

Rozdział 1

KLUCZOWE ZASADY I CELE SYSTEMU PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Wprowadzenie

Ustawodawca w art. 1 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* z 2003 r. używa sformułowania „zasady kształtowania polityki przestrzennej”. Ich uwzględnienie przesądza o stwierdzeniu, że dany akt planistyczny został uchwalony zgodnie z prawem (wskazane zasady nie są natomiast materialnoprawną podstawą przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu). Większość z nich jest z prawnego punktu widzenia niedookreślona, a więc konkretyzowana dopiero w określonym stanie faktycznym, tj. danym miejscu i czasie. Z perspektywy całego systemu planowana dwie kluczowe zasady to:

- zasada kształtowania ładu przestrzennego,
- zasada zrównoważonego rozwoju.

W art. 1 ust. 2 powołanej ustawy ujęto również trzynaście kolejnych zasad. Sformułowane są one na różne sposoby. Z jednej strony są to wymagania (ponownie wyrażonego w ustawie) ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, potrzeby interesu publicznego, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego, wymagania ochrony zdrowia, a z drugiej strony – np. walory ekonomiczne przestrzeni oraz prawo własności. Nie oceniając całościowo w tym miejscu jakości sposobu ujęcia zasad w ustawie, można zauważyć, że ustawodawca próbował odwołać się do zróżnicowanych perspektyw i potrzeb. Niemniej skutek – właśnie z tych zróżnicowanych perspektyw, nie jest zadowolający.

Z perspektywy pozaprawnej próbuje się w szerszym zakresie definiować i ujmować cele systemu planowania przestrzennego oraz cele poszczególnych instrumentów planowania przestrzennego. Cele i zasady w takim ujęciu są rozumiane szerzej i trochę mniej szczegółowo. W tym przypadku również może wystąpić (jeszcze większy) subiektywizm przy dostosowaniu ich do konkretnego stanu faktycznego. Właśnie na etapie analizy konkretnych stanów faktycznych najczęściej może dojść do konfliktu między prawnym i pozaprawnym podejściem do zasad i celów systemu planowania przestrzennego.

W rozdziale podjęto próbę interdyscyplinarnych (i w miarę możliwości syntetycznych) analiz tych zagadnień. Wskazano w nim zakres zastosowania zasad i celów systemu zagospodarowania przestrzennego oraz związane z tym interdyscyplinarne problemy praktyczne. W pierwszej kolejności wyodrębniono kluczowe oraz wymagające szczególnej dyskusji zasady i cele systemu planowania przestrzennego. Następnie rozważono, jak powinny być realizowane ze wskazaniem wyzwań i barier, a także bardziej szczegółowo zdiagnozowanych kierunków. Na końcu zasygnalizowano ewentualne rozbieżności występujące pomiędzy poszczególnymi perspektywami związanymi z planowaniem przestrzennym.

1. Określenie podstawowych zasad i celów systemu planowania przestrzennego

Cele związane z planowaniem przestrzennym, a także regulacją prawa zagospodarowania przestrzennego można postrzegać dwutorowo:

- cele pozaprawne,
- cele prawne.

Wskazane dwie grupy muszą jednak być ze sobą mocno powiązane. Cele pozaprawne wiążą się z optymalizacją stosunków społecznych, osadniczych, gospodarczych, środowiskowych, czy kulturowych związanych z korzystaniem z przestrzeni. Cele prawne sprowadzają się do stanowienia i stosowania prawa zgodnie z konstytucyjnymi standardami. Chodzi m.in. o zasady pomocniczości, proporcjonalności, zasadę państwa prawnego, czy też zasadę legalizmu. W tych ramach, wyznaczonych przez zasady konstytucyjne, musi być również osadzone rozumienie „zasad kształtowania polityki przestrzennej” ujętych w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Przy takim ujęciu celów związanych z planowaniem przestrzennym należy wskazać następujące współzależności:

- cele pozaprawne nie mogą prowadzić do naruszenia standardów konstytucyjnych;
- z perspektywy urbanistycznej, cele prawne nie mogą zupełnie blokować realizacji celów pozaprawnych.

