

Maciej J. Nowak

Problemy polskiego systemu planowania w świetle dyskusji międzynarodowej na temat porównań krajowych systemów planowania przestrzennego. Kluczowe tezy i wnioski

The problems of the Polish spatial planning system in the light of the international discussion on the comparison of national spatial planning systems. Key theses and conclusions

The aim of the paper is to pinpoint criteria and key aspects that allow to compare national spatial planning systems. This identification was made on the basis of a critical analysis of the literature on the subject. It should be emphasised that the publications used in the process have been relatively rarely referred to in the Polish scientific discussion. Then, the issues identified were related to the problems of the Polish spatial planning system. An attempt was made to draw conclusions which the discussion on international classifications may lead to for the Polish system solutions.

DOI	https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2023.02
Słowa kluczowe	systemy planowania przestrzennego, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ład przestrzenny, chaos przestrzenny
Keywords	spatial planning systems, local development plan, spatial order, spatial chaos
O autorze	doktor hab., prof. ZUT, kierownik Katedry Nieruchomości, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie • ✉ maciej.nowak@zut.edu.pl • https://orcid.org/0000-0001-8149-8995



Artykuł został udostępniony na licencji Creative Commons – Uznanie Autorstwa 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL).

Wstęp

W polskiej literaturze przedmiotu podejmowana jest szeroka dyskusja na temat systemu planowania przestrzennego, w trakcie której badacze rozlicznych dyscyplin z różnych perspektyw diagnozują poważne wady i bariery systemowe w tej dziedzinie¹. Konsekwencją problemów jest poważny i zauważalny chaos przestrzenny, generujący znaczące i wymierne straty finansowe. W opublikowanym w 2018 r. raporcie o chaosie przestrzennym² znakomicie udokumentowano, jak wieloaspektowe i duże są to straty. Znacząco pogarszają one warunki życia i stwarzają poważne bariery przy próbach naprawy systemu. Wskazane słabości polskiego systemu pla-

1 T. Markowski, *Planowanie przestrzenne i instrumenty jego realizacji w świetle teorii ulomnych rynków* [w:] *Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast*, red. P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek, Urbanista, Gdańsk 2010.

2 P. Śleszyński, A. Kowalewski, T. Markowski, *Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*, „Studia KPZK PAN” 2018, t. 182 [Studia nad chaosem przestrzennym, cz. 3, red. A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński], s. 67–123.

nowania przestrzennego nie sprowadzają się wyłącznie do wadliwych regulacji prawnych, lecz są znacznie szersze i obejmują między innymi kwestie związane z poziomem kultury planistycznej, partycypacji społecznej, a także społecznego rozumienia istoty prawa własności i pozycji właścicieli nieruchomości w planowaniu przestrzennym³. Zresztą słabości polskiego systemu planowania przestrzennego mają jeszcze szerszą, skomplikowaną podstawę⁴.

Wydaje się jednak, że polska dyskusja w ograniczonym zakresie odnosi się do istotnego i mocno obecnego w literaturze międzynarodowej zagadnienia: porównań zróżnicowanych krajowych systemów planowania przestrzennego. Zagadnienie to należy uznać zarówno za niezwykle ciekawe badawczo, jak i za bardzo istotne z perspektywy praktyki. Porównanie zróżnicowanych międzynarodowych rozwiązań może stanowić poważny argument za wprowadzaniem określonych zmian w polskim systemie, a także punkt odniesienia dla pogłębionej diagnozy. Od razu jednak należy kategorycznie zastrzec, że wyciąganie zbyt powierzchownych wniosków jest bardzo ryzykowne. Praktycznie każdy krajowy system planowania przestrzennego ma własną specyfikę, własny kontekst związany z tradycją planistyczną, tradycją prawną, własne podejście do kultury planistycznej i praktyki planistycznej, a także własne bariery i problemy. W konsekwencji nawet podobne np. pod względem rozwiązań prawnych systemy planowania przestrzennego w dwóch państwach w praktyce mogą zupełnie odmiennie funkcjonować. Celem artykułu jest wyodrębnienie kryteriów i kluczowych aspektów, na podstawie których jest możliwe porównywanie krajowych systemów planowania przestrzennego. Wydzielono je w oparciu o krytyczną analizę literatury przedmiotu. Następnie wskazane kwestie odniesiono do problemów polskiego systemu planowania przestrzennego. Podjęto próbę sformułowania wniosków, jakie z dyskusji o międzynarodowych klasyfikacjach mogą wynikać dla polskich rozwiązań systemowych. Uwzględniono zagadnienia dotyczące skuteczności/sprawności systemów planowania przestrzennego i odniesiono je do polskiego systemu planowania przestrzennego. Autor zdaje sobie sprawę, że przedstawiane zagadnienia mogą (i powinny) być bardziej szczegółowo poruszane. Wymaga to jednak osobnego, monograficznego ujęcia⁵. Powyższe nie zmienia potrzeby syntetycznego ukazania wspomnianych kwestii, również z perspektywy potrzeb polskiej literatury przedmiotu.

Przeгляд wybranych kryteriów klasyfikacji systemów planowania przestrzennego

Kryteria dokonywania klasyfikacji systemów planowania przestrzennego są w literaturze przedmiotu oceniane w sposób zróżnicowany. Jak wskazuje V. Nadin i in.⁶, konieczne jest uwzględ-

3 M. Nowak, A. Kowalewski, *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*, „Studia KPZK PAN” 2018, t. 182 [*Studia nad chaosem przestrzennym*, cz. 1, red. A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński].

