



DOI: 10.21005/pif.2018.36.E-02

SPATIAL PLANNING AND ECONOMIC ISSUES IN POLAND AFTER 1945

PLANOWANIE PRZESTRZENNE A ASPEKTY EKONOMICZNE W POLSCE PO 1945 ROKU

Elżbieta Czekieli-Świtalska

dr inż. arch.

Author's Orcid number: 0000-0002-4423-033X

West Pomeranian University of Technology in Szczecin
Faculty of Civil Engineering and Architecture
Department of Urban and Spatial Planning
Chair of Regional Urban Planning and Management

ABSTRACT

Spatial planning is closely linked with finance. However, regulations and urban planner involved in the process decide whether plans are matched with funds available. Polish laws adopted after the second world war introduced the obligation to match plans with funds as late as 1994 after the political and economic transformation. In the 1960s, some urban planners developed a theoretical framework for including economic factors in local spatial development plans. From 1995 on the law has required to determine financial consequences of adopting the spatial development plan, and from 2003 on, it has been mandatory to include a financial forecast in the plan.

Key words: threshold analysis, local spatial development plans, financial outlook

STRESZCZENIE

Planowanie przestrzenne wiąże się między innymi z finansami. Jednak czy będą one uwzględniane przy opracowywaniu planów miejscowych zależy od prawa i urbanistów sporządzających te plany. W powojennych aktach prawnych w Polsce obowiązek uwzględniania finansów pojawił się w 1994 roku po transformacji politycznej i gospodarczej. W latach 60-tych część urbanistów opracowała teorie związane z uwzględnianiem czynników ekonomicznych w planowaniu miejscowym. Od roku 1995 w prawie znalazły się skutki finansowe uchwalenia planu, a w 2003 obowiązkowo jest sporządzana prognoza finansowa.

Słowa kluczowe: analiza progowa, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, prognoza skutków finansowych

1. INTRODUCTION. LOCAL LEVEL PLANNING IN FIRST YEARS AFTER THE WAR

The research covers the analysis of literature, spatial planning laws, drawings and provisions of master plans in selected cities, filed studies and interviews with urban planners. The article is designed to examine post war spatial planning in Poland as regards economic issues.

Shortly after the second world war, in 1946, a decree was adopted on 'planned spatial development of the country' of 2nd April 1946 (JoL No. 16 item 109) which repealed the Regulation of the President of the Republic of Poland of 16th February 1928 on construction law and development of housing estates. In the initial period after the war, urban planner focused chiefly on studying the war damage to promote speedy reconstruction of the country. Simplified plans were developed to rebuild cities and preserve the basic spatial order and at the same time the process of rebuilding the country from was destruction. *'During the initial period..., urban planning was to play a constructive and prioritised role. To coordinate the rebuilding process which progressed very fast, early urban plans were developed for major cities. The freedom in using urban space to invent new planning visions, unprecedented before the war, particularly helpful were socialization of production means and designation of land for social purposes by the state. This contributed to the foundations for the idea of settlement units [1, p. 53].* Different challenges were present on recovered territories. Apart from the influx of displaced population, mainly from the East, which after the war was acquired by the USSR, the rebuilding process was hampered by theft and destruction of property associated with Germans.

Planning effort disregarded property ownership, and provisions of plans hardly had any legal or financial consequences. In a sense, in the early post-war period, it was favourable for spatial planning, since it gave much freedom and, at the same time, planners could focus on producing plans that secure spatial order. Spatial development plans were developed beyond any influence of investors and property owners. The Decree on planned spatial development of the country' od 2nd April 1946 (JoL No. 16 item 109) (Section IV, Chapter I, Art. 18) guarantee public participation in the planning process: *while developing spatial development plans, suggestions of stakeholders should be taken into consideration.* The commencement of the planning process had to be announced to the public, and a deadline was specified for filing objections to the draft plan. Then, the local planning authority sent the draft plan with objections and conclusions to the regional spatial planning body to either adopt or reject those objections. In fact, the economic factor was not taken into consideration at all. The mere possibility of filing objections to the draft plan, however, could not be a basis for property owners to make claims against provisions included in such plans.¹

In the early post-war years, the development of spatial planning was closely linked with the policy and the political system of the country. The period of 1949-1956 was rightly summed up by architect and urban planner Leszek Dąbrowski: *In 1949, as a result of the political transformation of the country, a general meeting of architects, members of the Polish Workers Party (PPR) was held. Results of that meeting can still be seen in our cities. They adopted and imposed on all architects and urban planners (likewise in other fields of art) what was referred to as the socialist realism, a direction which promoted a beautiful idea that art should have a socialist content and should be national regarding its form. The idea was implemented literarily, strictly and not very smart, and that soon led to a number of distortions. At the same time, property ownership and value lost their significance, since everything, including prices, were decided by the authorities*

¹ To a large extent it was dictated by the fact that ownership was not regulated due to two processes, such as nationalization of property and little interest in acquiring ownership of the recovered land. After the war, people concentrated more on having a roof over their heads and food. In fact, the common effort to rebuild the country from the war damage was possible since the majority of the society instead of their own good thought more about the good of the country.

and had nothing to do with the reality. [5, p. 62] At that time, composition was the most important in urban planning and it had to be clear for everyone. To meet the requirement, the most popular were symmetrical and axial structures. According to the then principles, a city had to be developed in a uniform manner, with the tallest and stately buildings in the middle, whereas city centres were surrounded by lower buildings. Urban planners pointed to the fact that the economic factor was subordinated to the composition. This was expressed by more elaborate and decorated facades in the city centre [5]. The economic factor did not play any practical role. Provisions of the spatial law did not include any indication of financial consequences of master plans.

During that time, Poland introduced the first standards in residential construction. It was a set of rules defining indicators to be met by buildings (e.g. density and height, functions, number of services, green areas and number of cars). It was a period of rapid demographic growth which stimulated the process of urbanisation. Since the demand was high, standards enabled building very small apartments. *Standards changed several time, until surface area indicators reached the lowest level comparing with other countries (except Albania).* [5, p. 62] Urban development plans followed spatial order and urban composition rules.