Ryzyko naruszenia tych współzależności dotyczyć będzie przede wszystkim pojęcia do prawa własności oraz określenia relacji między interesem publicznym i interesem prywatnym w planowaniu przestrzennym. Problem może wystąpić przy okazji:

- sporządzania aktów planistycznych (a docelowo – również ustaw). Ryzyko dotyczy tego, że treść wskazanych aktów będzie przynajmniej częściowo oderwana od celów prawnych lub celów pozaprawnych;
- wykładni przepisów związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym – zarówno na szczeblu organu administracji publicznej, jak również na szczeblu orzeczeń sądowych.

Dylemat sprowadzać się będzie wówczas do wyważenia sposobu odwołania się w tych przypadkach do celów prawnych i pozaprawnych. Ocena każdej sytuacji zależy od szczegółowej analizy danego stanu faktycznego. Niemniej jednak, w celu zobrazowania tej tendencji można wskazać, że w obecnie obowiązującym systemie, skrajnym przejawem zdominowania celów pozaprawnych przez (nie zawsze dobrze rozumiane) cele prawne będzie przyznanie szerokich możliwości zabudowy danego terenu, bez uwzględnienia potrzeb związanych z ładem przestrzennym. Skrajnym przykładem zdominowania celów prawnych przez pozaprawne będzie z kolei zupełnie nieuzasadnione, subiektywne ograniczenie zabudowy na danym terenie. W pierwszym przypadku rozszerza się chaos przestrzenny, który generuje ogromne straty, nie tylko związane z samą przestrzenią, ale również np. finansami gospodarstw domowych [Śleszyński *et al.* 2020]. W drugim przypadku występuje natomiast ryzyko nadmiernego subiektywizmu przy rozstrzygnięciach planistycznych (subiektywizm ten nie zawsze jest zresztą równoznaczny z ochroną i kształtowaniem ładu przestrzennego).

Problematyczne wydaje się również ujęcie zrównoważonego rozwoju jako zasady kształtowania polityki przestrzennej. Dylematy w tym przypadku jednak wyglądają inaczej. Po pierwsze, w literaturze (z zakresu różnych dyscyplin) występuje wiele zróżnicowanych ujęć i definicji zrównoważonego rozwoju. Po drugie, również w samych przepisach – zarówno w Konstytucji, jak też *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* i *prawie ochrony środowiska* zrównoważony rozwój – zwłaszcza z perspektywy urbanistycznej – został wyrażony niejednoznacznie. Wynika to z niejednoznaczności definicji zrównoważonego rozwoju jako takiego. Brakuje jednoznacznych interpretacji tego pojęcia, także w kontekście przestrzennym. Co prawda sporo jest opracowań na ten temat [np. Lorens 2013], ale interpretacja w nich zawarta nie jest szczególnie ugruntowana. Nie jest również w pełni przesądzone, czy zrównoważony rozwój stanowić powinien zasadę ustrojową.

Wśród kolejnych zasad i wartości, szczególnego uwzględnienia w dyskusji wymaga interes publiczny. W planowaniu przestrzennym jest on ujęty zarówno z perspektywy prawnej, jak również szeroko rozumianej urbanistycznej. Zgodnie z art. 2 pkt 4 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, jest to uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Kluczowym problemem jest zdefiniowanie potrzeb, gdyż są one często zupełnie odmienne dla różnych grup społecznych. Potrzeby te klasycznie dzielą się na materialne (bytowe) i niematerialne (duchowe), przy czym te drugie ściśle zależą od pierwszych, a stan zaspokojenia obu ich grup wpływa na jakość życia. W zależności od specyfiki problemowo-przedmiotowej jakość życia można analizować w sferze biologicznej, psychologicznej, zdrowotnej, społecznej, środowiskowej (przyrodniczej), politycznej, edukacyjnej i wielu innych. Problem polega na tym, że w różnym wieku i w różnej sytuacji zawodowo-społecznej oraz mieszkaniowej (lokalizacja miejsca zamieszkania) człowiek ma różne potrzeby, związane zwłaszcza z popytem na różne dobra i usługi, w tym opiekę społeczną. Odmienności potrzeb wynikają ze zróżnicowania gospodarstw domowych i rodzin oraz codziennej aktywności zawodowej i społecznej. Nakładają się na to różnego

rodzaju uwarunkowania regionalne i lokalne, związane choćby ze specyfiką i stanem środowiska przyrodniczego, np. zagrożeniem powodziowym.

