

Podstawy Prawne Funkcjonowania Zawodu Urbanisty

Zniesienie „ustawą deregulacyjną” samorządu zawodowego urbanistów, paradoksalnie, wzbudziło znacznie większe zainteresowanie tym zawodem niż w okresie funkcjonowania Izby Urbanistów. Aby odpowiedzieć na pytanie, jaka jest sytuacja zawodu urbanisty po deregulacji izby, warto powiedzieć, jaka jest rola urbanisty w Europie oraz jak ewoluował ten zawód w powojennej Polsce. Zagadnienia te zostaną przedstawione w poniższym artykule.

* dr inż. arch. Barbara Bańkowska – urbanista, dyrektor – właściciel Instytutu Projektowania Urbanistycznego, Rzecznik Polskiej Izby Urbanistów, członek Rady Zarządu Głównego Towarzystwa Urbanistów Polskich

nicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Dalej uznano, iż w świetle obowiązującego obecnie w Polsce prawa² zawód urbanisty warunków takich nie spełnia.

W świetle twierdzenia, że zawód urbanisty nie jest zawodem zaufania publicznego, warto przytoczyć pełną definicję wg ustawy o samorządach zawodowych: „Wykonywanie zawodu urbanisty polega na projektowaniu zagospodarowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej, zgodnie z wymaganiami ładu przestrzennego, ochrony wartości architektonicznych i krajobrazowych, z wymaganiami ochrony środowiska, racjonalności struktur osadniczych i sieci infrastruktury oraz edukacji w tym zakresie”³.

Prezes Towarzystwa Urbanistów Polskich, prof. Tadeusz Markowski, we wprowadzeniu do wydania jubileuszowego z okazji 90-lecia TUP, obchodzonego w 2013 roku, pisał: „Po zmianie ustroju w Polsce drapieżna gospodarka wolnorynkowa wymaga zdecydowanie głębszej interwencji publicznej niż ma to miejsce w krajach o ustabilizowanej gospodarce kapitalistycznej, które mają zdecydowanie bardziej stabilne i dojrzałe systemy chroniące interesy publiczne. O takiej potrzebie świadczą powstające

W świetle ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, zwanej „ustawą deregulacyjną”, z dniem 10 sierpnia 2014 r. samorząd zawodowy urbanistów *uległ zniesieniu*¹. Według interpretacji prawnej, dotyczy to nie tylko zniesienia obowiązku członkostwa w Okręgowej Izbie Urbanistów osób, które uzyskały prawo samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej, ale także zniesienia wymogu posiadania przez te osoby odpowiedniego wykształcenia oraz wykazania niezbędnych kwalifikacji zawodowych.

Podstawą takiej decyzji było przywołanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w której stwierdza się, że: „w drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczęć nad należytych wykonywaniem tych zawodów w gra-

¹ P. Dutkiewicz, *Koncepcja prawna przeprowadzenia likwidacji samorządu zawodowego urbanistów*, 2014 (maszynopis).

² Głównie chodzi o ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717), z której wynika, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz projekt planu miejscowego (art. 9 ust. 2 oraz art. 15 ust. 1).

³ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42).

liczne ruchy społeczne, wyrażające troskę o stan naszych miast. W Polsce musimy niejako powtarzać lekcję, przeobrażoną wcześniej przez inne bardziej rozwinięte kraje”.

W świetle powyższych twierdzeń wydaje się oczywiste, że urbanista wykonując swój zawód działa w interesie publicznym. Natomiast czy jest to zawód zaufania publicznego pozostaje pytaniem otwartym.

Deregulacja Izby Urbanistów jest swoistym zwieńczeniem sytuacji kryzysowej polskiej przestrzeni opisywanej przez specjalistów różnych dziedzin od wielu lat. „Gospodarka przestrzenna w Polsce i system planowania przestrzennego są w stanie kryzysu, to zgodna opinia środowisk zawodowych i naukowych, potwierdzona przez oceny Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, raporty NIK oraz uzasadnienia do wyroków Trybunału Konstytucyjnego. System prawny jest pełen luk, błędów i nierealnych regulacji. Pogarsza ten stan złe wdrażanie prawa i niepokojące praktyki jego stosowania. Inicjatywy legislacyjne podejmowane na forum Sejmu i Senatu budzą często niepokój i wątpliwości co do ich intencji.

Systemowe źródła kryzysu gospodarki przestrzennej są znane: głównie to skrajny neoliberalizm – ekonomiczna filozofia kolejnych rządów. Poszliśmy

jednak dalej niż to proponuje „szkoła chicagowska” – uczyniliśmy przedmiotem gier rynkowych również gospodarke przestrzenną i mieszkaniową, sektory, w których obowiązki władz publicznych w krajach cywilizowanych nie są kwestionowane”⁴.

Opisaną sytuację uznać można za moment zwrotny w wieloletniej historii funkcjonowania zawodu urbanisty. Warto w tym momencie przypomnieć:

- jak obecnie postrzegana jest rola urbanistów w zjednoczonej Europie?
- jakie były meandry zawodu urbanisty w okresie powojennym w Polsce?
- jaka jest sytuacja zawodu urbanisty po likwidacji struktury samorządowej?

ROLA URBANISTÓW W EUROPIE

Od dawna istnieją podstawowe zasady planowania, określone w Karcie Ateńskiej 1933 i Nowej Karcie Ateńskiej 2003, które pozostają dziś tak samo ważne jak kiedyś. Jednak muszą one zostać wzmocnione w celu odzwierciedlenia nowych problemów i nowych istotnych kierunków politycznych, które pojawiają się w pierwszej dekadzie XXI wieku.

Zasady określone w Europejskiej Karcie Planowania⁵ są nie tylko przeznaczone do użytku przez profesjonalnych urbanistów. Wręcz przeciwnie, jeżeli zasady mają być wdrożone, muszą być przyjęte przez przedstawicieli rządu, władz lokalnych, agencji, członków spo-

łeczeństwa obywatelskiego, organizacji pozarządowych i sektora prywatnego. Karta ta stanowi więc wspólny punkt widzenia dla wszystkich, którzy ponoszą odpowiedzialność lub mają wpływ na przyszłość europejskich miast i regionów – terytoriów. Powyższe wezwania do działania Europejskiej Rady Planistów Przestrzennych dla miast i regionów Europy w XXI wieku powinny być adresowane w największym stopniu do polskich władz centralnych, samorządów lokalnych, mediów i społeczeństwa.

„Urbaniści muszą mieć wpływ na sposób wprowadzania zmian, które są potrzebne do zarządzania miastami i regionami-terytoriami. Wyzwania XXI wieku wymagają od urbanistów podjęcia obowiązków jako politycznych doradców, projektantów, kierowników miejskich i naukowców”⁶. Role urbanistów w zmieniającej się Europie także się zmieniają. W Nowej Karcie Ateńskiej 2003 wyróżniono cztery kategorie zawodu urbanisty, a wśród nich:

- pracowników nauki, których działanie ma zabarwienie humanistyczne;
- projektantów planów, futurologów;
- doradców politycznych i mediatorów;
- zarządców w dziedzinie gospodarki miejskiej.

„Pracownicy nauki interesują się przede wszystkim oceną stanu istniejącego danego obszaru (regionu, miasta) oraz potrzebami określonej społeczności w długim okresie czasu. Przekazują wszystkim zainteresowanym jasną i ścisłą informację. Decydentom i różnym aktorom biorącym udział w procesie rozwoju analizowanego obszaru ułat-

wiają dostęp do informacji dotyczącej wskaźników europejskich. W miarę możliwości uzupełniają wiedzę opartą na filozofii, teorii, badaniach i współczesnej praktyce w dziedzinie planowania przestrzennego i urbanistyki. Uczestniczą w kształceniu i nauczaniu. Inicjują konstruktywną krytykę dotyczącą teorii i praktyki.