4 A. Kowalewski i in., *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2013.

5 Autor kieruje dużym międzynarodowym zespołem badawczym przygotowującym monografię na wskazany temat. Monografia zostanie opublikowana w wydawnictwie Springer.

6 V. Nadin i in., *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe, Applied Research 2016–2018: Final Report*, ESPON, Luxembourg 2018.

nianie zróżnicowania specyfiki systemów planowania przestrzennego z perspektywy miejsca, języka, kultury, a także społecznego oraz politycznego modelu danego państwa. Zdaniem autorów istotnym elementem jest z jednej strony weryfikacja kompetencji planistycznych na różnych szczeblach, a z drugiej – analiza trendu zmian w systemie. Słusznie wskazano, że kwestie dotyczące planowania przestrzennego, zarówno z perspektywy danego państwa, jak i z perspektywy naukowej, są (i muszą być) regularnie uzupełniane. Podobnie V. Nadin⁷ już we wcześniejszych publikacjach w kontekście dyskusji na temat klasyfikacji systemów wskazywał na konieczność koncentracji na osiągnięciach danego systemu planowania przestrzennego, na kwestię integracji polityk rozwoju, a także na rolę strategicznego planowania przestrzennego. Wśród istotnych punktów odniesienia dla porównań R. Alterman i C. Pellach⁸ wymieniają kwestie związane z instytucjami i instrumentami planowania przestrzennego (ich specyfiką oraz rolą), partycypacją publiczną, integracją polityk rozwoju, ale także wyzwaniem dotyczącym zmian klimatu. Z kolei D. Galland i S. Enemark⁹ wskazują na powiązanie planów, polityk i prawa oraz na jego przełożenie na kwestie zarządzania rozwojem miast, rozwojem infrastruktury, osadnictwem czy na koordynację polityk sektorowych. Z perspektywy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)¹⁰ podstawowymi kryteriami podziału są: struktura rządu (np. scentralizowany/zdecentralizowany/regionalny/federalny), specyfika instrumentów prawnych, a także zakres kompetencji poszczególnych władz. W tym ostatnim przypadku chodzi o to, czy kompetencje władz z zakresu planowania przestrzennego koncentrują się na poziomie krajowym, na poziomie lokalnym czy są podzielone między tymi poziomami. Osobne wskazane w opracowaniu kryterium dotyczy krajowej tradycji przestrzennej. W praktyce jednak elementy tradycji obecnie występują w zróżnicowanym zakresie w poszczególnych systemach. Autorzy B. Cullingworth i V. Nadin¹¹ wyodrębniają trzy szczególnie istotne cechy systemów: zakres, w jakim system planowania działa w ramach praw chronionych konstytucyjnie, stopień, w jakim dany system uosabia dyskrecjonalność, i znaczenie historii oraz kultury w danym systemie. Wskazuje się również jako na istotne kryterium zakres hierarchiczności zarządzania w planowaniu przestrzennym¹². Osobna klasyfikacja sprowadza się do wyodrębnienia systemów obejmujących regulacyjne

7 V. Nadin, *The Emergence of the Spatial Planning Approach in England*, „Planning Practice & Research” 2007, t. 22, nr 1, s. 43–62, <https://doi.org/10.1080/02697450701455934>.

8 R. Alterman, C. Pellach, *Beach Access, Property Rights, and Social-Distributive Questions: A Cross-National Legal Perspective of Fifteen Countries*, „Sustainability” 2022, t. 14, nr 7, <https://doi.org/10.3390/su14074237>.

9 D. Galland, S. Enemark, *Impact of Structural Reforms on Planning Systems and Policies: Loss of Spatial Consciousness?*, „European Journal of Spatial Development” 2013, t. 11, nr 3, s. 1–23, <https://doi.org/10.5281/zenodo.5139798>.

10 E. Silva, R. Acheampong, *Developing an Inventory and Typology of Land-Use Planning Systems and Policy Instruments in OECD Countries*, „OECD Environment Working Papers” 2015, nr 94, <https://doi.org/10.1787/5jrp6wgxp09s-en>.

11 B. Cullingworth, V. Nadin, *Town and Country Planning in the UK*, Routledge, London 2006, <https://doi.org/10.4324/9780203004258>.

12 J.M. Halleux, S. Marcinczak, E. van der Krabben, *The Adaptive Efficiency of Land Use Planning Measured by the Control of Urban Sprawl. The Cases of the Netherlands, Belgium and Poland*, „Land Use Policy” 2012, t. 29, nr 4, s. 887–898, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.01.008>.

strefowanie (ang. *regulatory zoning*), opartych w szerszym zakresie na regulacjach prawnych, które mają gwarantować pewność planowania, oraz systemach dyskrejonalnych, które mają gwarantować elastyczność w planowaniu¹³. Niniejszą klasyfikację D. Muñoz Gielen i T. Tasan-Kok¹⁴ określają jako systemy oparte na planie i systemy oparte na rozwoju. Systemy oparte na planach mają plany przestrzenne będące obowiązującym aktem prawnym. W systemach opartych na rozwoju plany stanowią raczej możliwą do modyfikacji instrukcję – zdecydowanie ważniejszy jest moment podejmowania konkretnej decyzji inwestycyjnej na późniejszym etapie.

