad zrównoważonego przestrzennego wzrostu miasta i regionu jest przepełnionych wiarą w możliwość opanowania żywiołowych zmian w szybko urbanizującym się regionie, powstrzymania degradacji środowiska człowieka i w ten sposób stworzenia atrakcyjnego środowiska życia ludzi. Istnieją jednak wątpliwości czy rzeczywiście ludzie chcą żyć w społecznościach bardziej „zwartych” i „kompletnych”. Krytyczne kwestie dla możliwości tworzenia harmonijnych miast – jakie istnieją w dyskusji o zrównoważonym rozwoju regionu - to ich: rynkowość (marketability), polityczna żywotność (political viability), ekonomiczna praktyczność (economic practicality), korzyści środowiskowe (environmental benefits). Dlatego w poszukiwaniach możliwości realizacji bardziej harmonijnego regionu większą wagę przywiązuje się do badania miejsc, które osiągają sukcesy bądź porażki w tworzeniu modelu harmonijnej urbanizacji, niż do samych planistycznych zasad. Zdaje się to wskazywać na ograniczone możliwości osiągania bardziej zrównoważonego rozwoju jedynie przez bardziej rygorystyczne przestrzeganie planistycznych zasad „dobrego warsztatu urbanisty”.

<sup>181</sup> Opisany dalej projekt demonstracyjny został uruchomiony przez Międzynarodowe Centrum Harmonijnych Miast (z siedzibą w Vancouver, Kanada) i dotyczy regionu Cascadia – szybko urbanizującego się zespołu miast Vancouver-Seattle. Badano reakcje planowania przestrzennego na procesy urbanizacji w regionie. Źródło: Pivo G.: Toward sustainable urbanization on Mainstreet Cascadia. International Centre for Sustainable Cities ICSC, Publication no 3, Vancouver 1995.

*Konflikt w planowaniu przestrzennym na podstawie analizy zasad planistycznych zidentyfikowanych w regionie „Mainstreet Cascadia” (Kanada)*

Konflikt w planowaniu przestrzennym -cel planistyczny i charakterystyka konfliktu-	Rozwiązanie konfliktu -zadania publicznej polityki-
<p><b>Zwartość</b> Bardziej zwarty wzrost miast pomaga redukować utratę terenów rolnych i leśnych (a przy tym jest także korzystny dla gospodarki rolnej i leśnej). Jednakże są wątpliwości czy ludzie chcą żyć w bardziej zwartych wspólnotach (preferencje mieszkaniowe dotyczące gęstości zabudowy). Ponadto, większe skupienie i wyższa intensywność użytkowania terenu są także niekorzystne dla użytkowników - ograniczanie podaży terenów (wysokie ceny gruntów budowlanych).</p>	<p>Polityka publiczna powinna:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• wspierać bardziej zwarty wzrost osiedli o wysokiej jakości przestrzeni publicznych oraz</li> <li>• regenerować tereny zdegradowane w miastach i tym samym zwiększać podaż terenu, przyczyniając się do obniżania jego ceny.</li> </ul>
<p><b>Kompletność</b> Lepsza równowaga między pracą i siłą roboczą daje mieszkańcom miasta szansę znalezienia pracy bliżej domu i odnosić z tego tytułu korzyści. Podobnie lepsza równowaga między pracą, mieszkaniem i usługami daje szansę na ograniczenie dalekich dojazdów do pracy, dodatkowo pogarszających stan środowiska. Jednakże rynek organizuje przestrzeń w sposób odmienny, z tendencją do tworzenia osiedli sypialni (spolaryzowany rozwój), koncentracji miejsc pracy (dla korzyści aglomeracyjnych) oraz kształtowania wysokich cen terenu, co uniemożliwia realizację dostępnego budownictwa mieszkaniowego w sąsiedztwie koncentracji miejsc pracy.</p>	<p>Polityka publiczna powinna:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• powiązać centra miejsc pracy z potencjalnymi terenami mieszkaniowymi na bardziej odległych lokalizacjach o tańszych gruntach oraz</li> <li>• wspierać mieszane użytkowanie terenu, wzmacniające spójność między kapitałem i pracą.</li> </ul>
<p><b>Konserwacja</b> Wzrost miejski powinien być ograniczony wewnątrz i w otoczeniu terenów o środowisku wrażliwym, tak aby chronić ekologiczne funkcje terenu i jego wysokie walory, a w przypadku terenów powodziowych lub geologicznie niebezpiecznych także chronić zdrowie i bezpieczeństwo publiczne. Jednakże wielu właścicieli, szczególnie w rejonach wiejskich, uważa, że ochrona ogranicza ich i tworzy koszty, które nie są rekompensowane. Dlatego domagają się znalezienia równowagi między korzyściami i kosztami realizowanej ochrony oraz sprawiedliwego rozłożenia kosztów ochrony pomiędzy właścicieli gruntów i ogół podatników.</p>	<p>Polityka publiczna powinna:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• chronić miejsca wrażliwe dla nich samych oraz</li> <li>• stosować różne instrumenty pozwalające znaleźć równowagę między korzyściami odnoszonymi z ochrony i kosztami: podatki, wykup terenu, zagospodarowanie związane, zagospodarowanie z przekazaniem praw itp.</li> </ul>

<p><b>Komfort</b> Ważne jest tworzenie przestrzeni wygodnych dla pieszych, gdyż są one nie tylko alternatywą dla ruchu samochodowego, ale dają mieszkańcom możliwość kontaktów z innymi ludźmi o innej kulturze, co zwiększa świadomość złożoności społeczeństwa. Przestrzeń publiczna wysokiej jakości spełnia ważną rolę, w tym aktywizuje ludzi. Jednakże właścicielom sklepów w takich terenach często przychodzi konkurować z wielkimi centrami handlowymi położonymi na obrzeżach miast, co znajduje odbicie w upadaniu wielu sklepów.</p>	<p>Polityka publiczna powinna:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• promować zagospodarowanie ulic pieszych wysokiej jakości, przyjaznych człowiekowi i redukujących uzależnienie od samochodu</li> <li>• wspomagać uczciwą konkurencję między sklepami i utrzymanie bardziej zdecentralizowanego handlu i usług oraz ich zróżnicowania, w tym poprzez niższe podatki</li> </ul>
<p><b>Koordinacja</b> Lepsza koordynacja powinna obejmować: /i/- skoordynowanie użytkowania terenu ze strategią transportową, /ii/- skoordynowanie planowania użytkowania terenu z planowaniem infrastruktury, a także skoordynowanie udzielania pozwoleń budowlanych z programowaniem inwestycji kapitałowych, /iii/- skoordynowanie planowania z wdrażaniem kontroli użytkowania terenu. Jednakże wiemy, że często brakuje sił i środków na koordynowanie działań.</p>	<p>Polityka sektora publicznego powinna:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• być aktywna w inicjowaniu, formułowaniu i wdrażaniu długofalowej polityki przestrzennej, w tym poprzez zintegrowane plany zagospodarowania przestrzennego oraz</li> <li>• gromadzić środki potrzebne do prowadzenia aktywnej gospodarki gruntami i polityki lokalizacyjnej</li> </ul>
<p><b>Współpraca</b> Miasta otwarte na współpracę angażują ludzi do procesu podejmowania decyzji w sprawach dotyczących ich przyszłości. W ten sposób unikają niepotrzebnych dyskusji i uzyskują potrzebne poparcie dla swoich działań, a przy tym wzmacniają lokalną społeczność. Dlatego ludzie powinni być włączani do poszukiwań wzajemnie korzystnych rozwiązań złożonych problemów i to w całym procesie planowania. Jednak wiemy, że tylko niewielka część wspólnoty angażuje się w partycypację, często kierując się bardzo wąskim interesem.</p>	<p>Polityka sektora publicznego powinna:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• zapewnić fundusze na tworzenie warunków dla społecznego dialogu w kwestiach jakości tworzonego środowiska oraz</li> <li>• zapewniać udział kluczowych aktorów w tym procesie, biorących udział aktywnie i świadomie</li> </ul>

Zródło: opracowanie autora według: Pivo G., 1995.

*Objaśnienia:* Tablica przedstawia zarysowany w tekście problem oraz rozszerzającą interpretację autora (Z.K.). Publiczna polityka planowania przestrzennego rozwiązuje konflikty o charakterze technicznym. W odniesieniu do poszczególnych zasad planistycznych pochylonym drukiem wskazuje się na bariery dla tworzenia lepszej polityki przestrzennej.

Tablica 8

Przestrzenny kontekst konfliktu

Geograficzna charakterystyka przestrzeni	Tematyczna specyfika konfliktu	Mierniki poziomu zagrożenia konfliktem
<p><b>OBRZEŻA MIEJSKIE</b></p> <p>-Obszary ekspansji przestrzennego rozwoju i zewnętrznych presji inwestycyjnych, dynamicznie rozwijające się, z rosnącą liczbą ludności i zatrudnienia w II i III sektorze gospodarki</p>	<p>Przydatność terenu do lokalizacji różnych funkcji oraz niższe koszty jego zagospodarowania niż w lokalizacjach śródmiejskich sprzyjają konkurencji między wielorakimi presjami użytkownika terenu, jak i między opozycyjnymi dążeniami typu rozwój-ograniczenie rozwoju.</p> <p>Kontekst tematyczny:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Potrzeby mieszkaniowe</li> <li>• Popyt na rekreację</li> <li>• Potrzeby makrohandlu i wspólnot lokalnych</li> <li>• Ochrona środowiska</li> </ul>	<p>Presja użytkownika terenu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dynamika rozwoju rynku nieruchomości</li> <li>• Poziom cen nieruchomości</li> <li>• Powierzchnia terenów opuszczonych</li> <li>• ...</li> </ul>
<p><b>OBSZARY WIEJSKIE</b></p> <p>-Obszary relatywnie oddalone od centrów miejskich, z występowaniem na większą skalę rolnictwa, ze zmiennym mieszanym udziałem sektora I i II gospodarki</p>	<p>Potrzeby gospodarki narodowej oraz narodowe priorytety ochrony dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego konkurują z zagadnieniami lokalnymi.</p> <p>Kontekst tematyczny:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Narodowe priorytety</li> <li>• Potrzeby inwestycyjne</li> <li>• Ochrona krajobrazu</li> <li>• Zmiana kulturowa</li> </ul>	
<p><b>OBSZARY ŚRODMIEJSKIE</b></p> <p>-Obszary miejskie pod wpływem zmieniających się warunków ekonomicznych i upadku tradycyjnego przemysłu, wyludniające się i opuszczone oraz wymagające regeneracji</p>	<p>Działania strategicznych inwestorów wspieranych przez centralny rząd konkurują z dążeniami lokalnych społeczności do kontroli procesu rewitalizacji terenów miejskich, a zagadnienia ekonomiczne przeciwstawiane są społecznym i środowiskowym.</p> <p>Kontekst tematyczny:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regeneracja</li> <li>• Konserwacja</li> <li>• Transport</li> <li>• Mieszkalnictwo</li> <li>• Zatrudnienie</li> </ul>	

Zródło: opracowanie autora według: Herington J., 1989, s.40.

**Objaśnienia:** Konflikt, z jakim planowanie przestrzenne spotyka się w praktyce, ma swój kontekst przestrzenny i w zależności od geograficznej charakterystyki położenia obszaru planistycznego w regionie zmienia się specyficzna tematyka konfliktu. Potencjalny konflikt w planowaniu przestrzennym jest możliwy do zidentyfikowania poprzez „mierzenie” zróżnicowanej geograficznie presji użytkownika terenu. Por.: European spatial development perspective. First official draft. Presented at the informal meeting of Ministers responsible for spatial planning of member states of the European Union. European Communities, 1997, Noordwijk, 9-10 June 1997, s. 42-43. Por. także: Ziobrowski Z.: Mierniki jakości przestrzeni miejskiej. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa 1992.

### 3. Obiektywne formalne uwarunkowania konfliktu

Chociaż polityka planowania przestrzennego od lat 70. ma zdecydowanie większą szansę na bycie efektywną i osiąganie sukcesu niż wcześniejsze planowanie, to ciągle jednak stoi przed poważnymi wyzwaniami, jakie charakteryzują obszary spontanicznego działania. Za negocjacjami i umowami kryją się wówczas często wcześniej niedostrzegane lub świadomie pomijane ograniczenia formalne planowania przestrzennego, tworzące organizacyjne ramy, w których mogą rozwijać się działania ludzi i ogólny kontekst konfliktu w planowaniu przestrzennym<sup>182</sup>. Obejmuje on uwarunkowania:

- prawne,
- administracyjne,
- organizacyjne,
- finansowe.

#### 3.1. Uwarunkowania prawne

W organizacji państwa muszą być przestrzegane ustawowe regulacje, a przymus w oczywisty sposób tworzy napięcia.

Dobrze wiemy, jak po roku 1970 na całym świecie ogromnie wzrosło znaczenie problematyki środowiskowej i przekonanie, że ochrona środowiska oraz korzystanie z jego zasobów muszą odbywać się na określonych warunkach. Polityka ochrony środowiska i wiele w tym zakresie standardów tworzonych na poziomie europejskim, a przyjętych jako normy obowiązujące w prawie krajowym, muszą być następnie wdrażane na poziomie lokalnym, jeśli nie mają pozostać „prawem martwym”. Jednak gdy przychodzi do wdrażania prawa ochrony środowiska, wówczas miasta stają wobec konfliktowych presji. Z jednej strony są one pod naciskiem wymagań respektowania dyrektyw i norm środowiskowych pochodzących z poziomu krajowego i europejskiego, z drugiej strony muszą one brać pod uwagę lokalne potrzeby. Za dyrektywami i normami stoi powszechne przekonanie, że wdrażanie prawa ochrony środowiska będzie wspierać osiąganie generalnych celów w obszarze zatrudnienia, regeneracji zdegradowanych terenów w mieście, poprawy stanu zdrowia i dostępności terenów. Tymczasem w praktyce miasta stają się prawdziwym polem bitwy w walce o wdrażanie celów środowiskowych krajowych i międzynarodowych<sup>183</sup>. Nie tylko zresztą miasta, ale także obszary wiejskie, gdzie stawiane jest pytanie o stopień, do jakiego planowaniu przestrzennemu powinno być dozwolone odwracanie potrzeb interesów ekonomicznych po to, aby wprowadzać ochronę środowiska i rekreację<sup>184</sup>. Realne konflikty społeczne towarzyszące planowaniu obszarów chronionych zdają się coraz częściej powstrzymywać władze przed rozszerzaniem prawnych form ochrony, w obawie o ... destabilizację rządów. Generalnie rzecz biorąc, nie ulega wątpliwości, że wybieralne władze nie mogą być obojętne na okazywane polityczne wsparcie przez swój elektorat.

#### 3.2. Uwarunkowania administracyjne

Struktura organizacji państwa, w tym planowania przestrzennego, tworzy wielopoziomą strukturę administracyjną, o różnych kompetencjach i priorytetach polityki

<sup>182</sup> Na znaczenie tego kontekstu organizacyjnego, w którym polityki mogą być przełożone na działania, zwracana jest obecnie szczególna uwaga. Por: Good practice guide on compliance and enforcement. Eurocities, 1997,

<sup>183</sup> Good practice on compliance and enforcement, 1997, s. 11.

<sup>184</sup> Robinson G.M., 1990, s. 403.

na różnych poziomach władzy, a wynikające stąd naturalne różnice sprzyjają powstawaniu napięć w polityce.

Dobrze wiemy, jak ze wzrostem znaczenia problematyki integracji europejskiej wzrosło znacznie polityki regionalnej i strategicznego planowania na poziomie regionalnym. W rozwoju regionalnym regiony stanowią kluczową płaszczyznę styku i powiązań „dynamiki odgórną” i sektorowej z „dynamiką oddolną” i terytorialną. Jednocześnie nieprecyzyjna natura regionalnej polityki przestrzennej, w tym relacje między instrumentami stosowanymi do programowania rozwoju a instrumentami planowania przestrzennego stają się źródłem wielu napięć<sup>185</sup>. Dlatego też między innymi stawiane jest pytanie o właściwe relacje między administracją rządową i samorządową, które są odpowiedzialne za ten sam obszar. Znamy także dobrze te sytuacje, w których restrukturyzacja wielkich państwowych przedsiębiorstw i przekształcenia własnościowe, na przykład w sektorze górnictwa, tworzą zagrożenia dla racjonalnej gospodarki przestrzennej w mieście i w regionie. Dlatego też stawiane są pytania, czy władza regionalna kierowana publicznym interesem nie powinna bardziej angażować się i interweniować w procesy restrukturyzacji przedsiębiorstw<sup>186</sup>.

### 3.3. Uwarunkowania organizacyjne

Podział zadań między jednostki organizacyjne państwa - ministerstwa i urzędy centralne oraz agencje - wynika z realizacji celów polityki państwa. Staje się on źródłem napięć wewnątrz tej organizacji.

Dobrze wiemy, że dysproporcje rozwoju między regionami, miastami, terytoriami, jak i ich częściami, ciągle utrzymują się na niemożliwym do przyjęcia wysokim poziomie, dlatego fakt ten wydaje się dawać wystarczające uzasadnienie dla polityki państwa ukierunkowanej na niwelowanie istniejących różnic i zwiększania liczby miejsc pracy, aby w ten sposób dążyć do eliminowania dysproporcji między obszarami silniejszymi i słabszymi ekonomicznie lub między obszarami centralnymi i peryferyjnymi. W niektórych przypadkach (na przykład w wiejskim otoczeniu dużych miast) powstaje jednak zagrożenie strukturalnymi zmianami niebezpiecznymi dla środowiska przyrodniczego i kulturowego oraz historycznych kulturowych krajobrazów. Napięcia tworzą różne sektorowe polityki adresowane do tego samego obszaru. W tym kontekście stawiane jest pytanie o stopień, do jakiego powinno być dozwolone ograniczanie rozwoju gospodarczego na jednych obszarach (np. desygnowanych do ochrony ze względu na walory przyrodnicze i kulturowe, a zwykle są to obszary biedniejsze), przy jednoczesnym promowaniu wszechstronnego rozwoju innych obszarów. W praktyce odbierane jako nierówne traktowanie różnych obszarów staje się źródłem napięć wewnątrz organizacji regionu i wówczas także jest stawiane na płaszczyźnie moralnej i kwestii elementarnej sprawiedliwości organów władzy<sup>187</sup>.

<sup>185</sup> Por.: The EU compendium of spatial planning systems and policies, 1997, s.47-49.

<sup>186</sup> Doświadczenia na przykładzie terenu górniczego Kopalni Piasku „Kuznica Wareżyńska S.A.” w województwie śląskim, związane z realizacją budowy wielofunkcyjnego zbiornika „Kuznica Wareżyńska”. W wątpliwość poddawane jest, czy przedsiębiorstwo mające kłopoty ekonomiczne i w związku z tym będące zainteresowane podreperowaniem własnego budżetu poprzez sprzedaż mienia, będzie gwarantem racjonalizacji gospodarki przestrzennej. Problem ten oświetla także doświadczenie związane z funkcjonowaniem wielu restrukturyzujących się kopalń węgla kamiennego, których lokalizacja w obszarach śródmiejskich jest szczególnie atrakcyjna dla inwestorów. Powstaje jednak pytanie, czy dominacja rynku w zagadnieniach gospodarki przestrzennej nie utrwala wadliwej struktury przestrzennej miast.

<sup>187</sup> Doświadczenia na przykładzie obszaru chronionego krajobrazu w Zespole Jurajskich Parków Krajobrazowych w województwie śląskim. Gminy traktują ustalenia Planu Ochrony Parku Krajobrazowego jako przejaw „dyktatury władzy ponadlokalnej”. Dostrzegają w zagadnieniach środowiskowych przejaw niesprawiedliwego ograniczania przez administrację rządową swobody działania lokalnych samorządów.

### 3.4. Uwarunkowania finansowe

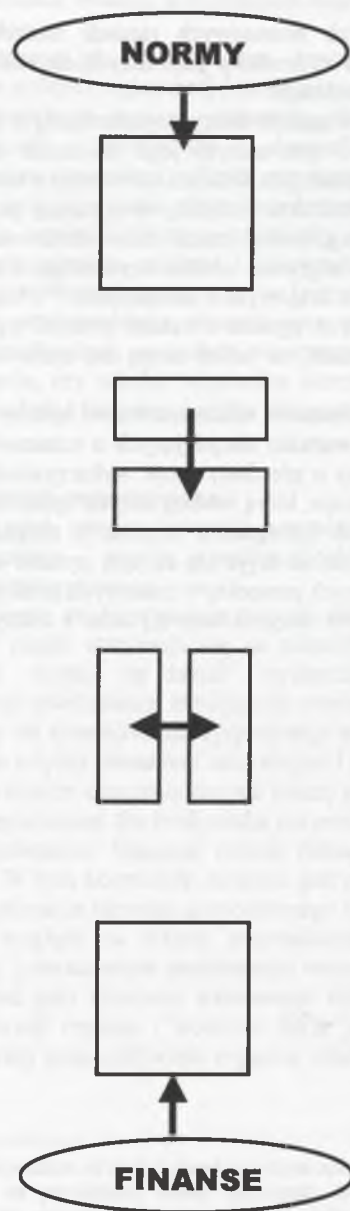
Wymagania działania w określonych finansowych ramach budżetu organizacji państwa wiążą się z możliwością korzystania ze środków publicznych dla realizacji różnych projektów. Staje się to źródłem napięć w organizacji.

Dobrze wiemy, że od połowy lat 70. w sposób drastyczny zmniejszyły się możliwości finansowe państwa (nie tylko polskiego) i tym samym jego zdolności do stosowania tradycyjnych narzędzi polityki regionalnej, takich jak: dotacje i subwencje z budżetu państwa, ulgi fiskalne oraz wydatki państwa na infrastrukturę ciężką; dominujący przez 30 lat po drugiej wojnie światowej model polityki regionalnej został zakwestionowany. Odtąd też kluczową rolę w polityce regionalnej miały odgrywać władze terytorialne, a rozwój lokalny miał określać miejsce regionu w kontekście krajowym i europejskim<sup>188</sup>. Unia Europejska zapewnia wsparcie dla działań podejmowanych zgodnie z celami polityki regionalnej i na ściśle określonych zasadach, trybie i warunkach, na jakich mogą one trafić do określonych obszarów.