Projektanci planów artykułują strategię rozwoju określonego terytorium w ramach tendencji globalnych, w myśl hasła: *myśleć globalnie, działać lokalnie*. W swej pracy zmierzają do doskonałości rozwiązań kompozycji przestrzennej, ochrony integralności środowiska naturalnego, zabezpieczenia dziedzictwa kulturowego i środowiska miejskiego. Dokonują oceny i celowości wyborów programowych, szczególnie dotyczących grup ludności upośledzonej (ze względów ekonomicznych czy etnicznych). Proponują rozwiązania alternatywne oceniając ich wpływ, eksponując tożsamość lokalną, przyczyniając się do jej rozwoju. Rozwijają i opracowują przestrzenne strategie rozwoju, identyfikują sytuację optymalną danego obszaru w układzie krajowej sieci miast i regionu. Przekonują aktorów biorących udział w całym procesie planowania o słuszności przyszłej wizji miasta i regionu.

Doradcy polityczni, mediatorzy, wpływają na respektowanie zasad solidarności, pomocniczości i sprawiedliwości w decyzjach, programach, planach i ich realizacji. Doradzają władzy lokalnej przygotowując propozycje, których cele konsekwentnie respektują dobro publiczne. Sugerują i opracowują narzędzia prawne

⁴ M. Nowakowski, B. Bańkowska, 2013, *Sto lat planowania przestrzeni polskich miast (1910–2010)*, Oficyna Naukowa, Warszawa.

⁵ Europejska Karta Planowania 2012, Wyd. Krajowa Izba Urbanistów, Warszawa.

⁶ Ibidem.

zapewniające efektywność i sprawiedliwość społeczną. Ułatwiają realną partycypację ludności i współpracę między władzą lokalną, decydentami, przedsiębiorcami i obywatelami w procesie przestrzennego rozwoju, jego koordynacji, ciągłości i spójności. Zmierzają do rozstrzygnięcia konfliktów i do znalezienia konsensusu w przypadkach spornych.

Zarządcy w dziedzinach gospodarki miejskiej starają się uzyskać skuteczność i efektywność proponowanych rozwiązań, biorąc pod uwagę możliwości ekonomiczne, warunki środowiska i socjalne. Koordynują działania różnych sektorów

i regionalne do udziału w programach zagospodarowania współfinansowanych przez UE. Stosują metody zarządzania strategicznego w procesie rozwoju przestrzennego, wyraźnie wykraczając poza potrzeby ściśle biurokratyczne. Organizują monitoring i zasadę ciągłych ocen, w celu poprawienia nieprzewidzianych rezultatów zamierzonych działań. Proponują rozwiązania i akcje korygujące ze strony urbanistów i sposoby realizacji tych akcji⁷.

W ostatniej edycji Europejskiej Karty Planowania stwierdzono, że rola planistów ewoluuje zgodnie z kierunkiem rozwoju społeczeństwa i planowania praw i polityk. „Różnią się one w zależności od różnych uwarunkowań politycznych i społecznych w każdym kraju, w którym projektanci działają jako twórcy, technokraci, menadżerowie, doradcy, mentorzy czy instruktorzy. W porównaniu do innych dyscyplin, charakterystyczną różnicą jest to, że planiści przestrzenni muszą się przede wszystkim koncentrować na interesach społeczeństwa jako całości, traktować osiedle lub region jako całość i działać w długoterminowych perspektywach. Planiści przestrzenni poświęcają się służbie i ochronie ogólnego interesu, wzmacniają demokrację lokalną oraz chronią swą niezależność i obiektywizm.

planowanie (...) jest częścią procesu politycznego mającego na celu zrównoważenie interesów wszystkich zainteresowanych stron – publicznych i prywatnych – tak aby rozwiązać konflikty zapotrzebowania na przestrzeń i programy rozwojowe

gospodarki na różnych poziomach, aby zapewnić współpracę, zaangażowanie i poparcie władz administracyjnych – rządowych i samorządowych – oraz stymulować partnerstwo między sektorem publicznym i prywatnym, nadając odpowiednią rangę inwestycjom, tworząc miejsca pracy i uzyskując równowagę społeczną. Działają przy wykorzystaniu środków UE zachęcając władze lokalne

tyczną różnicą jest to, że planiści przestrzenni muszą się przede wszystkim koncentrować na interesach społeczeństwa jako całości, traktować osiedle lub region jako całość i działać w długoterminowych perspektywach. Planiści przestrzenni poświęcają się służbie i ochronie ogólnego interesu, wzmacniają demokrację lokalną oraz chronią swą niezależność i obiektywizm.

Planiści przestrzenni przeprowadzają analizy, sporządzają projekty, stosują i monitorują strategie rozwoju, wspierają polityki, programy i projekty kluczowe i – podobnie jak w innych dyscyplinach – prowadzą lub biorą udział w szkoleniach zawodowych i badaniach naukowych, w celu ciągłego powiązania edukacji z teraźniejszymi i przyszłymi wymogami. Planiści aktywnie angażują się w różnych fazach i skalach procesu planowania, aczkolwiek nie mogą być równie zaangażowani we wszystkich jednocześnie.

Powszechnie uznaje się, że planowanie nie dotyczy wyłącznie przygotowania planu. Jest częścią procesu politycznego mającego na celu zrównoważenie interesów wszystkich zainteresowanych stron – publicznych i prywatnych – tak aby rozwiązać konflikty zapotrzebowania na przestrzeń i programy rozwojowe. To wskazuje na znaczenie roli planisty jako mediatora. Teraz, i w przyszłości, umiejętności mediacji i negocjacji planistów będą coraz bardziej istotne.

Przed planistami stoją zatem większe wyzwania niż kiedykolwiek w przeszłości. Będzie to oznaczać coraz większe wymagania zarówno w zakresie projektowania, zarządzania, jak i umiejętności administracyjnych, w celu wspierania i prowadzenia publicznego procesu planowania na wszystkich etapach, będzie również wymagać naukowego podejścia, prowadzenia dialogu społecznego i osiągnięcia konsensusu. Umożliwi to rozpoznanie indywidualnych różnic, jak również politycznego charakteru decyzji i prowadzić będzie do realizacji, zarządzania i bieżącego monitoringu oraz przeglądu planów i programów.

Istnieje wiele polityk, działań i interwencji, w których urbanista powinien odgrywać kluczową rolę. Należą do nich:

- ożywienie projektowania urbanistycznego dla ochrony i wzmocnienia sfery publicznej (np. ulice, place, chodniki, „zielone łączniki”);
- rekultywacja zdegradowanych lub źle zaplanowanych miejsc i budynków;
- środki ułatwiające miejsca spotkań i możliwości współżycia społecznego, dostęp do urządzeń kultury, wypoczynku i rekreacji;
- środki do zapewnienia indywidualnego i zbiorowego poczucia bezpieczeństwa;
- stworzenie znaczących miejsc i krajobrazów, inspirowanych przez szczególne genius loci zwiększające ich różnorodność i charakter;
- ochrona i zarządzanie wszystkimi istotnymi elementami dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego.

Każda z tych pozytywnych interwencji powinna być traktowana w różny sposób w każdym mieście lub regionie-terytorium, w zależności od lokalnych warunków kulturowych, społecznych, środowiskowych i ekonomicznych. Wszystkie te elementy są niezbędnym otoczeniem ludzi. Planowanie przestrzenne jest skutecznym narzędziem do ochrony i poprawy stanu tych elementów, oraz motorem napędowym dla rozwoju nowych, otwartych przestrzeni i odnowy zniszczonych krajobrazów, które łączą strukturę miejską w budownictwie miejskim i łagodzą wpływ nieuporządkowanej urbanizacji⁸.

Określając obowiązki urbanistów w osiąganiu wizji i stosowaniu zasad

⁷ S. Wyganowski, 2003, *Nowa Karta Ateńska 2003*, „Urbanista” nr 8, Warszawa.

⁸ Ibidem.

określonych w Europejskiej Karcie Planowania wyróżniono zobowiązania do pełnienia pięciu rekomendowanych ról:

- urbanista jako lider zmian,
- urbanista jako naukowiec, użytkownik wiedzy zawodowej,
- urbanista jako wizjoner i twórca,
- urbanista jako doradca polityczny,
- urbanista jako menedżer miast i regionów-terytoriów.