Warto zwrócić uwagę na pewne różnicowania systemów planowania przestrzennego w skali świata. W tym kontekście F. Cappelli i in.¹⁵ przedstawiają odmienne podejście do strefowania. Zauważalna różnica w tym zakresie występuje między perspektywą europejską a perspektywą Stanów Zjednoczonych. Zdaniem autorów w tej pierwszej objęto funkcje budynków, ale również (w zróżnicowanych proporcjach) cechy budynków (np. wysokość, kolor czy styl architektoniczny), a w tej drugiej odniesiono się wyłącznie do funkcji, jakie budynki pełnią. Niezależnie od powyższego samo podejście do strefowania może opierać się na bardziej restrykcyjnych wytycznych, jak również większej elastyczności¹⁶.

Kryteria dotyczące porównań systemów planowania przestrzennego są bardzo zróżnicowane. Decyzja o zastosowaniu poszczególnych kryteriów zależy w dużym stopniu od liczby porównywanych państw, a także liczby podobnych cech tych państw. Żeby ująć to obrazowo – inaczej może wyglądać porównanie państw o zbliżonej tradycji planistycznej i zbliżonych rozwiązaniach instytucjonalnych (np. państwa Europy Środkowo-Wschodniej¹⁷), a inaczej porównanie państw z różnych kontynentów. Niemniej jednak próba wychwycenia prawidłowości również w takim szerszym ujęciu wydaje się potrzebna. Na podstawie dokonanego przeglądu literatury można uznać, że do branych pod uwagę kryteriów należą:

- struktura rządu (rząd scentralizowany / rząd zdecentralizowany / rząd regionalny / rząd federalny);
- kompetencje różnych szczebli władz publicznych, w tym określenie, na którym szczeblu występują najważniejsze kompetencje realizacyjne z zakresu planowania przestrzennego (szczebel krajowy / szczebel stanowy / szczebel lokalny / rozwiązanie mieszane);
- szczebel władzy publicznej, na którym określa się podstawowe, systemowe rozwiązania z zakresu planowania przestrzennego, zazwyczaj w formie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (szczebel krajowy / szczebel stanowy);

13 W. Steele, K.J. Ruming, *Flexibility versus Certainty: Unsettling the Land-use Planning Shibboleth in Australia*, „Planning Practice & Research” 2012, t. 27, nr 2, s. 155–176, <https://doi.org/10.1080/02697459.2012.662670>.

14 D. Muñoz Gielen, T. Tasan-Kok, *Flexibility in Planning and the Consequences for Public Value Capturing in UK, Spain and the Netherlands*, „European Planning Studies” 2010, t. 18, nr 7, s. 1097–1131, <https://doi.org/10.1080/09654311003744191>.

15 F. Cappelli, G. Guastella, S. Pareglio, *Institutional Fragmentation and Urbanization in European Union Cities*, „Regional Studies” 2021, t. 55, nr 2, s. 269–281, <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1800625>.

16 OECD, *The Governance of Land Use in OECD Countries. Policy Analysis and Recommendations*, OECD Publishing, Paris 2017.

17 M. Nowak i in., *The Role of Spatial Plans Adopted at the Local Level in the Spatial Planning Systems of Central and Eastern European Countries*, „Land” 2022, t. 11, nr 9, <https://doi.org/10.3390/land11091599>.

- rodzaj systemu: elastyczny (oparty na rozwoju), restrykcyjny (oparty na planie) czy mieszany;
- określenie, czy dany system zawiera rozwiązania zapewniające integrację polityk rozwoju, a także akty gwarantujące strategiczne planowanie przestrzenne;
- bariery społeczne występujące w danym systemie.

Zwłaszcza dwa ostatnie kryteria wymagają dodatkowej pogłębionej analizy. Niemniej zastosowanie do danego systemu kryteriów zawartych we wcześniejszych punktach nie powinno budzić nadmiernych wątpliwości.

Uwarunkowania istotne przy porównaniach systemów planowania przestrzennego

Wskazane powyżej kryteria nie wyczerpują zakresu zagadnień koniecznych do uwzględnienia przy porównywaniu systemów planowania przestrzennego. Nawet przy zestawianiu ze sobą większej liczby zróżnicowanych systemów należy brać pod uwagę bardziej szczegółowe aspekty. Część takich działań musi obejmować analizę ewentualnych specyfików związanych z danym systemem. Przykładem może być przywołane powyżej zróżnicowane rozumienie pojęcia strefowania (ang. *zoning*). Poza tym jest również ważne osadzenie danych systemów w dyskusji na temat kluczowych wyzwań planowania przestrzennego. W szczególności ważne są cele przypisane systemom planowania przestrzennego. Z perspektywy OECD¹⁸ wskazuje się między innymi na: koordynację kontekstu przestrzennego oraz polityk sektorowych, zapewnienie wymiaru funkcjonalnego przy zagospodarowaniu terenów (w szczególności przy regulacjach dotyczących tych kwestii), zagwarantowanie równowagi między socjoekonomicznym wymiarem rozwoju a ochroną środowiska, a także osiągnięcie zrównoważonej dystrybucji dóbr. Określenie funkcji terenów/budynków oraz parametrów zabudowy i ograniczeń w zabudowie musi więc być powiązane z szerszymi celami. Wskazane cele muszą znaleźć adekwatne przełożenie w zróżnicowanych systemach przy uwzględnieniu nastawienia tych systemów do zakresu ograniczeń rynku¹⁹. Powyższe zróżnicowanie nie zmienia faktu, że w każdym systemie przedmioty planowania mają podstawowe, zbliżone cechy²⁰. Wydaje się, że uniwersalna jest również podstawowa odpowiedź na pytanie, jakim celom ma służyć plan przestrzenny (niezależnie od jego szczegółowej formuły). Jego rolą jest bowiem po pierwsze godzenie w przestrzeni perspektyw związanych z interesem publicznym i prywatnym, a po drugie – określenie wzorców przestrzennego rozwoju²¹. Do trwałych tendencji należy również zaliczyć zauważalną we wszystkich systemach potrzebę regularnej