2. MASTER PLANS AND RELATED ECONOMIC ISSUES FROM LATE 1950s UNTIL 1970s

The year of 1956 was marked with a change of home affairs in Poland, and previous spatial planning mottos changed accordingly. The authorities resorted back to provisions of the Charter of Athens and revised spatial planning guidelines.

On 31st January 1961, the law on spatial planning (JoL No. 11 item 67) became effective repealing the Decree on planned spatial development of the country of 2nd April 1946. The law introduced national economy development plans for the entire country and regional plans for regions, as well as local development plans for settlement units.

Although residential housing developed, it failed to meet the demand. Urban indicators further decreased to reduce the building cost and increase the number of units built. Nevertheless, the then cost calculation was incomplete and could not produce realistic figures.

Some urban planners focused on urban planning methods that included economic factors. One of the main contributors to that development was Bolesław Malisz, who in 1961 wrote in his book: *Economic evaluation of a project takes place when we consider it from the point of view of the effect attained and juxtapose it with resources used.* [11, p. 6] According to Bolesław Malisz, an urban concept can meet actual social needs provided resources are secured for its implementation. For this reason, economic analysis becomes a basic tool for the implementation of an urban concept. Economic issues related to the master plan of a city has the following objectives:

- development of economic planning in the form of five year and long-term plans (15-year plans) which create a basis that enables to balance urban plans for a given period,
- prudent use of investment funding, which was reflected in the then urban standards for apartments,
- decentralisation by empowering local governments, and
- development of economic calculation theory.

It created grounds for the calculation and a synthetic investment efficiency formula. [based on 11 p. 6, 8, 20, 21]

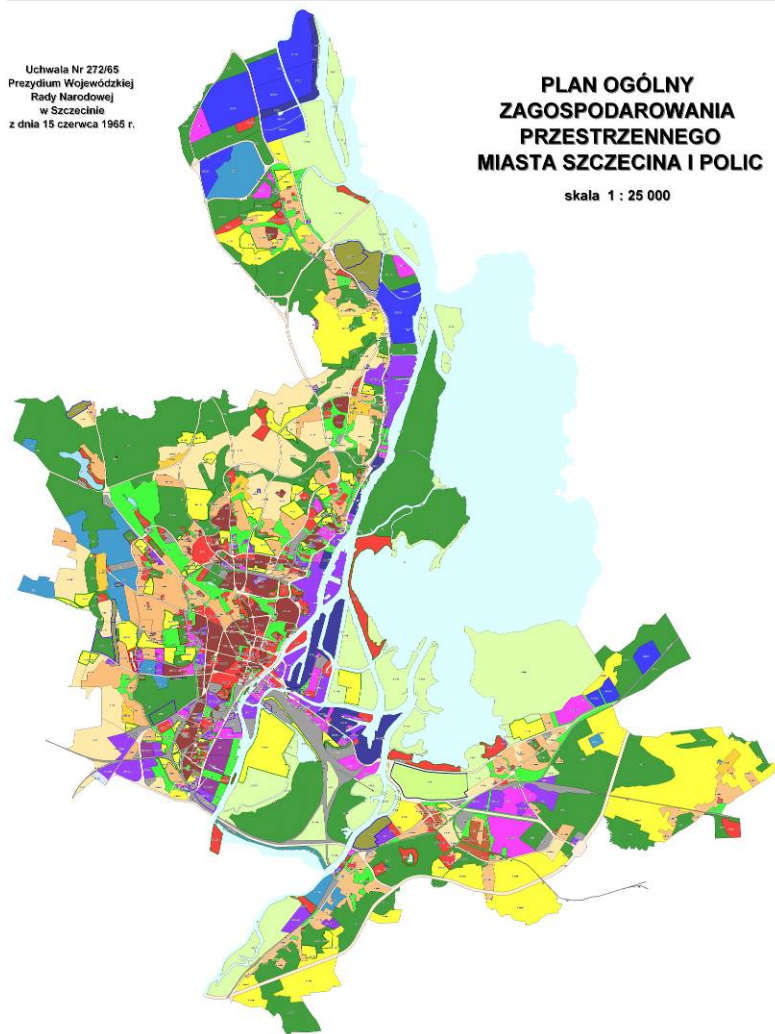


Fig. 1 General outlay map for Szczecin and Police of 1965. Source: archives of City Spatial Planning Office
Ryc. 1. Rysunek ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego m. Szczecina i Polic z 1965 roku. Źródło: archiwum Biura Planowania Przestrzennego Miasta

According to general provisions of master plans² (fig. 1), it would be difficult to determine the actual financial consequences of their implementation. The then political system in Poland did not aim at respecting private ownership, since in principle everything was state-owned. The Polish policy at that time was restrictive and imposed certain solutions without much care about the cost of specific planning decisions made by authorities. Due to such an approach, there was not need to determine finance corresponding to spatial planning. However, as described above, some urban planners believed in the need to link spatial development with economic calculations.

² Figure 1 shows an outline map to the master plan, which defined functions of particular areas. Provisions referring to implementation were general, and they frequently described the existing status rather than refer to specific projects, e.g. provisions for unit 'A': *The Podjuchy Housing Estate is a residential development with prevailing role played by individual houses of up to 2 floors. Areas of low building density can be further developed with similar houses. In highly urbanised areas, buildings should be erected up to 5 floors. A part of the Klucz Housing Estate is designated for farm buildings.* [14]

In 1964, Bolesław Malisz made a publication on issues related to the demand for land in the city and the analysis of actual need of citizens. The analyses focused on master plans and related to them examples of calculations encompassing overall investment costs. Theories combining spatial planning and economics were not used very often in planning practice and were not reflected in spatial planning legislation, e.g. necessity to develop economic analyses/forecasts to master plans.



Fig. 2 Prefabricated slab houses in Kołobrzeg. Source: photograph by author.

Ryc. 2. Zabudowa z wielkiej płyty – Kołobrzeg. Źródło: fotografia autorki.