W Polsce dyskusje na temat nowych ról w urbanistyce toczą się od momentu podjęcia przygotowań do organizacji I Kongresu Urbanistyki Polskiej, który odbywał się w Gdańsku w 2003 roku. Formułowano to wówczas w sposób następujący (Kowalewski, 2003): „W odpowiedzi na pytanie jakie główne role pełni dziś we współczesnym społeczeństwie obywatelskim urbanista, proponowano wyróżnienie trzech następujących specjalizacji:

- *urbanista zawodowiec* – jego główne cechy: wysokie kwalifikacje zawodowe i obiektywizm. Pełniona rola: planista przestrzenny, ekspert, doradca, rzeczoznawca;
- *urbanista w administracji* – jego główne cechy: odpowiednie kwalifikacje zawodowe (prawo, ekonomia, urbanistyka) i wiedza specjalistyczna w dziedzinie działalności zawodowej. Pełniona rola: administracja urbanistyczna rządowa i samorządowa, sądownictwo i kontrola, funkcjonowanie korpusu cywilnego, nadzór nad zamówieniami publicznymi, administracja międzynarodowa (UE, Rada Europy);

• *urbanista w polityce* – jego główne cechy: odpowiednie kwalifikacje zawodowe (prawo, ekonomia, urbanistyka), pojmowanie zasad i rozumienie mechanizmów działania sfery politycznej, umiejętności negocjacyjne i prezentacyjne. Pełniona rola: członkowie przedstawicielskich i wykonawczych organów władzy publicznej, działacze partii i organizacji politycznych (zwłaszcza działów programowych), działacze organizacji pozarządowych⁹.

Korzystając z przytaczanych źródeł, a także na podstawie własnych obserwacji i doświadczeń przyszłe role urbanisty w grze o przestrzeń przedstawione zostały według pokrewnych cech w schemacie czterech sektorów.

W systemie kształcenia, w polskim systemie prawa, a także w praktyce projektowej została rozwinięta jedynie rola projektanta zagospodarowania przestrzennego w skali lokalnej i regionalnej.

MEANDRY ZAWODU URBANISTY W POLSCE

W całej powojennej historii zawód urbanisty regulowany był przez prawo. Dotyczyło to w równym stopniu zmieniających się zadań publicznych, organizacji pracy urbanisty, a także wymogów dotyczących kwalifikacji zawodowych tej grupy specjalistów. Podstawy funkcjonowania tego zawodu sformułowano w latach 60. Niemal wszystkie późniejsze modyfikacje ustawowe, a także podstawy metodyczne dotyczące projektowania zagospodarowania

⁹ A.T. Kowalewski, 2003, *Zadania urbanistyki i rola urbanisty*, „Urbanista” nr 8, Warszawa.



Rys.1. Role urbanisty w grze o przestrzeń; źródło: opracowanie własne autorki

przestrzennego, nawiązując do zasad zdefiniowanych w tamtym okresie.

Cechą charakterystyczną meandrujących zmian w wykonywaniu zawodu urbanisty-projektanta są coraz wyższe oczekiwania dotyczące wykonywania zadań planistycznych (w zakresie kosztów i terminów opracowania) i coraz niższe wymagania prawne dotyczące kwalifikacji zawodowych. Efektem musi być spadająca jakość tych prac.

Prześledzenie zmieniających się warunków funkcjonowania zawodu urbanisty-projektanta pozwoli na lepsze zrozumienie obecnej sytuacji tej grupy specjalistów po likwidacji Izby Urbanistów.

LATA 1955–1975 – POWSTANIE I UPADEK PRACOWNI URBANISTYCZNYCH
Zarządzeniem Komitetu Urbanistyki i Architektury¹⁰, powołanego w 1953 r. jako resortu odpowiedzialnego za pla-

nowanie miejscowe, od połowy 1955 roku rozpoczęto proces powoływania wojewódzkich i miejskich pracowni urbanistycznych.

W latach 1955–1956 we wszystkich województwach, miastach wydzielonych z województw i w niektórych miastach, a od 1958 roku również w powiatach, zaczęto tworzyć pracownie urbanistyczne. Było to wielkie osiągnięcie organizacyjne i merytoryczne w dziedzinie urbanistyki, a zwłaszcza rozwoju miejscowego planowania przestrzennego. W roku 1956 było w kraju 25 wojewódzkich i miejskich pracowni urbanistycznych, zatrudniających 690 pracowników. W roku 1972, a więc 16 lat później, było 400 pracowni i zespołów urbanistycznych, a stan zatrudnienia wynosił 3200 osób (Wyporek, 2013). Tak dynamiczny rozwój pracowni urbanistycznych wynikał z wyjątkowej sytuacji, w jakiej znalazła się Polska po zakończeniu II wojny światowej.

Zniszczenia wojenne – wymordowanie jednej piątej ludności, zrujnowanie miast i wsi, przemysłu i komunikacji stwarzały z jednej strony ogrom strat społecznych i gospodarczych jakich nie znała historia, z drugiej zaś potrzebę gruntownej nieraz przebudowy miast i wsi. Zmiana granic państwowych i konfiguracji całego kraju, a w ślad za tym gigantyczny ruch wędrowniczy ludności, tworzenie się nowych społeczności w miastach i na wsi, powstawanie nowych relacji w sieci osadniczej – wymagały podjęcia nie-

zwykłego wysiłku gospodarczego i stały się wielkim wyzwaniem dla polskich urbanistów (Skibniewski, 1964).

Gwałtowny rozwój pracowni urbanistycznych mógł być realizowany wyłącznie przez zatrudnienie młodych absolwentów wyższych uczelni, a więc ludzi niemających odpowiedniego przygotowania teoretycznego ani żadnej praktyki. Niezbędne stało się tworzenie systemu kształcenia towarzyszącego działalności praktycznej. Obejmował on:

- krajowe i regionalne wielospecjalistyczne seminaria i konferencje problemowe;
- dwuletnie studia podyplomowe, tworzone głównie na wydziałach architektury, w zakresie urbanistyki i planowania przestrzennego;
- stałą działalność konsultacyjną poszczególnych pracowni urbanistycznych, organizowaną przez KUA;
- okresowe przeglądy planów miejscowych – wielkie wystawy opracowań planistycznych, połączone z wykładami i dyskusjami na temat metodyki planowania, a także z ocenami przestrzennego rozwoju i procesów realizacji (Nowakowski, 2013).

Przystąpienie polskich urbanistów do pracy niemal bezpośrednio po wojnie oraz ich stosunkowo szybkie i dojrzałe propozycje planistyczne były możliwe dzięki rozwojowi myśli urbanistycznej w Polsce przed wojną i dzięki pracom prowadzonym konspiracyjnie w okresie okupacji (Kotela, 1975).

Mając na uwadze zróżnicowane umiejętności pracowników nowo tworzonych pracowni i zespołów urbanistycznych zastosowano system krajowych standardów kwalifikacyjnych dla czterech poziomów umiejętności. W rozwoju kariery zawodowej absolwenci różnych specjalności angażowani byli kolejno na stanowiska: asystenta, starszego asystenta, projektanta, starszego projektanta oraz kierownika zespołu lub pracowni urbanistycznej¹¹.

W standardach kwalifikacyjnych ustalono dwie ścieżki rozwoju kariery zawodowej od asystenta do starszego projektanta. Były one zależne od okresu praktyki zawodowej w projektowaniu zagospodarowania przestrzennego lub w swojej specjalności. Łącznie wymogi dotyczące stażu niezbędnego do osiągnięcia stanowiska starszego projektanta wynosiły:

- dla absolwentów studiów magisterskich 4,5 roku,
- dla absolwentów studiów inżynierskich odpowiednio 9 lat.

Dwuletnie studia podyplomowe, obejmujące 800 godzin wykładowych, powodowały skrócenie stażu zawodowego o 2 lata. Kierownikiem zespołu lub pracowni urbanistycznej mogła zostać osoba, która posiadała kwalifikacje starszego projektanta.

Cechą ówczesnych pracowni i zespołów urbanistycznych była interdyscyplinarność specjalistów w nich zatrudnionych. Najliczniejszą grupę

stanowili architekci. Od czasów przedwojennych zawód urbanisty był traktowany jako specjalizacja architektury.

Orientacyjny skład zawodowy w pracowniach przedstawiał się w 1970 r. następująco:

- architekci-urbanisci – 45%
- inżynierowie i technicy różnych branż – 20%
- ekonomiści – 8%
- geografowie – 5%
- inne specjalności i pomoc techniczna – 16%
- pracownicy administracyjni – 6%

Oceniano wówczas zbyt mały udział w pracach urbanistycznych inżynierów różnych branż oraz ekonomistów (Katela, 1975).