18 E. Silva, R. Acheampong, dz. cyt.

19 L. Wang, J. Shen, *Changing Spatial Planning in China's Five-Year Planning System*, „Urban Design and Planning” 2014, t. 167, nr 5, s. 189–195, <https://doi.org/10.1680/udap.14.00008>; V. Nadin, *The Role and Scope of Spatial Planning. Literature Review – Spatial Plans in Practice: Supporting the Reform of Spatial Planning*, Department for Communities and Local Government, London 2006; P. Witte, T. Hartmann, *An Introduction to Spatial Planning in the Netherlands*, Routledge, New York 2022.

20 P. Witte, T. Hartmann, *An Introduction to Spatial Planning in the Netherlands*, Routledge, New York 2022; J.M. Halleux, S. Marcinczak, E. van der Krabben, dz. cyt.

21 OECD, dz. cyt.

modyfikacji formuły i zakresu planów²², a także konieczność pogodzenia celów planowania przestrzennego z prawami właścicieli nieruchomości²³.

Osobnego ujęcia wymaga kwestia strategicznego planowania przestrzennego oraz zintegrowanego planowania rozwoju. Połączenie perspektywy strategicznej z perspektywą regulacyjną w planowaniu przestrzennym to jedno z kluczowych wyzwań większości systemów. Do tego dochodzi zauważalny w części systemów (ale w sposób zróżnicowany) kontekst integracji z perspektywy przestrzennej różnych polityk sektorowych, a więc optymalnego „sklejenia” różnych celów i różnych perspektyw²⁴. Chodzi z jednej strony o zachowanie kontroli nad wyznaczonymi celami dotyczącymi planowania przestrzennego, a z drugiej strony – o dobre „przetłumaczenie” zróżnicowanych perspektyw²⁵. Opierający się na analizie uwarunkowań planowania przestrzennego z różnych części świata M. Tewdwr-Jones i in.²⁶ podkreślają potrzebę pracy nad integracją rozwoju przestrzennego z wykorzystaniem strategii rozwoju (różnych szczebli) dotyczących sfer związanych z rozwojem ekonomicznym, transportem, ze zrównoważonym rozwojem, z elektrowniami wiatrowymi i bioróżnorodnością. Ważne wydaje się ujęcie w tym wyliczeniu zagadnień powiązanych z wyzwaniami z zakresu ochrony klimatu. Od strategicznego planowania przestrzennego K. Granqvist i in.²⁷ oczekują raczej nowego procesu komunikacji, możliwie inkluzywnego i mającego przełożenie na sferę regulacyjną. Podobne stanowisko zajmuje S. Kim²⁸, który – tak jak A. Faludi²⁹ – postuluje potrzebę wyjścia poza administracyjne granice w planowaniu.

Kwestie dotyczące ujęcia strategicznego planowania przestrzennego i regulacyjnego planowania przestrzennego wymagają dostosowania do konkretnych instrumentów. Również one

-
- 22 S. Enemark, *The Spatial Planning System in Denmark*, „The Danish Way” 1999, nr 2; A. Chigudu, *The Changing Institutional and Legislative Planning Framework of Zambia and Zimbabwe: Nuances for Urban Development*, „Land Use Policy” 2021, nr 100, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104941>.
 - 23 M. van der Veen, M. Spaans, L. Janssen-Jansen, *Using Compensation Instruments as a Vehicle to Improve Spatial Planning: Challenges and Opportunities*, „Land Use Policy” 2010, t. 27, nr 4, s. 1010–1017, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2010.01.003>.
 - 24 N. Gallent, D. Shaw, *Spatial Planning, Area Action Plans and the Rural-Urban Fringe*, „Journal of Environmental Planning and Management” 2007, t. 50, nr 5, s. 617–638, <https://doi.org/10.1080/09640560701475188>; T. Fidelis, P. Roebeling, *Water Resources and Land Use Planning Systems in Portugal – Exploring Better Synergies through Ria de Aveiro*, „Land Use Policy” 2014, nr 39, s. 84–95, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.03.010>.
 - 25 S. Vallance, S. Edwards, *Charting New Ground: Between Tactical Urbanism and Strategic Spatial Planning*, „Planning Theory & Practice” 2021, t. 22, nr 5, s. 707–724, <https://doi.org/10.1080/14649357.2021.1966081>.
 - 26 M. Tewdwr-Jones, N. Gallent, J. Morphet, *An Anatomy of Spatial Planning: Coming to Terms with the Spatial Element in UK Planning*, „European Planning Studies” 2010, t. 18, nr 2, s. 239–257, <https://doi.org/10.1080/09654310903491572>.
 - 27 K. Granqvist i in., *Multiple Dimensions of Strategic Spatial Planning: Local Authorities Navigating Between Rationalities in Competitive and Collaborative Settings*, „Planning Theory & Practice” 2021, t. 2, nr 2, s. 173–190, <https://doi.org/10.1080/14649357.2021.1904148>.
 - 28 S. Kim, *Integration of Policy Decision Making for Sustainable Land Use within Cities*, „Sustainability” 2021, t. 13, nr 18, <https://doi.org/10.3390/su131810390>.
 - 29 A. Faludi, *European Spatial Planning Beyond Sovereignty*, „Transactions of the Association of European Schools of Planning” 2020, t. 4, nr 2, s. 99–110, <https://doi.org/10.24306/TrAESOP.2020.02.002>.