Pozostawienie słabszych regionów i obszarów własnemu losowi byłoby marnowaniem istniejącego tam potencjału, a być może i wartości decydujących o tożsamości kulturowej narodu, z drugiej jednak strony budzi obawy o nieefektywność wykorzystania publicznych środków i spowalnianie dynamiki rozwoju kraju, którą według innych opinii zapewnić może jedynie wspieranie regionów najsilniejszych („biegunów wzrostu”), mogących stanowić przysłowiowe „lokomotywy rozwoju”. W istocie kryje się za tym pytanie o efektywność użycia środków finansowych widzianą z różnych perspektyw czasowych (efektów osiągniętych w krótkim okresie czasu lub w perspektywie długookresowej) oraz z różnych poziomów planowania przestrzennego rozwoju<sup>189</sup>.

<sup>188</sup> Pietrzyk I.: Polityka regionalna Unii Europejskiej. PWN, Warszawa 2000, s.17-18.

<sup>189</sup> Przy tej sposobności wydaje się konieczne zwrócenie uwagi, że przykładowo budżet województwa śląskiego jest wielokrotnie mniejszy od budżetu miasta Katowice.



## OGRANICZENIA:

1. **PRAWNE**  
Na przykład norma prawna ochrony środowiska wywiera presję na władze miasta, która musi być uwzględniona, w realizacji staje się źródłem konfliktów.
2. **ADMINISTRACYJNE**  
Na przykład polityka formułowana na różnych poziomach władzy staje się źródłem konfliktów.
3. **ORGANIZACYJNE**  
Na przykład polityki formułowane przez różne jednostki tego samego poziomu organizacyjnego stają się źródłem konfliktów.
4. **FINANSOWE**  
Na przykład brak środków finansowych dla realizacji niezbędnych przedsięwzięć staje się źródłem konfliktów.

Rys. 11. Ograniczenia wewnętrzne planowania przestrzennego jako źródło napięć i konfliktów (oprac. autora)

Fig. 11. Inner restrictions of spatial planning as the source of tensions and conflicts (worked out by the author)

## 4. Planistyczne przesłanki do zmiany polityki planowania

Jest stwierdzone, że na niepowodzenia zintegrowanej polityki wpływ mają podstawowe wewnętrzne napięcia o charakterze obiektywnym<sup>190</sup>:

- pomiędzy zagadnieniami społecznymi, środowiskowymi i ekonomicznymi,
- pomiędzy żądaniami krótko- i długookresowymi,
- pomiędzy strukturami scentralizowanymi i zdecentralizowanymi,
- pomiędzy systemami zamkniętymi i otwartymi,
- pomiędzy strategiami ogólnymi i oddolnymi,
- pomiędzy tym co dowolne w polityce, a tym co przymusowe.

Wewnętrzne napięcia czynią bezcelowym dążenie do uniknięcia konfliktu poprzez całościowe ujęcia. Dlatego obecnie w praktykach uznanych za postępowe, konflikt zasadniczo traktowany jest jako nieunikniony, ale z szansą na syntezę różnych celów poprzez rozwijanie współpracy i redukcjonowanie konfliktów<sup>191</sup>:

- między planowaniem przestrzennym i polityką sektorową,
- między różnymi poziomami władzy,
- między władzą i sektorem prywatnym.

Gdy zatem występowanie konfliktu w planowaniu przestrzennym ma obiektywne przyczyny tkwiące w szerszym kontekście, w jakim funkcjonuje społeczeństwo oraz w ograniczeniach tkwiących w samym systemie planowania przestrzennego, wówczas poszukiwanie możliwości redukcjonowania tego konfliktów wydaje się być co najmniej tak samo uzasadnione co i trudne. Jedną z możliwych dróg potrzebnych poszukiwań jest zwrócenie większej uwagi na praktykę planowania przestrzennego. Pod uwagę proponuje się wziąć kilka zagadnień o podstawowym znaczeniu dla formułowanej polityki planowania, takich jak:

- Temat planowania, czyli czego faktycznie w praktyce planowanie przestrzenne dotyczy ?
- Istota działania planisty, czyli kiedy planista podejmuje działanie ?
- Cel planowania, czyli jaki cel stawia sobie planista ?
- Osiąganie celów planowania, czyli w jaki sposób planista dąży do celu planowania ?

Odpowiedzi na postawione pytania oraz wcześniejsza dyskusja mają pomóc zbliżyć się do odpowiedzi na kluczowe pytanie: jak tworzyć lepszą politykę, to znaczy takie planowanie przestrzenne, które będzie zdolne zapanować nad nieuniknionym konfliktem ?

### 4.1. Temat planowania: eliminacja barier ekonomicznego wzrostu

Tematem planowania przestrzennego jest eliminowanie barier ekonomicznego wzrostu i zwiększanie ekonomicznej efektywności<sup>192</sup>. Instrumentem realizacji tego zadania jest planowanie przestrzenne definiowane jako publiczna polityka i przedsięwzięcia mające oddziaływać na podział aktywności w przestrzeni i powiązania między nimi<sup>193</sup>.

<sup>190</sup> Innovative policies for sustainable urban development. The ecological city. OECD, Paris 1996, s. 63.

<sup>191</sup> Koresava A., Konvitz J., 2001.

<sup>192</sup> Według Davida Harveya z publikacji z 1985 r. Por.: Harvey D.: On planning the ideology of planning [w:] Campbell S., Fainstein S.(ed.), 1998, s. 176-197.

<sup>193</sup> Definicja zaproponowana w: The EU compendium of spatial planning systems and policies, 1997, s.156.

Stwierdzenie, że planowanie przestrzenne jest polityką, znajduje wyraz w treści ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Por. także: Wysocka E., Koziński J., 1995. Autorzy stwierdzają: „Polityka przestrzenna wyłoniła się drogą ewolucji z planowania przestrzennego, a w najnowszej ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym zajęła jego miejsce”, (op. Cit. S. 66). Por. także: Malisz B, 1984. Autor zwraca uwagę, że: (...) „planowanie przestrzenne przez długi czas traktowane było nie jako narzędzie polityki przestrzennej, lecz jako samoistna działalność w zakresie projektowania urbanistycznego (...). Dopiero, w miarę

Jako działalność skupia się na koordynacji przestrzennych oddziaływań polityk sektorowych po to, aby osiągać bardziej równy podział ekonomicznego rozwoju między regionami, niż gdyby tworzony był on siłami rynku oraz aby regulować przekształcenia terenu i użytkowanie nieruchomości<sup>194</sup>. Takie definicje lokują planowanie przestrzenne wewnątrz uwarunkowań kapitalistycznej ekonomii i demokratycznego politycznego systemu społeczeństwa<sup>195</sup>. Istotny jest tutaj kontekst, jaki tworzy działalność państwa w kwestiach manipulacji przestrzenią i użytkowania środowiskowych zasobów, mających służyć promocji akumulacji dobrobytu<sup>196</sup>. Uwaga jest zwrócona na likwidowanie przez społeczeństwo barier hamujących ekonomiczny wzrost i uniemożliwiających bycie bardziej efektywnym<sup>197</sup>. Kieruje to uwagę na znaczenie zagadnienia spójności społeczno-ekonomicznej. W kontekście globalizującego się świata, w którym żyjemy i w perspektywie europejskiego strategicznego planowania, znajduje to potwierdzenie w dążeniu do ekonomicznej i społecznej spójności terytorium Europy. Dostrzegamy przecież, że w Unii Europejskiej silna jest presja na integrację polityczną i ekonomiczną. To zaś wywołuje pytania o politykę planowania przestrzennego, która wspomagając konkurencję (cel ekonomiczny), nie staje w konflikcie z celami zrównoważonego rozwoju. Powstaje zatem pytanie, jakie interesy odzwierciedla kontrola systemu planowania przestrzennego.

#### 4.2. Istota działania planisty: czasowość i legitymacja planowanych interwencji

Jeżeli uznamy, że planowanie przestrzenne jest procesem prawidłowym, to znaczy nie przypadkowym, ale świadomą interwencją ukierunkowaną na zmianę istniejącego kierunku zdarzeń, to interesować nas będzie problem prawidłowości: czasowość i legitymacja planowanych interwencji. Są to zagadnienia centralne dla teorii planowania przestrzennego.

dojrzewającego przeświadczenia o konieczności wprężenia planowania przestrzennego w system polityki przestrzennej, problematyka explicite wyrażanych celów tej polityki została podjęta przez teoretyków gospodarki przestrzennej” (op. cit. s. 78).

<sup>194</sup> Jedną z definicji podanych w: The EU compendium of spatial planning systems and policies, 1997, s.24.

<sup>195</sup> Uświadamiając sobie ten fakt widzimy, że przestrzeń może być postrzegana i badana poprzez:

- Piękne ulice, monumentalne budynki, place, parki itp., a wówczas planowanie zmiany jest kwestią artystycznego smaku z odwołaniem do uniwersalnych wartości kryjących się za pojęciem piękna.
- Środowisko ekologiczne – wygodne miejsca, a wówczas planowanie zmiany jest kwestią zaspokajania jednostkowych i grupowych interesów, widzianych poprzez pryzmat „walk” toczonych w społeczeństwie o przestrzeń o określonych walorach.
- Porządek społeczny – procesy społecznej produkcji i reprodukcji, a wówczas planowanie zmiany jest kwestią możliwości harmonijnego i trwałego rozwoju społeczeństwa, widzianych poprzez pryzmat likwidowania barier hamujących ekonomiczny wzrost i dających każdej jednostce jak i całemu społeczeństwu szansę rozwoju.

Żadne z tych przedstawień nie może być lekceważone. Rozwoju pluralistycznego społeczeństwa nie można jednak postrzegać jako abstrakcyjnie lub tylko poprzez „walkę” i zaspokajanie wyłącznie własnego interesu jednostkowego i grupowego, a wręcz przeciwnie, należy dostrzegać, że społeczeństwo dąży do reprodukcji porządku społecznego. Stąd też usuwanie barier ekonomicznego wzrostu jest uważane za jedno z podstawowych zadań planistów przestrzennych (D.Harvey).

<sup>196</sup> Johnston R.J., Gregory D., Smith D.M. (ed.), 1994, s. 654 (urban and regional planning: s.653-655).

<sup>197</sup> Rozwiązywanie przez państwo, w tym poprzez planowanie przestrzenne, podstawowego konfliktu, jaki istnieje między kapitałem i pracą, wiąże się z restrukturyzacją kapitału, z konsekwencjami dla terytorialnego podziału pracy. Reprodukacja przez państwo pracy może następować na przykład poprzez produkcję w sferze mieszkalnictwa i edukacji. Kapitał może być oferowany albo poprzez bezpośredni udział w określonych przedsięwzięciach (np. wielkie projekty przebudowy obszarów zdegradowanych), albo pośrednio poprzez udział w restrukturyzacji (np. przez granty, subsydia, dostarczenie infrastruktury technicznej lub środków produkcji). W przeciwieństwie do wcześniejszej fazy dyskusji, gdzie system planowania przestrzennego był związany przede wszystkim z reprodukcją siły roboczej (np. budowa nowych miast), obecnie – jak się to zauważa – jest związany przede wszystkim z reprodukcją i cyrkulacją kapitału. Por.: Johnston R.J., Gregory D., Smith D.M. (ed.), 1994, s. 654 (urban and regional planning: s.653-655).

Powstaje bowiem pytanie: dlaczego i w jakiej sytuacji planiści interwenują?<sup>198</sup> Możemy też zapytać wprost: dla kogo pracuje planowanie przestrzenne? Często mówi się, że planowanie służy publicznemu interesowi i musi być podejmowane w sytuacjach, gdy siły podaży i popytu wyrażane przez rynek nie mogą sprostać potrzebom społecznym<sup>199</sup>. Jak jednak była już o tym mowa, jeden wspólny interes publiczny jest trudny obecnie do określenia, a potrzeby ludzkie są pojęciem bardzo nieprecyzyjnym i – jak wiele podobnie wzniosłych pojęć – są kategorią raczej mglistą. Trudno zatem pozostać bezkrytycznie przy definicji planowania jako służby publicznego interesu.

Historia pokazuje, że planowanie przestrzenne nie jest też służą kapitału. Wyrasta bowiem z politycznych walk z kapitalizmem goniącym za zyskami. Nie służy zatem wprost rynkowi. Gdy współczesność oznacza także – a może przede wszystkim – gospodarkę rynkową w demokratycznym politycznym systemie, wówczas polityka przestrzennego zagospodarowania – szczególnie w perspektywie średnio- i długookresowej – może odgrywać ważną rolę w stabilizowaniu warunków rynkowych, łagodzeniu konfliktów między różnymi żądaniami oraz legitymizowaniu regulacyjnej roli sektora publicznego. Wówczas też korzyści zewnętrzne odnoszone z wysokiej jakości zagospodarowania przestrzennego będą uzasadniać identyfikację planowania przestrzennego jako jednego z priorytetów działalności interwencyjnej publicznych władz<sup>200</sup>. Wynika stąd doniosła rola planowania przestrzennego w określaniu polityki przestrzennej dającej obywatelom poczucie bezpieczeństwa oraz stabilizującej życie społeczno-gospodarcze i polityczne kraju. **Planowanie przestrzenne służy zatem podkreśleniu terytorialnego wymiaru ludzkich praw i demokracji, co jest podstawowym warunkiem stabilizacji demokratycznych struktur w regionach**<sup>201</sup>. Patrząc na poruszony temat w najbardziej ogólny sposób, nie powinno więc dziwić, że niektórzy regionaliści zagadnienie konfliktu sprowadzają do nauki o pokoju<sup>202</sup>.

#### 4.3. Cel planowania: akceptacja planowania

Cel planowania przestrzennego wydaje się być oczywisty w swej społecznej zasadności (choć nie zawsze dostatecznie czytelnie przedstawiany). Kluczowa jest rola systemu planowania przestrzennego w tworzeniu warunków dla gospodarczego i społecznego rozwoju opartego na zasadach zrównoważonego rozwoju<sup>203</sup>. Wystarczające uzasadnienie

<sup>198</sup> Campbell S., Fainstein S. (ed.), 1998, s. 6.

<sup>199</sup> Alexander E.R., 1986, s. 107. Tutaj przytaczamy niektóre argumenty autora. Por. także prace J. Kołodziejskiego, w których pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym jest przedstawiane w ujęciu popytowo-popytowym i z myślą o zaspokojeniu potrzeb. Są to chyba najczęściej cytowane w polskiej literaturze przedstawienia dotyczące sytuacji konfliktowych.

<sup>200</sup> Szlachta J., 1997, s. 101.

<sup>201</sup> Określenie według: Research News, December 2000, s.4.

<sup>202</sup> Por.: Isard W., Smith Ch.: Conflict analysis and practical conflict management procedures. Ballinger Publishing Company, Cambridge, Massachusetts 1982.

<sup>203</sup> W sposób czytelny sens istnienia systemu planowania przestrzennego przedstawia podstawowy rządowy dokument dotyczący planowania przestrzennego, wydany w Wielkiej Brytanii przez Ministerstwo Transportu, Władz Lokalnych i Regionów: Planning Policy Guidance Note 1: General Policy and Principles. DTLGR, London 22 August 2001. Sens ten przedstawiony jest w taki mniej więcej oto sposób (op. cit):

Kluczową rolą systemu planowania przestrzennego jest umożliwianie dostarczenia domów, budynków, inwestycji i pracy w sposób zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju. Powinno to być pozytywne w promowaniu konkurencyjności, chroniąc jednocześnie środowisko i otoczenie. Polityki, które podpierają ten system, posiadają równowagę takich celów. Często zdarza się, że w odniesieniu do określonych propozycji zagospodarowania przestrzennego trzeba brać pod uwagę ekonomiczne, społeczne, środowiskowe i inne jeszcze czynniki. To wymaga ramy, która promuje logiczne, dające się przewidzieć szybkie podejmowanie decyzji. W samym sercu takiej ramy są plany rozwoju, których celem jest danie systemowi planowania przestrzennego instrumentu pewności i przewidywalności. Ustawa stanowi, że plan rozwoju zawiera odpowiednie polityki, a wnioskom dotyczącym zagospodarowania przestrzennego zgodnym z planem powinny być udzielone

istnienia takiego systemu daje myśl o przyszłości egzystencji społeczeństwa i niezbędnej dla tego celu integracji społecznych instytucji i organizacji. Gdy jednak myśl o przyspieszeniu społecznej zmiany zderza się ze zrozumieniem, że trudno jednak przewidzieć przyszłe wartości i cele, a ich zignorowanie może mieć fatalne konsekwencje, przynosząc niekorzyści i straty, wówczas przychodzi także głębsza refleksja, mówiąca o tym, że **planowanie przestrzenne ma ograniczone możliwości rozwiązywania potencjalnych problemów organizacyjnych i społecznych**. Ograniczenia te wynikają z wewnętrznej natury planowania przestrzennego i dotyczą<sup>204</sup>:

- niepewności relacji między przyczyną i efektami w środowisku,
- ignorowania możliwych organizacyjnych i instytucjonalnych zachowań i interakcji,
- niestabilności wartości i celów oraz priorytetów ludzi, dla których planujemy.

W rezultacie, gdy, jak się to zauważa<sup>205</sup>, krytyczne znaczenie ma niestabilność wartości i celów, powstaje widmo nieprzewidywalnych rezultatów dobrze zamierzonych interwencji i nie ma sposobu na to, aby móc je przewyciężyć, gdyż są generowane w konfrontacji planowania z realnym światem. W ten sposób patrząc na planowanie przestrzenne widzimy, że w zajmowaniu się celami jest wiele niezrozumienia<sup>206</sup>. Historia pokazuje, że w dyskusji o celu planowania nie powinno zabraknąć spojrzenia na jego otoczenie, a wówczas lepiej zobaczymy, że ograniczenia dla planowania przestrzennego wynikają ze społecznego kontekstu, w jakim ono występuje, a który obejmuje: rynek i społeczeństwo, a także polityczną ideologię oraz zmiany wartości<sup>207</sup>.

Polityka sektora publicznego konfrontowana jest ze społecznymi i środowiskowymi kosztami nieopanowanego wzrostu miast i procesów urbanizacyjnych. Problemem staje się harmonizowanie przestrzennego rozwoju i osiąganie wysokiej jakości życia w regionie. W Europie polityka planowania przestrzennego staje dziś przed złożonymi problemami wspólnymi dla wielu krajowych systemów planowania przestrzennego: /i/-bezrobociem, /ii/- degradacją środowiska oraz /iii/-zdolnością istniejących instytucjonalnych układów do dostarczenia zintegrowanej polityki. Gdy pierwsze dwa problemy dotyczą przede wszystkim zagadnień gospodarczego rozwoju i promocji rozwoju zrównoważonego, to trzeci problem dotyczy instytucjonalnego kontekstu formułowania polityki i jej wdrażania. Problem jest brak procesów i mechanizmów do wprowadzania w życie zintegrowanej polityki tak w układzie horyzontalnym, jak i w układzie pionowym - od poziomu krajowego aż do całkiem lokalnego. Jak przy tym zauważa się, postęp w tworzeniu instytucjonalnych ram bardziej zintegrowanej polityki został osiągnięty w tych krajach, w których polityka i działania mają szerokie poparcie w rządzie i w lokalnych społecznościach.

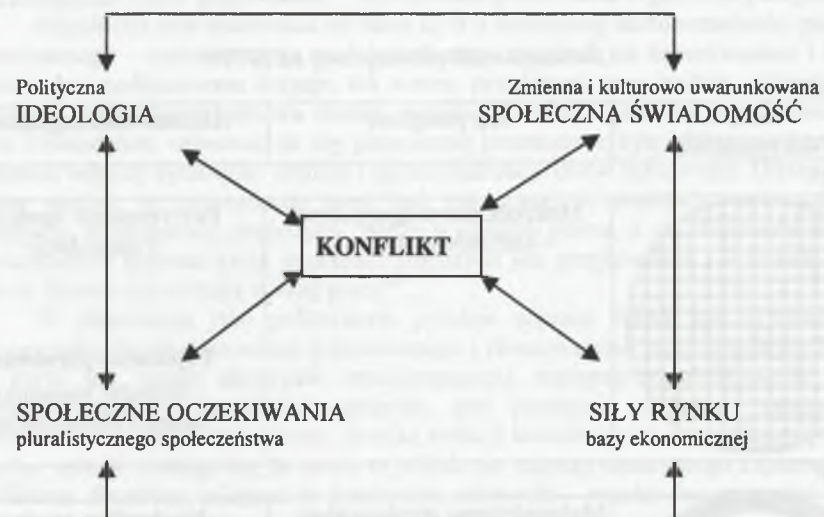
pozwolenia, jeżeli tylko rozpatrywany materiał nie wskazuje inaczej. Dla efektywnego systemu planowania przestrzennego racjonalne pokrycie aktualnymi planami rozwoju jest zasadnicze. Trzy tematy wspierają rządowe podejście do systemu planowania przestrzennego: zrównoważony rozwój (sustainable development), mieszane użytkowanie (mixed use) i dobry projekt (good design).

<sup>204</sup> Alexander E.R., 1986, s. 101.

<sup>205</sup> Alexander E.R., 1986.

<sup>206</sup> Por.: Marchesnay M.: Zarządzanie strategiczne. Poltext, Warszawa 1994, s. 31.

<sup>207</sup> Por.: Schemat wyjaśniający konflikt lokalizacyjny, według Janelle D., Milward H., przytaczany w: Herington J., 1989, s. 40. Por. także: Model analityczny polityki zaproponowany przez A. Bodnara, według: Dubrzyńska H.: Elementy teorii polityki. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego Gdańsk 1998, s.9-10. W tym ujęciu „elementy kształtujące pole polityki i ich hierarchię” obejmują: struktury społeczne, bazę ekonomiczną, wartości ideologiczne oraz świadomość społeczną (op. cit. s. 10).



