

# Rozdział 3

## KLASYFIKACJE I PORÓWNANIA SYSTEMÓW PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO A KONTEKST PRAWNY – PRZEGLĄD LITERATURY PRZEDMIOTU

### Wprowadzenie

Porównanie poszczególnych systemów planowania przestrzennego pokazuje, jak mocno i wielopłaszczyznowo są różnicowane podejścia zarówno do celów planowania przestrzennego, jak też do poszczególnych instrumentów planowania przestrzennego. Powyższe zdecydowanie utrudnia bardziej szczegółowe porównania i czerpanie pogłębionych wzorców z rozwiązań innych państw. Nie jest wystarczające zestawienie konkretnych rozwiązań prawnych. Konieczne wydaje się zdefiniowanie cech danego systemu, tradycji planowania, podejścia do prawa (w tym roli sądów), a także kultury planistycznej. Dopiero wypadkowa tych (i innych) kwestii może stworzyć podstawę do szerszych porównań. Problemem są także różnicowania terminologiczne. Jest to dodatkowy problem: w ramach poszczególnych systemów planowania przestrzennego występuje różnicowanie terminologiczne pomiędzy np. perspektywą prawną, geograficzną, czy architektoniczną. W ujęciu porównawczym dotyczącym różnych państw nakłada się na to różnicowanie językowe (którego przykładem może być zupełnie odmienne podejście w różnych państwach do takich terminów jak *spatial plans*, *land use plans*, czy *zoning plans*).

Powyższe bariery nie umożliwiają oczywiście porównań i klasyfikacji poszczególnych systemów planowania przestrzennego. Tego typu porównania są wręcz konieczne. W rozdziale dokonano przeglądu literatury przedmiotu. Wskazano kluczowe podejścia i oceny dotyczące możliwych ram klasyfikacji i porównań systemów planowania przestrzennego. Przede wszystkim spróbowano ująć, w jakim zakresie powyższe odnosi się do kontekstu prawnego. Przeanalizowano również podejście do planów zagospodarowania przestrzennego (i ich roli), oraz cech, które mogą tworzyć wspólne uwarunkowania dla systemów planowania przestrzennego krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

# 1. Zróżnicowanie podejść do planowania i celów planowania przestrzennego

W literaturze przedmiotu nie budzi wątpliwości, że porównanie systemów planowania przestrzennego w różnych państwach jest zadaniem bardzo trudnym. Bardzo poważną barierę stanowią zróżnicowane przepisy prawne, które trudno w pełni zestawić ze względu na odmienne systemy prawne (i sposoby wykładni przepisów) w poszczególnych krajach. Fragmentaryczne wyodrębnienie poszczególnych regulacji i ich porównanie daje jedynie fragmentaryczny obraz ich realnego zastosowania. Bariery dotyczące ograniczeń przy porównaniu wybranych rozwiązań prawnych nie są jedyne. Należy zwrócić uwagę na występujące w poszczególnych krajach odmienne tradycje planowania (i zróżnicowane, choć nie zawsze wewnętrznie spójne rodziny planowania). Jeszcze inną barierą są zróżnicowane praktyki planistyczne, które przeważnie wywierają większy wpływ na planowanie przestrzenne, niż prawo. Wiąże się z tym poziom kultury planistycznej, czyli sposób podejścia, zarówno użytkowników przestrzeni, jak też podmiotów planowania przestrzennego do celów polityki przestrzennej, sposobu rozumienia prawa własności i interesu publicznego, również wpływają na sposób zagospodarowania przestrzennego danego kraju. Z ciekawych analiz, które przeprowadził de Vries [2017] wynika, że nawet bardzo duże podobieństwo poszczególnych przepisów w różnych państwach nie przesądza o tożsamości systemów planistycznych. Potwierdza to, że kwestie związane z praktyką planistyczną, czy też poziom kultury planistycznej, mocno wpływają zarówno na zagospodarowanie przestrzeni, jak też kierunek powstawania konfliktów przestrzennych i sposób ich rozwiązywania. Potwierdza to przedstawione powyżej tezy na temat barier przy dokonywaniu porównań poszczególnych systemów. Oczywiście, bariery nie przesądzają o niemożności porównań. Porównania i klasyfikacje są bardzo potrzebne: analiza ograniczona tylko do skali jednego państwa będzie bowiem zdecydowanie niewystarczająca. Tym bardziej, że względem poszczególnych systemów planowania przestrzennego zgłaszane są różne (formułowane z perspektywy odgórnej) rekomendacje. W kontekście europejskim wiąże się to ze zróżnicowanymi kierunkami, przede wszystkim postulatem europeizacji planowania przestrzennego. Należy to rozumieć głównie w taki sposób, że sektorowe polityki UE, takie jak konkurencja, rozwój gospodarczy, rolnictwo, ochrona przyrody, czy jakość powietrza wpływają na krajowe systemy planowania [Evers, Tennekes 2016; Faludi 2018]. Można dodać, że wpływ taki może być w jakimś zakresie zauważalny także w państwach spoza Unii Europejskiej. Wciąż jednak nie oznacza to homogenizacji krajowych rozwiązań przestrzennych [Cotella 2020; Stead 2013]. Mironowicz i Geppert [2017] wśród kluczowych (zdeteminowanych w skali europejskiej) kierunków wpływających na krajowe polityki przestrzenne, wymieniają m.in. redukcję niepotrzebnego zużycia energii w zakresie mobilności, zużycia gruntów, ochronę europejskiego dziedzictwa kulturowego miast i wsi, a także nową specyfikę zarządzania przestrzenią w coraz bardziej rozdrobionych i spolaryzowanych regionach. Podob-