Z perspektywy prawnej nie ma więc jednego uniwersalnego interesu publicznego, gdyż zróżnicowane interesy publiczne mogą występować w różnych układach terytorialnych (na szczeblu krajowym, regionalnym, lokalnym) i w odniesieniu do różnych kategorii społecznych. Na interes publiczny nakładają się również inne zagadnienia, wyrażone w takich pojęciach prawnych, jak interes faktyczny, interes prawny, czy publiczne prawa podmiotowe. Konsekwencje uwzględnienia w danym przypadku potrzeb interesu publicznego nie mogą więc być nieograniczone. Interes publiczny stanowi klauzulę generalną, nabierającą sensu, znaczenia, w określonych przypadkach. Z perspektywy urbanistycznej i ekonomicznej interes publiczny może być rozumiany jako działanie władz publicznych na rzecz zapewnienia praw do równego traktowania lub tworzenia równych szans członkom społeczeństwa [Markowski 2013]. Oznacza to także zapewnienie równych praw danej społeczności do określonych walorów przestrzeni, zapewnienia równego dostępu do określonych dóbr i usług (czego wyrazem może być m.in. koncepcja sprawiedliwości przestrzennej).

Tak rozumiany interes publiczny łączy się z pojęciem dóbr publicznych. Można również wskazać, że interes publiczny wiąże się z zabezpieczeniem realizacji inwestycji publicznych z jednej strony, a także zapewnieniem warunków do rozwoju społecznego i gospodarczego z drugiej. Takie rozumienie interesu publicznego wiąże się z zastosowaniem szerszych mechanizmów, również w sferze działań władz publicznych. Wiąże się ze zróżnicowanymi działaniami – zwyczajami i praktykami (czasami trudnymi do bezpośredniego ujęcia przez prawo). Takie rozumienie jest więc trochę szersze, niż ujęcie prawne.

2. Zakres i realizacja zasad i celów systemu planowania przestrzennego. Wyzwania i bariery

O ile wskazane wyżej podstawowe zasady i cele systemu planowania przestrzennego nie są wprost podważane z żadnej perspektywy, o tyle problem pojawia się przy ich realizacji w konkretnych, faktycznych przypadkach. To wówczas bowiem występuje potrzeba ich doprecyzowania, a w tym podjęcia trudnej, interdyscyplinarnej dyskusji na temat optymalnego zastosowania.

Z perspektywy prawnej można zaproponować dyskusję na wskazane tematy poprzez podejmowanie następujących zagadnień/płaszczyzn tematycznych:

- cele regulacji prawnej planowania i zagospodarowania przestrzennego;
- przedmiot regulacji prawnej planowania i zagospodarowania przestrzennego;
- środki służące do realizacji celów planowania i zagospodarowania przestrzennego;
- obsługa administracyjna (i nie tylko) analizowanych regulacji prawnych.

We wcześniejszym podrozdziale przedstawiono już możliwe ujęcie celów związanych z planowaniem przestrzennym. Odnosząc się do kolejnych, szczególnego podkreślenia wymaga, że przedmiotem regulacji prawnej jest przestrzeń. Przestrzeń jest niejednolita (zarówno z perspektywy prawnej, jak i pozaprawnej, zresztą z tej drugiej podlega dodatkowo licznym klasyfikacjom). Zróżnicowanie przestrzeni determinuje konieczność zróżnicowanego do niej podejścia jurydycznego i prawotwórczego.

Wyzwaniem wymagającym interdyscyplinarnej analizy jest to, które i jak duże zróżnicowanie przestrzeni uzasadnia zróżnicowane podejścia jurydyczne i prawotwórcze, a na ile można je ujednoclić. W tym kontekście wciąż w zbyt małym stopniu uwzględnia się zróżnicowanie cech¹ poszczególnych terenów. To ostatnie ujawnia się szczególnie w niezrozumieniu specyfiki funkcjonowania takich form morfologicznych, jak strefy podmiejskie – najczęściej pod względem administracyjnym wieś i małe miasta, a jednocześnie silnie zurbanizowane i powiązane z rdzeniem miejskim poprzez codzienną aktywność społeczno-zawodową mieszkańców (praca, usługi). Jest to źródłem dodatkowych problemów, związanych z interesem publicznym, w tym zwłaszcza zarządczych i fiskalnych.