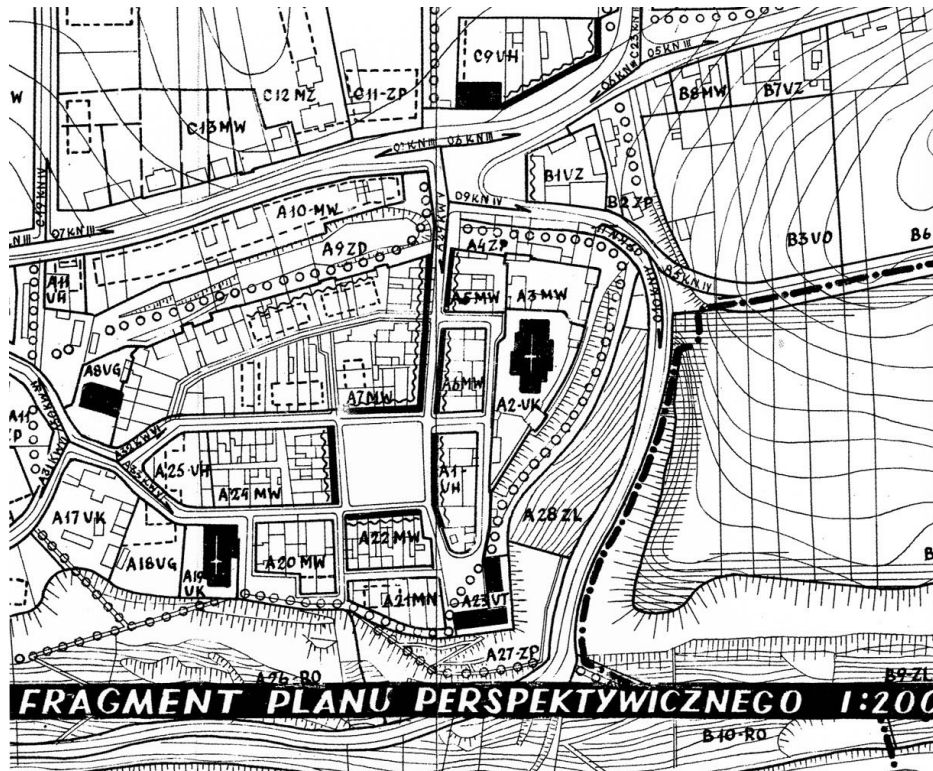
Okresowych podsumowań działalności urbanistycznej pracowni terenowych dokonywano w czasie kolejnych Krajowych Przeglądów Miejscowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego (1953, 1958, 1964, 1970). Istotnym wydarzeniem zamykającym 10-letni okres działania pracowni urbanistycznych był III Krajowy Przegląd zorganizowany w 1964 r. Na wystawie zaprezentowano wówczas:

- plany ogólne wszystkich miast i osiedli w Polsce,
- plany etapowe największych miast,
- analizy możliwości rozwoju i analizy progowe wszystkich miast.

Wszystkie te opracowania oparto na spójnym systemie ujednoliconych reguł metodycznych, wśród których najistotniejsze były cztery filary obejmujące:

¹⁰ Zarządzenie Prezesa KUA z dnia 30 kwietnia 1955 r. w sprawie tworzenia wojewódzkich i miejskich pracowni urbanistycznych, zasad działania tych pracowni oraz zasad wynagradzania ich pracowników (niepubl.).

¹¹ Zarządzenie nr 74 Przewodniczącego Komitetu Budownictwa Urbanistyki i Architektury z dnia 8 grudnia 1961 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych pracowników urbanistycznych pracowni i zespołów do opracowania planów zagospodarowania przestrzennego (Dz. Bud. Nr 5, poz. 23).



Rys. 2. Wzorzec ujednocionej formy przedstawiania ogólnych planów zagospodarowania miast i osiedli (okólnik Nr 10 Przew. UBUA z 14.12.1962 r.)

- ustawę o planowaniu przestrzennym z 1961 r.;
 - instrukcje w sprawie szczegółowych przepisów o sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
 - wskaźniki wykorzystania terenów zainwestowania miejskiego;
 - unifikację oznacznictwa w elaboratach planistycznych.
- Reguły metodyczne opracowywania planów miast i aglomeracji miejskich, a w szczególności metoda analizy pro-

gowej, uznane były za znaczące osiągnięcie teoretyczne. Doświadczenia te cieszyły się w tamtym czasie wielkim międzynarodowym uznaniem.

Zasadniczy system pojęciowy oraz większość reguł metodycznych przetrwały do chwili obecnej. Dotyczy to głównie metody i trybu sporządzania planów oraz formy rysunku (Rys. 2). Natomiast całkowicie zaniechano sporządzania diagnoz i prognoz dotyczących skali ekspansji przestrzennej miast i obszarów pozamiejskich. Nie definiuje się

także obecnie struktur przestrzennych. Plany, a także rzeczywistość, mają charakter amorficzny.

Niespodziewanie w połowie czerwca 1975 roku nastąpiła wielka zmiana w historii planowania przestrzennego. W związku z decyzją polityczną o dwustopniowym podziale administracyjnym kraju nastąpiła likwidacja powiatów oraz statusu miast na prawach powiatów. Przy tej okazji zlikwidowano także wszystkie urbanistyczne pracownie i zespoły: powiatowe, miejskie i wojewódzkie. Dotychczasowy dorobek projektowy przechowywany w archiwach tych jednostek został niemal całkowicie zniszczony. Zawód urbanisty przeszedł do historii.

LATA 1975–1985 – PLANISTA PRZESTRZENNY W PAŃSTWOWYCH BIURACH PROJEKTOWYCH

1 czerwca 1975 roku weszła w życie ustawa o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa¹². Oznaczało to zniesienie powiatów, zwiększenie uprawnień gmin i zwiększenie liczby województw z 17 do 49. Z części likwidowanych pracowni i zespołów urbanistycznych oraz pracowni regionalnych, a także dawnych biur studiów i projektów komunikacji i inżynierii komunalnej powstały jednostki duże,

ale słabe merytorycznie. W toku tej reorganizacji nastąpiło znaczne rozproszenie środowiska urbanistycznego. Część osób przeszła do biur projektowych lub na wyższe uczelnie, a niektórzy próbowali nawet zmienić zawód.

Wojewódzkie Biura Planowania Przestrzennego stały się monopolistami w zakresie projektowania zagospodarowania na obszarze swojego województwa. Organizacja i zakres działania tych biur zostały zrównane z zakładami projektowania w kombinatach przemysłowych i przedsiębiorstwach budowlano-montażowych¹³.

Zakresem działania zarówno biur projektowych, jak i pracowni wchodzących w ich skład, było tworzenie dokumentacji projektowej oraz odpowiednia wycena tej produkcji, a także terminowe jej sporządzenie¹⁴. Nie jakość, lecz ilość wyprodukowanej dokumentacji zaczęła mieć coraz większe znaczenie.

Produkcyjny charakter tych biur był równoważony z obowiązującym nadal systemem prawnym dotyczącym reguł metodycznych sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego, który został wypracowany we wcześniejszym dwudziestolecu.

Pierwszym zadaniem nowo powołanych biur planowania przestrzennego było opracowanie planów województw.

¹² Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa (Dz. U. Nr 16, poz. 61).

¹³ Uchwała nr 86 Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 1978 r. w sprawie zasad organizacji i działania państwowych jednostek projektowania (MP Nr 24, poz. 80).

¹⁴ Zarządzenie Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z dnia 21 lipca 1978 r. w sprawie wytycznych organizacji i zakresu działania państwowych jednostek projektowania (MP Nr 28, poz. 104).

Wzorem wcześniejszej akcji aglomeracyjnej ówczesne ministerstwo powołało w Instytucie Kształtowania Środowiska zakład przygotowujący „Wytyczne do projektowania planów województw”. Naturalnym rozwinięciem tych prac były plany ogólne poszczególnych gmin oraz miast – siedzib nowych województw.