są bardzo mocno zróżnicowane w poszczególnych systemach. Zgodnie z klasyfikacją V. Nadin i in.³⁰ można wyróżnić następujące rodzaje instrumentów: zawierające wizje (określające cele), strategiczne (gwarantujące zintegrowane planowanie), sieciowe (zawierające niewiążące sugestie) oraz regulacyjne (przepisy prawne dotyczące użytkowania terenów). Oczywiście, w skali państw poszczególne instrumenty mogą łączyć różne ze wskazanych powyżej cech. Z perspektywy klasyfikacji OECD³¹ wyróżniono dwie kategorie instrumentów: plany rozwoju stosowane w celu integracji różnych sfer z zagospodarowaniem przestrzennym oraz instrumenty zarządzania rozwojem. Te ostatnie stosuje się w celu kontroli, regulacji oraz stymulacji pożądanych wyników rozwoju³².

Międzynarodowa perspektywa porównawcza a problemy polskiego systemu planowania przestrzennego

Kolejnym etapem rozważań jest odniesienie dyskusji nad porównaniami krajowych systemów planowania przestrzennego do polskiego systemu. Perspektywa międzynarodowa pokazuje, w jak szerokim zakresie w Polsce występują dysfunkcje i ograniczenia. Polski system negatywnie pod tym względem wyróżnia się nie tylko w Unii Europejskiej, lecz także wśród państw Europy Środkowo-Wschodniej. Szczególnie zauważalny jest brak powszechnego obowiązywania planów zagospodarowania przestrzennego na szczeblu lokalnym³³. To o tyle istotne, że tego rodzaju plany stanowią podstawowy instrument planowania przestrzennego. W Polsce ustawodawca przewiduje możliwość ich stosowania, ma ona jednak charakter fakultatywny³⁴. W konsekwencji na większości powierzchni kraju (i co ważne, również na większości obszarów podmiejskich szczególnie wymagających rozwiązań planistycznych) plany przestrzenne nie obowiązują³⁵. Do tego należy dodać specyficzne, bardzo liberalne społecznie podejście do prawa własności w planowaniu przestrzennym³⁶. Również pod tym względem przypadek Polski należy uznać za szczególny, wyróżniający się, i tak jest opisywany w międzynarodowej literaturze³⁷.

30 V. Nadin i in., dz. cyt.

31 E. Silva, R. Acheampong, dz. cyt.

32 European Commission, *The EU compendium of spatial planning systems and policies*, Luxembourg 1997.

33 W. Izdebski, P. Śleszyński, Z. Malinowski, M. Kursa, *Analiza morfometryczna planów miejscowych w Polsce, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich”* 2018, t. 2, nr 1, s. 331–347, <https://doi.org/10.14597/INFRA-ECO.2018.2.1.022>.

34 M. Nowak, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz do ustawy i przepisów powiązanych*, C.H. Beck, Warszawa 2020.

35 P. Śleszyński, J. Solon, *Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach*, „Studia KPZK PAN” 2010, t. 130.

36 H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

37 G. Cotella, *Spatial Planning in Poland Between European Influence and Dominant Market Forces [w:] Spatial Planning Systems and Practices in Europe. A Comparative Perspective on Continuity and Changes*, red. M. Reimer, P. Getimis, H. Blotvogel, Routledge, New York 2014, s. 271–273.

Można wyodrębnić następujące problemy polskiego systemu planowania przestrzennego:

- nieefektywność władz publicznych w planowaniu przestrzennym³⁸ – władze publiczne (różnych szczebli) nie chcą lub nie potrafią prowadzić działań nastawionych na ochronę ładu przestrzennego;
- słabość polskiego prawa planowania przestrzennego – regulacje dotyczące planowania przestrzennego powodują zastrzeżenia w licznych krajowych systemach planowania przestrzennego³⁹. Niemniej w Polsce występuje pod tym względem szczególna sytuacja. Nie chodzi tylko o wadliwość kierunkowych rozwiązań systemowych (fakultatywność miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, formuła prawna decyzji o warunkach zabudowy, słabość studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, ogromna liczba specustaw). Problemem jest również sama jakość tych regulacji⁴⁰, generująca wiele niejasności i w konsekwencji związanych z nimi konfliktów przestrzennych;
- zróżnicowanie perspektyw dotyczących planowania przestrzennego – jest to zauważalne w różnych ustawach, w których podjęto kwestie związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym⁴¹. Ustaw takich jest kilkadziesiąt. Problem polega na tym, że w większości z nich podjęto problematykę planowania przestrzennego z sektorowej perspektywy i zastosowano trochę odmienną terminologię (np. w ustawach dotyczących ochrony środowiska i przyrody w odniesieniu do aktów planowania przestrzennego stosuje się terminologię odmienną od tej występującej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴²);
- słabość zintegrowanego planowania rozwoju⁴³ – jest ona konsekwencją wspomnianych powyżej czynników. Pomimo występowania rozwiązań, które intencjonalnie mają taką integrację gwarantować, całościowo nie ma w tym zakresie poważnych efektów, zwłaszcza na płaszczyźnie powiązanej z lokalnym planowaniem przestrzennym. Dotyczy to również bardzo niskiej jakości integracji polityk sektorowych;
- niedostosowanie polskiego systemu planowania przestrzennego do aktualnych światowych wyzwań. Pogłębiona dyskusja na temat skutków pandemii COVID-19⁴⁴, zmian klimatu i ko-

38 M. Nowak, *The Stakeholders and Municipal Authorities in the Spatial Competition*, „Biuletyn KPZK PAN” 2017, nr 265, s. 22–35.