Further political transformation, which involved changes in spatial planning, started in 1970. This period brought rapid growth in the building sector, primarily in the use of technology based on prefabricated slabs. A number of house factories were established. Almost every house was made of prefabricated slabs (see figure 2), including detached houses. Building standards changed again (the majority of them, however, reduced build-up space, especially for residential units), but the quality of performance and materials left much to desire.

Again spatial development plans at the time ignored land ownership, and frequently also existing structures. Provisions of the plan did not have legal consequences. On the one hand, planning documents were rigid and detailed (see example in fig. 3), and on the other, general plans were developed as well. The majority of general plans (fig. 4) determined land functions only (general description) in a manner which disregarded property ownership and status of the area. Although, in practical terms, economics was not linked with spatial planning, the threshold analysis theory further developed.



Ryc. 3 Trzebiatów - Rysunek planu szczegółowego zagospodarowania przestrzennego budownictwa jednorodzinnego z 1979 roku. Źródło: archiwum UMiG Trzebiatów.

Fig. 3. Trzebiatów – outline map for detailed residential housing master plan of 1979. Source: town archives, Trzebiatów.

In 1974, Jerzy Kozłowski published a book on *Analiza progowa (Threshold analysis)* where he presented main barriers and the role of the threshold analysis in local spatial planning. One of objectives for the threshold analysis was to facilitate *budgeting and staging of projects*. Knowledge on how to overcome barriers *and determination when such barriers need to be overcome to preserve continuity of plan implementation, can... help to develop a budget and divide investment into stages*. The threshold analysis was expected to play its role while developing master plans. It supposed to be an important link in the *comprehensive process of master plan development*. Thus, it becomes *a platform that enables to integrate spatial and economic issues of the process*. [8, p. 30,

31] Although the interest in threshold analysis grew not only in Poland³, it was never introduced into the planning practice.



Fig. 4 Part of drawing to master plan: Town of Trzebiatów – General Master Plan of 1995 developed in 1980. Source: town archives, Trzebiatów.

Ryc. 4. Fragment rysunku planu: Miasto Trzebiatów - Plan ogólny zagospodarowania przestrzennego R 1995 sporządzony w 1980 roku. Źródło: archiwum UMiG Trzebiatów.

In 1984, a new spatial planning law became effective. Like the previous law, it failed to establish the obligation to link plans and economic issues. As in previous years, new plans developed disregarded property ownership and existing facilities. It was in a sense good, since it was possible to develop urbanised area and land designated for development in a sustainable manner while taking care of the spatial order.

3. CHANGES OF THE SYSTEM AND PLANNING PRACTICE IN THE LATE 1980s AND EARLY 1990s

The system transformation, including political and economic changes, in Poland which occurred in the late 1980s, highlighted the need to change the formula of master plans and moving towards more flexible tools more adequate to new conditions (first sector to be covered was trade). The real estate property market emerges (to large scale for Poland), and gradually aesthetics, composition and functions became important.

Despite general provisions of the master plan, administrative decisions preserved spatial order (e.g. planning decision and build-up development which followed, fig. 5). During that time, the system of spatial planning still failed to encompass financial consequences of general and detailed master plans.

³ A number of training courses were created to focus on the threshold analysis. It was often discussed during International Planning Courses in Bouwcentrum in Rotterdam, Faculty of Urban and Regional Planning, University of Edinburgh, Institute of Spatial Planning, Technical University of Szczecin, Post-Graduate School at the Faculty of Architecture, Krakow Technical University. Such courses and lectures were frequently organised in other academic centres, e.g. Edinburgh, Dublin, Brussels, Delft, Athens, Birmingham, London, Rome, Warsaw. [8, p. 23]



Fig. 5. Part of frontage at Rynek Street in Trzebiatów (left). Building based on general master plan of 1980 against master plan drawing in the background (right) (Fig. 4). A drawing establishing the location of the building of 1987 based on the 1980 master plan. Source: photograph by author. Town Archives, Trzebiatów

Ryc. 5. Fragment pierzei przy ul. Rynek w Trzebiatowie (z lewej). Budynek po prawej stronie widoczny na decyzji został wybudowany na podstawie planu ogólnego z 1980 r. (ryc. 4). Rysunek decyzji o ustaleniu lokalizacji z 1987 roku wydanej na podstawie planu ogólnego z 1980 roku. Źródło: zdjęcia autorka. Archiwum UMiG Trzebiatów

Like in previous periods, general and detailed master plans continued to be used. Detailed master plans included urban concepts, for instance the plan for "Rycerska" in Świnoujście. The outline drawing to the plan is in figure 6. Apart from planning provisions, the master plan included also samples of architectural solutions. The implementation of the plan can be seen in figure 7, and it did not deviate from the objectives set by the urban planner.



Fig. 6. Outline drawing to the detailed master plan for the 'Rycerska' housing estate in Świnoujście. It was developed in 1993; scale 1 : 5000. Source: City Archives, Świnoujście, Department of Urban Planning and Architecture.

Ryc. 6. Rysunek planu szczegółowego zagospodarowania przestrzennego osiedla „Rycerska” w Świnoujściu. Sporządzony w 1993 roku, skala 1:5000. Źródło: archiwum UM w Świnoujściu, Wydział Urbanistyki i Architektury.



Fig. 7. Terraced houses developed based on the 1993 plan (fig. 6). Source: photograph by author

Ryc. 7. Zabudowa jednorodzinna powstała na podstawie planu z 1993 roku (ryc. 6). Źródło: zdjęcia autorka.

4. URBAN PLANNING AND FINANCIAL CONSEQUENCES OF MASTER PLAN ADOPTION AFTER 1995 - OUTLINE

While the year of 1989 changed the political system in Poland, 1995 changed spatial planning according to the spatial planning law of 1994.

General and detailed master plans were replaced by the single master plan which had to be in line with the study of conditions and directions for spatial development for the entire municipality regardless its size. The master plan became a valid law on the basis of which the building design was developed. It defined not only functions and various conditions, including protection of valuable facilities, but also established detailed location and type of buildings to be erected (drawing to master plan - fig. 9).

Thus, legal consequences were established⁴, which, on the one hand, aimed at protecting property owners against loss caused by the adoption of the master plan and, on the other, had to reflect the budget of the municipality.