Rys.12. Siły generujące konflikt w planowaniu przestrzennym (oprac. autora według: Dubrzyńska H, 1998, s.10; Herington J., 1989, s.40)

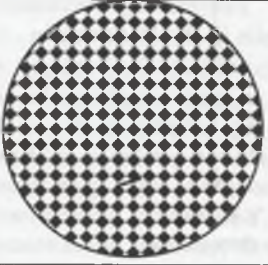
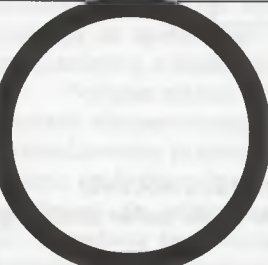
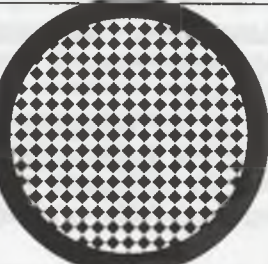
Fig.12. Forces generating conflict in spatial planning (worked out by the author according to: Dubrzyńska H, 1998, s.10; Herington J., 1989, s.40)

#### Objaśnienia:

- Siły rynku są pochodną bazy ekonomicznej, kierują zachowaniami inwestorów zainteresowanych zmianami i nie mogą być obojętne dla planistycznych organizacji, które muszą być zainteresowane gospodarczym wzrostem i promocją rozwoju.
- Społeczne oczekiwania są zróżnicowane, gdyż społeczeństwo nie jest homogeniczną całością o wspólnym systemie wartości, lecz systemem o strukturze zróżnicowanej i zróżnicowanych interesach i potrzebach różnych grup społecznych, co znajduje swój realny wyraz w istnieniu środowiskowych grup nacisku – ekologicznego lobby - z zasady zainteresowanego spowolnieniem zmian.
- Wartości ideologiczne wielkich grup społecznych stanowią kryteria wartościowania potrzeb i interesów oraz przesłankę kształtującą polityczną ideologię organizacji planistycznej rzutującą na sposoby jej interwencji.
- Świadomość społeczna to kulturowo uwarunkowane poglądy na to, co pożądanego, dobre, korzystne dla człowieka, prowadzące ludzi do wyborów dokonywanych w konkretnych sytuacjach, a co za tym idzie, jest to kategoria zmienna.



Ewolucja myśli planistycznej od 1970 r.

Lata i ich symbolika	Typ podejścia	Akcentowane zagadnienia
1970'		
	Makroskalowe agregatowe - kierunek społeczny -	Partycypacja społeczna i negocjacje  "Popularne planowanie" (Popular planning) aspekty socjologiczne
1980'		
	Makroskalowe strukturalne - kierunek rynkowy -	Mechanizm rynkowy i kontrola przez rynek  "Planowanie działań" (Action planning) aspekty ekonomiczne
1990'		
	Mikroskalowe - kierunek publiczno-prywatny -	Rezultaty środowiskowe i kontrola publiczna  "Komunikacja i działanie" (Collaborative planning) aspekty kulturowe

Źródło: opracowanie autora według: Healey P., 1997; Wates N., Knevitt Ch., 1987.

**Objaśnienia:** Dostrzegamy, że planowanie przestrzenne od lat 70. - „planowanie z konfliktem” - ewoluuje. Od wiary w to, że zwykli ludzie mają możliwość odgrywania bardziej kreatywnej roli w planowaniu przestrzennym, trzeba ich tylko wesprzeć technicznie i organizacyjnie („popular planning”), poprzez zaufanie do menedżerskich metod zdolnych uruchamiać mechanizmy rynkowe, działanie i wdrożenie („action planning” - por. angielskie doświadczenia z różnego rodzaju korporacjami i agencjami rozwoju przestrzennego); - planowanie przestrzenne lat 90. i przełomu wieków - rozwija koncepcje łączące oba wcześniejsze kierunki, proponując aktywne działanie sektora publicznego dla strategicznej zmiany przy szerokim udziale społeczeństwa w otwartym i demokratycznym procesie („collaborative planning”).

#### 4.4. Osiąganie celów planowania: efektywność planowania w procesie politycznym<sup>208</sup>

Przychodzi nam ostatecznie odrzucić myśl o racjonalnej instrumentalności planowania przestrzennego – normatywnego modelu mającego opisywać, jak konsekwentnie i logicznie powinny być podejmowane decyzje. Jak wiemy, przydatność tego modelu, mającego służyć wyborowi optymalnego kierunku działań, została zakwestionowana już ponad ćwierć wieku temu. Powiedziano wówczas, że aby planowanie przestrzenne było efektywniejsze, musi je cechować większy sytuacyjny realizm i operacjonalizacja celów planowania. Dlatego obecnie panuje pogląd, że racjonalność musi być rozwinięta: w analizach, w przygotowaniu propozycji, w prezentacji propozycji, ale to polityczny proces, a nie racjonalny wybór jest mechanizmem, poprzez który większość propozycji jest przyjmowana i wdrażana - fakt, o którym planiści zapominają w swej pracy<sup>209</sup>.

W planowaniu jako politycznym procesie poprzez debatę nad przedstawianymi propozycjami zagospodarowania przestrzennego i równoważenie zróżnicowanych interesów (co czyni ten proces niezwykle emocjonującym), następuje modyfikowanie pewnych koncepcji mających kształtować przyszłość, pod pewnymi względami zawsze lepsze środowisko człowieka. Tymczasem, chociaż koalicji kierowniczych grup udaje się uzgodnić wspólne cele, to okazuje się, że wcale to jednak nie oznacza ostatecznego zapanowanie nad konfliktem. Rezultaty osiągane w środowisku człowieka - między innymi przez chwiejne pojęcie wartości - przeciwstawiają wartości celom planistycznym i tworzą nieefektywność zagrażającą stabilności politycznych systemów. Konflikt społeczny wyrasta między społeczeństwem (elektorat i grupy nacisku) i władzą (centralny rząd i władze lokalne). Dlatego publiczna partycypacja w planowaniu przestrzennym ma podstawowe znaczenie dla jakości procesu planowania i jego rezultatów.

Publiczna partycypacja jest dziś pojęciem zabarwionym ideologicznie i z tego właśnie powodu trudno wyobrazić sobie, aby ktoś otwarcie negował potrzebę jej istnienia, niezależnie od faktycznego rzeczowego jej wkładu w proces planistyczny. Często też adresowane do niej oczekiwania są po prostu nierealistyczne. Pod wpływem perswazji nie znikną przecież obiektywnie istniejące napięcia w systemie planowania przestrzennego, czy też sprzeczności interesów<sup>210</sup>. Jak dobrze też wiemy, w praktyce jest ona realizowana w różny sposób, dając ludziom: możliwość poznania wpływu planowania przestrzennego na środowisko, wniesienia własnego wkładu do publicznej kontroli nad środowiskową zmianą, wzrost poczucia odpowiedzialności za środowisko, możliwość legitymizowania polityki środowiskowej zmiany i tym samym przyczyniania się do wzmacniania demokracji. Trudno przecenić wielką wartość, jaką może dać efektywna partycypacja publiczna. Nietrudno jednak nie zgodzić się z tymi, którzy mówią dziś o potrzebnym nowym myśleniu o organizacji procesu planistycznego, które zrywałoby z tradycją praktyki planowania przestrzennego, mającą sens jeszcze w połowie XX wieku, ale które nie ma już tego sensu w kontekście lat 90.<sup>211</sup>

Potrzebne nowe podejście do partycypacji publicznej w planowaniu przestrzennym powinno oznaczać budowanie kultury społeczeństwa pozwalającej rozwijać bardziej konstruktywne myślenie o bezpieczniejszej przyszłości. Istotniejsze bowiem od tego, jaki to ma interes w planowaniu przestrzennym, jest obecnie to, co ktoś może uczynić, aby nasze środowisko było bardziej harmonijne, równe i zgodne oraz tworzące więcej szans bycia pod tym względem jeszcze lepszym w przyszłości. Dlatego doskonalić przy tym należałoby stosowane instrumentarium, gdyż tradycyjne normatywne i mechanistyczne podejście w

<sup>208</sup> Mówimy tutaj o efektywności planowania w sensie osiągnięcia jego możliwie wysokiej jakości, a nie o samej zdolności osiągnięcia kreślonych celów planowania w sensie skuteczności działania.

<sup>209</sup> Alexander E.R., 1986, s.19.

<sup>210</sup> Takie kwestie dotyczą relacji typu: prywatne interesy – publiczne interesy, prywatne jednostki – publiczne instytucje, prawo prywatnej własności – publiczne regulacje, rynki – plany.

<sup>211</sup> Por.: Healey P., 1997, s. 78.

planowaniu przestrzennym – jak pokazuje praktyka - ma dziś rezultaty daleko niezadowalające.

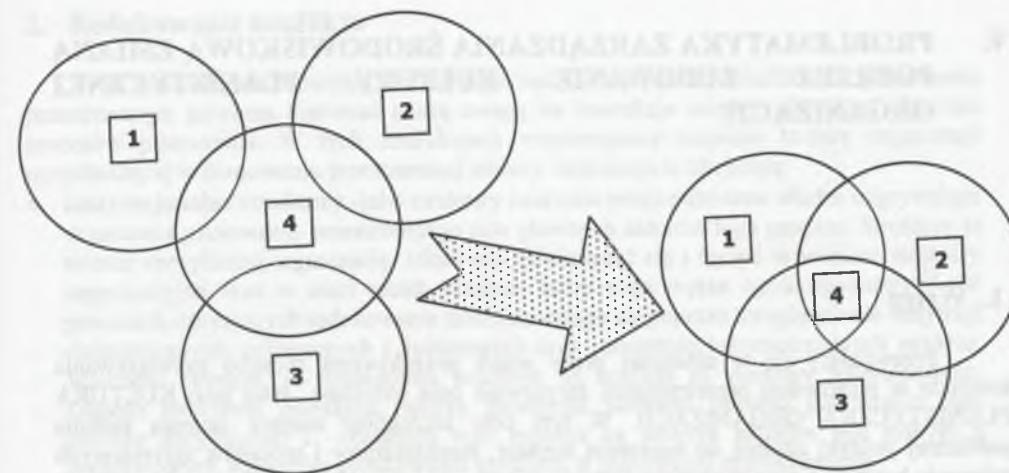
## 5. Próba rekapitulacji i wyciągnięcia wniosków

W niniejszym rozdziale starano się zwrócić uwagę na to, że:

1. Konflikty w planowaniu przestrzennym są właściwie nie do uniknięcia i do ich opanowania niewiele pomóc mogą jedynie bardziej technicznie doskonałe planowanie i ściślejsze procedury. Aby to zrozumieć trzeba zwrócić uwagę na szeroki kontekst, w jakim planowanie przestrzenne funkcjonuje współcześnie w społeczeństwie.
2. Konflikty mogą być siłą sprawczą ulepszenia wszystkiego, co łączy się z planowaniem przestrzennym, ale to wymaga „nowego myślenia” – nowego podejścia do planowania przestrzennego, które byłoby alternatywą dla dominującego wciąż podejścia funkcjonalnego.
3. Jeżeli zbędny konflikt w planowaniu ma być w jakiś sposób zredukowany, to z pewnością publiczna polityka musi być przede wszystkim etyczna. W praktyce może to oznaczać proces planistyczny otwarty na wszystkich uczestników i zorientowany na tworzenie wysokiej jakości środowisk maksymalizujących możliwości dokonywanych przez ludzi życiowych wyborów.
4. Wynikające z dyskusji o konflikcie potrzebne nowe myślenie o planowaniu przestrzennym powinno zostać potraktowane jako prawdziwe wyzwanie. W istocie dyskusja ta kieruje uwagę na taką publiczną politykę planowania, dla której ważny jest endogeniczny rozwój lokalny, decentralizacja odpowiedzialności i bliższa współpraca:
  - w sieciowych układach, które terytorialnym społecznościom zapewniają poprawę jakości życia poprzez lokalny rozwój oparty na powiązaniach i innowacjach,
  - w relacjach partnerskich pomiędzy poziomem centralnym i lokalnym w celu integrowania polityk pozwalających lepiej osiągać przestrzenne cele,
  - w etycznej komunikacji publicznej między sektorem prywatnym i publicznym i społecznym, w procesach planowania i wdrażania projektów, w których tworzenie nowych relacji między władzą i ludźmi umożliwia weryfikowanie kulturowych koncepcji tworzących dla człowieka zagrożenia<sup>212</sup>.

Jest to instytucjonalna odpowiedź na potrzebne rozwinięcie ogólnego schematu kształtowania rozwoju zrównoważonego, często przedstawianego jako integrowanie celów polityki w sferze ekonomicznej, społecznej i ekologicznej. Schemat taki przedstawia rys.13.

<sup>212</sup> Na czołowe miejsce wysuwa się tutaj problematyka środowiskowa i relacje człowiek-środowisko. Znaczenie tych zagadnień – tak w skali lokalnej jak i globalnej - gwałtownie wzrasta od początku lat 70. Obecnie w naukach społecznych otwarcie już mówi się, że jako ludzie „jesteśmy najbardziej niszczycielskim gatunkiem na Ziemi, analiza ekosystemów, czyli stałych relacji pomiędzy gatunkami a fizyczno-chemicznym środowiskiem, musi obejmować także badanie ludzkiej kultury i organizacji społecznej” (Turner J. H., 1998, s. 172). Kryje się za tym stwierdzenie (według: Turner J.H., 1998, s. 172. Por. także: European sustainable cities. Report by the Expert Group on the urban environment, 1996.), że chociaż sporym problemem jest wyczerpywanie się naturalnych zasobów środowiska, to znacznie istotniejsze jest obecnie rozbijanie łańcuchów, cykli i przepływów, które odnawiają wodę, glebę i powietrze, od czego zależy istnienie życia na Ziemi, a co dzieje się za sprawą ludzkiej kultury i organizacji, które niszczą procesy regeneracji odnawialnych zasobów. Gdy zatem na płaszczyźnie kulturowej wartości i przekonania kładą nacisk na: osiągnięcia, konsumpcję i materializm, co z kolei wymaga zwiększonej produkcji i konsumpcji dóbr, a rozwój masowej produkcji wymaga dużych ilości energii oraz stosowania substancji, które często później zanieczyszczają ekosystem, wówczas przekonującymi stają się argumenty (Turner J.H., op. cit.) mówiące o tym, że: /i/- organizacje ludzkie niszczą procesy, od których zależy życie na Ziemi; /ii/- kulturowe i ekonomiczne wzorce wzmacniane są jeszcze przez systemy polityczne, gdyż wzrost produkcji i konsumpcji ułatwia legitymizację władzy i karier polityków.



Rys.13. Kształtowanie rozwoju zrównoważonego (według: Kołodziejcki J., list. 1995, s.101)  
Fig.13. Creating the sustainable development (according to: Kołodziejcki J., list. 1995, s.101)

**Objaśnienia:** Proces kształtowania rozwoju zrównoważonego jest przedstawiany jako integrowanie celów zawartych w trzech sferach społeczeństwa: w sferze społecznej (1), ekonomicznej (2), ekologicznej (3). Jest on ukierunkowany na osiągnięcie przestrzennie zrównoważonego ładu przestrzennego, obejmującego pole (4), zintegrowanego z ładem społecznym, ekonomicznym i ekologicznym.

*Dążenie do syntezy celów:*

- W systemie ekonomicznym, gdzie celem jest zaspokojenie potrzeb i wzmacnianie ekonomicznych podstaw bytu obywateli, niezbędne jest wspieranie postępu technologicznego i komunikacji, poziomu wykształcenia, aktywności i przedsiębiorczości obywateli, ale także istnienie gwarancji dla stabilności politycznego i ekonomicznego wsparcia indywidualnej przedsiębiorczości. Coraz większe znaczenie w tym zakresie ma także jakość środowiska przyrodniczego i kulturowego - czynnik nie tak dawno jeszcze niemal zupełnie pomijany w zagadnieniach gospodarczego rozwoju.
- W systemie społecznym, gdzie celem jest podtrzymanie trwania instytucji, społecznej sprawiedliwości i partycypacji, koniecznością jest przeciwdziałanie ubóstwu i jego skutkom we wszystkich jego formach. Ubóstwo i towarzyszące biedzie ograniczenia w dostępie do wiedzy, zatrudnienia, ochrony zdrowia, rekreacji nie sprzyjają ani dynamizowaniu ekonomicznego rozwoju, ani też dbałości o zasoby środowiska.
- W systemie ekologicznym, gdzie celem jest podtrzymanie trwania biologicznej różnorodności i produktywności od poszanowania środowiska i poprawy energetycznej efektywności gospodarowania zasobami środowiskowymi zależy obecnie nie tylko jakość życia obecnych, ale i przyszłych pokoleń. Dlatego ochrona zdrowia społeczeństwa, zabezpieczenie dziedzictwa kultury i przyrody, dbanie o rzetelną informację o zagrożeniach stają się tak istotne dla szeroko rozumianego bezpieczeństwa, kondycji i przetrwania społeczeństwa.

## V. PROBLEMATYKA ZARZĄDZANIA ŚRODOWISKOWĄ ZMIANĄ POPRZEZ BUDOWANIE KULTURY PLANISTYCZNEJ ORGANIZACJI

### 1. Wstęp

Przewijający się w niniejszej pracy wątek poszukiwania sposobu rozwiązywania konfliktu w planowaniu przestrzennym zarysowuje pole określane tutaj jako KULTURA PLANISTYCZNA ORGANIZACJI. W tym polu szczególne miejsce zajmują zadania publicznej polityki zdolnej do tworzenia struktur, mechanizmów i procesów sprzyjających osiąganiu bardziej zrównoważonego rozwoju lokalnego i regionalnego. Mówimy bowiem, że obecnie bardziej niż kiedykolwiek wcześniej potrzebna jest polityka planowania przestrzennego uświadomiona zagrożeniami pochodzącymi z relacji człowiek-środowisko. Proponowany sposób rozwiązywania obiektywnie istniejących konfliktów w planowaniu przestrzennym charakteryzuje spojrzenie makroskalowe, ale przez pryzmat decyzji podejmowanych przez pojedynczych ludzi i grupy pracujące w instytucjach. Zrozumieć konflikt w planowaniu przestrzennym oznacza wówczas poznanie procesu podejmowania decyzji, przepływu informacji i sposobów komunikowania się głównych aktorów organizacji takiej jak na przykład region. Podejście to odpowiada podkreślanemu już wcześniej, istniejącemu zróżnicowaniu pluralistycznego społeczeństwa i wielości aktorów biorących udział w planowaniu przestrzennym w skali regionalnej, pośród których jednym z nich są publiczne władze. W przeciwieństwie do tradycyjnych ujęć tutaj bardziej od logiki geometrii przestrzennych układów i abstrakcyjnych interakcji przestrzennych analizę konfliktu interesują relacje, jakie w cyklach życia człowieka i społeczeństw łączą konkretnych ludzi z miejscami i krajobrazami oraz kontekst, który dla wytwarzania przestrzeni i zagospodarowania przestrzennego terenów tworzy relacja: planowanie przestrzenne-społeczeństwo. Gdy terytoria, miasta i regiony konkurują między sobą o inwestycje i kapitał, o miejsca pracy, o infrastrukturę itp., wówczas od kultury organizacji zajmującej się publicznym planowaniem zależy, na jakie wartości będzie zwrócona uwaga aktorów procesu planowania i w związku z tym czy w perspektywie długiego czasu będzie szansa na osiągnięcie przez społeczeństwa wyższej jakości życia. Dlatego zgłaszane już wcześniej żądanie bardziej strategicznego podejścia do planowania przestrzennego, zdolnego wnieść do polityki rozwoju więcej wizji, otwartych struktur i procesów, kieruje teraz naszą uwagę na znaczenie przestrzennego i instytucjonalnego wymiaru dla rzeczywistości ekonomicznej i politycznej zorientowanej na relacje człowiek-środowisko. W założeniu droga poszukiwań prowadzi W KIERUNKU BARDZIEJ STRATEGICZNEGO, REALNEGO, PRZESTRZENNEGO I WRAŻLIWEGO NA ZAGADNIENIA ŚRODOWISKA CZŁOWIEKA PODEJŚCIA DO KONFLIKTU I ZMIANY W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM.

## 2. Redukowanie konfliktu


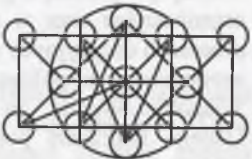




W tym miejscu mówimy, że refleksja nad redukowaniem konfliktu w planowaniu przestrzennym powinna kierować naszą uwagę na interakcje między głównymi aktorami procesów planowania. W tych interakcjach rozpoznajemy wspólną kulturę organizacji uczestniczącej w planowaniu przestrzennej zmiany. Interakcje te obejmują:

- **Instytucjonalne struktury** - jako struktury tworzone przez publiczne władze odgrywające w procesie planowania przestrzennego rolę głównych aktorów tego procesu. Struktury te tworzą specyficzną organizację. Może ona powiększać się i łączyć w większe struktury organizacyjne oraz w sieci takich struktur, które mają wyraz ogólnospołeczny<sup>213</sup>. W procesach decyzyjnych redukowaniem konfliktu osiąga się poprzez uwzględnienie instytucji ekonomicznych, politycznych i kulturowych oraz otwartość instytucjonalnych struktur. Wiadomo bowiem, że szczególnie wrażliwe na konflikt są struktury zatowarowane. Dlatego tworzenie powiązań między głównymi aktorami procesu planowania jako procesu decyzyjnego i otwartość tego procesu na nowych aktorów jest jednym z podstawowych warunków redukowania konfliktu w planowaniu przestrzennym.
- **Mechanizmy kierownictwa** - jako specyficzne instrumenty kierownictwa zapewniające lepsze wdrażanie publicznych polityk i priorytetów wyrażanych przez lokalnych aktorów. Wiele tutaj zależy od pozycji aktorów w strukturze i sposobu przepływu informacji. Pozycje mogą być tego samego poziomu lub różnych poziomów. Dla partnerskich układów charakterystyczne jest rozwijanie bliższej współpracy a nie tylko formalnych stosunków. Jak wiemy, autorytarne układy są szczególnie wrażliwe na konflikty. Dlatego do redukowania konfliktów w planowaniu przestrzennym zastosowanie powinno mieć rozwijanie partnerskich stosunków opartych na oddolnym podejściu podporządkowanym wspólnej wizji rozwoju organizacji z uwzględnieniem zagadnień jakości tworzonego środowiska.
- **Procesy komunikacji publicznej** - jako sposób komunikowania się między sobą aktorów procesów planowania przestrzennego, w którym możliwe staje się wytworzenie kulturowego klimatu niezbędnego do tego, aby mogła powstać zintegrowana polityka łącząca społeczne żądania i ekonomiczne imperatywy. Jak wiemy, zagadnienia społeczne i środowiskowe często są przeciwstawiane zagadnieniom ekonomicznym sprzyjając tym samym eskalacji konfliktu w procesach planowania. Dlatego w celu redukowania konfliktu w planowaniu przestrzennym powinno dążyć się do intensywnego procesu komunikacji. Wielokrotne interakcje między aktorami procesów planowania składają się na proces wzajemnego uczenia się i modyfikowania systemów wartości, co jest niezbędne dla zbliżenia wartości i celów.