Przy analizie środków służących do realizacji celów planowania przestrzennego należy rozważyć celowość, przydatność (adekwatność), a także potencjalne ryzyko nadmiaru środków. Zwłaszcza w obecnie obowiązujących przepisach, z perspektywy prawnej dostrzegane jest ryzyko zbyt dużej liczby instrumentów, często wzajemnie się powielających. Z perspektywy urbanistycznej kwestie regulacyjne są bardzo istotne – to treść regulacji umożliwia zastosowanie bardzo mocno wzajemnie zróżnicowanych koncepcji i potrzeb. Rozumienie sfery regulacyjnej musi wiązać się z założeniem działania prakseologicznego: wyznaczenia celów i dostosowania do nich regulacji i innych instrumentów kształtowania przestrzeni. W tym ujęciu miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego powinny zapewniać stabilne i transparentne warunki związane z potrzebami kształtowania przestrzeni, a także kreować ramy przestrzenne dla rozwoju gminy. Niemniej, poza instrumentami regulacyjnymi można wyodrębnić również:

- instrumenty deliberatywne, budujące społeczność lokalną oraz konsensus wobec określonych celów i zasad kształtowania przestrzeni;
- instrumenty realizacyjne – w obecnym stanie prawnym bardzo rozproszone, występujące w znikomym zakresie
- instrumenty koordynacyjne – pozwalające na kształtowanie wizji większych całości przestrzennych, niezależnie od statusu prawnego poszczególnych obszarów.

Właśnie przy rozpatrywaniu instrumentów służących do realizacji celów planowania przestrzennego, trzeba odwołać się do ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. Również z prawnej perspektywy nie budzi wątpliwości, że środki te powinny być mocno zróżnicowane względem odmiennych obszarów (i ich potrzeb). Z analiz podejmowanych w literaturze przedmiotu wynika, jak duża odmienność występuje wzglę-

¹ Pewna próba doprecyzowania niektórych aspektów związanych z ładem przestrzennym została podjęta przy okazji nowelizacji przepisów w 2015 r.

dem poszczególnych rodzajów terenów i jak to powinno wpływać np. na kształtowanie standardów urbanistycznych [Nowak, Śleszyński 2021].

Na tym tle pojawia się kwestia dopuszczalnych ograniczeń wolności zabudowy, a także zakresu konsekwencji (zwłaszcza odszkodowawczych) dokonywania takich ograniczeń.

Szczególnego podkreślenia wymaga adekwatność stosowanych środków i instrumentów względem nowych, pojawiających się wyzwań w planowaniu przestrzennym z jednoczesną potrzebą aktywizacji lokalnych społeczności. W obecnym stanie prawnym jest to bardzo słabo uwzględnione. Rozwój aktywności społecznej gwarantuje natomiast rozwój kultury planistycznej i przynajmniej ograniczanie diagnozowanych problemów przestrzennych. Zresztą można zauważyć poważną dynamikę w zakresie oczekiwań i presji ze strony poszczególnych części społeczności. Planowanie przestrzenne musi zawierać odpowiedź zarówno na zmiany klimatyczne, jak też nowe uwarunkowania spowodowane przez pandemię (związane np. z szerszą ochroną środowiska i przyrody, jak też szerszym włączeniem zagadnień i koncepcji istotnych z perspektywy ochrony zdrowia).

Odpowiedź na te wyzwania nie może ograniczać się wyłącznie do twardych regulacji planistycznych. Na tej samej zasadzie problemem będzie sztywność, czasem nadmierna szczegółowość lub odwrotnie – skromność uregulowań planistycznych. Postulowanym kierunkiem powinno być uelastycznienie planowania przestrzennego, prowadzone jednak w takim zakresie, aby nie pogłębić zagrożeń związanych z generowaniem chaosu przestrzennego (polskie realia są pod tym względem specyficzne, zwłaszcza przy uwzględnieniu rozwiązań dotyczących decyzji o warunkach zabudowy, dlatego nie można bezpośrednio przenieść rozwiązań obowiązujących w innych krajach).