39 P. Śleszyński i in., *The Contemporary Economic Costs of Spatial Chaos: Evidence from Poland*, „Land” 2020, t. 9, nr 7, 214, <https://doi.org/10.3390/land9070214>.

40 T. Markowski, *Teoria sprawiedliwości i interes publiczny jako podstawa budowania regulacyjnego systemu planowania przestrzennego: konceptualizacja problemu*, „Studia KPZK PAN” 2013, t. 153 [Badania miejskie i regionalne. Doświadczenia i perspektywy, red. F. Kuźnik], s. 12–23.

41 M. Nowak, *Funkcje narzędzi wykorzystywanych w polityce przestrzennej*, „Studia z Polityki Publicznej” 2019, t. 23, nr 3, s. 79–91, <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2019.3.4>.

42 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2022, poz. 503).

43 T. Markowski, *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, „Studia KPZK PAN” 2011, t. 134 [System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju, red. T. Markowski, P. Żuber], s. 25–44; K. Kuciński, T. Kudłacz, T. Markowski, Z. Ziobrowski, *Zintegrowany rozwój aglomeracji a konkurencyjność polskiej przestrzeni*, „Studia KPZK PAN” 2002, t. 111, s. 3–213.

44 M. Nowak, *Is the Pandemic a Hope for Planning? Two Doubts*, „Planning Theory” 2022, t. 21, nr 4, <https://doi.org/10.1177/14730952221131872>.

nieczności silniejszej ochrony środowiska generuje nowe podejścia w licznych państwach, które obejmują również dostosowanie systemów planowania przestrzennego.

W polskich realiach refleksja nad wskazanymi tematami w szerszym, pozanaukowym dyskursie jest zauważalna w znikomym zakresie.

Wskazane problemy systemowe można oczywiście rozwijać i pogłębiać. Niemniej w kontekście celów niniejszego artykułu powyższe ich przedstawienie należy uznać za wystarczające. Kolejnym etapem rozważań pozostaje odniesienie ich do wskazanych wcześniej kryteriów dyskusji o systemach planowania przestrzennego. Szczególną uwagę należy zwrócić na:

- ujęcie systemowo-strukturalne samej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- konceptualne podejście do zagadnienia elastyczności w planowaniu,
- zintegrowane planowanie rozwoju.

W polskim systemie nie budzi wątpliwości, że obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi główny – z perspektywy całego kraju – akt regulujący kwestie przestrzenne. Jest to rozwiązanie ewidentnie lepsze od tych stosowanych w innych państwach, w których regulacje kwestii przestrzennych rozpoczyna się od niższych szczebli. Jak wskazano powyżej, pewnym problemem jest nadmierne rozproszenie problematyki związanej z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym w innych ustawach. Ujęcie szczegółowych kwestii przestrzennych w innych ustawach oczywiście zdarza się również w innych państwach i można tu stwierdzić pewne prawidłowości – po pierwsze, generuje to podobne tendencje do tych w Polsce, po drugie, w polskich realiach ten trend jest szczególnie rozwinięty, co warto podkreślić. Przyczynia się to do generowania wielowymiarowych problemów. Z jednej strony są to rozbieżności poszczególnych perspektyw dotyczących planowania (w tym również rozbieżności terminologiczne), z drugiej – to jeszcze poważniejsza kwestia zbyt dużej liczby ustaw „obchodzących” podstawowy (i tak pełen licznych wad) porządek związany z planowaniem przestrzennym. Między innymi z tego powodu trudność w dokonaniu całościowej korekty polskiego systemu planowania przestrzennego jest tak duża.

Osobne zagadnienie to podejście do elastyczności w planowaniu. W wielu rozwiniętych pod względem jakości planowania przestrzennego państwach debata na ten temat sprowadza się do założenia, że zbyt sztywne, zbyt szczegółowe regulacje zamiast wspierać optymalny rozwój przestrzenny, blokują go. W Polsce przy rozważaniach nad elastycznością w planowaniu przestrzennym trzeba jednak uwzględnić kontekst niskiej kultury planistycznej i zauważalnej na różnych szczeblach niesprawności władz publicznych. Istnieje więc ryzyko, że nieprzemysłane luzowanie restrykcyjności w polskich warunkach będzie skutkowało pogłębieniem chaosu przestrzennego. Mimo to jest konieczne wypracowanie również polskiej drogi do elastyczności. Obejmuje ono jednak wiele zróżnicowanych działań (edukacyjnych, szkoleniowych itd.), przekraczających znacząco zakres samej zmiany regulacji planistycznych.

Ważnym zagadnieniem jest także ostatnia z wyodrębnionych płaszczyzn tematycznych, czyli zintegrowane planowanie rozwoju. W polskim systemie znacząca część regulacji sprowadza się do postulowania określonych działań, bez zaawansowanej wizji tego, jak konkretnie powinny być one zrealizowane. Powyższe można zestawić z rozwiązaniami stosowanymi w innych pań-

stwach albo gwarantującymi ujmowanie zagadnień związanych ze zintegrowanym planowaniem rozwoju w jednym dokumencie, albo stwarzającymi szersze wymogi uwzględnienia powiązanej z kontekstem zintegrowanego planowania rozwoju wiedzy przy planowaniu regulacyjnym.

