



Olivier Sykes, David Shaw, Brian Webb, *International Planning Studies: An Introduction*, Palgrave Macmillan, Singapore 2023, XVIII + 279 s.

W literaturze międzynarodowej można wyodrębnić liczne propozycje i podejścia dotyczące porównań krajowych systemów planowania przestrzennego. Nie budzi wątpliwości, że z jednej strony rzeczzone studia porównawcze są bardzo potrzebne, ale z drugiej strony bardzo trudne do przeprowadzenia. Przypadkowe zestawienie określonych rozwiązań prawnych lub wybranych praktyk w poszczególnych krajach może przyczynić się do nieuprawnionych wniosków i ostatecznie bardziej zaszkodzić, niż pomóc w debacie naukowej. Przy wspomnianej pracy porównawczej wymagana jest bowiem po pierwsze szersza znajomość rozwiązań prawnych na różnych szczeblach planowania danego państwa, a po drugie umiejętność umiejscowienia danego państwa w różnych międzynarodowych klasyfikacjach (umożliwiających obiektywne wyodrębnienie istotnych z perspektywy dokonywanych porównań cech). Klasyfikacje te przykładowo mogą dotyczyć: reprezentowanej przez dane państwo „rodziny prawa”, tradycji planistycznych, podejścia do kultury planistycznej, wielkości państwa (i poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego), a także przyjętej formuły przepisów planistycznych (prawnie wiążące/elastyczne/hybrydowe). Pomimo tak licznych utrudnień prowadzenie porównań systemów planowania przestrzennego jest szczególnie ważne dla debaty dotyczącej wyzwań i problemów planowania przestrzennego w Polsce.

W tym kontekście niezwykle ważną lekturą również dla polskich specjalistów z zakresu planowania przestrzennego powinna być recenzowana monografia. Jej autorzy mają wieloletnie doświadczenie w dokonywaniu zestawień zróżnicowanych systemów planowania przestrzennego. Jednocześnie na podjęty temat patrzą zdecydowanie szerzej: w siedmiu rozdziałach monografii zajmują się kolejno historycznym wymiarem międzynarodowych studiów porównawczych, ich zróżnicowanym w poszczególnych krajach ujęciem, metodami badań porównawczych, charakterystyką systemów planowania przestrzennego, globalnymi celami planowania, transgranicznym planowaniem, a także postrzeganiem międzynarodowych studiów porównawczych z planowania jako osobnej dyscypliny. Monografia ma charakter teoretyczny, niemniej nie jest tylko skierowana do specjalistów z danego zakresu. Zawarte w niej przykłady i zestawienia umożliwiają lekturę również tym czytelnikom, którzy dopiero zaczynają zapoznawać się z ujętymi w niej zagadnieniami. W tym się zresztą zawiera specyfika niniejszej publikacji: nie stanowi ona kolejnego porównania poszczególnych systemów. Koncentruje się przede wszystkim na ogólnym wymiarze dokonywanych porównań, łącząc go ze zróżnicowanymi kontekstami tematycznymi.

Złożoność porównań rozwiązań z zakresu planowania przestrzennego bardzo dobrze obrazuje sposób ujęcia planów przestrzennych w różnych krajach. W Polsce dotychczas obowiązująca formuła – miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – zdecydowanie się nie sprawdziła. Planów z różnych względów nie uchwalono na większości powierzchni kraju (w tym na znaczącej części terenów podmiejskich). W innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej dominuje model dwóch, a nawet trzech rodzajów planów przestrzennych na szczeblu lokalnym (plany ogólne – plany szczegółowe – plany specjalne). W Estonii i Łotwie, pomimo występowania regulacji prawnych dotyczących lokalnego planowania przestrzennego, zdecydowanie większą uwagę

przywiązuje się do pozaprawnego wymiaru związanego z planowaniem rozwoju. Z kolei w Wielkiej Brytanii plany przestrzenne nie są wiążącymi aktami prawnymi, ale raczej instrukcjami, wymagającymi doprecyzowania na etapie realizacyjnym. W Chinach występuje wiele szczebli planowania – i co za tym idzie wiele rodzajów planów. Dla odmiany w systemie Australii Południowej planów przestrzennych w ogóle nie ma. Między innymi tego rodzaju różnice spowodowały Andreasa Faludiego do forsowania tezy, że w systemach planowania przestrzennego tak naprawdę kluczowy jest moment podjęcia decyzji dotyczącej określonego zagospodarowania danego terenu (por. np. Faludi 2000).