ne spostrzeżenia przedstawia Auzins [2018], wskazując, że europejskie systemy planowania przestrzennego są w coraz większym stopniu determinowane przez kryzys gospodarczy, przeprowadzane reformy, a także wyzwania globalizacji [podobnie, Silvan 2017]. W skali każdego systemu planowania przestrzennego pojawiają się pytania, w jakim zakresie krajowy system planowania przestrzennego powinien na te wyzwania odpowiadać, oraz w jaki sposób powinien odpowiadać. Kompleksowa odpowiedź wymaga szerszej analizy poszczególnych instrumentów, nie tylko z zakresu planowania przestrzennego, ale również ze sfery szeroko rozumianego planowania rozwoju. Wiąże się to też z odpowiedzią na pytanie, jak instrumenty planowania przestrzennego (np. plany zagospodarowania przestrzennego na szczeblu lokalnym) obejmują w swojej treści zagadnienia bardziej sektorowe. W związku z powyższym, w przypadku jednego systemu możliwa będzie dyskusja na temat poszerzania treści planów zagospodarowania przestrzennego (czy też nawet tylko szerszej eksploatacji ich aktualnych ram), a w przypadku innego systemu konieczne będzie bardziej ogólne doprecyzowanie relacji między planowaniem przestrzennym a polityką rozwoju. Można więc uznać, że wdrażanie poszczególnych (formułowanych ogólnie) postulatów musi zostać powiązane z kilkoma etapami, związanymi z udzieleniem odpowiedzi dotyczących ram prawnych tych systemów.

Przy zróżnicowaniu podejść w różnych krajach konieczne wydaje się doprecyzowanie także celów planowania przestrzennego. Albert *et al.* [2020] wskazują, że jest to kluczowy instrument badania implikacji przestrzennych połączonych polityk. Slatmo *et al.* [2019] podkreślają rolę ograniczeń przestrzennych w kontekście łatwiejszej realizacji różnych celów (np. środowiskowych i przyrodniczych). Jak wskazują Nadin *et al.* [2018], w większości systemów krajowych planowanie przestrzenne rozumiane jest jako proces organizowania terytorium, użytkowania gruntów oraz zarządzania konkurencyjnymi interesami. W takim ujęciu celem planowania przestrzennego jest kierowanie rozwojem z zapewnieniem ochrony środowiska, ochrony gruntów i angażowaniu społeczności lokalnych. W takim ujęciu, kluczowe instrumenty planowania przestrzennego to plany zagospodarowania przestrzennego, przesądzające o treści praw własności nieruchomości w zakresie prawa do zabudowy. Organizowanie terytorium ma oczywiście wymiar zdecydowanie szerszy, powiązany z polityką rozwoju. Niemniej, z perspektywy polskiego systemu, można to również powiązać z ochroną ładu przestrzennego (pojęciem bardzo rzadko stosowanym w innych systemach). Trzeba podkreślić, że organizacja terytorium nie może być pojmowana tylko jako wprowadzanie określonych zakazów dla danych obszarów. Zwłaszcza po szerokiej dyskusji na temat reakcji polityki miejskiej na pandemię, czy odpowiedź na zmiany klimatu, można wskazać, że na różne sposoby trzeba ujmować pojawiające się wymiary i przekładać je na sferę rozwiązań planistycznych. W takim ujęciu należy też rozumieć podejście do zarządzania różnymi interesami. Nawet wyodrębnienie interesu publicznego i interesów prywatnych w kontekście nowych wyzwań jest niewystarczające. Zdecydowanie nie będzie optymalny wymiar interesu publicznego wynikający z przepisów poszczególnych państw (przykładem takiej nieadekwatności będzie konieczność ochrony klimatu, z którą interes publiczny w wymiarze prawnorzecznym rzadko bywa w pełni skorelowany). Na ten wielopłaszczyznowy wymiar należy nałożyć tradycyjne dylematy

dotyczące roli właścicieli nieruchomości w planowaniu przestrzennym oraz relacje między prawem własności a prawem do zabudowy. Można podkreślić, że w poszczególnych państwach wskazane kwestie wyjaśniane są na różnych etapach (administracyjnym/sądowym) i w różny sposób.