Analiza obsługi administracyjnej regulacji z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego prowadzi do zadania pytania o to, czy przypisany na każdym szczeblu zakres władztwa i swobody planistycznej jest adekwatny. Trzeba ten wymiar zdecydowanie szerzej niż obecnie połączyć z odpowiedzialnością, a zwłaszcza konsekwencjami ewentualnego braku odpowiedzialności konkretnych organów administracji publicznej za realizację kompetencji. Dotyczy to zwłaszcza przypadków, kiedy organy administracji publicznej przyczyniają się do pogłębienia chaosu przestrzennego. Takie ujęcie prawne można powiązać z perspektywą ekonomiczną, w ramach której stwierdza się dużą zawodność rynków i instytucji publicznych. Zgodnie z powyższym instytucje publiczne są w systemie planowania przestrzennego niesprawne i założenie, że samodzielnie zrealizują wszystkie przypisane do nich zadania, jest błędne.

Osobny problem dotyczy działania sądownictwa, kontrolującego w znacznym zakresie działania organów administracji publicznej. Dotyczy on przede wszystkim kognicji sądów, zwłaszcza jeśli chodzi o podział kontroli stosowania prawa między sądy administracyjne oraz sądy powszechne. Osobna sprawa dotyczy możliwości jeszcze szerszej specjalizacji sędziów zajmujących się sprawami związanymi z planowaniem przestrzennym, co może znaleźć przełożenie na strukturę organizacyjną sądów. Można tu powołać punkt widzenia związany z perspektywą urbanistyczną, zgodnie z którym sądy często próbują wypowiadać się na temat zasadności konkretnych rozwiązań pla-

nistycznych, w pewnym oderwaniu od podstaw prawnych (z punktu widzenia sędziów takie działanie wynika z zasady proporcjonalności, która pozwala sądom wyjść poza formalno-dogmatyczną egzegezę aktów normatywnych i „wypłynąć na szersze wody” celowościowej wykładni prawa). Dotyczy to zwłaszcza subiektywnych ocen związanych z możliwościami realizacji/braku realizacji określonych inwestycji.

3. Sposoby realizacji zasad i celów planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym. Kierunki działań i zmian

Z przeprowadzonej analizy wynika więc, że występuje bardzo dużo poważnych barier i utrudnień przy wdrażaniu zasad planowania przestrzennego w praktyce. Ponadto część obowiązujących, powiązanych z powyższym rozwiązań prawnych, okazuje się nieefektywna. W związku z powyższym zasadne wydaje się wskazanie możliwych (wskazywanych z różnych perspektyw) kierunków działań i zmian.

W obecnym stanie prawnym problemy dotyczące lokalnych instrumentów planowania przestrzennego sprowadzają się do:

- Braku optymalnego uwzględniania wyników analiz w polityce przestrzennej (diagnostycznych, prognostycznych, ewaluacyjnych). Wiąże się to ze zmarginalizowaniem znaczenia studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i słabym przełożeniem ich treści na realne zagospodarowanie przestrzeni. Niezależnie od kierunków ewentualnych zmian w systemie planowania przestrzennego wskazany kierunek jest bardzo istotny: rola analiz w planowaniu przestrzennym musi mieć poważne przełożenie na konkretne rozwiązania prawne.
- Braku rozwiązań pozwalających adekwatnie chronić i kształtować ład przestrzenny przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy.
- Braku efektywnego monitoringu skutków zachodzących zmian wskutek podejmowania określonych (takich, a nie innych) decyzji prawno-planistycznych.

Zdiagnozowanie powyższych problemów stanowi podstawę do:

- odejścia od kierunku polegającego na bardzo szczegółowym precyzowaniu treści instrumentów planowania przestrzennego;
- zastąpienia powyższego opracowaniem ram rozwiązywania zróżnicowanych problemów przestrzennych.

Jest to potrzebne tym bardziej, że właśnie ze zróżnicowanych punktów widzenia jednoznacznie wynika, że istnieje problem z uwzględnianiem w konkretnych wypadkach interesu publicznego lub dostosowywaniem do konkretnych przypadków sposobu rozumienia zasady proporcjonalności. Taki kierunek działań wydaje się znacznie bardziej adekwatny zwłaszcza w kontekście pojawiających się nowych wyzwań (np. związanych

ze zmianami klimatycznymi) i konieczności udzielania na nie bardzo zróżnicowanych odpowiedzi, lepiej dostosowanych do lokalnej specyfiki.