The difference between local master plans and general plans was significant. For example, while developing plans according to the law of 1994 and 2003 property ownership and financial consequences of the master plan and its amendment were taken into consideration. If, for instance, a general plan of 1990 designated a plot with residential development as a green area (fig. 8). Since the amendment to the plan took into consideration property ownership and its status, in generally accessible green area set by the general plan (fig. 8), residential development was established with lines defining the possibility of its extension (fig. 9).



Fig. 8. Outline drawing to the general plan of Trzebiatów, 1990; its provisions designated residential plot to generally accessible green.
Ryc. 8. Fragment rysunku miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego m. Trzebiatowa 1990, którego ustalenia teren zabudowy mieszkaniowej przeznaczyły na zieleni ogólnodostępną.

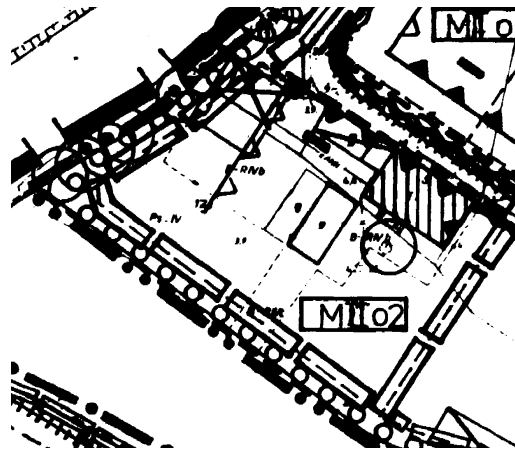


Fig. 9. Part of the outline drawing to the amendment of the plan for Trzebiatów as the revaluation of the Old Town, 1996; its provisions regulated the existence of the residential development.
Ryc. 9. Fragment rysunku zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Trzebiatowa w formie planu rewitalizacji Starego Miasta - 1996, który usankcjonował istnienie zabudowy mieszkaniowej.

The year of 2003 brought further changes with the adoption of Spatial Planning and Development Law of 27th March 2003, although differences comparing with the previous

⁴ In case the adoption of amendment of the master plan limited or prevented the previous use of property, the municipality was obligated to pay damages, purchase or swap the property. If the value of property diminished, and the owner of that property sold it within 5 years from the day the master plan became effective, the municipality had to pay the difference. At the same time, if the property value increased, the municipality could demand the payment from the owner of up to 30% of the increased property value when the owner sold that property within 5 years.

law were minor. Main objectives and rules for development, adoption, planning procedures and hierarchy of plans remained similar to the law of 1995. The new law extended provisions on economic issues by introducing mandatory financial forecast when master plans were drafted or amended.

During the same period, a regulation became effective defining the required scope and mandatory components of the local master plan.

However, the obligation to link spatial planning with finance did not have a major importance in practice. The analysis of financial forecasts used while developing master plans showed very little positive effects, since only slightly more than 20% of municipalities used such forecasts [4].

4. CONCLUSIONS

The first years after the second world war were marked with the focus on rebuilding the country and it was the main concern of urban planners who did not take economic factors into consideration. In 1960s, theories were developed to link economic factors with master plans. This, however, was not really reflected in practice and law. Those theories were developed in the 1970s. For the first time financial consequences of spatial planning were regulated in 1994 with the adoption of the Spatial Planning Law which became effective in 1995. Since that time, the law included provisions about financial consequences of the master plan. The year of 2003 extended the relationship between urban planning and finance by introducing mandatory financial forecasts. According to the study, it only reflected the statutory obligation and financial forecasts were rarely used in practice while planning the municipal budget.

PLANOWANIE PRZESTRZENNE A ASPEKTY EKONOMICZNE W POLSCE PO 1945 ROKU

1. WSTĘP. ASPEKTY PLANOWANIA MIEJSCOWEGO W OKRESIE PIERWSZYCH LAT POWOJENNYCH

Badania objęły analizę literatury, aktów prawnych związanych z planowaniem przestrzennym, rysunków i ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego wybranych miast, obserwacje terenowe oraz wywiady z urbanistami. Celem artykułu jest analiza powojennego planowania przestrzennego w Polsce pod kątem występowania w nim aspektów ekonomicznych.

Zaraz po drugiej wojnie światowej w 1946 roku uchwalony został dekret „o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju” z dnia 2 kwietnia 1946 roku (Dz. U. Nr 16, poz. 109), na mocy, którego straciło moc Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 roku „o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli”. Pierwszy okres powojenny to przede wszystkim rozpoznanie przez urbanistów zniszczeń wojennych, w celu umożliwienia jak najszybszej odbudowy kraju. Sporządzane były uproszczone plany odbudowy miast, żeby zachować podstawowy ład przestrzenny, a jednocześnie nie wstrzymywać, tylko maksymalnie przyspieszyć jego odbudowę. „*W tym pierwszym okresie, ..., konstruktywną rolę miała spełniać działalność urbanistyczna, podniesiona do pierwszorzędnej rangi. W celu skoordynowania żywiołowo prowadzonej odbudowy, pospiesznie też tworzone pierwsze projekty urbanistyczne większych miast. Przy niespoty-*

kanej przed wojną swobodzie dysponowania przestrzenią miejską dla potrzeb kreowania nowych wizji planistycznych, w szczególności pomocnym stało się przeprowadzone przez władze państwowe uspołecznienie środków produkcji oraz udostępnienie terenów dla potrzeb społecznych, co z kolei dało podstawy do rozwoju idei jednostek osadniczych [1, str. 53]. Inne problemy występowały na tak zwanych ziemiach odzyskanych. Oprócz napływu przesiedleńczego ludności przede wszystkim z ziem wschodnich (po wojnie przynależnych do ZSRR), odbudowie towarzyszył rabunek i niszczenie, w szczególności tego wszystkiego, co miało związek z „charakterem” niemieckim.