Wymienione determinanty kontekstu konfliktu społecznego budują zarys koncepcji jego redukowania w procesach planowania przestrzennego, rozumianego przede wszystkim jako proces społeczny, odpowiadający na wyzwania współczesności domagającej się od władz publicznych znalezienia sensu współdziałania. **Redukowaniu konfliktu w planowaniu przestrzennym służyć mają dążenia do zbliżenia wartości i celów. Sposób, w jaki zachodzą interakcje między aktorami procesów planowania, zarysowuje pole tego co określamy tutaj jako KULTURA ORGANIZACJI PUBLICZNEGO PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO.** Wiele bowiem wskazuje na to, że konflikt w planowaniu przestrzennym ma swe źródła w sferze kultury, w związku z tym również i w sferze kultury proponuje się tutaj poszukiwania sposobności do jego redukowania (tabl. 10).

<sup>213</sup> Por.: Turner J. H., 1998, s.132-161 (rozdział 9, pt. „Instytucje”).

Zasadnicze determinanty kontekstu społecznego konfliktu

Rodzaj determinanty społecznego kontekstu konfliktu	Wrażliwość na konflikty	
	większa	mniejsza
<b>Struktury decyzyjne:</b>	<p>„małe i proste”</p> 	<p>„rozległe i sieciowe”</p> 
<b>Przeływ informacji:</b>	<p>„górze-dół” (układ autorytarny)</p> 	<p>„dół-góra-dół” (układ partnerski)</p> 
<b>Sposób komunikowania się:</b>	<p>„rzadko i pośrednio”</p> 	<p>„często i bezpośrednio”</p> 

Źródło: oprac. autora

**Objaśnienia:** Trzy zasadnicze determinanty społecznego kontekstu konfliktu w planowaniu przestrzennym tworzą: struktury decyzyjne, pozycja w strukturze i przepływ informacji, sposób komunikowania się między aktorami procesu decyzyjnego. Wskazują one na rozwiązania różniące się wrażliwością na konflikty. W konsekwencji także mogą wskazywać kierunek poszukiwań sposobu redukcji konfliktu w planowaniu przestrzennym. Zagadnienie determinant społecznego kontekstu konfliktu jest przedstawiane także [w:] Magoska M., 1991, s.17-18. W odniesieniu do zagadnień przestrzennych podobnie mówimy na przykład o bardziej stabilnych „układach sieciowych i policentrycznych” niż „układy monocentryczne”.

### 3. Kultura publicznego planowania

Za stwierdzeniami mówiącymi o możliwościach opanowania konfliktu w planowaniu przestrzennym kryje się pytanie o sposób znalezienia sensu współdziałania. Idąc dalej tym tropem, pytamy o kulturę organizacji niezbędną do tego, aby mogła lepiej radzić sobie z konfliktem i zmianą. Jest to pytanie o kulturę organizacji planującej zmianę i uczestniczącej w jej wdrażaniu, która pozwala osiągać bardziej zrównoważony rozwój w sposób mniej konfliktowy. Kultura planowania przestrzennego jest tutaj traktowana jako część kultury politycznej, rozumianej jako ogół norm życia politycznego, tzn. reguł rządzenia i wpływania na rządy. W tym antropologicznym znaczeniu jest ona regulatorem życia politycznego społeczeństwa w sferze planowania przestrzennego. W szerokim znaczeniu kultura planistyczna może być określona jako: wiedza, systemy wartości i (lub) wzorce zachowań, leżące u podstaw działania różnych podmiotów (rządzących, rządzonych; przywódców i zwykłych obywateli; firm planistycznych i instytucji itp.), uczestniczących w różnym stopniu i w różnych rolach w wykonywaniu władzy państwowej.

**Organizacja** – np. taka jak region - obejmuje podmioty pochodzące z trzech sfer:

- rządowej (rząd i jego agendy)
- samorządowej (władze samorządów terytorialnych)
- obywatelskiej (władze organizacji społecznych i aktywna część społeczeństwa).

Istnienie równowagi w udziale ludzi z wymienionych trzech sfer w formułowaniu i wdrażaniu polityki przestrzennej staje się wyzwaniem dla polityki planowania przestrzennego.

**System normatywny kultury planistycznej tworzą<sup>214</sup>:**

- funkcjonowanie organów państwa (np. zasady i formy współdziałania organów samorządu województwa – sejmiku i zarządu - w pracach nad strategią rozwoju województwa lub nad planem zagospodarowania przestrzennego województwa)
- styl rządzenia (np. sposób formułowania i realizacji programów wojewódzkich oraz stosowane techniki)
- partycypacja w planowaniu (np. sposoby korzystania przez jednostki lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa z prawa do uczestnictwa w formułowaniu strategii rozwoju województwa)
- zasady funkcjonowania opinii publicznej (np. reguły i możliwości publicznej dyskusji nad strategią rozwoju województwa)
- język polityki przestrzennej jako funkcjonalny warunek języka systemu planowania przestrzennego (np. bariery językowe wynikające ze sposobu kodowania informacji)
- sposoby, w jaki promowane są ważne dla organizacji realizacje polityki planowania przestrzennego.

<sup>214</sup> Hasło: kultura polityczna w: Nowa Encyklopedia Powszechna PWN. Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa, t.3 s. 619. Adaptujemy tutaj encyklopedyczną definicję „kultury politycznej” do potrzeb prezentowanej koncepcji przez analogię formułując określone pojęcia dotyczące kultury planowania przestrzennego. Por. Także: Chamaj M., Żmigrodzki M.: Wprowadzenie do teorii polityki. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1996, s. 98-109 (Pojęcie kultura polityczna). M.Chamaj i M.Żmigrodzki definiują pojęcie „kultura polityczna” jako „całokształt wartości, norm i reguł zachowania, utrwalonych w świadomości podmiotów biorących udział w działaniach politycznych” (s.102).

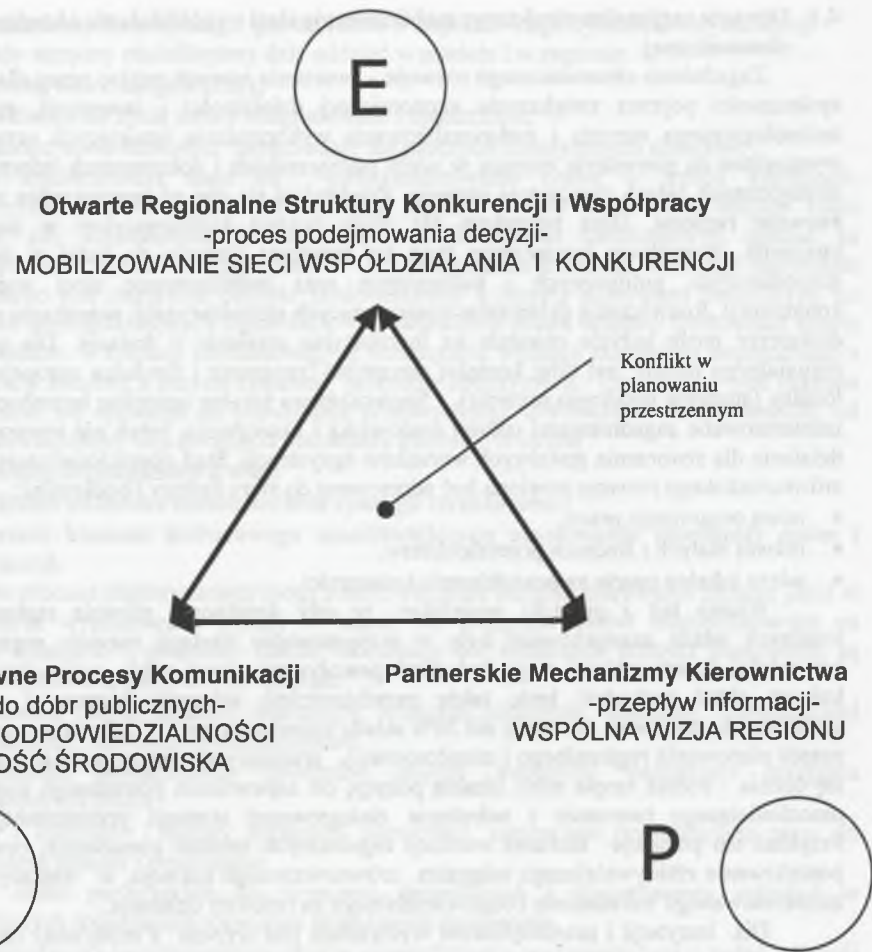
#### 4. Cechy nowej kultury publicznego planowania

Wychodząc od wspomnianych wcześniej barier i ograniczeń dla tworzenia lepszej – zintegrowanej – polityki przestrzennej można spodziewać się, że odpowiednio wysoka kultura organizacji planującej zmianę pozwoli jej osiągać zrównoważony rozwój w sposób mniej konfliktowy. Można wskazać **cechy takiej nowej kultury**:

1. Przymus prawny przestrzegania ustalonej normy środowiskowej, który stanowi źródło konfliktów, w znacznym stopniu zastąpiony zostaje dobrowolnym zobowiązaniem moralnym dążenia do pożądanego standardu jakości środowiska, gdyż tylko taki tworzy warunki do sprostania wzrastającej konkurencyjności ekonomicznej.
2. Kompetencyjne podziały między szczeblami władzy zostają lepiej zharmonizowane przez opartą na partnerskich stosunkach lepszą komunikację i wymianę informacji oraz zawierane porozumienia i kontrakty regulujące wzajemne obowiązki w stosunku do określonego wspólnego obszaru działania.
3. Specjalizacja sektorowa polityk, których integrowanie w ich przestrzennym kontekście prowadzi do interakcji i konfliktów, zostaje zastąpiona przez podejście międzysektorowe, pracę w zespołach zadaniowych ukierunkowanych na bardziej komplementarne rezultaty działania, obejmujące lepsze powiązania między organizacjami sektora publicznego, sektora prywatnego i organizacjami społecznymi.
4. Finansowe ograniczenia powodowane brakiem środków w sektorze publicznym zostają uzupełniane finansowym wsparciem sektora prywatnego, adresowanym do obszarów działania publiczno-prywatnego, które poprzez efekty zewnętrzne dadzą największej liczbie ludzi zainteresowanych osiągnięciem celów zrównoważonego rozwoju.

Zarysowany społeczny kontekst konfliktów ma cechy strukturalne. Oznacza to, że sam konflikt powstaje niezależnie od woli stron konfliktu. Jednocześnie wskazano, że istnieje jednak możliwość jego redukcji poprzez instytucjonalizację. Kieruje to naszą uwagę na:

- **Otwarte struktury instytucjonalne**, które nie będą wzmagać konfliktów, lecz poprzez dobrowolny udział w procesie planowania aktorów decydujących o możliwości sprostania wyzwaniom globalnej konkurencji ekonomicznej, pozwolą dynamizować rozwój i stabilizować demokratyczne struktury w terytoriach.
- **Partnerskie mechanizmy działania**, które nie będą wzmagać konfliktów, lecz pozwolą na to, aby poprzez partnerskie stosunki między aktorami terytorialnych systemów utrzymać spójność między lokalną ekonomią i społecznymi relacjami oraz w naturalny sposób kształtować styl życia nowoczesnego społeczeństwa, dążącego do osiągnięcia bardziej zrównoważonego rozwoju.
- **Intensywne procesy komunikacji**, które będą zdolne poprzez sposób komunikowania się łączyć działania lokalnych władz i społeczeństwa obywatelskiego i biznesu, a pozwalając im wszystkim razem działać z uwzględnieniem wymagań środowiskowych, będą maksymalizować synergię między działaniami i generować środowiskowe korzyści. Są to procesy oparte na partnerskich stosunkach, formalnych i nieformalnych, łączące społeczne żądania i ekonomiczny imperatyw gospodarowania dla zysku. Procesy komunikacji wymagają mobilizacji zasobów materialnych (np. finansowych, rzeczowych) i niematerialnych (np. postaw ludzi, know-how, wyobraźni i wizjonerstwa). W takim ujęciu planowanie przestrzenne i wdrażanie celów i propozycji dotyczących przestrzennego rozwoju przedstawia organizację publicznego planowania o takiej kulturze, która pozwala osiągać trwałą i zrównoważony rozwój w sposób mniej konfliktowy.



Rys. 14. Pole nowej kultury organizacji publicznego planowania przestrzennego (oprac. autora)

Fig. 14. Field of a new culture in organising public spatial planning (worked out by the author)

**Objaśnienia:** Niezgodności pomiędzy trzema analitycznymi sferami społeczeństwa: Ekonomią (E), Polityką (P) i Kulturą (K), w których miarami wartości są odpowiednio: efektywność, równość, samorealizacja człowieka, wyznaczają wewnętrzne sprzeczności społeczeństwa. Redukowanie konfliktu w planowaniu przestrzennym osiągane jest poprzez dotarcie do ludzi w instytucjach ekonomicznych, politycznych i kulturowych. W procesie decyzyjnym poprzez tworzone: otwarte struktury, partnerskie mechanizmy przepływu informacji oraz intensywne komunikowanie się aktorów możliwe staje się dokonywanie zmian w systemach wartości oraz przez to zbliżanie wartości i celów. W takim procesie dyskusja jest ukierunkowana na jakość tworzonego środowiska.

#### 4.1. Otwarte regionalne struktury: mobilizowanie sieci współdziałania i konkurencji ekonomicznej

Zagadnienia ekonomicznego rozwoju – tworzenia nowych miejsc pracy dla lokalnych społeczności poprzez zwiększanie ekonomicznej działalności i inwestycji, promowanie technologicznego wzrostu i maksymalizowanie wykorzystania istniejących urządzeń – są wymieniane na pierwszym miejscu w wielu podręcznikach i dokumentach informujących o strategicznych celach planowania rozwoju. Przekładają się one na **innowacyjne myślenie o rozwoju regionu**, które poszukuje dla niego pozycji konkurencyjnej w stosunku do otoczenia. Warunkiem koniecznym staje się wówczas dotarcie do ludzi w instytucjach gospodarczych, politycznych i kulturalnych oraz mobilizowanie sieci współpracy i konkurencji. Rozwiązania dylematów towarzyszących restrukturyzacji przestrzeni regionalnej dostarczyć może jedynie otwarcie na innowacyjne myślenie o zmianie. Dla planowania regionalnego istotny jest tutaj kontekst europejski (programy i fundusze europejskie), jak i lokalny (strategie lokalnego rozwoju). Społeczeństwa lokalne ogarnięte bezrobociem nie są zainteresowane zagadnieniami jakości środowiska i ekorozwoju, jeżeli nie towarzyszy temu działanie dla stworzenia godziwych warunków egzystencji. Stąd operacjonalizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju powinna być adresowana do sfery kultury i podkreślać:

- nową organizację pracy,
- rozwój małych i średnich przedsiębiorstw,
- więzy lokalne oparte na poszukiwaniu tożsamości.

Wiemy też z praktyki angielskiej, że gdy dotychczas głównie regionalne fora lokalnych władz zaangażowane były w przygotowanie strategii rozwoju regionu, to w przyszłości coraz częściej mają być nimi powoływane przez rząd „regionalne izby”, w których skład wchodzić będą także przedstawiciele sektorów biznesu i organizacji społecznych, stanowiąc nie mniej niż 30% składu członków izby<sup>215</sup>. Izba taka wsparta przez zespół planowania regionalnego i monitorowania, pracujący w pełnym wymiarze czasu – jak się ocenia – będzie mogła mieć idealną pozycję do zapewnienia potrzebnego kierownictwa umożliwiającego tworzenie i wdrażanie zintegrowanej strategii przestrzennej regionu. Przykład ten pokazuje kierunek ewolucji regionalnych struktur planowania, otwartych na poszukiwanie efektywniejszego osiągnięcia zrównoważonego rozwoju, w większym stopniu zainteresowanego wdrażaniem i odpowiedzialnego za rezultaty działania.

Dla instytucji i przedsiębiorstw wyzwaniem jest wyjście z relatywnej obojętności i rywalizacji w kierunku większej współpracy. Jednak nie wystarczy tutaj sama wola współdziałania. Władze publiczne mają do spełnienia ważną rolę we wdrażaniu wspólnych projektów, które będą promować nowe sposoby organizowania pracy i nowy sposób myślenia o współdziałaniu między firmami. Wyzwaniem jest **mobilizowanie sieci współdziałania opartych na zidentyfikowanych wspólnych aspiracjach**. Ciąłem planowania regionalnego przyjmują formę instytucji sterujących rozwojem regionu, których skład powinien zapewnić właściwą reprezentację poprzez udział kluczowych regionalnych aktorów (organizacji rządowych, samorządowych i innych). Wolny dostęp obywateli do tworzonych w ten sposób informacji (broшура, internet) powinien zapewnić także udział w procesie planowania regionalnego szerszego społeczeństwa, przede wszystkim skupionego w lokalnych organizacjach społecznych i grupach proekologicznych.

<sup>215</sup> Planning Policy Guidance, Note 11: Regional Policy. UK Department of the Environment, Transport and the Regions, 2000 (17 Oct.), (Wprowadzenie, pkt.pkt.: 1.5, 2.3, 2.4).

#### 4.2. Mechanizmy koordynacji: partnerstwo i wspólna wizja dynamiki terytorialnej

Gdy wszyscy chcielibyśmy dziś widzieć w mieście i w regionie:

- utworzone nowe miejsca pracy,
- przywrócone do życia tereny zdegradowane i opuszczone,
- znalezione nowe sensowne użytkowanie dla pięknych historycznych obiektów, wówczas koniecznością staje się maksymalizowanie celów w trzech systemach: ekologicznym, ekonomicznym i społecznym. Realny rozwój może mieć miejsce tylko wówczas, gdy formułowane strategie będą środowiskowo harmonijne i zgodne ze społecznymi wartościami i instytucjami<sup>216</sup>. Wyzwaniem dla jednostek lokalnego samorządu terytorialnego jest integracja polityki środowiskowej z innymi politykami tworzonymi na wszystkich administracyjnych szczeblach. Gdy wdrażanie prawa ochrony środowiska stawia lokalne władze w sytuacji konfliktowej, jej rozwiązanie wymaga szerokiego współdziałania administracji lokalnej z innymi aktorami procesów decyzyjnych. Pomocna w tym zakresie może okazać się aplikacja do planowania przestrzennego doświadczeń menedżerskich, od których dowiadujemy się, że zawód menadżera ewoluuje w stronę<sup>217</sup>:
- **kreowania strategicznych wizji**
- **rozwijania zdolności mobilizowania synergii strukturalnej**
- **tworzenia klimatu kulturowego umożliwiającego uzyskiwanie zbieżności celów i motywacji**

Do procesu planistycznego mogą zostać włączone techniki kierowania zmianą, jakie w dużej mierze wypracowane zostały w latach 90. Osiąganie celów środowiskowych na poziomie lokalnym i generalny sukces odnoszony we wdrażaniu polityki planowania są wówczas możliwe między innymi poprzez<sup>218</sup>:

- Partnerstwo między rządem centralnym, władzami lokalnymi, biznesem, organizacjami społecznymi i szerokim społeczeństwem
- Dobrowolne porozumienia zawierane między lokalnymi partnerami osiągnięcia uzgodnionych celów
- Karty i kontrakty między lokalnymi partnerami, stanowiące organizacyjne ramy do wdrażania planów i programów
- Sieci miast partnerskich dla wymiany doświadczeń i stymulowania wdrożeń w określonych dziedzinach rozwiązań przyjaznych środowisku
- Organizacyjne i instytucjonalne reformy ukierunkowane na decentralizację zadań i decyzji ze szczebla centralnego na lokalny oraz budowanie lokalnej odpowiedzialności za własne środowiska
- Projektowe instytucje i procesy mające pomóc kształtować lepszą formę przestrzenną tworzonych środowisk.

Jak widać, wiele proponowanych instrumentów nie jest nowych<sup>219</sup>. Zwracają one uwagę na takie zagadnienia jak<sup>220</sup>:

<sup>216</sup> Por.: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Polski do 2025 roku. Wytyczne dla resortów opracowujących strategię sektorowe. Ministerstwo Środowiska, Warszawa grudzień 1999. Por. także; Bell M., 1994, Kulturowe sprzeczności kapitalizmu. PWN, Warszawa. Autor analizuje problem harmonizowania rzeczywistości opartej na różnych porządkach.

<sup>217</sup> Strategor, 1995, s. 409.

<sup>218</sup> Innovative policies for sustainable urban development. The ecological city. 1996, s. 111-122.

<sup>219</sup> Por.: Good practice on compliance and enforcement, 1997. Publikacja zwraca uwagę, że regulacyjny przymus stosowany przez lokalne władze nie wystarczy dla osiągnięcia dostosowania do wymagań ochrony środowiska i koniecznością jest polityka dostosowawcza, aby w pełni wdrożyć wymagania środowiskowe; por.: Innovative policies for sustainable development. The ecological city, 1996. Publikacja zwraca uwagę na wdrażanie zintegrowanych strategii dla polityki środowiskowej, w których zagadnienia środowiskowe nie byłyby przeciwstawiane zagadnieniom ekonomicznego rozwoju, a tradycyjne sektorowe podejście w planowaniu przestrzennym musi być zastąpione zintegrowanymi działaniami ukierunkowanymi na poszukiwanie trwałego i

- współpraca i partnerstwo
- integracja polityki
- mechanizmy rynku
- zarządzanie informacją oraz
- mierniki jakości i monitorowanie.

W instytucjonalnych ramach instrumenty kierownictwa są różnymi narzędziami wdrażania strategii przestrzennego rozwoju zbudowanymi z i wokół informacji. Istotne są tutaj: statystyka miejska i regionalna oraz obserwatoria procesów rozwoju, mierniki jakości przestrzeni i oceny jakości w całym procesie planowania i wdrażania strategii rozwoju.