Kolejny kierunek dotyczy adekwatnego przeniesienia wskazanych zasad i celów do debaty społecznej. Z jednej strony obejmować to będzie poszerzanie rozwiązań związanych z partycypacją społeczną, ale z drugiej również dostosowywanie dyskursu w ramach odpowiednich postępowań administracyjnych lub sędow-administracyjnych. Problemem jest bowiem to, że obecnie często organy administracji publicznej (zwłaszcza organy gmin) oraz sądy mają (nie zawsze z własnej winy) problem z przekonywającym przekazaniem informacji o tych zasadach stronom postępowań.

Można wskazać w powyższym kontekście, że plan jest to pewnego rodzaju zespół działań, które trzeba wykonać gdzieś i zamknąć w określonym terminie. Plany zagospodarowania przestrzennego w Polsce są oderwane od ram czasowych. W konsekwencji może się zdarzać, że określony plan nie jest realizowany chociażby w zakresie infrastruktury publicznej, a w zakresie przedsięwzięć prywatnych jest realizowany punktowo, pozostawiając wiele niezrealizowanych zamierzeń, które w tym planie są określone. Jedną z konsekwencji będzie uchwalanie specustaw omijających podstawowy porządek przestrzenny. Dlatego też należy uspoźnić na poziomie ustawowym i planistycznym te działania. Wydaje się, że jedną z podstaw jest właśnie konieczność zweryfikowania sporządzanych aktów planistycznych. Dotyczy to zarówno aktów wewnętrznie obowiązujących (gdzie administracja publiczna zobowiązuje się właśnie do realizacji przedsięwzięć w określonym czasie), jak też planów, które mają charakter powszechnie obowiązujący (w tym przypadku podmioty prywatne powinny się zobowiązywać do realizacji określonych przedsięwzięć w określonym czasie). Powyższemu powinny również służyć odpowiednie regulacje administracyjnego prawa materialnego. Regulacje te powinny wymuszać realizację planu, niekoniecznie w drodze administracyjnych nakazów, ale w drodze ekonomicznej, stworzenia podstaw prawnych finansowania tych procesów urbanizacyjnych. W tej sytuacji stworzenia jednocześnie pewnego bodźca do realizacji zadeklarowanej podczas procesu planistycznego zmiany w przestrzeni przez podmioty prywatne. Sprawą istotną jest stworzenie innego modelu planu, jako tego, który sam w sobie zakłada realizację określonych przedsięwzięć w czasie i przestrzeni. Wtedy wiele problemów z tą kwestią planistyczną może się uprościć, ponieważ planowanie zacznie mieć inny wymiar, dostosowany do konkretnych przedsięwzięć.

Podsumowanie

W odniesieniu do podejmowanego tematu, rozbieżności występujące między sferą prawną a urbanistyczną dotyczą raczej zagadnień szczegółowych, niż ogólnych. Zbieżności dotyczą:

- Zaakceptowania jako istotnych kluczowych zasad i celów w systemie planowania przestrzennego. Na przykład bezdyskusyjny jest fakt, że kluczową zasadą

i wartością w systemie planowania przestrzennego powinno być kształtowanie i ochrona ładu przestrzennego.

- Stwierdzenia problemów występujących na etapie praktycznego wdrażania wskazanych zasad i celów, czyli nie budzi wątpliwości, że ład przestrzenny nie jest obecnie w wystarczającym zakresie chroniony.
- Stwierdzenia słabości rozwiązań dotyczących przełożenia zasad i celów w kontekście roli społeczności lokalnych.

Rozbieżności dotyczą:

- sposobu rozumienia niektórych pojęć (np. interesu publicznego), a także wskazania sposobów ich ujmowania,
- stopnia wrażliwości na nowe wyzwania związane z planowaniem przestrzennym oraz dostosowania do nich rozwiązań prawnych,
- zakresu i sposobów wyważania interesu publicznego oraz interesów indywidualnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- zbyt dużego ujednolicenia stosowanych rozwiązań w sytuacji dużej heterogeniczności uwarunkowań związanych ze skalą terytorialną oraz zróżnicowaniem środowiska geograficznego i społecznego.

Część wskazanych zagadnień będzie podejmowana w kolejnych rozdziałach. Zwłaszcza kwestia rozbieżności wymaga szerszych analiz, także w odniesieniu do poszczególnych studiów przypadków.