W zakresie kwalifikacji zawodowych pracowników pracowni i zespołów do opracowania planów zagospodarowania przestrzennego, podtrzymano zasady określone w 1961 r.¹⁵, dodając jako kolejne szczeble rozwoju kariery zawodowej stanowiska głównego i generalnego projektanta. Traktowane one były jako dodatkowe funkcje koordynacyjne powierzane starszym projektantom przy opracowaniu dużych, skomplikowanych tematów.

W całym omawianym okresie tytułu „urbanisty”, a po 1975 r. „planisty przestrzennego” używać mogła wyłącznie osoba, która osiągnęła status projektanta w jednostce państwowej. Utrata pracy w biurze planowania przestrzennego oznaczała także utratę zawodu.

LATA 1985–1995 – POCZĄTKI WOLNEGO ZAWODU

„Zastosowanie do procesu projektowania pojęć właściwych w przemyśle: produkcja dokumentacji projektowej, wydajność,

linie produkcyjne itp. doprowadziły do niewłaściwej organizacji biur projektowych, jak również do nieuzasadnionego permanentnego skracania czasu przeznaczanego na projektowanie, na koncepcyjne myślenie. Praca projektanta przedstawiała być procesem twórczym, stawała się produkowaniem dokumentacji” (Nowakowski, 2013, za: Wejchertem, 1987).

Wprowadzenie indywidualnych uprawnień do wykonywania funkcji w zakresie projektowania w planowaniu przestrzennym i dopuszczenie innych jednostek, poza wojewódzkimi biurami planowania przestrzennego, do prowadzenia tej działalności, uznane zostały przez część środowiska zawodowego za szansę wyzwolenia się z roli „producenta dokumentacji” i powrót do działalności twórczej.

W ustawie z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym wchodzącej w życie od 1 stycznia 1985 r. uznano, że „funkcje generalnego projektanta, projektanta i kierownika zespołu [...] wykonywać mogą wyłącznie osoby posiadające odpowiednie przygotowanie zawodowe do wykonywania tych funkcji, potwierdzone przez właściwe organy”. W rozporządzeniu wykonawczym¹⁶ rozszerzono ustalenia, stwierdzając, że do wykonywania funkcji generalnych,

głównych, starszych projektantów i projektantów oraz kierowników zespołów wymagane jest:

- ukończenie wyższych studiów o kierunku architektonicznym, jeżeli studia zakończone zostały pracą dyplomową z zakresu planowania przestrzennego oraz osób, które ukończyły wyższe studia z zakresu gospodarki przestrzennej;
- ukończenie studium podyplomowego planowania przestrzennego;
- odbycie 3-letniej praktyki zawodowej w planowaniu przestrzennym;
- złożenie egzaminu przed komisją powołaną przez ministra.

W odniesieniu do osób, które ówczesnie posiadały uprawnienia Rzeczoznawcy Towarzystwa Urbanistów Polskich w specjalności „zagadnienia kształtowania funkcjonalno-przestrzennego” uznano, że spełniają one wszystkie wymogi określone w omawianym rozporządzeniu. Wynikało to zapewne z wysokich standardów nadawania uprawnień według Kodeksu Rzeczoznawcy TUP, w którym żądano udokumentowania:

- ukończenia wyższej uczelni;
- 10 lat pracy w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego;
- dorobku zawodowego w projektowaniu planów zagospodarowania przestrzennego i ich wdrażania lub pracy naukowo-badawczej w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego i określonej przez siebie specjalności.

Do końca lat 80. resort wydał około 1000 indywidualnych uprawnień do projektowania w planowaniu przestrzennym. Istotne było także upoważnienie zawarte w rozporządzeniu do prowadzenia

działalności w zakresie planowania przestrzennego przez inne jednostki niż państwowe biura planowania pod warunkiem zatrudnienia co najmniej jednej osoby posiadającej uprawnienia nadane przez resort.

Regulacja ta nawiązywała do wieloletniej tradycji interdyscyplinarnego charakteru wieloosobowych zespołów projektowych, specjalizujących się w zagadnieniach społecznych, ekonomicznych, ekologicznych i technicznych. Natomiast rolą generalnego projektanta była koordynacja metodyczna i spójność przestrzenna rozwiązań wynikowych.

W okresie tym, w oparciu o opisane wyżej regulacje, zaczęły powstawać nowe podmioty (spółdzielnie, spółki, fundacje itp.), które wśród różnych typów działalności podejmowały się także prowadzenia prac projektowych dotyczących zagospodarowania przestrzennego. Pracowni urbanistycznej działającej na wolnym rynku nie można było jeszcze zarejestrować, bowiem według klasyfikacji zawodów i specjalności nie istniał zawód „urbanista”.

Przełom lat 80. i 90., nowa Polska, rodzące się struktury demokratyczne, to również czas zmian i nowych zadań, przed jakimi stanęli urbaniści reprezentowani wówczas jedynie przez Towarzystwo Urbanistów Polskich. To w czasie nadzwyczajnego Zjazdu TUP, który odbył się w październiku 1991 roku, powołano Komisję ds. Izby Zawodowej z zaleceniem przygotowania podstaw legislacyjnych do powołania samorządu zawodowego urbanistów. Zadaniem powołanej komisji było także opracowanie definicji zawodu „urbanista” i wprowadzenie jej do księgi zawodów w Polsce¹⁷.

¹⁵ Zarządzenie nr 74..., op. cit.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Administracji i Gospodarki Przestrzennej z dnia 31 stycznia 1985 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać jednostki opracowujące plany zagospodarowania przestrzennego, oraz przygotowania zawodowego do wykonywania funkcji w zakresie projektowania w planowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 3, poz. 14).

¹⁷ Departament Zatrudnienia Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej na wniosek TUP w klasyfikacji zawodów w Polsce w 1993 r. uwzględnił zawody „Urbanisty” (nr 21401-07) i „Regionalisty” (nr 21401-08).

„Celowość wyłonienia samorządu zawodowego wynikała z poglądów środowiska na niezbędne przemiany w państwie, które w istotny sposób opierać się miały na zasadzie samorządności i to zarówno dotyczącej struktur terytorialnych, jak i organizacji społeczeństwa. Ważną rolę w tym modelu miały odgrywać samorządy zawodowe, w tym grupujące zawody zaufania publicznego. Zawód urbanisty, funkcjonującego w strukturach urzędniczych, przekształcić się miał w zawód ekspercki, skupiając specjalistów potrafiących wyważać pro-

(...) z punktu widzenia funkcjonowania zawodu najistotniejszy był powrót (po 20 latach), (...) do pojęcia „zawodu urbanisty”

porcje między interesem publicznym, a różnorodnością interesów prywatnych w dysponowaniu przestrzenią. Służyć temu miały również zmiany ustawowe, likwidujące hierarchiczność planowania przestrzennego i przekazujące władztwo planistyczne samorządowi terytorialnemu. Z perspektywy czasu każdy może ocenić, ile było w tym płonnych nadziei i jakim narzędziem stały się opracowania planistyczne, włączane w gry polityczne i walki o tzw. elektorat. Jest jednak pewnym fenomenem, że przy niedoskonałości planowania przestrzennego jest tak wiele pozytywnych zmian

w obszarach miast czy wsi, przejawiających się w poprawie lokalnego ładu i w nowo ukształtowanych przestrzeniach publicznych” (Bald, 2013).

LATA 1995–2015 – POWSTANIE I ZNIESIENIE IZBY URBANISTÓW

„Po pięciu latach pracy rządowych resortów i sejmu w 1994 r. uchwalona została ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym¹⁸, zrywająca z dotychczasowym systemem planowania. Nie zdawano sobie przy tym zapewne sprawy, że ustawa z 1984 r. była inteligentną adaptacją prawodawstwa niemieckiego, obowiązującego w państwie o gospodarce rynkowej, do warunków socjalistycznych. Podjęto prace nad projektem ustawy o planowaniu poszukując jakiejś „trzeciej drogi” (Nowakowski, 2013, za: Jędraszko, 2003).

W ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym wchodzącej w życie 1 stycznia 1995 r. wprowadzono odrębny rozdział dotyczący „uprawnień urbanistycznych”. Zarówno w ustawie, jak i w rozporządzeniu wykonawczym¹⁹ podtrzymano wymagania niezbędne do pełnienia funkcji głównego projektanta zespołu przygotowującego projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub studium²⁰ określone w 1984 r.