#### *Polityczny wymiar kierownictwa*

Gdy planowanie nie jest już jak dawniej rozkazywaniem, dokonywanie zmian w środowisku koncentruje się na ludziach, ich postawach i motywacjach, wówczas powstają pytania dotyczące kwestii warunków niezbędnych do pozyskiwania ludzi dla zmian pożądaných z punktu widzenia szerszego interesu: inicjowania i realizowania zmiany akceptowalnej, tworzenia mechanizmów samokontroli i samopodtrzymującego się rozwoju oraz zagadnień mieszczących się w pojęciach zarządzania strategicznego<sup>221</sup>. Przykłady dobrej europejskiej praktyki pokazują, że efektywność tego oddziaływania jest większa, gdy pod uwagę brane są takie czynniki, jak<sup>222</sup>:

- *Ekonomia*, odwołująca się do możliwości zmiany zachowań jednostek poprzez motywacje ekonomiczne;
- *Wiarygodność*, mówiąca o tym, że ludzie godzą się na ograniczenia, gdy instytucja odpowiadająca za ich wprowadzenie ma wysoki poziom społecznej akceptacji;

zrównoważonego rozwoju poprzez publiczną partycypację, zintegrowane strategie oraz innowacyjne polityki rozumiane jako potrzebna i pożądana część procesu projektowania i wdrażania holistycznego i wielosektorowego podejścia do zagadnień środowiskowych. Proponowane instrumenty obejmują: -rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego, -krajowe/lokalne porozumienia, -karty porozumień (pomiędzy partnerami wewnątrz miasta) i kontrakty; -powiązania w ramach tematycznych organizacji (np. w ramach organizacji „Eurocities” lub „Green Cities”), -organizacyjne i instytucjonalne reformy w rządzeniu (np. nowy podział administracyjny), -projektowanie instytucji i procesów (np. transferu technologii); Por.: Guide to innovative actions for regional development. European Commission, Brussels – Luxembourg 1995. Publikacja zwraca uwagę, że partnerska współpraca i innowacyjne działania pomagają wzmocnić spójność społeczną i ekonomiczną, a trzy zagadnienia są kluczowe: /i/-potrzeba prostych instrumentów, /ii/-potrzeba większej przejrzystości procedur w polityce Komisji Europejskiej, /iii/-potrzeba bardziej efektywnych metod wzmocnienia spójności społeczno-ekonomicznej w kontekście polityk regionalnych poprzez lepsze wykorzystanie zasobów lokalnych i dziedzictwa kulturowego; Por.: European Regional /Spatial Planning Charter „Torremolinos Charter”, Torremolinos (Spain) 20 May 1983. Publikacja podkreśla kluczowe znaczenie dla planowania regionalnego instrumentów: naukowych, administracyjnych, technicznych i finansowych dla osiągnięcia celów europejskiego planowania regionalnego. Zwraca się uwagę, że planowanie powinno być: demokratyczne (prowadzone w sposób zapewniający odpowiednią partycypację), całościowe (podejście zapewniające koordynację różnych sektorowych polityk), funkcjonalne (biorące pod uwagę istnienie świadomości regionalnej, która bazuje na wspólnych wartościach, kulturze i interesach, które niekiedy przekraczają granice administracyjne), zorientowane długookresowo (biorące pod uwagę długookresowe trendy); Por.: Europe 2000+. Cooperation for European territorial development. European Commission, Luxembourg 1994. Publikacja zwraca uwagę, że pomimo różnorodności systemów planowania w Europie mogą być one charakteryzowane przez trzy podstawowe cechy: (i)-centralizowane lub zdecentralizowanie systemu, (ii)-aktywność lub reaktywność systemu, (iii)-regulacyjność lub negocjacje prowadzone przez administrację dla wdrażania polityk. Wymienione cechy pokazują, w jakim stopniu system jest podatny na zmiany (op. cit. S. 139-140); Por.: ESDP - European Spatial Development Perspective. European Commission, Luxembourg 1999. Publikacja pokazuje znaczenie zintegrowanej polityki przestrzennej w skali europejskiej; Por.: Liczne artykuły w: Town and Country Planning, wydawnictwie angielskiej organizacji Town and Country Planning Association.

<sup>221</sup> Por.: European sustainable cities. Report by the Expert Group on the urban environment, 1996, s. 56.

<sup>222</sup> Por.: Supernat J.: Zarządzanie strategiczne. Pojęcia i koncepcje. Wrocław 1998.

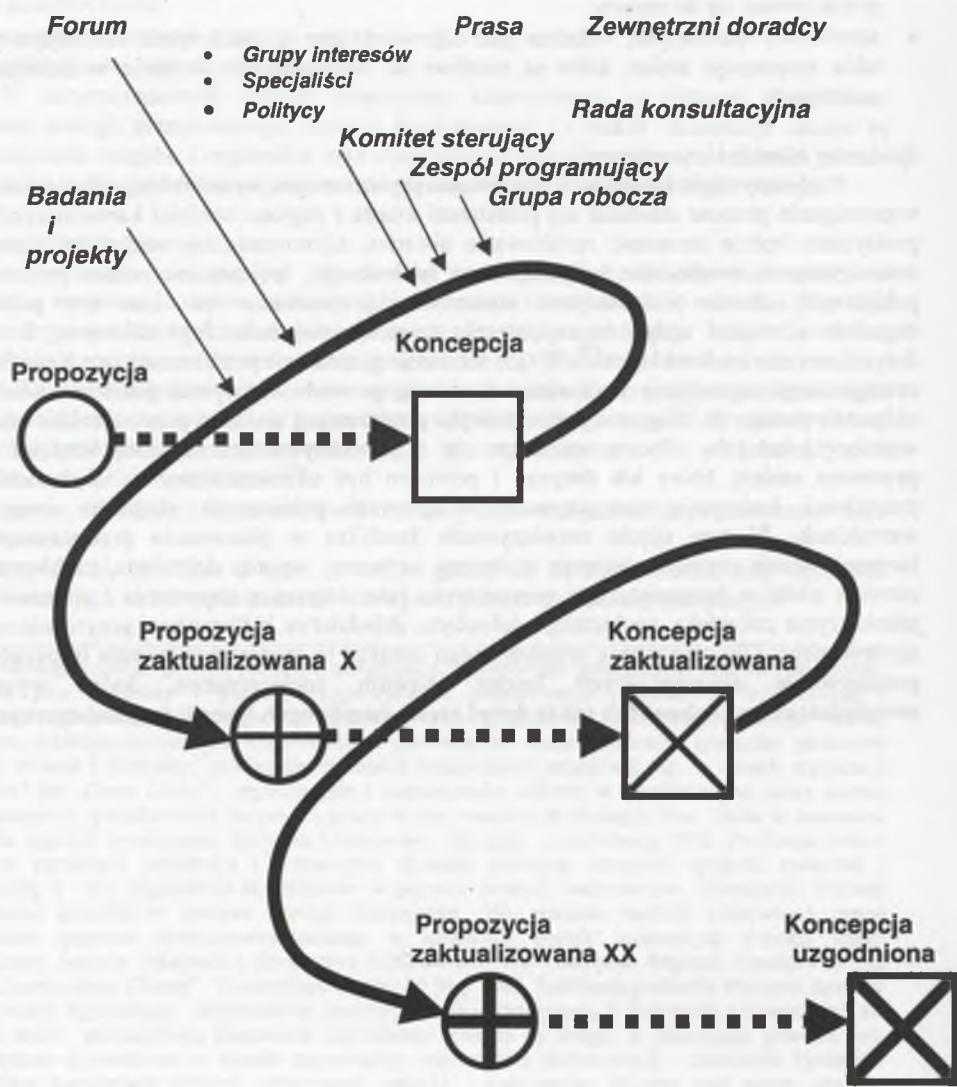
<sup>222</sup> Good practice guide on compliance and enforcement, 1997, s. 37-38.

- *Akceptacja*, pozwalająca pokonać ludzkie obawy i przyzwyczajenia;
- *Relacje*, widziane jako dobre i częste kontakty pomiędzy stronami pomagające przystosować się do zmiany;
- *Możliwości realizacyjne*, widziane jako odpowiedzialne działanie władz realizujące tylko takie propozycje zmian, które są możliwe do wprowadzenia w życie w istniejących warunkach.

#### *Spoleczny wymiar kierownictwa*

Rozwiązywanie konfliktu w planowaniu przestrzennym może być przyrównywane do wspomagania procesu stawania się przestrzeni miasta i regionu bardziej harmonijnymi, co praktycznie będzie oznaczać: redukowanie ubóstwa, zajmowanie się wszystkimi formami zanieczyszczeń, zwiększanie bezpieczeństwa społecznego, polepszenie jakości przestrzeni publicznych, dbanie o dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze oraz inne tym podobne zagadnienia, mające wpływ na zwiększanie szans życiowych każdego człowieka, którego dotyczy zmiana środowiskowa<sup>223</sup>. W tym też sensie planowanie przestrzenne przybiera formę strategicznego zarządzania środowiskową zmianą, prowadzonego przez publiczne władze i ukierunkowanego na osiąganie celów polityki przestrzennej państwa przy szerokim udziale wspólnot lokalnych. Proces ten wiąże się z **przekazywaniem ludziom kontroli nad procesem zmian, które ich dotyczą** i powinien być ukierunkowany na uświadamianie przyszłości, budowanie zaangażowania w sprawach publicznych, skupianie uwagi na wartościach. W tym ujęciu rozwiązywanie konfliktu w planowaniu przestrzennym i harmonizowanie rozwoju obejmuje społeczny i etyczny wymiar dobrobytu, problematykę rozwoju widzi w humanistycznej perspektywie jako dotyczącą utrzymania i wzmocnienia jakości życia człowieka, społecznego dobrobytu, dziedzictwa kulturowego, przyrodniczego i historycznego. Dla planowania przestrzennego oznacza to **szersze rozumienie imperatywu pokonywania ekonomicznych barier rozwoju społeczeństwa, które wymaga uwzględniania w rachunkach także dotąd często pomijanych kwestii humanistycznych.**

<sup>223</sup> Por.: Making it happen. 1996/97, Manchester. Materiały promocyjne miasta Manchester (Wielka Brytania), wypowiedź przewodniczącego Environmental Planning Committee (P.E.C.) – Andrew Fendera. Mówi się, że P.E.C. odgrywa główną rolę w pomaganiu Manchesterowi stać się bardziej zrównoważonym miastem. Jak dalej podaje się, oznacza to: redukowanie ubóstwa, zajmowanie się zanieczyszczeniami we wszystkich formach, zwiększanie bezpieczeństwa, polepszenie przestrzeni publicznych, zadbanie o piękne dziedzictwo – i znacznie więcej.



Rys.15. Planowanie przestrzenne jako polityczny proces (oprac. autora)  
 Fig.15. Spatial planning as a political process (worked out by the author)

#### 4.3. Procesy: proces komunikacji publicznej jako branie odpowiedzialności za jakość środowiska

Informacja nie jest wszystkim uczestnikom planowania jednakowo dostępna, a bariery informacyjne utrudniają lub uniemożliwiają komunikację między uczestnikami. Między innymi są to:

- bariery językowe – sposób kodowania informacji, przechowywania, zachowywania,
- bariery wiedzy o dostępności informacji - brak pełnej wiedzy o dostępności informacji,
- bariery doświadczeń – niedocenywanie niektórych informacji, nieumiejętność ich przetwarzania.
- bariery kosztowe – pozyskiwanie informacji kosztuje.

Biorąc pod uwagę, że decyzje są podejmowane w określonym czasie i na podstawie dostępnych informacji, rola jakości informacji i procesów informacyjnych w komunikacji między aktorami i eliminowaniu zbędnych konfliktów w planowaniu przestrzennym jest trudna do przecenienia. Dlatego wychodząc od tego rodzaju słabości procesów decyzyjnych, zgłaszany jest postulat promocji komunikacji i tworzenia języka wspólnego dla różnych aktorów w instytucjach włączonych do procesów formułowania i wdrażania strategii rozwoju<sup>224</sup>. Na tym też polega siła wspólnej wizji rozwoju regionu, która zdolna jest skupić ludzi wokół wspólnej dla nich aspiracji do życia w lepszym środowisku.

Techniki mogące poprawić integrację społeczeństwa w obszarach wydają się być dobrze znane i proces planowania przestrzennego jest w podobny sposób obecnie widziany przez wielu autorów<sup>225</sup>. Choć niemal wszyscy mówią podobnym językiem o planowaniu przestrzennym jako procesie harmonizowania przestrzennego rozwoju, to jednak jakby na boku pozostaje kwestia organizacji takiego procesu i tworzenia koniecznych instytucjonalnych warunków jego realizacji. Zwracamy tutaj uwagę na zagadnienia etyczne i kulturowe.

<sup>224</sup> Wychodząc od idei większej efektywności planowania, zwraca się tutaj uwagę na konieczność spełnienia określonych wstępnych warunków, które muszą zaistnieć między komunikującymi się osobami, aby komunikacja była „prawdziwa” (J.Habermas):

- Zrozumiałość - przekaz informacyjny musi być zrozumiały dla odbiorcy.
- Prawdziwość - musimy zakładać prawdziwość treści przekazu.
- Szczerość - przekaz musi być szczery i nie może okłamywać odbiorcy.
- Legitymacja - przekaz musi być właściwy, usprawiedliwiony lub legitymowany poprzez odniesienie (kontekst) do określonych norm i konwencji, które wspólnie podzielają nadawca i odbiorca.

Por.: Metropolitan Region Vienna. Urban Planning Vienna, No 33 A, Vienna 2000. Publikacja zwraca uwagę, że generalny cel, jakim jest równoważenie struktury przestrzennej miasta i regionu w praktyce (dotyczącej Wiednia), sprowadza się do systematycznego zharmonizowanego rozwoju mieszkalnictwa z lokalizacjami przemysłowymi, tak aby łączyć jakość życia mieszkańców z tworzeniem odpowiednich możliwości uzyskiwania dochodu w sąsiedztwie. Jeszcze bardziej szczegółowe wyjaśnienia dotyczące sposobów harmonizowania rozwoju znajdujemy w innych publikacjach miasta Wiedeń, a w tym uwagę zwraca odwołanie się do wskazań J. Habermasa, które dotyczą łagodzenia konfliktów w relacji władza-ludzie poprzez: otwartość procesu planowania na polityczne siły, demokratyczność procesu oraz etykę planowania.

<sup>225</sup> Przykładowo: E., Wysocka, J.Koziński, 1995, istotę planowania przestrzennego określają jako „dążenie do harmonizowania działań na drodze dostosowania do silnych procesów samoczynnych, opanowanie sytuacji konfliktowych, wpływanie na dalszy bieg zdarzeń”.

J. Kołodziejcki (list.1995, s. 99-114) mówi, że to planowanie przestrzenne jest procesem decyzyjnym, w którym „społeczeństwo jest odpowiedzialnym podmiotem podejmowanych decyzji”, gdzie „ciągłe monitorowanie, diagnozowanie, prognozowanie, programowanie i projektowanie przekształceń strukturalnych, podejmowanie decyzji kształtujących rozwój przez podmioty całego systemu funkcjonowania państwa” jest „podstawą funkcjonowania planowania ciągłego”, opartego na „modelu gry informacyjno-decyzyjnej, której podmiotami są zarówno centrum decyzyjne (rząd i jego agendy terenowe, jak i władze samorządów terytorialnych oraz podmioty gospodarujące”.

J. Kołodziejcki (1995 list. s.106-107) twierdzi, że w takim planowaniu przestrzennym „następuje ujawnianie i rozwiązywanie sytuacji konfliktowych, pojawiających się między podmiotami na tle sprzeczności interesów”.



### *Etyczny wymiar publicznej komunikacji*

Organizacji planowania przestrzennego potrzebna jest kultura – zespół norm i wartości, które umożliwią tworzenie szerokiego partnerstwa, zapewnianie politycznego poparcia, a w konsekwencji pozwolą osiągać bardziej zrównoważony przestrzenny rozwój. W tym powinny zawierać się wysiłki, aby w procesach planowania przestrzennego rozwijać publiczną komunikację opartą na promowaniu:

- otwartości procesu planowania na polityczne siły,
- demokratyczności procesu planowania,
- etyki procesu planowania<sup>226</sup>.

Wymienione zagadnienia zwracają uwagę na takie zasadnicze kwestie, jak<sup>227</sup>:

- **Polityczna zasada subsydiarności**
- **Moralny argument dotyczący wyboru**

Respektowanie zasady subsydiarności oznacza, że obywatele rządzą się swoimi sprawami w granicach praw, a państwo podejmuje tylko te działania i tylko wtedy, jeżeli obywatele sami ich nie mogą lub nie potrafią wykonać. Szerzej zasada ta ogranicza pole działania jednostki nadrzędnej w dziedzinach, które nie są wyłącznie w jej kompetencji do podejmowania działań tylko wtedy, gdy cele zamierzonych działań nie mogą być zrealizowane w wystarczającym stopniu przez same jednostki na szczeblu lokalnym i ze względu na ich zakres lub skutki lepiej zostaną osiągnięte na szczeblu wyższym. Z tego też powodu polityka planowania regionalnego powinna być formułowana w odniesieniu do tych zagadnień, w stosunku do których jej rezultaty mogą być prawdopodobnie lepsze niż polityki formułowanych przez inne ciała, czy to władze lokalne, czy też agencje rządowe.

Pozostawienie jednostce możliwości wyboru jest argumentem moralnym. W demokratycznym i pluralistycznym społeczeństwie wybór ten nie jest przeciwieństwem przymusu, ale jego współtowarzyszem. Czy ludzie zaakceptują ograniczenia dotyczące korzystania z zasobów środowiska i dobrowolnie zrezygnują z egoistycznych zachowań i rozwiązań dyktowanych przez rynek? Praktyka pokazuje, że jest to możliwe, gdy ludzie są lepiej wykształceni i lepiej poinformowani o konsekwencjach określonych działań. Zatem dla rezultatów planowania istotne są *warunki, w jakich ten proces przebiega, w tym między innymi: otwartość procesu na różne polityczne siły, demokratyczność procesu, etyka planowania*. Zadania planisty wynikające z idei „etycznego komunikowania” wybiegają zdecydowanie poza rutynowe działania tradycyjnie przypisywane do tego zawodu i związane z „kształtowaniem materialnego środowiska człowieka”, tym samym wchodząc głębiej w problemy obywatelskiego społeczeństwa. Aby rynek mógł działać efektywnie, polityki planistyczne z ekonomicznymi priorytetami powinny zapewniać: **możliwość wyboru, elastyczność rozwiązań, wspieranie konkurencji**.

R.Domański (1993, s. 148-150) w planowaniu przestrzennym dostrzega problem, którego istotą jest dokonywanie ocen i wyboru wariantu rozwiązania w sytuacji konfliktu celów, wartości i interesów.

<sup>226</sup> Koncepcja „planowania jako interaktywnego działania” (Communicative Planning) wysunięta została przez J.Habermasa i wprowadzona do teorii planowania przez J. Forestera w 1989 r. Według tej koncepcji, konieczne jest, aby planowanie było komunikowaniem etycznym, a co za tym idzie, aby:

- sektor publiczny prowadzący planowanie aspirował do idealnego demokratycznego procesu decyzyjnego,
- planiści nie tylko aktywnie włączali się w negocjacje z silnymi i wpływowymi inwestorami, ale również aktywni byli w ochronie interesów wszystkich grup w społeczeństwie, w tym także mniej wpływowych lub zmarginalizowanych.

Planiści nie tylko kształtują dokumenty, ale także uczestników procesu planowania, decydując o tym, kto jest włączony do procesu, kto bierze udział w nieformalnych zebraniach, kto komu wyjaśnia jakie kierunki rozwoju itp. (według: Taylor N., 1998).

<sup>227</sup> Por.: European sustainable cities. Report by the Expert Group on the urban environment 1996, s.97.

### *Kulturowy wymiar komunikacji publicznej*

Zagrożenia naszej cywilizacji wynikające z relacji człowiek-środowisko powinny przejmować nas głęboką troską, a świadomość sytuacji, w jakiej obecnie znajdujemy się, powinna napawać troską o naszą przyszłość. Koniecznością jest rozwijanie strategicznego – długookresowego - myślenia o środowiskowej zmianie, które byłoby oparte na demokratycznym procesie i kreowaniu takich wzorców, znaczeń i wizji, które ludzie będą chcieli traktować jako innowacje warte tego, aby pomyśleć o nich jako możliwości nowego rodzaju własnego działania<sup>228</sup>.

**Współcześnie konflikt w planowaniu przestrzennym ma swe źródła w sferze kultury** – w rozwiniętych technologiach i komunikacji oraz w stylu życia społeczeństwa, gdyż efekty zewnętrzne technologicznego przyspieszenia i zmian w stylu życia tworzą koszt ponoszony przez całe społeczeństwo<sup>229</sup>. Koszt ten, powstający poza wolą i kontrolą odbiorców, dotyczy jakości fizycznej przestrzeni. Jest on ponoszony przez wszystkich, a przede wszystkim przez jednostki ekonomicznie słabsze i mniej wpływowe, gdyż - jak można to zauważyć - jednostki bardziej wpływowe mają większe możliwości ochrony swoich interesów i wartości, w tym także i większe możliwości eliminowania potencjalnie dla nich niekorzystnych efektów zewnętrznych. Tymczasem, niezamierzone efekty zewnętrzne zmian w sferze kultury prowadzą do powstawania konfliktów między ludźmi na tle dostępu do ograniczonych zasobów przestrzeni i kierują uwagę na te działania władz sektora publicznego, które odnoszą się do procesów regeneracji środowiska człowieka i jego odnawialnych zasobów (wody, gleby, powietrza). Powstaje pytanie, w jakim stopniu ludzie komunikując się ze sobą chcą lepiej poznać te problemy i rozwiązywać je, i sami z własnej woli brać na siebie obowiązek osiągania coraz wyższych jakościowych standardów środowiskowych. Jest to pytanie, na ile ambitna jest organizacja planistyczna. Kulturowy wymiar komunikacji publicznej oznacza, że komunikacja między ludźmi w instytucjach jest etyczna także w rozumieniu komunikacji międzypokoleniowej i międzygeneracyjnej.

## **5. Niższa i wyższa kultura planistyczna organizacji publicznych władz**

Spostrzeżenia dotyczące praktyki planowania przestrzennego nasuwają oceny wartościujące, które zwracają uwagę na istniejące w regionach **zróźnicowanie pozycji na „skali planistycznej kultury organizacji”**. Przykładowo, o kulturze organizacji planistycznej wiele mówi jej stosunek do problemu zagospodarowania terenów przemysłowych i gospodarki odpadami. Gdy uświadamiamy sobie, że to od zajmowania się terenami zdegradowanymi w dużej mierze zależy obecnie przyszłość ludzkich środowisk, wówczas nasuwa się pytanie, w jakim stopniu wartości ludzkie pozostają w polu widzenia władz zaangażowanych w procesy planowania przestrzennego. Patrząc na to jeszcze szerzej, należałoby częściej stawiać pytanie: czy kultura planowania przestrzennego publicznych władz przypadkiem nie zagraża stabilności demokratycznych struktur i demokracji.