Prace planistyczne nie brały pod uwagę własności nieruchomości, a tym samym nie było, żadnych konsekwencji prawnych, w tym finansowych związanych z ustaleniami planów⁵. W tym okresie można powiedzieć, że było to korzystne dla projektowania przestrzennego, bo dawało dużą swobodę planistyczną, a jednocześnie projektanci mogli sporządzać plany zagospodarowania, dające ład przestrzenny. Nie było tu wpływu inwestorów i właścicieli nieruchomości na decyzje planistyczne. Dekret „o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju” z dnia 2 kwietnia 1946 roku (Dz. U. Nr 16, poz. 109) (dział IV, rozdział I art. 18) gwarantował uczestnictwo społeczeństwa w projektowaniu: *przy sporządzaniu planów zagospodarowania przestrzennego powinny być rozpatrzone wnioski osób zainteresowanych*. Obowiązkowo należało publicznie ogłosić informację o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu, a następnie podać termin, w którym zainteresowani mogli składać wnioski do planu. Następnie miejscowy urząd planowania przestrzennego przysyłał plan z zarzutami i swoimi wnioskami do nich, do regionalnej dyrekcji planowania przestrzennego, która decydowała o przyjęciu bądź odrzuceniu zarzutów. Również czynnik ekonomiczny tak naprawdę nie miał żadnego znaczenia. Możliwość składania zarzutów nie dawała użytkownikom czy właścicielom nieruchomości prawa do domagania się na przykład odszkodowań, ze względu na ustalenia zawarte w planach.

W pierwszych latach powojennych rozwoju planowania przestrzennego ściśle wiązały się z polityką i ustrojem Polski. Okres 1949-1956 bardzo trafnie podsumował architekt-urbanista Leszek Dąbrowski: *W roku 1949 na skutek przemian politycznych wewnątrz kraju, odbyła się narada architektów - członków PPR. Owocem tej narady były skutki widoczne do dzisiaj w naszych miastach. Został wówczas przyjęty i narzucony wszystkim projektantom architektury i urbanistyki (podobnie było w innych dziedzinach sztuki) tzw. „sorealizm”, kierunek nazywany realizmem socjalistycznym. Kierunek ten głoszący piękne hasło, by sztuka była socjalistyczna w treści i narodowa w formie, wprowadzony zbyt rygorystycznie a przy tym niezbyt inteligentnie, doprowadził wkrótce do wynaturzenia. Również własność nieruchomości i jej wartość straciły na znaczeniu, ponieważ wszystko, a także ceny były ustalane odgórnie i nie miały nic wspólnego z rzeczywistą ich wartością [5, str. 62].* W tym czasie w urbanistyce najistotniejsza była kompozycja urbanistyczna, która musiała być czytelna dla każdego. Te wymagania spełniały w szczególności założenia symetryczne i osiowe. Według ówczesnych zasad miasto miało być komponowane w sposób jednorodny, w środku miały być budynki największe i najbardziej okazałe. Śródmieścia miała okalać coraz niższa zabudowa. Urbaniści wskazywali na przykład, że kompozycji podporządkowany był czynnik ekonomiczny, w formie fasadowości budynków położonych w centrum miasta - „strojniejszych” [5]. Czynnik ekonomiczny jednak w praktyce nie miał zastosowania. W aktach prawnych dotyczących planowania przestrzennego nie było wskazań do określania skutków finansowych uchwalania ustaleń planów miejscowych.

W tym czasie wprowadzono w Polsce pierwsze normatywy dla budownictwa mieszkaniowego. Stanowiły one zbiór przepisów, które określały wskaźniki jakim miała podlegać

⁵ W jakimś stopniu było to podyktowane tym, że stosunki własnościowe były jeszcze w znacznej mierze nieuregulowane jedne z powodów to: nastąpiło upaństwowienie wielu nieruchomości, natomiast na ziemiach „odzyskanych” nie było wielu chętnych do zamieszkania na nich. Ludność chciała po okresie wojny mieć przede wszystkim dach nad głową i jedzenie. Można powiedzieć, że ogólne „ruszenie” do odbudowy zniszczonego wojną kraju było też możliwe właśnie, dlatego, że większość społeczeństwa nie myślała tylko o sobie, ale o dobru całej Polski.

zabudowa (przykładowo określono gęstość i wysokość zabudowy, jej funkcję, ilość usług, terenów zieleni czy stopień motoryzacji). W tym czasie nastąpił duży wzrost demograficzny, co pociągnęło za sobą dużą urbanizację. Zapotrzebowanie na mieszkania było duże, dlatego były ustalone normatywy, dopuszczające bardzo małe powierzchnie mieszkań. *Normatyw ulegał kilkakrotnym zmianom, aż doprowadzony został do tak niskich wskaźników, że stały się one najniższe w porównaniu z innymi krajami (z wyjątkiem Albanii)* [5, str. 62]. Plany urbanistyczne zachowywały zasady ładu przestrzennego, uwzględniając zasady kompozycji urbanistycznej.

2. PLANOWANIE MIEJSCOWE I POWIĄZANE Z NIM ASPEKTY EKONOMICZNE OD KOŃCA LAT PIĘCDZIESIĄTYCH DO OSIEMDZIESIĄTYCH

Rok 1956 przyniósł zmianę polityki wewnętrznej w Polsce, a tym samym zmieniły się obowiązujące dotąd hasła. Przywrócono zasady Karty Ateńskiej, zostały zrewidowane pojęcia dotyczące planowania przestrzennego.

W roku 1961 weszła w życie ustawa „o planowaniu przestrzennym” z dnia 31 stycznia 1961 roku (Dz. U. Nr 11 poz 67), na mocy której stracił moc dekret „o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju” z dnia 2 kwietnia 1946 roku. Ustawa ta wprowadziła plany dla całego obszaru Państwa – perspektywiczne plany rozwoju gospodarki narodowej, dla obszarów województw – plany regionalne, dla jednostek osadniczych – miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Budownictwo mieszkaniowe wzrosło, ale nie zaspokoilo potrzeb. Wskaźniki urbanistyczne uległy kolejnemu zmniejszeniu w celu obniżenia kosztów budowy, by tą drogą zwiększyć ilość mieszkań. Jednak ówczesne koszty budownictwa nie opierały się na pełnym rachunku ekonomicznym, nie dawały więc prawdziwych bilansów.