Natomiast z punktu widzenia funkcjonowania zawodu najistotniejszy był powrót (po 20 latach), w obu aktach prawnych, do pojęcia „zawodu urbanisty”. Przez 20 lat, od 1975 roku, w systemie prawnym funkcjonowało enigmatyczne pojęcie „planisty przestrzennego”. Omawiany rozdział ustawy, jak i rozporządzenie wykonawcze, po pięcioletnim okresie funkcjonowania zostały uchylone.

15 grudnia 2000 roku uchwalona została ustawa o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów. Izby Urbanistów tworzyły osoby, które posiadały uprawnienia do projektowania w planowaniu przestrzennym nadane przez właściwego ministra na podstawie ustaw: o planowaniu przestrzennym z dnia 12 lipca 1984 r. oraz o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r.

Mimo posiadania odpowiednich uprawnień przez 1800 osób w momencie powoływania izby, akces przynależności do tej struktury samorządowej zgłosiło zaledwie 800 osób zainteresowanych prowadzeniem działalności zawodowej. Pierwszy Prezes KIU²¹, prof. Zygmunt Ziobrowski, w rozmowie przeprowadzonej przez przedstawiciela miesięcznika „Urbanista” stwierdził, iż Izba Urbanistów jest pod względem liczebności najmniejsza, ale sfera działalności jej członków jest najobszerniejsza, znacznie szersza niż pole działania

Izby Architektów czy Izby Inżynierów Budownictwa.

Po stworzeniu niezbędnych podstaw formalnych Izba Urbanistów rozpoczęła działalność 1 października 2002 roku. Od tego momentu istnieje obowiązek przynależności głównych projektantów opracowań urbanistycznych do tej korporacji. Ustawa określała organizację i zadania samorządu, a także prawa i obowiązki członków tej struktury. Izba także uzyskała przywilej nadawania uprawnień zawodowych. Przy przyjmowaniu nowych członków izby obowiązywały kryteria ustawowe, zbliżone do wymogów stosowanych przy nadawaniu uprawnień w latach 1984 i 1994, przy czym po raz kolejny obniżono wymogi dotyczące niezbędnej praktyki zawodowej z 3 do 2 lat.

Natomiast po zniesieniu Izby Urbanistów do art. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym w sprawach uprawnień do projektowania odwoływano się do ustawy o izbach, wprowadzono zmianę następującej treści:

„Projekty planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sporządzają osoby, które spełniają jeden z 6 przytoczonych warunków”²².

¹⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415).

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994 r. w sprawie uprawnień urbanistycznych (Dz. U. Nr 8, poz. 39).

²⁰ Ustawa 941, w celu określenia polityki przestrzennej gminy, wprowadziła obligatoryjny obowiązek sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego” (zwane go dalej „Studium”) dla całego obszaru gminy.

²¹ KIU – Krajowa Izba Urbanistów.

Po pierwsze, w zapisie tym ustawodawca postawił znak równości między skomplikowanym metodycznie sposobem sporządzania planu województwa lub studium dużego miasta, a małym, monofrukcyjnym, obejmującym parę działek, planem miejscowym. O ile prosty plan miejscowy wykonać można jednoosobowo, to plan województwa lub studium miasta wykonywać muszą wieloosobowe, wielobranżowe zespoły. Wycofanie się z odrębnych wymogów stawianych wcześniej osobom pełniącym funkcje

Dzięki obligatoryjnej przynależności wszystkich autorów opracowań planistycznych do izby, w świadomości samorządów terytorialnych utrwaliło się przekonanie o istnieniu i funkcjonowaniu tego zawodu, którego wcześniej przez wiele lat nie było.

głównego projektanta zespołu przygotowującego projekty zagospodarowania wydaje się całkowitym nieporozumieniem.

Po drugie, zrównanie uprawnień nabytych w wyniku skomplikowanego postępowania kwalifikacyjnego zakończonego egzaminem państwowym (art. 5, pkt 1 i 2) oraz uprawnień procesowanych przez komisje kwalifikacyjne Izby Urbanistów (art. 5, pkt 3) z osobami, które zakończyły studia wyższe i nie nabyły żadnych umiejętności praktycznych (art. 5, pkt 4 i 5) mówi o całkowitym braku wiedzy o dziedzinie, dla której stanowi się w Polsce prawo.

Omaowana zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym weszła w życie 10 sierpnia 2014 r. Interesująca będzie obserwacja rynkowych skutków takiej regulacji.

NIEPOKOJĄCE TRENDY

W całym okresie powojennym zawód urbanisty był regulowany prawnie. Cechą tego okresu są wyraźne załamania w sposobach funkcjonowania tego zawodu, wynikające ze zmian politycznych czy ideologicznych. Dotyczy to także ostatniej zmiany, polegającej na zniesieniu izby urbanistów.

Standardy funkcjonowania zawodu urbanisty zostały określone i sprawdzone w działaniu praktycznym w latach 1955–1975. Dotyczy to nie tylko wysokich wymagań stawianych adeptom tej specjalizacji, ale także całego systemu organizacyjnego i prawnego wyznaczającego pola działania urbanisty. Osiągnięcia metodyczne tego okresu określone były w Europie „Szkołą urbanistyki polskiej”. W całym 20-leciu obowiązywały wyznaczone standardy dla czterech poziomów umiejętności urbanisty – od asystenta do starszego projektanta.

Po 1975 roku, przez następnych 20 lat, zawód urbanisty został zastąpiony niezdefiniowanym do chwili obecnej zawodem „planisty przestrzennego”. Po 1991 roku Towarzystwo Urbanistów Polskich podjęło skuteczne działania związane z wpisaniem urbanisty na listę zawodów

i specjalności obowiązujących w Polsce.

Czas istnienia Izby Urbanistów był znaczącym, 10-letnim epizodem w całej powojennej historii. Dzięki obligatoryjnej przynależności wszystkich autorów opracowań planistycznych do izby, w świadomości samorządów terytorialnych utrwaliło się przekonanie o istnieniu i funkcjonowaniu tego zawodu, którego wcześniej przez wiele lat nie było.

Obecnie nie ma Izby Urbanistów, ale są urbaniści, co zostało potwierdzone prawnie²³. Zawód urbanisty przypisany został do wielkiej grupy pod nazwą „specjaliści”.

„Grupa ta obejmuje zawody wymagające posiadania wysokiego poziomu wiedzy zawodowej, umiejętności oraz doświadczenia w zakresie nauk technicznych, przyrodniczych, społecznych, humanistycznych i pokrewnych.

Zadania wykonywane przez specjalistów obejmują: przeprowadzenie analiz i badań, opracowywanie koncepcji, teorii i metod operacyjnych, doradzanie w zakresie nauk społecznych, humanistycznych, biologicznych, ekonomicznych i prawnych. W zakres obowiązków może wchodzić także sprawowanie nadzoru nad innymi pracownikami”²⁴.

Ta ogólna definicja „specjalisty” do-

tyczy także zawodu „urbanisty” i stoi w wyraźnej sprzeczności z coraz niższymi standardami dotyczącymi kwalifikacji zawodowych.

3. ZAWÓD URBANISTY TU I TERAZ

Według definicji encyklopedycznej zawód to zespół czynności wymagający odpowiedniego wykształcenia i kwalifikacji, wykonywany przez jednostkę stale lub dorywczo i stanowiący dla niej źródło utrzymania²⁵.

Zasadnicza część artykułu odnosiła się do zmian w zakresie kwalifikacji osób posiadających prawo samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie. Poszukiwanie historycznych korelacji między czynnościami a kwalifikacjami zawodowymi przekracza ramy tego artykułu. Z kolei zbiektywizowana ocena aktualnej sytuacji, z uwagi na brak jakichkolwiek badań w tym zakresie, także jest trudna. Z tego też względu prezentuję w tej części osobiste poglądy wynikające z aktywnego uczestnictwa na rynku usług urbanistycznych.

W funkcjonującym w Polsce od 1994 roku²⁶ systemie zarządzania przestrzenią obowiązuje planowanie podmioto-

²² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717).

²³ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 sierpnia 2014 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (Dz. U. z 28 sierpnia 2014 r., poz. 1145).