<sup>228</sup> Por.: Healey P., 1997.

<sup>229</sup> Por. Johnston R.J., Gregory D., Smith D.M. (ed.), 1994, 185; Bury P., Markowski T., Regulski J.: Podstawy ekonomiki miasta. Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź 1993, s.47-64.

Punktem wyjścia w dyskusji na temat korzyści osiąganych przez podmiot jest ich podział na:

- korzyści wewnętrzne, czyli będące wynikiem kontrolowanego zastosowania zasobów będących do dyspozycji podmiotu i które mają odzwierciedlenie w wymianie rynkowej oraz
- korzyści zewnętrzne, czyli zależne od otoczenia, w którym działa podmiot i nad którymi nie ma on kontroli. Efekty korzystne reprezentowane są między innymi przez takie cechy jak: dostępność do terenów i urządzeń usługowych. Efekty niekorzystne reprezentują między innymi takie cechy, jak: bliskość źródeł emisji wywołujących zanieczyszczenie środowiska i odbieranych przez mieszkańców jako uciążliwości.

Przed systemami planowania przestrzennego stoi poważne wyzwanie sięgające teoretycznych i metodologicznych podstaw planowania. Konflikt w planowaniu przestrzennym w swej istocie tak naprawdę zagraża egzystencji człowieka na Ziemi. W związku z tym wyzwaniem staje się zmniejszanie zagrożeń konfliktami, jakie towarzyszą procesom restrukturyzacji przestrzeni i harmonizowania rozwoju w perspektywie długookresowej. Powstaje pytanie czy kultura planowania, mieniąca się wysoką, istotnie jest taką, gdy organizacja nie dostrzega w swym działaniu zagrożeń egzystencji ludzkiego gatunku. Wydaje się, że pod tym względem potrzebna jest nam obecnie **nowa kultura planistyczna**. Mówimy tutaj, że potrzebne jest budowanie kultury organizacji planującej, a w tym szczególnie rola przypada władzy sektora publicznego.

W końcu trzeba tutaj także postawić pytanie jakie są szanse na zbudowanie wysokiej kultury organizacji planistycznej. Szanse oczywiście istnieją przede wszystkim tam, gdzie jest taka wola polityczna. Realność koncepcji budowania organizacji planistycznej o wysokiej kulturze potwierdzają pozytywne przykłady odnoszące się do różnych wycinkowych problemów. Trzeba być jednak świadomym tego, że organizacji takiej nie można „zadekretować” i wprowadzić następnego dnia w życie. Organizacja taka musi być stale budowana. Nakazuje to w powiedzeniu, iż „planowanie przestrzenne jest procesem” dostrzegać planowanie przestrzenne jako proces kulturowy. Planowaniu przestrzennemu kojarzonemu dziś w Polsce przede wszystkim z respektowaniem normy prawnej potrzebne jest uświadomienie ograniczoności takiego podejścia do rzeczywistości. Zrozumienie szans, jakie kryją się za planowaniem mniej biurokratyzowanym a bardziej humanistycznym, leży u podstaw argumentacji niniejszej rozprawy.

Zwykło się mówić o woli politycznej jako o warunku lepszego planowania przestrzennego. Widzimy, że tam, gdzie jest wola polityczna, tam też istnieje jakaś zorganizowana forma planowania regionalnego i to niezależnie od ilościowego i jakościowego potencjału, który reprezentuje regionalne środowisko planistów. Jednak nie przesądza to jeszcze o wysokim poziomie kultury planistycznej regionu. Zastanawiać powinno, dlaczego w Polsce najczęściej środowiska potencjalnie profesjonalnie najsilniejsze są jednocześnie najbardziej opóźnione w podejmowaniu strategicznego planowania. Widocznie w regionach o relacyjnie słabszych środowiskach wola polityczna jest wystarczającym czynnikiem sprawczym do podejmowania planowania przestrzennego, ale czy wiemy, jaką tam kulturę planistyczną reprezentuje region?

## 6. W kierunku budowania wyższej planistycznej kultury regionu

Wydaje się w tym miejscu możliwe zaryzykowanie stwierdzenia, że jak na razie uwikłani w problemy codziennego życia zdajemy się dostrzegać jedynie te konflikty, które potrafimy rozwiązać (konflikty techniczne) i te, którymi zajmowanie się rozwiązuje nam problemy codzienności (problemy codziennej skali, problemy pomniejszych). W swej istocie są to tak naprawdę zagadnienia błahe. W niewielkim zakresie zajmujemy się konfliktami, od których tak naprawdę zależy egzystencja człowieka na Ziemi<sup>230</sup>. Dlatego w końcu postawione musi zostać pytanie, jak zajmować się konfliktami, aby odpowiadało to wielkości

<sup>230</sup> Por.: Kamiński Z.J.: Gospodarka przestrzenna w GOP [w:] Śląski Kwartalnik Urbanistyki i Architektury, nr 1-2/1990, s.92-101; Kamiński Z.J.: Towards restructuring the region and the Upper Silesian Agglomeration (Poland) [w:] Loccumer Protokolle 51/94 (Planen für städtische Räume), Rehbürg-Loccum 1995.

wyzwań współczesności. Dla polityki planowania przestrzennego oznaczać może to pytanie o sposób przejścia od sprzecznych żądań dotyczących zagadnień jakości środowiska, do promowania przestrzennego rozwoju w sposób wzmacniający spójność społeczeństwa i stabilność demokratycznych struktur władzy. Jest to dyskusja na temat warunków koniecznych do tworzenia polityki zdolnej przewyciężyć obiektywnie istniejące formalne uwarunkowania konfliktu. Warunki takie wiążą się z określoną kulturą organizacji planistycznej.

Zarysowane pole określane tutaj jako **NOWA KULTURA ORGANIZACJI PUBLICZNEGO PLANOWANIA** obejmuje zadania publicznej polityki zdolnej do tworzenia struktur, mechanizmów i procesów generujących pożądane zmiany środowiskowe w sposób redukujący konflikt. Nowa kultura planistyczna regionu potrzebna jest w kontekście gwałtownych zmian politycznych, ekonomicznych i społecznych lat 90., które zwiększają dynamikę ekonomiczną i społeczną, ale także zmieniają wygląd kulturowych krajobrazów i przyrodniczych struktur, tym samym tworząc poważne zagrożenia dla ludzkiej cywilizacji opartej na miastach. Stąd też, gdy świadomi jesteśmy tego, że transformacje przestrzeni mają za naszego życia charakter nieodwracalny, ale jednocześnie nie wiemy, jaka będzie przyszłość, powstaje pytanie jak „znaleźć się w transformacji”<sup>231</sup>. Żąda się, aby na to pytanie odpowiedzieli planiści regionalni. Gdy jednak odpowiedź nie może być dziś ani „oderwaną od życia wizją”, ani też „rozkazem dla demokratycznego społeczeństwa”, ani też „rozdawaniem przez aparat państwa nowych publicznych dóbr”, bo są one ograniczone i równość w ich rozłożeniu jest nieosiągalna, wówczas planiści są także pytani o to, jakie innowacyjne rozwiązania zaproponują dla ponownego wykorzystania infrastruktury technicznej porzuconych terenów przemysłowych lub opuszczonych wielkich obszarów rolniczych, lub zbędnych terenów pokolejowych, czy wielu innych podobnych zdegradowanych terenów? Dlatego ponowne zagospodarowanie terenów zdegradowanych musi znaleźć się w samym centrum zainteresowań władz organizacji publicznego planowania przestrzennego, mających aspiracje do wyższej kultury<sup>232</sup>. Dlatego zwracamy tutaj uwagę na **zagadnienie regeneracji terenów jako poważny współczesny problem planistyczny**. W tym ujęciu proces planowania regionalnego stale powinien być zasilany informacją o stanie przestrzeni i jednocześnie stale powinien pouczać tworzonymi komunikatami z prognoz zmian zrównoważenia środowiska pod wpływem procesów urbanizacyjnych. W tym też sensie planowanie ściśle wiąże się z monitorowaniem rzeczywistości i formułowaniem diagnoz, promowaniem społecznych inicjatyw dotyczących jakości tworzonych środowisk i podejmowaniem stosownych decyzji. Oczekuje się, że taki proces planowania regionalnego będzie miał wkład do budowy regionalnej współodpowiedzialności za tworzone środowiska.

Pouczeni także doświadczeniami innych, pozwalamy sobie wskazać trzy dziedziny, które wydają się mieć podstawowe znaczenie w budowaniu nowej kultury planowania przestrzennego w restrukturyzującym się regionie, które ukierunkowane są na dążenia do osiągnięcia zintegrowanego przestrzennego ładu. Są to:

1. Monitorowanie i ocena stanu regeneracji terenów
2. Planowanie regeneracji terenów
3. Promowanie inicjatyw społecznych<sup>233</sup>

<sup>231</sup> Naisbitt J.: Megatrendy. Wyd. Zysk i S-ka., 1997.

<sup>232</sup> Borsia M., Kamiński Z., Koloch B.: Restrukturierung der Industrie und Ballungsraume [w:] Raum (Osterreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik) no 38/2000, s.16-17.

<sup>233</sup> Model funkcjonowania planowania strategicznego przedstawia J.Kołodziejski, list.1995, s. 106 (rysunek). Na model ten składają się: 1) monitorowanie, 2) diagnozowanie, 3) planowanie, 4) podejmowanie decyzji, 5) badania naukowe. Por także.: Kołodziejski J.: 1997, Strategia równoważenia rozwoju podstawą koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju „Polska 2000 Plus”, s.19 [w:] Kołodziejski J.(red.), 1997, s.9-123.

### 6.1. Monitorowanie i ocena stanu regeneracji terenów

Wdrażanie polityki regionalnej i osiągnięte przez nią rezultaty powinny być monitorowane. Wymaga to od polityki regionalnej stosowania odpowiednich mierników pozwalających na ustalenie, w jakim stopniu są osiągnięte jej strategiczne cele. Jest to warunek konieczny do zarządzania zmianami. Zatem umieszczone w strategii cele i zadania do osiągnięcia oraz przyjęte do określania zmiany mierniki jakości będą podstawowymi składowymi monitorowania. Świadczą one o kulturze organizacji planistycznej. Z jednej strony pokazują poziom aspiracji organizacji planistycznej, z drugiej zaś strony mówią o stosowanej przez nią technice i metodzie. Monitorowanie może obejmować badanie stanów i procesów. W tym przykładowo:

- Monitorowanie planów lokalnych, poprzez które jest realizowana polityka regionalna, w tym badanie ich pod kątem umieszczenia w planach miejscowych zadań realizujących strategię regionalną.
- Monitorowanie bezpośrednich rezultatów osiągniętych w realnej przestrzeni poprzez realizację planów lokalnych oraz monitorowanie oddziaływań.
- Monitorowanie szerszych trendów i zmian w jakości życia w regionie poprzez stosowanie takich mierników, jak: udział odpadów składowanych i poddanych odzyskowi w stosunku do ogółu odpadów wytworzonych, jakość powietrza, natężenie ruchu pojazdów itp.

Dyskusja obejmuje powoływane w tym także regionalne obserwatoria rozwoju, zajmujące się w sposób systemowy gromadzeniem, ocenianiem i interpretowaniem informacji. Razem wymienione elementy składają się na „kulturowy klimat” niezbędny do rzeczowego porozumiewania się między uczestnikami w procesie planistycznym. Istotnym jego zagadnieniem pozostaje także to, co jest przedmiotem badania i na co zwraca się szczególną uwagę. Wydaje się, że gdy w centrum uwagi współczesnego społeczeństwa stawiamy zagadnienia rozwoju ekologicznie uwarunkowanego, to i monitorowanie rzeczywistości powinno kierować naszą uwagę na poważne zagrożenia środowiskowe, jakie związane są z niepokojącymi przestrzennymi zjawiskami i określonymi trendami urbanizacyjnymi. Diagnoza powinna uzmysławiać rozmiary problemów stojących przed regionem w kontekście zagadnień ludzkich i środowiskowych.

Gdy rozpraszanie zabudowy i urbanizacja obszarów otwartych mają negatywne efekty zewnętrzne, generujące koszty dla społeczeństwa, wówczas w polityce planowania przestrzennego priorytetem powinny stać się:

- ponowne zagospodarowanie terenów przemysłowych i zdegradowanych oraz racjonalizacja gospodarki odpadami,
- koncentracja zagospodarowania i jego ograniczanie do obszarów już zurbanizowanych.

W obu przypadkach zagospodarowanie terenu powinno charakteryzować:

- *Mieszane użytkowanie terenu*, zmniejszające oddziaływanie na środowisko poprzez wymuszone w ten sposób ograniczanie funkcji uciążliwych dla otoczenia, w tym rezygnacja korzystania z samochodu na rzecz komunikacji publicznej, redukcja liczby podróży pomiędzy mieszkaniem-pracą-usługami-wypoczynkiem przez odpowiednio gęste użytkowanie terenu.
- *Wysokiej jakości zagospodarowanie*, zmniejszające oddziaływanie na środowisko i konkurencję z otoczeniem poprzez: łatwość dostępu, zharmonizowanie z otoczeniem, atrakcyjność formy.

W związku z tym ważnym elementem monitoringu byłoby określanie stanu równowagi pomiędzy realizowanym w gminach zagospodarowaniem na nowych terenach i na terenach zrehabilitowanych. Otwiera to także szerszą dyskusję na temat

przestrzennych relacji miasto-wieś, gdyż wielu podstawowych problemów degradacji przestrzeni publicznych w miastach nie sposób rozwiązać bez zajmowania się przestrzenią otoczenia miast. Z drugiej zaś strony, nawet najwspanialsze programy odnowy miast niewiele zmienią w realnej przestrzeni, jeżeli będą wyizolowane z kontekstu regionalnego. Dlatego jeżeli myślimy o przeciwstawieniu się narastającemu konfliktowi między rozwojem miast i rozwojem przestrzennym regionu, wówczas potrzebne jest studiowanie zagadnień polityki regionalnej, polityki wobec wsi i rolnictwa oraz polityki mieszkaniowej jako jednego problemu zintegrowanej polityki regeneracji przestrzeni miejskich i rewitalizacji terenów zdegradowanych. Polityka, o której tutaj myślimy, wymaga czytelnego dla wszystkich przesłania. Pomocne może być w tym względzie wprowadzenie do języka polskiej praktyki planistycznej odpowiedników angielskich pojęć *greenfield* i *brownfield* oraz wmontowanie tych pojęć w mechanizm promujący zachowania zainteresowane ponownym zagospodarowaniem terenów zdegradowanych i przemysłowych. Wydaje się to mieć istotny wkład do zmniejszania presji środowiskowych i eliminowania zagrażających człowiekowi konfliktów w relacji ze środowiskiem<sup>234</sup>.

### 6.2. Planowanie regeneracji terenów

Planowanie obejmuje: prognozowanie, programowanie i projektowanie przekształceń strukturalnych. Planowanie ukierunkowane na strategiczne zagadnienia regeneracji terenów zdegradowanych powinno nakreślać atrakcyjną spójną wizję przyszłej zintegrowanej polityki rozwoju regionu, która zawierałaby propozycje działań skutecznych z punktu widzenia wykorzystywania Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej.

**Regionalne prognozy powinny zmniejszyć niepewność oddziaływania środowiskowego i pomóc znaleźć odpowiedź na między innymi takie pytania:**

- Jakie są oczekiwania wobec polityki redukcji konsumpcji terenów niezagospodarowanych?
- Które rodzaje działań są możliwe: zredukowanie zagospodarowania na nowych terenach lub zwiększenia przeciętnej gęstości w każdym nowym zagospodarowaniu lub zwiększenia liczby dodatkowych mieszkańców otrzymywanych przez przebudowę i ponowne użytkowanie zasobów istniejących?
- Jakie zmiany w strategiach, koncepcjach, planach i przedsięwzięciach prawdopodobnie byłyby pożądane z uwagi na prognozowane skutki środowiskowe wynikające z ich oddziaływania?

**Programowanie i projektowanie powinno stale obejmować zagadnienie regeneracji terenów integrując trzy poziomy polityki:**

- politykę strukturalną Unii Europejskiej (fundusze strukturalne),
- polityki sektorowe państwa (polityka regionalna państwa, polityka wobec wsi i rolnictwa, polityka odnowy miast),
- politykę przestrzenną realizowaną w regionach (koordynacyjna i integrująca rola szczebla planowania regionalnego).

<sup>234</sup> Pojęcie „tereny przemysłowe” chociaż istnieje w praktyce planistycznej, to nie istnieje w polskim prawie, dla którego zagadnienia degradacji terenu oznaczają przede wszystkim problem ochrony gruntów rolnych i leśnych. Tymczasem wśród całkiem współczesnych problemów przestrzennego rozwoju w Polsce należałoby dostrzegać, przykładowo w samym tylko województwie śląskim około 10 tys. hektarów terenów uważanych za zdegradowane i kilkakrotnie większą powierzchnię terenów, które można zaliczyć do zagrożonych degradacją.

Priorytetem w strategii ukierunkowanej na regenerację terenów może być rozwijanie lokalizacji poprzez odpowiednio nośne projekty dotyczące określonych strategicznych obszarów działania. Istotne jest budowanie takich projektów z inspiracji planowania regionalnego zainteresowanego nie tyle wyrównywaniem różnic rozwojowych między różnymi obszarami, ale raczej promowaniem polityki strukturalnej, zdolnej do tworzenia warunków do zmian o znaczeniu strategicznym, które przed całym regionem otwierają długookresową perspektywę rozwoju.

**Formułowanie polityki planowania regionalnego powinno wypełniać myślenie o społecznej przestrzeni, tworzonej poprzez następujące publiczne działania:**

- Kontrakty pomiędzy poziomami polityki przestrzennej, zawierane na realizację konkretnych przedsięwzięć i operacjonalizujące politykę państwa
- Porozumienia między różnymi podmiotami polityki szczebla regionalnego, dotyczącymi wspólnych przedsięwzięć
- Plany działania dla strategicznych obszarów jako podstawa do działań programowanych
- Partnerstwo publiczno-prywatno-społeczne w celu realizacji publicznych zadań samorządu regionalnego
- Strategiczne wizje, określające poziom aspiracji regionalnych społeczności i standardy jakości przestrzeni, jakie byłyby wypracowane przez regionalne społeczności.

**Wizja regionu zdrowego i rozwijającego się w oparciu o zasady zrównoważonego rozwoju, w którym nie ma niezagospodarowanych hałd odpadów i zdegradowanych „terenów niczych”, tworzy wewnątrz regionu platformę porozumienia kluczowych aktorów regionalnych i kreuje na zewnątrz wizerunek regionu nowoczesnego.**

### 6.3. Promowanie inicjatyw społecznych

Branie przez ludzi większej odpowiedzialności za otaczające ich środowisko, powinno być promowane przez system planowania przestrzennego. Istotne jest zbudowanie mechanizmu pozytywnej konkurencji, zainteresowanej dążeniem do osiągnięcia wysokiej jakości wzorów i norm środowiskowych potwierdzanych przyznawanym przez publiczne władze „certyfikatem wysokiej jakości”. Sposób określania wzorów i norm jakościowych oraz to swoiste „etykietowanie” dobrych rozwiązań powinny być częścią publicznej debaty na temat strategicznej wizji rozwoju regionu.

Biorąc pod uwagę globalne zagrożenia środowiska człowieka pożądane jest w pierwszej kolejności:

- Promowanie redukcji potrzeby podróżowania
- Promowanie transportu publicznego
- Promowanie zarządzania zapotrzebowaniem w miastach na: tlen, ziemię, wodę poprzez racjonalizowanie zagospodarowania w kierunku wielofunkcyjnego użytkowania terenów i promowania wysokiej jakości przestrzeni publicznych
- Promowanie racjonalnej gospodarki odpadami.

**Promowanie innowacyjnych rozwiązań może odbywać się w różny sposób, w tym poprzez nadawanie certyfikatów jakości. Istota zagadnienia zawiera się w wykorzystaniu konkurencji między jednostkami do usprawniania wszystkiego, co łączy się z planowaniem przestrzennym. Gdy od posiadania certyfikatu jakości zależy możliwość zawarcia kontraktu z liczącymi się firmami, wówczas konkurencja między jednostkami może też służyć braniu większej odpowiedzialności za tworzone środowiska. W tym też sensie mechanizm promocji innowacyjnych rozwiązań, które służą osiągnięciu wyższych standardów jakości tworzonych**

środowisk, zastępuje tradycyjnie stosowaną w planowaniu regulację. Jest to zastąpienie wymuszania spełniania - pod groźbą kary - określonych standardów jakościowych poprzez mobilizowanie synergii, jakie dać może promowanie inicjatyw zobowiązujących do brania odpowiedzialności za piękniejsze i bardziej funkcjonalne otoczenie oraz zrównoważony rozwój regionu. Poruszane zagadnienie powinno znaleźć swoje miejsce w planowaniu regionalnym aspirującym do budowania nowej kultury stosunków w relacjach z planowaniem lokalnym. Wyrazem poszukiwań idących w tym kierunku może być na przykład promowanie porozumień międzygminnych, które służą osiągnięciu wyższej jakości środowiska. Służyć temu mogą także kontrakty zawierane przez szczebel krajowy i regionalny w celu realizowania na poziomie lokalnym określonej polityki środowiskowej. Realizacja polityki może wówczas łączyć się z grantami i dofinansowaniem w ramach Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej. Istotniejsze jednak od wciągania jednostek lokalnych do realizowania określonej polityki (na przykład poprzez granty) jest wciąganie jednostek do formułowania określonej polityki, którą później te same jednostki zechcą dobrowolnie realizować.