Zakończenie

Na podstawie przeprowadzonego w niniejszym opracowaniu przeglądu literatury można wskazać pewne rekomendacje działań dla ustawodawcy. Wymaga podkreślenia, że zmiana prawa sama w sobie nie gwarantuje pełnej poprawy systemu, jest jednak niewątpliwie istotnym (i koniecznym) elementem tej poprawy. Co więcej, naprawa systemu planowania przestrzennego nie dotyczy wyłącznie kwestii kompozycyjno-estetycznych, lecz znacząco determinuje również inne sfery życia. Same korekty prawa planowania przestrzennego nie będą więc wystarczające, ale muszą być powiązane z szerszymi działaniami. Część tych działań można połączyć z koncepcją zintegrowanego planowania rozwoju. Aby ją szerzej wdrażać, konieczne jest dalsze wypracowywanie interdyscyplinarnego podejścia do kwestii planowania przestrzennego, mającego przełożenie na działalność jednostek samorządu terytorialnego, treść przepisów, ale także praktyki planistyczne. Powyższy postulat można powiązać także ze wzmacnianiem roli analiz w planowaniu przestrzennym (na wszystkich szczeblach). Niewątpliwie jednym z kluczowych elementów powinno być przywrócenie planowania przestrzennego na poziomie krajowym. Obecnie brakuje na tym szczeblu instrumentu poważnie określającego priorytety w tym zakresie. Warto również zaznaczyć, że dyskusja w literaturze międzynarodowej obejmuje zwłaszcza kwestie związane z aktualnymi światowymi wyzwaniami, przede wszystkim w zakresie zmian klimatu. Postulatem zasługującym na szersze uwzględnienie, również w sferze działań ustawodawcy, powinno być silniejsze zwrócenie uwagi na te zagadnienia np. w kontekście spraw dotyczących ochrony środowiska.

Przeprowadzony przegląd literatury, odniesiony do polskiego systemu, ujawnia, jak wiele szczegółowych problemów należy w Polsce przedyskutować. Należy jednocześnie podkreślić zakres zróżnicowania tych zagadnień z perspektywy poszczególnych dyscyplin i punktów widzenia. Nie budzi więc wątpliwości, że dyskusja nad zmianami planowania przestrzennego nie może być ograniczana do indywidualnych studiów przypadków i incydentalnych rozwiązań.

Bibliografia

- Alterman R., Pellach C., *Property Rights, and Social-Distributive Questions: A Cross-National Legal Perspective of Fifteen Countries*, „Sustainability” 2022, t. 14, nr 7, <https://doi.org/10.3390/su14074237>.
- Cappelli F., Guastella G., Pareglio S., *Institutional Fragmentation and Urbanization in European Union Cities*, „Regional Studies” 2021, t. 55, nr 2, <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1800625>.
- Chigudu A., *The Changing Institutional and Legislative Planning Framework of Zambia and Zimbabwe: Nuances for Urban Development*, „Land Use Policy” 2021, nr 100, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104941>.
- Cotella G., *Spatial Planning in Poland Between European Influence and Dominant Market Forces [w:] Spatial Planning Systems and Practices in Europe. A Comparative Perspective on Continuity and Changes*, red. M. Reimer, P. Getimis, H. Blotevogel, Routledge, New York 2014.