²⁴ Ibidem.

²⁵ Encyklopedia Powszechna, PWN, Warszawa 1994.

²⁶ Zgodnie z Ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym zmienioną

we odniesione do granic administracyjnych władztwa samorządów lokalnych miast i gmin oraz województw. Planowanie na poziomie lokalnym zostało ograniczone do dwóch typów opracowań²⁷ niezależnie od wielkości i stopnia komplikacji podmiotu będącego przedmiotem planowania. Identycznie traktowana jest problematyka małej, stagnującej w rozwoju gminy oraz dynamicznie rozwijającego się np. półmilionowego miasta.

Określona ustawowo problematyka opracowań planistycznych nawiązuje ściśle do kompetencji resortowych, omijając niemal całkowicie ujęcia syntetyczne, eksponujące struktury przestrzenne. Istotnym brakiem omawianego systemu jest brak zdefiniowanej ustawowo funkcji obu opracowań planistycznych. Nie bardzo wiadomo czy są to dokumenty o charakterze strategicznym, czy też o charakterze operacyjnym.

Z analizy pełnej nazwy „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego” można byłoby wnioskować, że jest to dokument kierunkowy mający charakter strategiczny. Z uwagi jednak na fakt, iż jest to jedyny dokument odnoszący się do całej przestrzeni miasta i gminy, wymagania proceduralne wynikające z uzgadniania Studium powodują konieczność wprowadzania do tego dokumentu odpowiedników przestrzennych programów

operacyjnych na poziomie województwa. Studium staje się zbiorem niespójnych decyzji. Jego aktywna rola, jakiej się spodziewano w początkowym okresie funkcjonowania tego dokumentu, całkowicie się załamała. Wprowadzane obecnie zmiany studium są swoistą inwentaryzacją decyzji inwestorskich, deweloperskich, właścicieli terenów, a także licznych podmiotów uczestniczących w procedurze opiniowania i uzgadniania studium.

Zdawać by się mogło, iż plany miejscowe są bliższe dokumentom o charakterze operacyjnym. Jednakże obowiązująca w Polsce od 20 lat doktryna swobody budowlanej, wspierana przez samorządy terytorialne, spowodowała „nadprodukcję” tych dokumentów. Dotyczy to szczególnie gmin położonych w otoczeniu największych miast. Zawarta w nich oferta terenowa, nieadekwatna do najbardziej optymistycznych prognoz demograficznych i możliwości ekonomicznych gmin, traktowana jest ciągle jeszcze jako atut promocyjny gminy. Wycofanie się z ofert terenowych (przekraczających często ponad 100-letnie szanse na ich zabudowanie) jest obciążone ryzykiem występowania przez właścicieli gruntów do gmin o odszkodowania w związku ze spadkiem wartości gruntów na skutek zmiany ich przeznaczenia. Utrwała się zjawisko „zaplanowanego” rozpraszania zabudowy.

Gra o polską przestrzeń rozgrywa się w samorządach terytorialnych. Mimo upływu 25 lat od rozpoczęcia reformy samorządowej w Polsce, efekty tej gry nie są satysfakcjonujące. Doktryna swobody budowlanej, tkwiąca w systemie polskiego prawa, jest przedmiotem krytyki nie tylko licznej grona specjalistów, ale także dziennikarzy i społeczności lokalnych.

Jaka jest rola projektanta w opisanej sytuacji? Według rekomendacji urbanistów skandynawskich projektowanie zagospodarowania przestrzeni powinno odpowiadać na cztery podstawowe pytania: *co? gdzie? jak? kiedy?* W Polsce na pytania *co?*

i *gdzie?* odpowiadają same samorządy terytorialne bez udziału urbanisty. Na pytanie *kiedy?* nie odpowiada w Polsce nikt. To rada samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę wskazującą, jaki fragment terenu zamierza objąć planem miejscowym, zgodnie z wnioskami właścicieli gruntów lub inwestorów. Projektant zgłasza swój akces do uczestnictwa w tej grze przystępując do przetargu, w którym jest najniższa cena. Jakie zamówienie, taki projekt.

Podobne oceny formułuje raport NIK: „Na tle ogólnej słabości terenowych służb gospodarki przestrzennej dodatkowe wątpliwości budzi rynkowy model zaspokajania potrzeb planistycznych, tym bardziej, że jest to model

bazujący na ułomnym, wręcz szkodliwym systemie zamówień publicznych. System ten traktuje opracowywanie projektów dokumentów planistycznych jak działalność usługową, nie biorąc pod uwagę specyfiki tych prac, ich trudności oraz koniecznych kwalifikacji do ich wykonania.

(...) projektowanie zagospodarowania przestrzeni powinno odpowiadać na cztery podstawowe pytania: *co? gdzie? jak? kiedy?* W Polsce na pytania *co? i gdzie?* odpowiadają same samorządy terytorialne bez udziału urbanisty. Na pytanie *kiedy?* nie odpowiada w Polsce nikt.

Przedmiot zamówień na plan najczęściej nie jest definiowany. Zamawiający nie wie, co zamawia, a oferujący nie wie, co ma oferować. W tej sytuacji procedura zamówień jest fikcją, a ogromny rozrzut cen na plany oferowane w przetargach jest na porządku dziennym. Praktyka pozyskiwania wykonawców planów miejscowych według kryterium najniższej oceny jest podstawowym powodem niskiej jakości planów” (Nowakowski, 2013).

W tej sytuacji, w powszechnej praktyce rozwinęła się uproszczona formuła procesu projektowego, odpowiadająca wyłącznie na wymogi ustawowe. Doktryna swobody budowlanej i system zamówień publicznych preferowany przez samorządy terytorialne miast i gmin doprowadziły do deformacji podstaw

²⁷ Jest to „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego” sporządzone dla całego obszaru gminy w granicach administracyjnych oraz „miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego” sporządzony z zasady na wniosek inwestora lub właściciela terenu.

projektowania zagospodarowania przestrzeni i wpłynęły na ograniczenie roli urbanisty.

Pełny proces zagospodarowania przestrzeni powinien być efektem następujących po sobie sekwencji obejmujących: opisywanie, diagnozowanie, przewidywanie, prognozowanie, programowanie, modelowanie, planowanie i monitorowanie.

Na taki sposób rozumienia procesu projektowania, w warunkach polskich, stać tylko największe miasta zatrudniające profesjonalne, interdyscyplinarne zespoły i pracownie projektowe. Na podstawie wiedzy kuluarowej²⁸ można przyjąć, że własne biura lub pracownie projektowe posiadają miasta największe, (powyżej 200 tys. mieszkańców). Jest to zbiór 17 miast o łącznej liczbie 7900 tys. mieszkańców, co stanowi 20% ogółu ludności kraju i 33% ludności miejskiej. Łączne terytorium tych miast wynosi 3569 km², co stanowi 1,1% powierzchni kraju. Reasumując, można ryzykować tezę, że na obszarze obejmującym zaledwie 1% powierzchni kraju prowadzona jest gospodarka przestrzenna posiłkująca się profesjonalnymi podstawami projektowymi. Wśród pozostałych mniejszych miast oraz gmin pozamiejskich można zapewne znaleźć światłe samorządy terytorialne korzystające z profesjonalnych umiejętności projektowych. Nie wpływa to jednak w sposób znaczący na ogólną ocenę sytuacji.

Urbanisci – prowadzący działalność zawodową na wolnym rynku: architekci, ekonomiści, socjologowie, regionaliści, ekolodzy – mają dziś w Polsce niesłuchanie ograniczone możliwości działania. Ich wiedza jest niewykorzystywana, ich argumenty nikogo nie przekonują. Środowiska naukowe i fachowe mają dziś bardzo ograniczony udział w kształtowaniu polskich miast. Po pierwsze, ich rola jest dziś ograniczona z racji braku środków na finansowanie badań. Po drugie, również stopień wykorzystania nawet skromnej dziś wiedzy o miastach, ich stanie i uwarunkowaniach rozwojowych jest ograniczony.