**Promowanie etycznego planowania przestrzennego zwraca uwagę na związek między otwartym i demokratycznym procesem komunikowania się partnerów regionalnych a jakością tworzonych przez nich środowisk. Instrumentem stymulowania etycznej komunikacji mogą być na przykład: stałe robocze kontakty między głównymi aktorami procesu planistycznego, praca w zespołach zadaniowych i grupach roboczych, debaty, seminaria i konferencje, wydawnictwa i strony internetowe, konkursy architektoniczno-urbanistyczne, itp. Strategia i plan regionalny powinny być stale redefiniowane w szerokiej publicznej debacie, bo tylko wówczas istnieje szansa na zbliżenie wartości i celów oraz na uzyskiwanie potrzebnego planowaniu przestrzennemu politycznego poparcia.**

**Udział nauki w promowaniu rozwiązań efektywnych, konkurencyjnych i innowacyjnych jest trudny do przecenienia. Dlatego wskazane jest promowanie w wymienionych zagadnieniach współpracy praktyki i nauki. Nauka powinna w większym zakresie zostać włączona do zagadnienia planowania przestrzennego. Nie może być ona jakąś oddzielną ścieżką prowadzoną z dala od spraw ważnych dla społeczeństwa.**

## 7. Próba rekapitulacji i wyciągnięcia wniosków

W niniejszym rozdziale próbowano zwrócić uwagę na znaczenie, jakie dla redukcji konfliktu w planowaniu przestrzennym ma kultura planowania przestrzennego. Odnosząc się do planowania regionalnego zwracano uwagę na kulturę planistyczną regionu jako organizację planistyczną. Próbowano także określić cechy kultury planistycznej i zwrócić uwagę na potrzebną nową kulturę organizacji publicznego planowania przestrzennego, gdy większa efektywność systemu planowania przestrzennego zależy bardziej od promocji rozwoju niż od samej jego regulacji. W tej nowej kulturze planowania dostrzega się bowiem możliwości zwiększenia autorytetu planowania przestrzennego w społeczeństwie. W zarysowanej koncepcji u podstaw nowej kultury planowania przestrzennego leży przekonanie o potrzebie zwrócenia większej niż dotychczas uwagi na zagadnienia jakości środowisk tworzonych przez ludzi. Potrzebne budowanie wyższej kultury planowania przestrzennego jest łączone przede wszystkim z większą uwagą poświęconą zagadnieniom środowiskowym i egzystencji człowieka na Ziemi. To od większego zrozumienia takich zagadnień, jak: monitoring regeneracji terenów, regenerowanie terenów i promocja

społecznych inicjatyw regenerowania terenów uzależniane jest tworzenie bardziej harmonijnych środowisk. Problem ten obejmuje szereg zagadnień szczegółowych, w tym takich jak planowanie rozumiane jako etyczne komunikowanie i proces kulturowy. To przede wszystkim w sferze kultury dostrzega się źródła współczesnego konfliktu w planowaniu przestrzennym. Dlatego też w sferze kultury poszukuje się sposobności do zredukowania konfliktów uniemożliwiających społeczeństwu osiągnięcie bardziej zrównoważonego rozwoju. W odpowiednio kierowanej konkurencji i umiejętnie redukowanych konfliktach dostrzega się także możliwość ulepszenia wszystkiego, co wiąże się z planowaniem przestrzennym. Niższej kulturze organizacji planistycznej jest przeciwstawiana kultura wyższa, charakteryzująca się przede wszystkim bardziej humanistycznym podejściem do planowania przestrzennego. Szansę w osiągnięciu wysokiej kultury dostrzega się w jej budowaniu w otwartym i demokratycznym procesie planowania przestrzennego, rozumianym jako proces decyzyjny wrażliwy na zagadnienia jakości środowiska życia człowieka.

## VI. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

### 1. Ustosunkowanie się do celu rozprawy

Podstawowy cel niniejszej rozprawy na wstępie określony został jako „próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób lepsze rozumienie pojęcia konfliktu w planowaniu przestrzennym może mieć wkład w społeczny i gospodarczy rozwój kraju”. Wskazano na jego teoretyczną i praktyczną składową:

- Próba określenia miejsca pojęcia konflikt, jakie ono obecnie zajmuje w teorii planowania przestrzennego, a w tym dążenie do ujawnienia współczesnego sensu pojęcia konfliktu w planowaniu przestrzennym (cel teoretyczno-poznawczy)
- Sformułowanie wniosków dla praktyki planowania przestrzennego i zarządzania przestrzenią, a w tym próba zarysowania pewnych kierunków postępowania, zmian organizacyjnych i propozycji dotyczących zawodowego przygotowania planistów, które przynajmniej w jakimś niewielkim zakresie pozwoliłyby planowaniu przestrzennemu odgrywać znaczącą rolę we współczesnym polskim społeczeństwie (cel praktyczny).

### 2. Wnoszone innowacje

W niniejszej rozprawie podjęta została próba ogarnięcia zagadnienia rozproszonego, jakim jest pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym, aby poprzez jego pokazanie z różnych stron, w tym zastosowanie realistycznego podejścia, jakie daje studiowanie konfliktu w perspektywie ekonomicznej i politycznej oraz syntezy ujawniające współczesny sens tego pojęcia móc zarysować kierunki ewolucji planowania przestrzennego lepiej radzącego sobie z konfliktem. Starano się wykazać, że:

1. Pojęcie konfliktu zajmuje obecnie ważne miejsce w teorii planowania przestrzennego i jeżeli planowanie przestrzenne chce odgrywać we współczesnym społeczeństwie jakąś znaczącą rolę, to powinno traktować konflikty jako realne i obiektywnie istniejące.
2. Dla praktyki planistycznej pojęcie konfliktu powinno oznaczać zwrócenie uwagi na proces decyzyjny i zarządzanie zmianą w sposób redukujący zbędne konflikty, które towarzyszą procesom restrukturyzacji przestrzeni.

#### 2.1. Wnoszone innowacje teoretyczno-poznawcze

Nowym elementem wnoszonym przez niniejszą pracę - innowacją teoretyczną - jest:

1. Próba syntetycznego przedstawienia planowania przestrzennego z perspektywy pojęcia konfliktu, ze wskazaniem znaczenia tego pojęcia w rozwoju teoretycznej myśli planowania przestrzennego. W tym mieści się dokonane rozróżnienie na tradycyjną i współczesną interpretację pojęcia konfliktu, które w planowaniu przestrzennym oddziela podejścia nierealne od realnych.

2. Próba wykazania, że do zrozumienia pojęcia konflikt w planowaniu przestrzennym niezbędne jest poznanie społecznego kontekstu, w którym planowanie przestrzenne jest zinstytucjonalizowane.
3. Próba scharakteryzowania istoty konfliktu w planowaniu przestrzennym. W tym ujęciu konflikt w planowaniu przestrzennym:
  - ma charakter obiektywny,
  - jest niezamierzonym i niepożądanym rezultatem procesu planowania,
  - jest sprzecznością wartości i celów planowania.
4. Próba wykazania, że rozwiązywanie konfliktu w planowaniu przestrzennym wymaga innowacyjnego podejścia do planowania zmiany. W tym mieści się stwierdzenie, że dyskusja na temat rozwiązywania konfliktu w planowaniu przestrzennym lokowana jest znacznie poniżej poziomu, na jakim ona faktycznie powinna się obecnie toczyć.
5. Próba instytucjonalnego ujęcia problematyki konfliktu w planowaniu w przestrzennym z wykazaniem praktycznego znaczenia aspektów ekonomicznych, społecznych politycznych i przestrzennych.

W niniejszej rozprawie, przeciwstawiono się uproszczonym wyobrażeniom, jakie przedstawiają:

- Normatywne podejście utrzymujące, że istnienie równowagi i ładu i harmonii, zawdzięczać możemy jedynie brakowi konfliktów między ludźmi i napięć w organizacji.
- Funkcjonalne podejście utrzymujące, że organizacje takie jak miasto i region są konfiguracjami antagonistycznych grup, które poprzez różne strategie dążą jedynie do promocji ich własnych interesów.

W opozycji do tych pesymistycznych wizji radzenia sobie z obiektywnie istniejącymi konfliktami postawiono bardziej optymistyczny Wizerunek Człowieka Politycznego, przede wszystkim zainteresowanego zbiorowym i indywidualnym poszukiwaniem siły do promowania własnych interesów. Jest to Człowiek bardzo zainteresowany jakością swojego środowiska i dlatego dobrowolnie podporządkowujący się wymaganiom w zakresie wysokiej jakości środowiska, dostrzegając w konkurencji na tym polu z innymi jednostkami zwiększenie własnych szans rozwojowych.

Dyskusja i podane w niniejszej pracy przykłady w zamierzeniu autora miały zwrócić uwagę na pewien pozytywny sposób myślenia o konflikcie w planowaniu przestrzennym jako sile sprawczej ulepszania wszystkiego, co łączy się z planowaniem przestrzennym. Wychodząc od stwierdzenia, że system planowania przestrzennego wymaga zmiany, starano się wykazać, że:

- W planowaniu przestrzennym zbędny konflikt może być z sukcesem redukowany, a konflikt pożyteczny odpowiednio pobudzany, gdy w systemie planowania przestrzennego zaszczerpiona zostanie pewna kultura organizacyjna, dla której planowanie przestrzenne nie jest technicznym problemem – jak często o tym sądzi się - ale przede wszystkim praktyką etyczną i polityczną, mocno osadzoną w realiach ekonomicznych.
- Od polityki planowania przestrzennego sektora publicznego należy wymagać innowacyjnego podejścia do zmiany, opartego na zasadach zrównoważonego rozwoju oraz współdziałania w celu rozwijania konkurencji pozwalającej kształtować środowiska wyższej jakości.

## 2.2. Wnoszone innowacje praktyczno-metodyczne

Podstawowym wnioskiem metodycznym niniejszej pracy jest stwierdzenie mówiące o tym, że skoro konflikt w planowaniu przestrzennym ma charakter obiektywny, nie należy go unikać, lecz innowacyjnym podejściem do planowania przestrzennego redukować konflikty nieuniknione i eliminować zbędne i zagrażające egzystencji człowieka na Ziemi, a jednocześnie pobudzać konkurencję wszędzie tam, gdzie może ona służyć tworzeniu lepszych środowisk człowieka.

Nowym elementem wnoszonym przez niniejszą pracę - innowacją metodyczną - jest próba zwrócenia uwagi na potrzebną planowaniu przestrzennemu nową kulturę, zdolną wspomagać lepsze radzenie sobie z konfliktem i zmianą. W tej koncepcji strategiczne planowanie w procesach społecznej komunikacji umożliwia budowanie konsensusu, tworzenie szerokiego partnerstwa, zapewnianie politycznego poparcia, a w konsekwencji pozwala osiągać bardziej zrównoważony przestrzenny rozwój, wzmacniać tożsamość kulturową regionu i zwiększać jego konkurencyjność. Wzmacnia demokratyczne struktury społeczeństwa. Jest w tym próba zarysowania kryteriów oceny zintegrowanej polityki planowania przestrzennego lepiej radzącego sobie z konfliktem w planowaniu przestrzennym. Proponowana polityka antykonfliktowa jest skoncentrowana na zagadnieniu zrównoważonego rozwoju i regeneracji terenów. Obejmuje ona trzy podstawowe aspekty:

- Aspekt przestrzenno-ekonomiczny, dotyczący analizowania wpływu przestrzeni zdegradowanych na mechanizmy produkcji, konsumpcji i wymiany (monitorowanie sytuacji społeczno-gospodarczej i regeneracji terenów oraz dokonywanie ocen zrównoważenia rozwoju w regionie)
- Aspekt przestrzenno-polityczny, dotyczący analizowania oddziaływania lokalizacji na działania polityczne (planowanie regeneracji terenów, podporządkowane dążeniu do osiągnięcia harmonii między ludźmi poprzez wspólne wypracowanie wizji rozwoju regionu)
- Aspekt przestrzenno-kulturowy, dotyczący analizowania oddziaływania tworzonych środowisk na relacje między ludźmi (rozwijanie dobrej komunikacji między ludźmi w obszarach i promowanie inicjatyw społecznych, które są związane regenerowaniem terenów i braniem przez jednostki większej odpowiedzialności za tworzone środowiska).

Wymienione zagadnienia – traktowane jako strategiczne - lokowane są w centrum uwagi planowania regionalnego, któremu przypisywana jest szczególna rola w rozwiązywaniu konfliktu w planowaniu przestrzennym.

Próba wykazania, że potrzebne nowe podejście do planowania przestrzennego stawia przed planistami nowe zadania zmieniające charakter ich dotychczasowej pracy.

W tym mieszczą się:

- Traktowanie regionu jako dynamicznego i złożonego systemu społecznego, dążącego do pokonywania barier ekonomicznego rozwoju i osiągnięcia bardziej zrównoważonego rozwoju;
- Problem przywództwa władzy publicznej organizującej komunikację z ludźmi jako kluczowy na drodze do budowy tożsamości regionu;
- Potrzebne nowe myślenie o partycypacji publicznej w planowaniu przestrzennym, obejmujące partnerstwo między sektorem publicznym, prywatnym i obywatelskim w celu tworzenia nowych relacji między władzą a ludźmi, których dotyczy planowanie;
- Znaczenie wizji świata w budowie kultury organizacji planującej zmianę, w tym opisu świata i naszych relacji z otoczeniem, sposobu określania wspólnych preferencji, ustalania reguł zachowań i norm;
- Etyka planowania przestrzennego.

W kontekście doświadczeń zagranicznych zwrócono uwagę na **potrzebne w polskim systemie planowania przestrzennego nowe sformułowania**:

- Bardziej wyraźne sformułowanie generalnej polityki i zasad, jakie decydując o efektywności tego systemu powinny kierować dobrą praktyką planistyczną.
- Określenie ogólnych kryteriów oceny polityk planowania przestrzennego, z uwzględnieniem dążenia do eliminowania zbędnych konfliktów i osiągania bardziej zrównoważonego rozwoju przestrzennego.

**Próba zwrócenia uwagi, że naukowa dyskusja dotycząca teorii planowania przestrzennego**, oparta na obiektywizowanych ocenach praktyki planistycznej, jest obecnie szczególnie potrzebna do doskonalenia instytucji planowania przestrzennego, w tym także w aspekcie dydaktyki i programów kształcenia planistów.

### 3. Próba rekapitulacji - podsumowanie

Niniejsza praca w założeniu miała stanowić przyczynek do szczególnie obecnie potrzebnej - jak się wydaje - dyskusji o planowaniu przestrzennym. Najogólniej zamiarem autora była próba spojrzenia na planowanie przestrzenne przez pryzmat zagadnień związanych z pojęciem konfliktu. W tym też rozumieniu jest przede wszystkim próbą pokazania rozległości tej problematyki, podważając sens często w praktyce stosowanych jej „jednowymiarowych ujęć”, pomijających znaczenie kontekstu konfliktu w planowaniu przestrzennym. Z tego też względu praca ta jest tylko częściowo oryginalna. Starano się pokazać konflikt w planowaniu przestrzennym z uwzględnieniem wymiaru czasu (historyczny przegląd myśli planistycznej konfrontującej się z pojęciem konfliktu), jak i z uwzględnieniem wymiaru kultury (konflikt w planowaniu przestrzennym jako komunikacji oraz szansa na ulepszenie poprzez konflikt planowania przestrzennego i tworzenie w ten sposób środowisk o wysokiej jakości). Starano się przy tym pokazać różne teorie i koncepcje, przybliżając ich argumentację. Odnosząc się przede wszystkim do tego „co mówią inni” – do różnych opinii i poglądów, jakie związane są z pojęciem konfliktu w planowaniu przestrzennym, starano się wykazać, że:

- Praktyka planistyczna operuje zredukowanym pojęciem konfliktu, uniemożliwiającym jej właściwe zapanowanie nad konfliktem i zmianą (Rozdział I - Wprowadzenie).
- Planowanie przestrzenne rodzi się z konfliktów i obejmując wiele wątków dyskusji zmierza do zapanowania nad konfliktem i zmianą (Rozdział II).
- Konfrontacja stanowisk prowadzi do identyfikacji dwóch skrajnych poglądów na konflikt w planowaniu przestrzennym – planowanie z konfliktem i planowanie bez konfliktu - które określono jako charakterystyczne dla planowania przestrzennego do roku 1970 i planowania po roku 1970 (Rozdział III).
- Obecnie konflikt w planowaniu przestrzennym należy traktować jako istniejący obiektywnie, ale i mogący stanowić siłę sprawczą wszystkiego, co łączy się z planowaniem przestrzennym, ale w takim rozumieniu wymaga „nowego myślenia” w planowaniu przestrzennym, będącego alternatywą dla dominującego podejścia funkcjonalnego (Rozdział IV).
- Kultura planistyczna organizacji warunkuje możliwość zredukowania konfliktu w planowaniu przestrzennym i efektywniejsze zarządzanie zmianą środowiskową (Rozdział V).
- Dyskusja nad konfliktem w planowaniu przestrzennym prowadzi do wniosków dotyczących reorganizacji samego planowania przestrzennego. W tym też sensie konflikt

w planowaniu przestrzennym może być siłą sprawczą ulepszenia wszystkiego, co wiąże się z planowaniem przestrzennym (Rozdział VI – Podsumowanie i wnioski).

Tablica 11

Konflikt w planowaniu przestrzennym. Problemowy układ rozprawy

Rozdział	Problematyka konfliktu	Ujawnienia badawcze
I	Konflikt jako problem badawczy	Zredukowany obraz konfliktu
II	Konflikt dawniej	Planowanie rodzi się z konfliktu
III	Konflikt dawniej i obecnie	Planowanie bez i z konfliktem
IV	Obecna specyfika konfliktu	Obiektywna natura konfliktu
V	Rozwiązywanie konfliktu dziś	Innowacyjne podejście do konfliktu
VI	Wnioski z studiowania konfliktu	Konflikt siłą sprawczą ulepszenia gosp. przest.

*Źródło: oprac. autora*

\*\*\*

## LITERATURA

1. A new vision for planning delivering sustainable communities, settlements and places „Mediating Space – Creating Place”. The need for action. Royal Town Planning Institute, London 27 June 2001.
2. Alexander E.R.: Approaches to planning. Gordon and Breach Science Publishers, New York – London – Paris- Montreux-Tokyo 1986.
3. Arrow K.J.: Granice organizacji. PWN, Warszawa 1985.
4. Athens Declaration for Healthy Cities (The International Healthy Cities Conference, 23 June 1998). World Health Organization (WHO), 1998.
5. Bariery modernizacji i rozwoju miast. Identyfikacja i pokonywanie. Poradnik. Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, IGPIK. Oddział w Krakowie, Kraków 1998.
6. Bauman Z.: Globalizacja. PIW, Warszawa 2000.
7. Bell M.: Kulturowe sprzeczności kapitalizmu. PWN, Warszawa 1994.
8. Bishop J.: Collaboration and consensus [w:] Town & Country Planning, 1998, vol. 67, no 4, s.111-113.
9. Borsari M., Kamiński Z., Koloch B.: Restrukturierung der Industrie und Ballungsraume [w:] Raum (Osterreichische Zeitschrift fur Raumplanung und Regionalpolitik) no 38/2000, s.16-17.
10. Broniewski S.: Rozmieszczanie inwestycji w miastach. PWE, Warszawa 1978.
11. Brzuchowska J.: Modelowanie konfliktów między aktywnościami na potrzeby planowania przestrzennego [w:] Bagiński E.(red.): Planowanie przestrzenne. Zarys metod i technik badawczych. Wyd. Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1994, s. 31-56.
12. Bury P., Markowski T., Regulski J.: Podstawy ekonomii miasta. Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź 1993.
13. Campbell M. (ed.): Local economic policy. Casseli, London 1990.
14. Campbell S., Fainstein S. (ed.): Readings in planning theory. Blackwell Publishers Oxford 1998.
15. Chamaj M., Żmigrodzki M.: Wprowadzenie do teorii polityki. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1996.
16. Chmielewski J.M.: Teoria urbanistyki. Wybrane zagadnienia. Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 1996.
17. Commission of the European Communities: European Governance. A white paper. Brussels 25.07. 2001.
18. Czarnecki W.: Planowanie miast i osiedli. T. I, PWN, Warszawa 1965.
19. Dekker A., Goverde H., Markowski T., Ptaszynska-Woloczowska M.: Conflict in urban development. Ashgate Publishing Limited 1992.
20. Dembowska Z.: Systemy planowania przestrzennego wybranych krajów Unii Europejskiej. IGPIK, Warszawa 1999.
21. Domański R.: Podstawy planowania przestrzennego. PWN, Poznań-Warszawa 1989.
22. Domański R.: Cele wielorakie i konflikty w gospodarce przestrzennej [w:] Domański R.(red.): Zmiana paradygmatu gospodarki przestrzennej. Biuletyn KPZK PAN, z.155, Warszawa 1991, s. 89-129.
23. Domański R.: Gospodarka przestrzenna. PWN, Warszawa 1993.
24. Dubrzyńska H.: Elementy teorii polityki. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998.
25. Dutkowski M.: Strategiczne cele rozwoju Gdyni [w:] Biuletyn KPZK PAN z.169, Warszawa 1995.
26. Dutkowski M.: Konflikty środowiskowe w ujęciu wielodyscyplinarnym [w:] Domański R. (red.): Nowa generacja w badaniach gospodarki przestrzennej. Biuletyn PAN KPZK z.174, Warszawa 1996, s. 29-47.
27. Dutkowski M.: Znaczenie negocjacji i mediacji dla ocen oddziaływania na środowisko [w:] Lenart W., Tyszecki A. (red.): Poradnik przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko. Eko-Konsult, Gdańsk 1998, s. 109-125.
28. ESDP - European Spatial Development Perspective. Towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union. European Commission, Luxembourg 1999.
29. Europe 2000+. Cooperation for European territorial development. European Commission, Brussels 1994.
30. European Commission's Communication „Sustainable urban development in the European Union: a framework for action”. European Commission, Brussels 3 June 1999.
31. European Governance. A white paper. Commission of the European Communities (EC), Brussels, 25.07. 2001.
32. European Regional /Spatial Planning Charter „Torremolinos Charter”, Torremolinos (Spain) 20 May 1983.
33. European spatial development perspective. First official draft. Presented at the informal meeting of Ministers responsible for spatial planning of member states of the European Union. European Communities, Noordwijk 9-10 June 1997.
34. European Sustainable Cities and Towns Campaign (ESCTC), 1994, Charter of European Cities and Towns Towards Sustainability (The Aalborg Charter) 27 May 1994.
35. European sustainable cities. Report by the Expert Group on the urban environment. European Commission, Brussels, March 1996.
36. Fishman R.: Urban utopias: Ebenezer Howard and Le Corbusier [w:] Campbell S., Fainstein S.: Readings in planning theory. Blackwell Publishers Ltd., Oxford 1998.
37. Good practice guide on sustainable appraisal of regional planning guidance. UK Department of the Environment, Transport and the Regions, London 2000 (17 Oct.).
38. Good practice on compliance and enforcement. Eurocities, 1997.
39. Goodman R.: After the planners. Penguin Books, England 1972.
40. Goryński J.: Polityka przestrzenna. PWN, Warszawa 1982.
41. Guide to innovative actions for regional development. European Commission, Brussels – Luxembourg 1995.
42. Hall P.: Great planning disasters. Weidenfeld and Nicolson, London 1980.
43. Hall P.: Urban and regional planning. Routledge London and New York 1992.
44. Hall P.: 1946-1996 – from new town to Sustainable Social City [w:] Town and Country Planning, 1996, vol. 65, no 11, s.295-297.
45. Hall P.: The three magnets re-interpreted [w:] Town and Country Planning , Special Supplement, October 1998, s.6-8.
46. Hall P.: To-morrow or today [w:] Town and Country Planning, Special Supplement, October 1998, s.2-3.
47. Harvey D.: On planning the ideology of planning [w:] Campbell S., Fainstein S. (ed.): Readings in Planning theory. Blackwell Publishers, Oxford 1998, s. 176-197.