Część urbanistów zajęła się metodą planowania urbanistycznego pod kątem kryteriów ekonomicznych. W szczególności problematyką tą zajął się Bolesław Malisz, który w swojej książce z 1961 roku pisał: *Z oceną ekonomiczną mamy do czynienia wówczas, gdy określone zamierzenie rozpatrujemy pod kątem uzyskanego efektu, w stosunku do środków, jakie trzeba zużyć do jego osiągnięcia.* [11, str. 6] Według Bolesława Malisza koncepcja urbanistyczna będzie realnym zaspokojeniem potrzeb społecznych jeżeli będą dostępne środki na jej realizację. Z tego względu analiza ekonomiczna staje się podstawowym narzędziem realizacji koncepcji urbanistycznej. Problematyka ekonomiczna planu miasta miała swoje przyczyny, takie jak:

- rozwój planowania gospodarczego w formie pięcioletnich i perspektywicznych planów (15-letnich), co dawało podstawy do bilansowania zamierzeń urbanistycznych w konkretnym czasie,
- Postulaty władz dążących do oszczędnego dysponowania limitami inwestycyjnymi inwestycji. Miało to odzwierciedlenie w wprowadzeniu normatywów urbanistycznych dla mieszkań,
- decentralizacja w formie zwiększenia decyzyjności władz terenowych,
- rozwój teorii rachunku ekonomicznego.

To była podstawa do utworzenia rachunku i wzoru syntetycznego wskaźnika efektywności inwestycji. [na podstawie poz. 11 str. 6, 8, 20, 21]

Według ogólnych zapisów planów zagospodarowania przestrzennego⁶ (ryc. 1) trudno byłoby określać rzeczywiste skutki finansowe wejścia ich ustaleń w życie. Ustrój panujący w Polsce w tym okresie nie miał na celu poszanowania własności prywatnej, ponieważ generalnie wszystko miało być państwowe. Polityka ustroju panującego w tym czasie w Polsce, była nakazowa odgórnie nieprzejmująca się kosztami wynikającymi z określonych decyzji planistycznych narzucanych przez władzę. Przy takim podejściu nie było potrzeby określania finansów powiązanych z planowaniem przestrzennym. Jednak jak opisano wyżej część urbanistów uznawała, że istnieje potrzeba powiązania rozwoju przestrzennego z ekonomią – konkretnymi obliczeniami.

W 1964 roku Bolesław Malisz opublikował zagadnienia związane z zapotrzebowaniem na tereny miejskie, z analizą potrzeb ludności miejskiej. Analizy te dotyczyły planów miejscowych, dla których pokazane zostały przykłady obliczeń globalnych nakładów inwestycyjnych. Teorie łączące planowanie przestrzenne z ekonomią, nie były szeroko stosowane w praktyce planistycznej oraz nie pojawiły się w ustawodawstwie dotyczącym planowania przestrzennego, na przykład konieczność sporządzania analiz/prognoz ekonomicznych dla planów miejscowych.

Następne przemiany polityczne, które pociągnęły za sobą również zmiany w planowaniu przestrzennym, zaczęły się w 1970 roku. Okres ten przyniósł rozwój budownictwa, ale przede wszystkim w technologii opartej o wielką płytę. Powstały liczne fabryki domów. Prawie każdy rodzaj budownictwa oparty był na prefabrykacjach - tak zwana wielka płyta (przykład zabudowy przedstawiony na ilustracji nr. 2), nawet zabudowa jednorodzinna. Poprawione zostały normatywy urbanistyczne (gro z nich jednak ograniczała powierzchnie w zabudowie, szczególnie mieszkaniowej), ale jakość wykonawstwa i materiałów budowlanych, wbrew założeniom była co najmniej nienajlepsza.

Również plany jakie w tym czasie powstawały nie przejmowały się własnością terenu, a często też stanem istniejącym. Brak było konsekwencji prawnych związanych z ustaleniami planu. Opracowania planistyczne były z jednej strony bardzo sztywne to plany szczegółowe (przykład pokazujący rysunek takiego planu - ryc. 3), a z drugiej plany ogólne. Znaczna część planów ogólnych (przykład rysunku planu ogólnego - ryc. 4), wyznaczała jedynie funkcje terenu (z bardzo ogólnym jej opisem) w sposób lekceważący własności nieruchomości i stan istniejący obszaru. Mimo, że w praktyce ekonomia nie była powiązana z planowaniem przestrzennym, to rozwijała się dalej teoria analizy progowej.

W roku 1974 wydana została książka Jerzego Kozłowskiego *Analiza progowa*, w której autor przedstawił główne typy ograniczeń progowych oraz rolę analizy progowej w planowaniu miejscowym. Jednym z zadań analizy progowej miała być pomoc w *ustawianiu budżetu i etapowania realizacji. Znajomość kosztu przekraczania ... ograniczeń progowych oraz określenie kiedy ograniczenia te muszą zostać pokonane, aby zachować ciągłość realizacji, może ... pomóc we właściwym ustawieniu budżetu i w etapowaniu inwestycji*. Analiza progowa miała mieć swoistą rolę w procesie opracowywania planów miejscowych. Miała ona stanowić *istotne ogniwo w kompleksowo pojętym procesie opracowywania planu. Staje się bowiem platformą umożliwiającą integrację przestrzennym i ekonomicznym aspektów tego procesu*. [8, str. 30, 31] Zainteresowanie analizą progową było duże nie tylko w Polsce⁷, jednak nie doczekało się szerokiego wprowadzenia w praktykę planistyczną.