- Cullingworth B., Nadin V., *Town and Country Planning in the UK*, Routledge, London 2006, <https://doi.org/10.4324/9780203004258>.
- Enemark S., *The Spatial Planning System in Denmark*, „The Danish Way” 1999, nr 2.
- European Commission, *The EU compendium of spatial planning systems and policies*, Luxembourg 1997.
- Faludi A., *European Spatial Planning Beyond Sovereignty*, „Transactions of the Association of European Schools of Planning” 2020, t. 4, nr 2, <https://doi.org/10.24306/TraESOP.2020.02.002>.
- Fidelis T., Roebeling P., *Water Resources and Land Use Planning Systems in Portugal – Exploring Better Synergies through Ria de Aveiro*, „Land Use Policy” 2014, nr 39, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.03.010>.
- Galland D., Enemark S., *Impact of Structural Reforms on Planning Systems and Policies: Loss of Spatial Consciousness?*, „European Journal of Spatial Development” 2013, t. 11, nr 3, <https://doi.org/10.5281/zenodo.5139798>.
- Gallent N., Shaw D., *Spatial Planning, Area Action Plans and the Rural-Urban Fringe*, „Journal of Environmental Planning and Management” 2007, t. 50, nr 5, <https://doi.org/10.1080/09640560701475188>.
- Granqvist K. i in., *Multiple Dimensions of Strategic Spatial Planning: Local Authorities Navigating Between Rationalities in Competitive and Collaborative Settings*, „Planning Theory & Practice” 2021, t. 2, nr 2, <https://doi.org/10.1080/14649357.2021.1904148>.
- Halleux J.M., Marcinczak S., van der Krabben E., *The Adaptive Efficiency of Land Use Planning Measured by the Control of Urban Sprawl. The Cases of the Netherlands, Belgium and Poland*, „Land Use Policy” 2012, t. 29, nr 4, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.01.008>.
- Izdebski H., *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Izdebski W., Śleszyński P., Malinowski Z., Kursa M., *Analiza morfometryczna planów miejscowych w Polsce*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2018, t. 2, nr 1, <https://doi.org/10.14597/INFRAECO.2018.2.1.022>.
- Kim S., *Integration of Policy Decision Making for Sustainable Land Use within Cities*, „Sustainability” 2021, t. 13, nr 18, <https://doi.org/10.3390/su131810390>.
- Kowalewski A. i in., *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2013.
- Kuciński K., Kudłacz T., Markowski T., Ziobrowski Z., *Zintegrowany rozwój aglomeracji a konkurencyjność polskiej przestrzeni*, „Studia KPZK PAN” 2002, t. 111.
- Markowski T., *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, „Studia KPZK PAN” 2011, t. 134 [System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju, red. T. Markowski, P. Żuber].
- Markowski T., *Planowanie przestrzenne i instrumenty jego realizacji w świetle teorii ulomnych rynków [w:] Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast*, red. P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek, Urbanista, Gdańsk 2010.
- Markowski T., *Teoria sprawiedliwości i interes publiczny jako podstawa budowania regulacyjnego systemu planowania przestrzennego: konceptualizacja problemu*, „Studia KPZK PAN” 2013, t. 153 [Badania miejskie i regionalne. Doświadczenia i perspektywy, red. F. Kuźnik].
- Muñoz Gielen D., Tasan-Kok T., *Flexibility in Planning and the Consequences for Public Value Capturing in UK, Spain and the Netherlands*, „European Planning Studies” 2010, t. 18, nr 7, <https://doi.org/10.1080/09654311003744191>.
- Nadin V., *The Emergence of the Spatial Planning Approach in England*, „Planning Practice & Research” 2007, t. 22, nr 1, <https://doi.org/10.1080/02697450701455934>.
- Nadin V., *The Role and Scope of Spatial Planning. Literature Review – Spatial Plans in Practice: Supporting the Reform of Spatial Planning*, Department for Communities and Local Government, London 2006.

- Nadin V. i in., *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe, Applied Research 2016–2018: Final Report*, ESPON, Luxembourg 2018.
- Nowak M., *Funkcje narzędzi wykorzystywanych w polityce przestrzennej*, „Studia z Polityki Publicznej” 2019, t. 23, nr 3, <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2019.3.4>.
- Nowak M., *Is the Pandemic a Hope for Planning? Two Doubts*, „Planning Theory” 2022, t. 21, nr 4, <https://doi.org/10.1177/14730952221131872>.
- Nowak M., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz do ustawy i przepisów powiązanych*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Nowak M., *The Stakeholders and Municipal Authorities in the Spatial Competition*, „Biuletyn KPZK PAN” 2017, nr 265.
- Nowak M. i in., *The Role of Spatial Plans Adopted at the Local Level in the Spatial Planning Systems of Central and Eastern European Countries*, „Land” 2022, t. 11, nr 9, <https://doi.org/10.3390/land11091599>.
- Nowak M., Kowalewski A., *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*, „Studia KPZK PAN” 2018, t. 182 [Studia nad chaosem przestrzennym, cz. 1, red. A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński].
- OECD, *The Governance of Land Use in OECD Countries. Policy Analysis and Recommendations*, OECD Publishing, Paris 2017.
- Silva E., Acheampong R., *Developing an Inventory and Typology of Land-Use Planning Systems and Policy Instruments in OECD Countries*, „OECD Environment Working Papers” 2015, nr 94, <https://doi.org/10.1787/5jrp6wgxp09s-en>.
- Steele W., Ruming K.J., *Flexibility versus Certainty: Unsettling the Land-use Planning Shibboleth in Australia*, „Planning Practice & Research” 2012, t. 27, nr 2, <https://doi.org/10.1080/02697459.2012.662670>.
- Śleszyński P. i in., *The Contemporary Economic Costs of Spatial Chaos: Evidence from Poland*, „Land” 2020, t. 9, nr 7, <https://doi.org/10.3390/land9070214>.
- Śleszyński P., Kowalewski A., Markowski T., *Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*, „Studia KPZK PAN” 2018, t. 182 [Studia nad chaosem przestrzennym, cz. 3, red. A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński].
- Śleszyński P., Solon J., *Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach*, „Studia KPZK PAN” 2010, t. 130.
- Tewdwr-Jones M., Gallent N., Morphet J., *An Anatomy of Spatial Planning: Coming to Terms with the Spatial Element in UK Planning*, „European Planning Studies” 2010, t. 18, nr 2, <https://doi.org/10.1080/09654310903491572>.
- Vallance S., Edwards S., *Charting New Ground: Between Tactical Urbanism and Strategic Spatial Planning*, „Planning Theory & Practice” 2021, t. 22, nr 5, <https://doi.org/10.1080/14649357.2021.1966081>.
- van der Veen M., Spaans M., Janssen-Jansen L., *Using Compensation Instruments as a Vehicle to Improve Spatial Planning: Challenges and Opportunities*, „Land Use Policy” 2010, t. 27, nr 4, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2010.01.003>.
- Wang L., Shen J., *Changing Spatial Planning in China's Five-Year Planning System*, „Urban Design and Planning” 2014, t. 167, nr 5, <https://doi.org/10.1680/udap.14.00008>.
- Witte P., Hartmann T., *An Introduction to Spatial Planning in the Netherlands*, Routledge, New York 2022.

Akty prawne

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2022, poz. 503).