48. Hasło: Keynesa teoria [w:] Nowa Encyklopedia Powszechna PWN, t.3, Warszawa 1997, s.341.
49. Hasło: Kultura polityczna [w:] Nowa Encyklopedia Powszechna PWN. Wydawnictwo Naukowe PWN, t.3, Warszawa, s. 619.
50. Hasło: Oświecenie [w:] Nowa Encyklopedia Powszechna PWN, Wydawnictwa Naukowe PWN, t.4, Warszawa 1997, s.709.
51. Hasło: Planowanie gospodarcze [w:] Nowa Encyklopedia Powszechna PWN, t.4, Warszawa 1997, s.909-910.
52. Hasło: Planowanie przestrzenne [w:] Słownik Języka Polskiego. PWN, Warszawa 1979.
53. Hasło: Planowanie przestrzenne [w:] Encyklopedyczny Słownik Techniczny. Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 1968.
54. Hasło: Planowanie przestrzenne [w:] Wielka Encyklopedia Powszechna. PWN, Warszawa 1996.
55. Hausner J., Kudłacz T., Szlachta J.: Instytucjonalne warunki restrukturyzacji regionalnej Polski. Studia KPZK PAN, Warszawa 1995.
56. Healey P.: Collaborative Planning. Macmillan Press Ltd., London 1997.
57. Healey P.: Connected cities [w:] Town and Country Planning, 2000, vol. 69, no 2, s.55-57.
58. Hebbert M.: To-morrow never came or did it ? [w:] Town and Country Planning, Special Supplement, October 1998, s.17-19.
59. Herington J.: Planning process: An Introduction for geographers. Cambridge University press, Cambridge 1989.
60. Innovative policies for sustainable urban development. The ecological city. OECD, Paris 1996.
61. Isard W., Smith Ch.: Conflict analysis and practical conflict management procedures. Ballinger Publishing Company, Cambridge, Massachusetts 1982.
62. Jencks Ch.: Ruch nowoczesny w architekturze. Wydawnictwa Artystyczne i Filmowe, Warszawa 1987.
63. Johnston R.J., Gregory D., Smith D.M. (ed.): The Dictionary of human geography. Blackwells Publishers, Oxford 1994.
64. Judge D., Stoker G., Wolman H. (ed.): Theories of urban politics. SAGE Publications, London 1997.
65. Kamiński Z.J.: Gospodarka przestrzenna w GOP [w:] Śląski Kwartalnik Urbanistyki i Architektury, nr 1-2/1990, s.92-101.
66. Kamiński Z.J.: Towards restructuring the region and the Upper Silesian Agglomeration (Poland) [w:] Loccum Protokolle 51/94 (Planen für städtische Räume), Rehburg-Loccum 1995.
67. Kołodziejski J.: Realizacja celów rozwoju w warunkach narastania konfliktów w gospodarce przestrzennej [w:] Biuletyn KPZK PAN, z.120 (Konflikty polskiej przestrzeni), Warszawa 1982.
68. Kołodziejski J.: Wstępna koncepcja polityki przestrzennej zagospodarowania kraju. Raport 3. Centralny Urząd Planowania, Warszawa, listopad 1995.
69. Kołodziejski J.(red.): Polska przestrzeń a wyzwania XXI wieku. Biuletyn KPZK PAN, z.176, Warszawa 1997.
70. Korcelli P.: Teoria rozwoju struktury przestrzennej miast. Studia KPZK PAN, t.45, PWN, Warszawa 1974.
71. Koresava A., Konvitz J.: Towards a new role for spatial planning [w:] Towards a new role for spatial planning. OECD, Paris 2001, s. 11-32.
72. Kotarbiński A.: Rozwój urbanistyki i architektury polskiej w latach 1944-1964. PWN, Warszawa 1967.
73. Kowalewski A.T.: Ekonomiczne aspekty planów urbanistycznych w Polsce. Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wydawnictwo PAN, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź 1990.
74. Kowalewski A.T.: Nowy paradygmat planowania przestrzennego w Polsce [w:] Domański R.(red.): Zmiana paradygmatu gospodarki przestrzennej. Biuletyn KPZK PAN z.155, Warszawa 1991.
75. Kozak M, Pyszkowski A., Szewczyk R.: Słownik Rozwoju Regionalnego. PARR Warszawa 2000.
76. Koziński J., Wysocka E.: Istota, przesłanki i założenia polityki przestrzennej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce [w:] Człowiek i środowisko, 1995, 20 (3-4).
77. Koziński J.: Nowe podejście do planowania [w:] Człowiek i środowisko, 1988, t. 12, nr 4, s. 381-386.
78. Kozłowski J.: Metodyka planowania urbanistycznego. IKŚ, Warszawa 1980.
79. Kucharska-Stasiak E.: Nieruchomość a rynek. PWN, Warszawa 1997.
80. Kudłacz T. (i in.): Regionalne i lokalne ośrodki równoważenia rozwoju Polski południowo-wschodniej. Studia Regionalne, grudzień 1998, z.23.
81. Landreth H., Colander D.C.: Historia myśli ekonomicznej. PWN, Warszawa 1998.
82. Leszczycki S., 1970, Pojęcie czynnika przestrzeni i jego rola we współczesnej gospodarce [w:] Secomski K. (red.), 1972, Elementy teorii planowania przestrzennego. PWN, Warszawa, s.31-49.
83. Łojewski S.: Elementy metodologii projektowania systemów przestrzennych. Wydawnictwo Uczelniane Akademii Techniczno-Rolniczej w Bydgoszczy, Bydgoszcz 1997.
84. MacFarlane R.: What-or who- is rural Britain ? [w:] Town and Country Planning, 1998, vol. 67, no 5, s.184-188.
85. Magoska M.: Społeczno-kulturowe podłoże konfliktów prawnych. Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków 1991.
86. Making it happen. Planning and Environmental Health Handbook 1996/97, Manchester.
87. Malisz B.: Zarys teorii kształtowania układów osadniczych. Arkady, Warszawa 1981.
88. Malisz B.: Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej. Ossolineum, Wrocław 1984.
89. Malisz B.: Dlaczego nas nie lubią ? [w:] Domański R.(red.): Zmiana paradygmatu gospodarki przestrzennej. Biuletyn KPZK PAN z.155, Warszawa 1991.
90. Marchesnay M.: Zarządzanie strategiczne. Geneza i rozwój. Wyd. Poltext, Warszawa 1994.
91. Markowski T.: Zarządzanie rozwojem miast. PWN, Warszawa 1999.
92. Metropolitan Region Vienna. Urban Planning Vienna, No 33 A, Vienna 2000.
93. Naisbitt J.: Megatrendy. Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 1997.
94. New Charter of Athens 1998. European Council of Town Planners Principles for Planning Cities. Athens May 1998.
95. Nowak S.: Metodologia badań społecznych. PWN, Warszawa 1985.
96. Opinion of the Committee of the Regions of 3 June 1999 on The European Commission's Communication „Sustainable urban development in the European Union: a framework for action”. Brussels, 18 June 1999.
97. Ostrowski W.: Urbanistyka współczesna. Arkady, Warszawa 1975.
98. Owens S., Cowell R.: Planning for sustainability – new ortodoxy or radical challenge ? [w:] Town and Country Planning, 2001, vol. 70, no 6, s.170-172.

99. Pacholski M., Słaboń A.: Słownik pojęć socjologicznych. Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1997.
100. Parteka T.: Planowanie strategiczne rozwoju zrównoważonego. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1997.
101. Parteka T.: Planowanie strategiczne w równoważeniu struktur regionalnych. Studia KPZK PAN, t.CVIII, Warszawa 2000.
102. Pevsner N.: Historia architektury współczesnej. Arkady, Warszawa 1980.
103. Pietrzyk I.: Polityka regionalna Unii Europejskiej. PWN, Warszawa 2000.
104. Pivo G.: Toward sustainable urbanization on Mainstreet Cascadia. International Centre for Sustainable Cities ICSC, Publication no 3, Canada, Vancouver 1995.
105. Planning for town and country 1914-1989 context and achievement. Royal Town Planning Institute, London 1989.
106. Planning Policy Guidance Note 1: General Policy and Principles. Department for Transport, Local Government and the Regions, London 22 August 2001.
107. Planning Policy Guidance, Note 11: Regional Policy. UK Department of the Environment, Transport and the Regions, 2000 (17 Oct.).
108. Prestwich R., Taylor P.: Introduction to regional and urban policy in the United Kingdom. Longman, London and New York 1990.
109. Reguiski J.: Cybernetyka systemów planowania. Wiedza Powszechna, Warszawa 1974.
110. Reguiski J.(red.): Planowanie przestrzenne. PWE, Warszawa 1985.
111. Reguiski J.: Planowanie miast. PWE, Warszawa 1986.
112. Research News, December 2000, no 2, Federal Office for Building and Regional Planning, Bonn.
113. Robinson G.M.: Conflict and change in the countryside. Wiley & Sons, Chichester – New York-Brisbane-Toronto-Singapore 1990.
114. Robson B.: Urban planning [w:] Town and Country Planning, 1997, vol. 66, no 5, s.146-148.
115. Secomski K.(red.): Elementy teorii planowania przestrzennego. PWN, Warszawa 1972.
116. Secomski K.: Teoria regionalnego rozwoju i planowania. PWN, Warszawa 1987.
117. Sokół A., Ginsbert-Gebert A.: Podstawy gospodarczo-społeczne programowania rozwoju miast. PWE, Warszawa 1978.
118. Stańko S., Anusz S.: Przestrzeń rolnicza i polityka gospodarcza dla wsi. Doświadczenia i przewidywania [w:] Człowiek i środowisko, 1995, t.19, nr 3-4, s.435-446.
119. Stasiak A. (red.): Konflikty wokół przebiegu autostrad w Polsce. Biuletyn KPZK PAN, z. 179, Warszawa 1997.
120. Stoner J.A.F., Wankel Ch.: Kierowanie. PWE, Warszawa 1996.
121. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Polski do 2025 roku. Wytyczne dla resortów opracowujących strategie sektorowe. Ministerstwo Środowiska, Warszawa, grudzień 1999.
122. Strategor: Zarządzanie formą. Strategie, struktury, decyzje, tożsamość. PWE, Warszawa 1995.
123. Studium zagospodarowania przestrzennego województwa. Poradnik metodyczny (wersja robocza). Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Departament Urbanistyki i Gospodarki Miejskiej, 5 maja 1995.
124. Sulmicki P.: Element przestrzeni w planowaniu gospodarczym [w:] Secomski K. (red.): Elementy teorii planowania przestrzennego. PWN, Warszawa 1972, s.49-71.
125. Supernat J.: Zarządzanie strategiczne. Pojęcia i koncepcje. Kolonia Limited, Wrocław 1998.
126. Szczepański J.: Elementarne pojęcia socjologii. PWN, Warszawa 1970.
127. Szczepański M.: Teorie zmian społecznych. Uniwersytet Śląski, Katowice 1990.
128. Szlachta J.: Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Studia KPZK PAN t. CV, PWN, Warszawa 1997.
129. Szwajder W.: Zagospodarowanie przestrzenne. Regulacja prawna. Wydawnictwo Comer, Toruń 1995.
130. Taylor N.: Urban Planning theory since 1945. SAGE Publications, London-Thousand Oaks-New Dehli 1999.
131. The EU compendium of spatial planning systems and policies. Regional development studies, no 28, European Commission, 1997.
132. The Fifth Environmental Action Programme of the European Community „Towards Sustainability”, European Commission, 1993.
133. The Global Campaign for Good Urban Governance. Report on the „Inclusive Cities Database” Draft 0. UN-Habitat, December 2000.
134. The Lisboa Action Plan: from Charter to Action (Second European Conference on Sustainable Cities & Towns. Environmental Planning and Development and The International Council for Local Environmental Initiatives (EURONET/ICLEI), Lisboa 8 October 1996.
135. The Sixth Environment Action Programme of the European Community 2001-2010 „Environment 2010: Our Future, Our Choice”. European Commission, 2001.
136. Tołwiński T. Urbanistyka. Tom II „Budowa miasta współczesnego”. Wydawnictwo Ministerstwa Odbudowy Nr 19, Warszawa 1948.
137. Topolski J.: Rozumienie historii. PWN, Warszawa 1978.
138. Towards a new role for spatial planning. OECD, Paris 2001.
139. Towards an urban renaissance. Final Report of the Urban Task Force (Chaired by Lord Rogers of Riverside). E & FN SPON, London 1999.
140. Turner J. H.: Socjologia. Zysk i S-ka. Wydawnictwo s.c., Poznań 1998.
141. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska. Dz.U. Nr 62, poz. 627.
142. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity, Dz.U. nr 15 z dnia 25 lutego 1999 r. poz. 139).
143. VISION PLANET, Strategies for integrated spatial development of the Central European, Danubian and Adriatic Area. January 2000.
144. Walmsley D.J., Lewis G.J.: Geografia człowieka. Podejście behawioralne. PWN, Warszawa 1997.
145. Warburton D.: Participation in the future [w:] Town and Country Planning, 2000, vol.69, no 5, s.148-149.
146. Ward C.: Morris and the rural revolution [w:] Town and Country Planning, 1996, vol.65, no 6, s.170.
147. Wates N., Knevitt Ch.: Community architecture. Penguin Books, London 1987.
148. Williams L.: Resolving planning conflicts [w:] Town & Country Planning, 1995, vol.64, (October), s. 263-265.
149. Wróbel A.: Pojęcie regionu ekonomicznego a teoria geografii. Prace Geograficzne nr 48 IG PAN, PWN, Warszawa 1965.
150. Wysocka E., Koziński J.: Administracja rządowa w przestrzennym kształtowaniu kraju i regionów. IGPIK, Warszawa 1994.
151. Wysocka E., Koziński J.: Aktualizacja teoretycznych i metodycznych podstaw planowania przestrzennego. IGPIK, Warszawa 1995.

152. Yiftachel O.: Towards a new topology of urban planning theories [w:] Environment and Planning B: Planning and Design, 1989, vol. 16, s.23-39.
153. Zastawniak B.: Metoda minimalizacji konfliktów jako sposób wprowadzenia problematyki proekologicznej do planowania przestrzennego. IGPIK. Oddział w Krakowie, Kraków 1990.
154. Zawadzki S.M.: Zasady planowego działania społeczeństwa w przestrzeni [w:] Secomski K.(red.): Elementy teorii planowania przestrzennego. PWN, Warszawa 1972, s.73-85
155. Ziobrowski Z.: Mierniki jakości przestrzeni miejskiej. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa 1992.
156. Zipser T., Sławski J.: Modele procesów urbanizacji. Teoria i jej wykorzystanie w praktyce planowania. Studia KPZK PAN, t.XCVII, Warszawa 1988.

\*\*\*

## POJĘCIE KONFLIKTU W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM

### Streszczenie

Wychodząc od stwierdzenia, że umiejętność rozwiązywania konfliktów jest uważana za jedno z pierwszoplanowych zadań zawodu urbanisty, postanowiono głębiej zastanowić się nad konfliktami w planowaniu przestrzennym. Na podstawie analizy danych z literatury oraz rezultatów własnych obserwacji zwrócono uwagę na pojemność i niejednoznaczność pojęcia konfliktu w planowaniu przestrzennym oraz jego prawdziwą naturę w dobie procesu globalizacji, metropolizacji i informatyzacji przestrzeni. Sformułowano tezę, że od lepszego rozumienia pojęcia konfliktu w planowaniu przestrzennym zależy wkład planowania przestrzennego w społeczny i gospodarczy rozwój kraju. Dlatego podjęto próbę określenia miejsca pojęcia konfliktu w teorii planowania przestrzennego, a ponadto próbę zwrócenia uwagi na sferę kultury jako źródło współczesnych konfliktów w planowaniu przestrzennym. Dlatego też w sferze kultury poszukuje się zarysowania pewnych kierunków zmian, które w jakimś przynajmniej niewielkim zakresie mogłyby pozwolić planowaniu przestrzennemu odgrywać znaczącą rolę we współczesnym polskim społeczeństwie. W tym też sensie rozwiązywanie konfliktów w planowaniu przestrzennym wymaga nowego podejścia do wielu spraw, szczególnie łączących się ze społeczną sferą zagadnienia i relacją planowanie przestrzenne - społeczeństwo. Konflikt w planowaniu przestrzennym, jako zjawisko obiektywnie istniejące, może być siłą sprawczą ulepszania wszystkiego, co łączy się z planowaniem przestrzennym.

Przyjęty zakres i metoda badania naukowego wyznaczają obrane na wstępie trzy perspektywy badawcze: ontologiczną, metodologiczną i ideologiczną. Problematyka badań ujęta została w podstawowych sześciu rozdziałach. Prowadzą one od analizy trzech wątków dyskusji o konflikcie w planowaniu przestrzennym w kierunku konfrontacji skrajnych stanowisk. W rezultacie wskazano w historycznej ewolucji planowania przestrzennego na dwie fazy: fazę „planowania bez konfliktu” i fazę „planowania z konfliktem”. Następnie zarysowano kierunki poszukiwań ulepszania „planowania z konfliktem”, lepiej radzącego sobie z konfliktem i zmianą. Problematyka efektywniejszego zarządzania środowiskową zmianą łączona jest z dążeniem do budowania nowej kultury publicznego planowania, które scharakteryzowano poprzez zwrócenie uwagi na: /i/-Otwarte regionalne struktury: mobilizowanie sieci współdziałania i konkurencji ekonomicznej; /ii/-Mechanizmy koordynacji: partnerstwo i wspólna wizja dynamiki terytorialnej; /iii/-Procesy: proces komunikacji publicznej jako branie odpowiedzialności za jakość środowiska. W tym też kontekście region rozumiany jako organizacja planistyczna charakteryzuje się wyższą kulturą planistyczną, gdy jest zdolny do tworzenia prawdziwie zrównoważonego rozwoju. Redukowanie konfliktu w planowaniu przestrzennym oznacza zatem budowanie kultury planistycznej regionu. Jej przejawem będzie stosunek regionu do problemu terenów zdegradowanych i tworzenia bardziej harmonijnych środowisk człowieka.

Przedstawianą pracę określa się jako należącą do dziedziny teoretycznych i metodycznych podstaw planowania przestrzennego. Z uwagi na praktyczną doniosłość przypisywaną problematyce planowania przestrzennego poczynione w pracy ustalenia traktuje się jako mogące przyczynić się do pogłębienia teoretycznej problematyki planowania przestrzennego, a także w pewnym zakresie do ulepszania praktyki planistycznej. Intencją autora jest kontynuowanie w przyszłości zarysowanego kierunku naukowych poszukiwań i podjęcie się weryfikacji ustaleń.

## THE NOTION OF CONFLICT IN SPATIAL PLANNING

### Summary

Assuming that ability to resolve conflicts is considered to be one of the crucial tasks of a town planner, it has been decided to think deeply over the conflicts in spatial planning. On the basis of the analysis of the bibliography and own observations attention has been drawn to the capacity and ambiguity of the notion of the conflict in spatial planning and its real nature in the times of the process globalisation, metropolisation and computing of the space. The thesis has been formed that the input of spatial planning into social and economic development of the country is dependent on better understanding of the notion of conflict. Therefore, an attempt has been undertaken to define the notion of conflict in the theory of spatial planning, and, moreover, to draw attention to the sphere of culture as the source of contemporary conflicts in spatial planning. That is why in the sphere of culture certain directions of changes are sought which, at least to a little extent, would let spatial planning play a more important role in the contemporary Polish community. In such a sense resolving conflicts in spatial planning requires a new approach to many matters, particularly connected with social sphere of the problem and the relation between spatial planning and people. Conflict in spatial planning as an objectively existing phenomenon may be a causative force of improving everything that is connected with spatial planning.

The adopted scope and method of the study are defined at the beginning by three scientific perspectives: ontological, methodological and ideological. The problems of the study have been formulated in six chapters, they lead to the analysis of the three trends in discussion on conflict in spatial planning, towards confrontation of two extreme standpoints. In result, two stages have been indicated in the historical evolution of spatial planning: the stage of "planning without conflict" and the stage of "planning with conflict". Subsequently there have been sketched directions of seeking improvements in "planning with conflict", coping better with conflict and change. The problems of more effective management of environmental change are connected with the drifts to build new culture of public planning, which was characterized by drawing attention to: /i/-open regional structures: mobilisation of the nets of economic co-operation and competition /ii/-the mechanism of co-ordination: partnership and common vision of the territorial dynamics /iii/-the processes: process of public communication as taking responsibility for the quality of the environment. In such a context, region is understood as planning organisation characterised by higher planning culture, when it is capable of ensuring truly sustainable development. Thus, reducing conflict in spatial planning means building planning culture of the region. Its indication will be the attitude of the region to the problem of degraded areas and creation of more sustainable environments for people.

The present study is defined as belonging to the field of theoretical and methodological bases of spatial planning. In consideration of the practical importance related to spatial planning the ideas inserted in the present study are treated as the ones which could contribute to deepening the theoretical problems of spatial planning and- to a certain extent -to improve planning practice. The intention of the author is to continue in future the sketched direction of scientific research and to undertake the verification of the ideas.

BIBLIOTEKA GŁÓWNA  
Politechniki Śląskiej

P.4351/02/40

Druk: Drukarnia Gilwice, ul. Zwycięstwa 27, tel. 230 49 50