Przykłady rozbieżności można znacząco mnożyć. Niemniej również rozumienie tych przykładów z perspektywy Polski jest bardzo potrzebne – to w dużej mierze dzięki niemu można bowiem wyeliminować występujące w naszym systemie liczne słabości. Właśnie w tym kontekście można osadzić tezy i opinie zawarte w recenzowanej monografii. Autorzy wyróżniają osiem tematów istotnych przy okazji charakterystyki systemów planowania. Są to: kontekst prawno-administracyjny, zakres planowania i systemu planowania, rozdzielenie kompetencji między różne szczeble planowania, typ planowania na krajowym, regionalnym i lokalnym poziomie, uczestnicy systemu planowania, regulacyjny/dyskrecjonalny charakter systemu, pojemność systemu planowania, a także zakres planowania formalnego/niefORMALnego. Już samo to zestawienie obrazuje, jak bardzo poszczególne systemy mogą być zróżnicowane. Kontekst prawno-administracyjny w skali Europy można powiązać z wyodrębnionymi przez Newmana i Thornleya (2002) „prawnymi” i „administracyjnymi” rodzinami¹. Równie frapujące wydaje się określenie zakresu planowania w danym kraju. W tym przypadku znów można odwołać się do kategoryzacji tradycji planowania w wyodrębnionych grupach państw, niemniej kategoryzacje takie nie są wystarczające: nie dość, że każdy system ma swoją specyfikę, to na dodatek wraz z upływem lat ulega kolejnym zmianom. Słusznie więc autorzy zwrócili uwagę na sposób ujmowania w planowaniu zróżnicowanych tematów (które, upraszczając, można określić jako „sektorowe”), jak np. ochrona środowiska czy adaptacja do zmian klimatu. Z powyższym zagadnieniem można powiązać charakter przepisów planistycznych. Zresztą wskazane kwestie bardzo dobrze są zauważalne również w polskim systemie. Po pierwsze nie ma w nim wciąż takich rozwiązań, które mogłyby połączyć sferę planowania przestrzennego z bardziej dogłębną odpowiedzią na konieczność adaptacji do zmian klimatu. Powiązania ze sferą środowiskowo-przyrodniczą występują, ale w wielu miejscach są chaotyczne i niejasne. Specyficzny dla polskiego przypadku dylemat dotyczy charakteru przepisów planistycznych. Z jednej strony oczywiście kierunkowo dobrze byłoby wprowadzić pewną elastyczność, aby zbyt restrykcyjne pod względem prawnym plany nie blokowały np. rozwoju. Z drugiej jednak strony w dotychczasowym dorobku wszelkie mniej restrykcyjnie sformułowane przepisy doprowadzały do pogłębiania chaosu przestrzennego. Tym bardziej więc zwracanie uwagi na różne podejścia w tym zakresie w różnych krajach (oraz ich konsekwencje) jest niezwykle istotne i potrzebne również z punktu widzenia polskiej dyskusji. Przedmiotowa uwaga dotyczy również innych wyodrębnionych płaszczyzn tematycznych, w tym podejścia do planowania na różnych szczeblach. W Polsce zauważalny jest ewidentny kłopot w tym zakresie: planowanie na szczeblu regionalnym (wojewódzkim) jest słabe i nieefektywne. Jeszcze gorzej jest na szczeblu krajowym, gdzie już od kilku lat nie ma żadnej ujętej dokumentowo koncepcji zagospodarowania przestrzennego.

Tym bardziej więc polskie środowiska naukowe, ale też polscy praktycy/przedstawiciele władz publicznych powinni brać pod uwagę międzynarodowe rozwiązania. Pomocna będzie tu również zawarta w recenzowanej monografii próba wskazania bardziej uniwersalnych (w skali światowej) celów planowania przestrzennego. Chyba w pierwszej kolejności należy wyróżnić konieczność udzielenia odpowiedzi (również w sferze planowania przestrzennego) na wyzwania dotyczące zmian klimatu. Osobne kwestie to postępująca urbanizacja, a także generowane (w dużej mierze przez urbanizację) problemy społeczne. Te i inne cele i wyzwania sformułowano w dokumentach na różnych ponadkrajowych szczeblach. W znaczącym zakresie zostały zreferowane w recenzji monografii. Problem polega jednak na tym, że z perspektywy wielu krajowych systemów planowania

¹ Wśród ich istotnych cech wymienia się formułę prawną samorządu terytorialnego i sposób dostosowania samorządu do realizacji zadań publicznych – można dodać, że w momencie sporządzania klasyfikacji autorzy uznali państwa Europy Środkowo-Wschodniej za niedostatecznie wykształcone do osobnego ujęcia. Obecnie jednak można je zasadniczo ująć w jednej grupie.

przestrzennego większość wytycznych jest bardzo ogólnie ujęta. W konsekwencji władze publiczne różnych szczebli mogą zasadniczo wskazane cele akceptować, ale w konkretnych politykach zupełnie je ignorować. Problem ten pod wieloma względami dotyczy Polski².

W podsumowaniu monografii autorzy jeszcze raz bardzo silnie akcentują konieczność rozwijania międzynarodowego kontekstu dyskusji o planowaniu przestrzennym. W ich przekonaniu gwarantuje to szersze otwarcie i zrozumienie zarówno doświadczeń poszczególnych krajów, regionów czy gmin, jak również szersze odniesienie realizowanych do tej pory bardziej ograniczonych terytorialnie badań przestrzennych. Jednocześnie tylko takie ujęcie gwarantuje udzielenie poważniejszych odpowiedzi na wspólne występujące w skali ponadkrajowej wyzwania. Jest to szczególnie istotne z perspektywy polskiego systemu planowania przestrzennego, w szczególności dyskusji nad rolą prawa w planowaniu przestrzennym.

Literatura

- Faludi, A., 2000, „The performance of spatial planning”, *Planning Practice and Research*, t. 15, nr 4, s. 299–318, <https://doi.org/10.1080/713691907>.
- Newman, P., Thornley, A., 2002, *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems and Planning Projects*, New York: Routledge.

Maciej J. Nowak

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
Wydział Ekonomiczny, Katedra Nieruchomości, ul. Żołnierska 47, 71-210 Szczecin
e-mail: macnowak@zut.edu.pl
ORCID: 0000-0001-8149-8995

² W tym miejscu należy zwrócić uwagę na problem braku realizacji w polskim systemie planowania przestrzennego znaczącej części formułowanych na szczeblu międzynarodowym wytycznych i zaleceń. Osobnym zagadnieniem jest rozwiązanie tego problemu. Niemniej należy zasygnalizować, że kluczowa jest tu inicjatywa i wola krajowych/samorządowych władz publicznych.