⁶ Na ilustracji nr 1 pokazany jest rysunek planu ogólnego, który określał w praktyce funkcje poszczególnych terenów. Ustalenia w tekście *ustaleń realizacyjnych*, były również ogólne, które często opisywały stan istniejący, a mniej nakazywały pewne działania projektowe i realizacyjne np. ustalenia dla jednostki "A": *Osiedle Podjuchy stanowi zespół o charakterze mieszkaniowym z przewagą zabudowy indywidualnej do 2 kondygnacji. Na terenach o niskiej intensywności zabudowy uzupełnianie zabudową o podobnym charakterze. Na terenach zabudowy zwartej zabudowa do 5 kondygnacji. Część terenów osiedla Klucz przeznaczona pod zabudowę zagrodową*. [14]

⁷ W wielu miejscach prowadzone były szkolenia dotyczące analizy progowej. Była stałą pozycją Międzynarodowych Kursów Planistycznych przy Bouwcentrum w Rotterdamie, przy Wydziale Urbanistyki i Planowania Regionalnego Uniwersytetu w Edynburgu, przy Instytucie Planowania Przestrzennego Politechniki w Szczecinie, przy

W roku 1984 weszła w życie nowa ustawa o planowaniu przestrzennym, która jednak jak w poprzednich latach nie wprowadziła obowiązku powiązania planów z ekonomią. Podobnie jak w poprzednich okresach, plany sporządzane w tym czasie nie przejmowały się własnością, a nieraz nawet stanem istniejącym. Z jednej strony to dobrze, bo w ten sposób można projektować tereny zurbanizowane lub przeznaczone do zabudowy w sposób zrównoważony, dbający o ład przestrzenny.

3. ZMIANY USTROJOWE I PLANISTYCZNE NA PRZEŁOMIE LAT OSIEMDZIESIĄTYCH I DZIEWIĘDZIESIĄTYCH

Zmiany ustrojowe, w tym polityczne i gospodarcze w Polsce, które nastąpiły w końcu lat osiemdziesiątych, unaocznily konieczność zmiany formuły planów na bardziej elastyczną, przystosowaną do zmieniających się uwarunkowań (pierwszą gałęzią stał się handel). Ujawnił się rynek obrotu nieruchomościami (jak na polskie warunki, to na dużą skalę), powoli walory estetyczne, kompozycyjne, funkcjonalne zaczęły mieć znaczenie.

Pomimo ogólnych zapisów planu wydawane decyzje prowadziły do zachowania ładu przestrzennego (przykład decyzji o ustaleniu lokalizacji i powstałej na jej podstawie zabudowie - ryc. 5). W tym czasie w systemie planowania przestrzennego nie pojawiły się skutki finansowe związane z uchwaleniem planów ogólnych lub szczegółowych.

Nadal funkcjonowały plany ogólne i szczegółowe, podobnie jak w poprzednich okresach. Plany szczegółowe to była koncepcja urbanistyczna, tak jak na przykładzie osiedla "Rycerska" w Świnoujściu, rysunek tego planu pokazany jest na ilustracji numer 6. Plan ten oprócz zapisów planistycznych, zawierał również przykładową architekturę. Realizacje ustaleń tego planu pokazano na ilustracji numer 7, która nie odbiegała od założeń projektanta planu.

4. URBANISTYKA I SKUTKI FINANSOWE UCHWALENIA MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO PO ROKU 1995 - W ZARYSIE

Rok 1989 zmienił ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast rok 1995 zmienił planowanie przestrzenne, oparte na ustawie o planowaniu przestrzennym z 1994 roku.

Plany ogólne i szczegółowe zastąpione zostały miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, który musi być zgodny ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego całej gminy bez względu na jej wielkość. Prawem przestrzennym, na podstawie którego sporządzało się projekt budowlany umożliwiający uzyskanie pozwolenia na budowę był tylko miejscowy plan. Określał on szczegółowo nie tylko funkcję i różne uwarunkowania, w tym ochronę różnych dóbr, ale również ustalał zazwyczaj szczegółowo gdzie i jaka może powstać zabudowa (rysunek planu - ryc. 9).

Wprowadzone zostały skutki prawne⁸, które z jednej strony miały zabezpieczać właścicieli nieruchomości, przed stratami spowodowanymi uchwaleniem miejscowego planu, z drugiej strony dbać o budżet gminy.

Różnica między miejscowymi i ogólnymi planami była duża, między innymi sporządzając plany według ustawy z 1994 i 2003 roku uwzględniało się własność nieruchomości oraz

Studium Podyplomowym Wydziału Architektury Politechniki Krakowskiej. Wielokrotnie odbywały się również kursy lub wykłady w innych ośrodkach, np. w Edynburgu, Dublinie, Brukseli, Delft, Atenach, Birmingham, Londynie, Rzymie, Warszawie. [8, str. 23]

⁸ Jeżeli przez ustalenia miejscowego planu zostało ograniczone lub uniemożliwione jak w dotychczasowy sposób korzystanie z nieruchomości to gmina była zobowiązana do wypłaty odszkodowania, wykupu nieruchomości lub przekazania nieruchomości zamiennej. Jeżeli wartość nieruchomości spadła, a właściciel sprzedał ją w ciągu pięciu lat od momentu uprawomocnienia się planu to gmina miała wypłacić właścicielowi wartość spadku wartości. Gmina mogła żądać od właściciela, którego wartość nieruchomości wzrosła a on sprzedał ją w okresie 5 lat, do 30 % wzrostu wartości.

skutki finansowe, jakie mogą wystąpić w związku z uchwaleniem miejscowego planu lub jego zmiany. Przykładowo plan ogólny z 1990 roku nieruchomości z zabudową mieszkaniową przeznaczył na zielen ogólną (ryc. 8). Zmiana planu uwzględniała zarówno własność nieruchomości jak i stan istniejący, co spowodowało, że w miejscu zieleni ogólnodostępnej wprowadzonej przez plan ogólny (ryc. 8), ustalono zabudowę mieszkaniową, określając liniami zabudowy możliwość jej rozwoju (ryc. 9).

Zmianę przyniósł rok 2003, w którym weszła w życie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. Właściwie różnice między poprzednią legislacją prawną były niewielkie. Główne założenia sporządzania, uchwalania, procedur planistycznych i hierarchii planów pozostały bardzo podobne jak w ustawie z 1995 roku. Rozszerzono natomiast problematykę związaną z ekonomią, poprzez wprowadzenie obowiązkowego sporządzania prognozy skutków finansowych przy sporządzaniu projektów miejscowych planów lub ich zmiany.