Samorządy terytorialne, niedysponujące odpowiednimi środkami finansowymi, pozbawione służby cywilnej, są odpowiedzialne za stan gospodarki przestrzennej w stopniu największym. Samorządy te często, mimo niesprzyjających warunków, odnoszą na tym polu sukcesy. Jednak wadliwe prawo i bierność władz centralnych w dziedzinie gospodarowania przestrzenią niesłuchanie utrudniają skuteczność działań. Obecnie rynek usług urbanistycznych niemal całkowicie wygasł. Natomiast, mimo istnienia bardzo wielu nierozwiązanych problemów, nie rozwinął się rynek usług doradczych, eksperckich. Samorządy terytorialne realizują wyłącznie zadania wynikające z obowiązującego w Polsce systemu prawa i systemu planowania. Polski system planowania jest pozbawiony wielu istotnych opracowań stosowanych powszechnie w Europie.

Zaniechanie zasady ciągłości planowania, rezygnacja z prowadzenia stałych głębszych studiów obszarów funkcjonalnych miast rekomendowanych w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju są równocześnie szansą na odnowę całego systemu planowania przestrzennego w Polsce.

Obszary miejskie i przedmiejskie powiązane funkcjonalnie powinny być wspólnie diagnozowane i prognozowane. Wymagałoby to jednak stworzenia całego systemu nowych stabilnych organizacji planistycznych. Byłaby to szansa na odnowę planowania przestrzennego i gospodarki przestrzennej w Polsce.

„Przykładowo w niemieckim mieście rejonowym, obsługującym 8 gmin o 120 tys. mieszkańców, dział zajmujący się budownictwem i gospodarką przestrzenną zatrudnia ponad 200 osób” (Nowakowski, 2013).

Jak widać, ład przestrzenny, czytelny za naszą zachodnią granicą, ma także znaczący aspekt ilościowy. Może to być istotna inspiracja przy rozważaniach nad odbudową organizacji służb planowania przestrzennego i gospodarki przestrzennej w Polsce.

²⁸ Nie prowadzi się w Polsce badań dotyczących stanu kadr profesjonalnych zatrudnianych przez samorządy terytorialne.

LITERATURA

1. Bald K., 2013, *TUP w nowych warunkach ustrojowych*, [w:] *90 lat Towarzystwa Urbanistów Polskich*, TUP.
2. Bańkowska B., 2015, *Rola absolwentów kierunku gospodarka przestrzenna w działaniu praktycznym*, [w:] *Prawo gospodarki przestrzennej*, materiały pokonferencyjne (w druku).
3. Biegańska I., 1965, Przepisy prawne dotyczące miejscowego planowania przestrzennego, t. 1 i 2, Instytut Urbanistyki i Architektury, Wydawnictwo Katalogów i Cenników, Warszawa
4. *Encyklopedia Powszechna*, 1994, PWN, Warszawa.
5. Franta A., 2001, *Zarys raportu o stanie Zawodu architekta urbanisty*, Kwartalnik Architektury i Urbanistyki PAN, Komitet Architektury i Urbanistyki, z. 2, Warszawa.
6. Franta A., 2007, *Urbanista – zawód, korporacja, status*, „Urbanista” nr 10 i 12, Warszawa.
7. Karłowicz R., 1968, *Podyplomowe studia urbanistyczne jako nowa forma kształcenia i specjalizacji*, [w:] A. Znajkiewicz (red.), *Prace studium urbanistycznego Wydziału Architektury Politechniki Warszawskiej 1962–1966*, PWN, Warszawa.
8. Katela Cz., 1985, *Planowanie miast – przegląd planów miejscowych*, [w:] *Polska urbanistyka współczesna*, Arkady, Warszawa.
9. Kowalewski A.T., 2003, *Zadania urbanistyki i rola urbanisty*, „Urbanista” nr 3, Warszawa.
10. Kowalewski A.T., 2003, *Zadania urbanistyki i rola urbanisty w kształtowaniu miasta*, [w:] *Miasto – wspólne dobro i zbiorowy obowiązek*, Materiały I Kongresu Urbanistyki Polskiej, Biblioteka Urbanisty t. 2, „Urbanista”, Warszawa.
11. Mieszkowski W., 2013, *Rola TUP przy powołaniu Izby Urbanistów*, [w:] *90 lat Towarzystwa Urbanistów Polskich – Wydawnictwo Jubileuszowe*, TUP, Warszawa.
12. Nowakowski M., Bańkowska B., 2013, *Sto lat planowania przestrzeni polskich miast (1910–2010)*, Oficyna Naukowa, Warszawa.
13. *Obowiązki urbanistów w Europie*, Europejska Karta Planowania, Krajowa Izba Urbanistów, Warszawa.
14. Pióro Z., 1973, *Spółeczna rola urbanisty*, Towarzystwo Urbanistów Polskich, Warszawa.
15. Regulamin Komisji Kwalifikacyjnej TUP 1992, Załącznik nr 1 do kodeksu Rzeczników TUP, Warszawa.
16. Skibniewski Z., 1964, *Współczesna myśl urbanistyczna w Polsce – zarys rozwoju*, III Krajowy Przegląd Miejscowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego, OITEWB, Warszawa.
17. Wyganowski S., 2003, *Nowa Karta Ateńska 2003*, „Urbanista” nr 8, Warszawa.

18. Wyporek B., 2013, *Historia Towarzystwa Urbanistów Polskich w latach 1923–1989*, [w:] *90 lat Towarzystwa Urbanistów Polskich*, TUP, Warszawa.
19. Ziobrowski Z., 2000, *Kwalifikacje zawodowe w gospodarce przestrzennej – wymagania – możliwości – perspektywy*, maszynopis.

PODSTAWY PRAWNE

19. Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1975 r. Nr 11, poz. 67).
20. Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa (Dz. U. Nr 16, poz. 61).
21. Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1984 r. Nr 35, poz. 185).
22. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415).
22. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42).
23. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717).
24. Uchwała nr 146 Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 1963 r. w sprawie organizacji sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MP Nr 40, poz. 197).
25. Uchwała nr 86 Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 1978 r. w sprawie zasad organizacji i działania państwowych jednostek projektowania (MP Nr 24, poz. 80).
26. Zarządzenie Prezesa KUA z dnia 30 kwietnia 1955 r. w sprawie tworzenia wojewódzkich i miejskich pracowni urbanistycznych, zasad działania tych pracowni oraz zasad wynagradzania ich pracowników (niepubl.).
27. Zarządzenie nr 74 Przewodniczącego Komitetu Budownictwa Urbanistyki i Architektury z dnia 8 grudnia 1961 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych pracowników urbanistycznych pracowni i zespołów do opracowania planów zagospodarowania przestrzennego (Dz. Bud. Nr 5, poz. 23).
28. Zarządzenie nr 41 Przewodniczącego Komitetu Budownictwa Urbanistyki i Architektury z dnia 18 czerwca 1963 r. w sprawie wytycznych do zakresu działania i organizacji wewnętrznej pracowni (zespołów) urbanistycznych (Dz. Bud. Nr 12, poz., 45).
29. Zarządzenie nr 47 Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z dnia 3 września 1968 r. w sprawie szczegółowych przepisów o sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Dz. Bud. Nr 12, poz. 62).
30. Zarządzenie Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z dnia 21 lipca 1978 r. w sprawie wytycznych organizacji i zakresu działania państwowych jednostek projektowania (MP Nr 28, poz. 104).

31. Rozporządzenie Ministra Administracji i Gospodarki Przestrzennej z dnia 31 stycznia 1985 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać jednostki opracowujące plany zagospodarowania przestrzennego, oraz przygotowania zawodowego do wykonywania funkcji w zakresie projektowania w planowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 3, poz. 14).
32. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994 r. w sprawie uprawnień urbanistycznych (Dz. U. Nr 8, poz. 39).
33. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 kwietnia 1995 r. w sprawie kwalifikacji zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (Dz. U. z 1995 r. Nr 48, poz. 253).
34. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 sierpnia 2014 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (Dz. U. z 28 sierpnia 2014 r., poz. 1145).

ABSTRACT

The legal basis for the profession of urban planner

The profession of an urbanist is as old as the history of town building. In contemporary Poland the profession had its brightest years immediately after the end of the Second World War. The legally sanctioned rules and methodical standards of the 1960s related directly to the good European models. Subsequent changes to the legal system, combined with the recent deregulation act, have led to a critical situation not only of the urbanist's profession, but also to the crisis of spatial economy in Poland.