W tym czasie weszło w życie Rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które narzuciło projektantom planów szczegółowy zakres oraz elementy jakie muszą obowiązkowo w planie się znaleźć.

Jednak ustawowe wprowadzenie związku planowania przestrzennego z finansami w praktyce miało niewielkie znaczenie. Badając czy prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu są wykorzystywane do sporządzania budżetu gminy, uzyskano mało pozytywne wyniki, ponieważ tylko niewiele ponad dwadzieścia procent gmin wykorzystuje prognozy [4].

4. WNIOSKI

Lata powojenne XX wieku to przede wszystkim odbudowa kraju po zniszczeniach wojennych i to było głównym celem urbanistów, nie licząc się z czynnikiem ekonomii. W latach sześćdziesiątych powstały teorie wiążące ekonomie z planami przestrzennymi, co jednak nie miało odzwierciedlenia w szerokiej praktyce i prawie. Były one rozwijane w latach siedemdziesiątych. Usankcjonowanie prawne skutków finansowych w planowaniu miejscowym nastąpiło w roku 1994, kiedy uchwalona została ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, która weszła w życie w 1995 roku. Od tej pory w prawie znalazły się zapisy o skutkach finansowych związanych z uchwaleniem miejscowego planu. Rok 2003 rozwinął związki planowania urbanistycznego z ekonomią, wprowadzając jako obowiązkowe sporządzanie prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu. Fakt ten jednak według badań był i jest spełnieniem obowiązku wynikającego z prawa, a prognoza nie jest w większości przypadków wykorzystywana w praktyce na przykład do planowania budżetu gminy.

BIBLIOGRAPHY

- [1] Bał W., Dawidowski R., Szyski A. M. *Architektura polska lat 1945 – 1960 na obszarze Pomorza Zachodniego*. Wyd. Walkowska, 2004.
- [2] Bał W., Czekiel-Świtalska E., Pawłowski W., Raczyński M., Szyski A.M. *Architektura polska w latach 1976-2001 na obszarze Pomorza Zachodniego*. ISBN 978-83-7518-270-5. Wyd. ZAPOL i Książnica Pomorska. Szczecin 2011.
- [3] Cieślak A. B. *Local spatial development plan as a tool for shaping town landscape. Selected issues*. DOI: 10.21005/pif.2018.35.D-01. Wydawnictwo Uczelniane ZUT, PAN oddział w Gdańsku. *Space & form/Przestrzeń i forma* no 35. 2018
- [4] Czekiel-Świtalska E. *THE FINANCIAL RESULTS PROGNOSIS OF ADOPTING THE LOCAL PLAN OF SPATIAL DEVELOPMENT AND THE MUNICIPAL BUDGET*. *space & FORM/Przestrzeń i forma* no 19, s. 51-62. Wyd. SFERA, 2013.

- [5] Dąbrowski L. T. *Rozwój form osadniczych*. Wyd. PS, Szczecin 1981 r.
- [6] Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 sierpnia 1939 r (Dz. U. R. P. Nr 77, poz. 514) / Decree of the President of Poland of 25th August 1939 (JoL No. 77 item 514)
- [7] Dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju. / Decree of 2nd April 1946 on spatial development of the country
- [8] Kozłowski J. *Analiza progowa*. Wyd. PWN. Warszawa 1974.
- [9] Krakowiak-Bal A., Wdowiak W., Ziemiańczyk U. *Standardy organizacyjne a rozwój obszarów wiejskich w kontekście zarządzania informacją i wiedzą*. ISBN 978-83-812-8208-6, ISBN e-book 978-83-812-8209-3. Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2017.
- [10] Lęska-Oleszak T. *Planowanie przestrzenne w Polsce w kilku odsłonach*. Zachodnia Okręgowa Izba Urbanistów zeszyt 3/05. Wyd. ZOIU. Wrocław 2005.
- [11] Malisz B., *Ekonomika planowania miasta*, Wyd. IOiMB, 1961, Warszawa.
- [12] Malisz B., *Wnioski z planów miejscowych dla planowania gospodarczego*. Wyd. OITiEB, Warszawa 1964.
- [13] Malisz B., Żurkowski J. *Metody analizy progowej / Threshold analysis methods*, KPZK PAN, Warszawa, 1971.
- [14] Uchwała nr. 272/65/1965 Prezydium Miejskiej Rady Narodowej Wydział Budownictwa, Urbanistyki i Architektury, Miejska Pracownia Urbanistyczna. Szczecin. Ustalenia realizacyjne ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego m. Szczecina i Polic. / Resolution no. 272/65/1965 of the Presidium of the City Council, Department of Building, Urban Planning and Architecture, City Urban Planning Studio. Szczecin. Implementation of general master plan for Szczecin and Police
- [15] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. z późniejszymi zmianami. / Law on spatial planning and development of 1994, as amended
- [16] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r z późniejszymi zmianami. / Law on spatial planning and development of 2003, as amended
- [17] Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym. / Spatial Planning Law of 12th July 1984
- [18] Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym. / Spatial Planning Law of 31st January 1961
- [19] Wojtkun G. *Standards of contemporary housing*. space & FORM/ *Przestrzeń i forma* no 17, s. 301-322, Wyd. SFERA, 2012.
- [20] Zieliński M. *TOWARDS THE BEAUTY OF THE CITYSCAPE - REFLECTIONS ON ARCHITECTURE AND THE LANDSCAPE*. Teka Komisji Urbanistyki i Architektury O/Pan w Krakowie TOM XLII. 2014, pp. 277-301.

O AUTORZE

Autorka zajmuje się naukowo i zawodowo przede wszystkim przestrzennym planowaniem miejscowym. Kierownik Zakładu Urbanistyki Planowania Regionalnego i Zarządzania w Katedrze Urbanistyki i Planowania Przestrzennego, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny.

AUTHOR'S NOTE

The author of the article in her scientific and professional work is interested mostly in local planning. Head in Department of Urban Regional Planning and Management, Department of Urban and Spatial Planning West Pomeranian University of Technology Szczecin.

Kontakt | Contact: Elzbieta.Czekiel-Switalska@zut.edu.pl