Można więc uznać, że zarówno z perspektywy rekomendacji zmian w systemach planowania przestrzennego, jak również z perspektywy prób definiowania systemu planowania przestrzennego i jego celów, zauważalne jest poważne zróżnicowanie perspektyw i podejść. Dotyczy to zarówno perspektywy wartości i podstawowych założeń, jak też bardziej technicznych form wdrażania konkretnych rozwiązań. Wskazane zróżnicowanie prowokuje do dokonania szerszej diagnozy czynników różnicujących poszczególne systemy planowania przestrzennego.

## 2. Czynniki różnicujące systemy planowania przestrzennego

Systemy planowania przestrzennego w poszczególnych krajach podlegają zróżnicowanym tendencjom. Wyróżnia się np. bardziej elastyczne (Wielka Brytania) i restrykcyjne podejście do treści planowania [Savini, Aalberts 2016; Moroni *et al* 2020, Buitelaar 2012]. Wiąże się to z szerszym dylematem dotyczącym roli regulacji prawnych (na różnym szczeblu) w planowaniu przestrzennym. Wprowadzanie bardziej szczegółowych regulacji (np. w treści samych planów zagospodarowania przestrzennego) uzasadniane bywa chęcią realizacji określonych celów, zabezpieczenia ich. Jeżeli weźmie się pod uwagę wypowiedzi przedstawicieli różnych perspektyw tematycznych (powiązanych z planowaniem przestrzennym), można dojść do wniosku na temat potrzeby „zabezpieczenia” w planowaniu przestrzennym zróżnicowanych kwestii. Mogą one dotyczyć niezwykle istotnych celów powiązanych z ochroną klimatu (np. ograniczaniu miejskich wysp ciepła), ochroną zdrowia, ograniczaniem gęstości zabudowy, itd. Wskazane cele mogą być zresztą wyodrębniane w znacznie szerszym zakresie. Jednak po próbie syntetycznego uporządkowania tego rodzaju sektorowych postulatów okazuje się, że zakres wprowadzonych regulacji byłby bardzo duży, właściwie trudny do kompleksowego uwzględnienia. W takim więc kontekście należy postrzegać głosy o tym, że zbyt szczegółowe przepisy w planowaniu przestrzennym blokują rozwój, i tak doprowadzając do problemów przy wykładni przepisów i w konsekwencji – niepewności w planowaniu (czyli czymś, co z perspektywy inwestorów jest zdecydowanie niepożądane). Z drugiej strony, uniwersalnym rozwiązaniem nie jest alternatywa dla sztywności przepisów rozumiana jako maksymalna elastyczność. Po pierwsze, zagadnienie elastyczności bywa różnie rozumiane. Optymalna byłaby nie elastyczność planu, ale elastyczność w planowaniu (rozumiana bardziej systemowo). Po drugie – elastyczność nie może być równoważna oportunizmowi, czyli uwzględnianiu każdego postulatu

strony inwestycyjnej. To ostatnie zagrożenie jest szczególnie zauważalne w systemach z niższym poziomem kultury planistycznej (w tym Polski). Powyższe zestawienie pokazuje, że każdy model może powodować problemy i dylematy i tym bardziej, w zakresie szczegółowych rozwiązań, powinien być dostosowywany do konkretnych uwarunkowań konkretnego systemu (i w takim ujęciu trzeba też odczytywać głosy w ramach literatury przedmiotu, zawierające konkretne oceny). Niemniej jednak „sztywność” i „elastyczność” systemu planowania przestrzennego to jeden z podstawowych czynników różnicujących planowanie przestrzenne w poszczególnych państwach.

Zróznicowane są oczywiście także inne czynniki w systemach planowania przestrzennego. Można wskazać np. na wpływ rządu krajowego [Zimmerman, Getimis 2017] i zakres partycypacji społecznej [Tewdwr-Jones 2017]. Rząd krajowy często posiada konkretne, dostosowane do niego instrumenty planowania przestrzennego (np. plany zagospodarowania przestrzennego na poziomie centralnym). Może to różnie wpływać na lokalne planowanie przestrzenne. W wielu państwach bardzo mocno akcentowane jest swobodne planowanie przestrzenne na szczeblu lokalnym (w Polsce znajdujące wyraz w zasadzie samodzielności planistycznej gminy). W praktyce jednak, pomimo często określonych regulacji prawnych, realny zakres samodzielności planistycznej jednostek samorządu terytorialnego wygląda różnie. Wynika to z odmiennego podejścia np. do hierarchiczności aktów planowania przestrzennego, jak też odmiennego rozumienia relacji między poszczególnymi organami administracji publicznej. Podobnie wygląda kwestia partycypacji społecznej, rozumiana nie tylko w zakresie obejmującym konkretne ramy prawne (i stwarzane przez nie możliwości), ale także faktyczne uwarunkowania powiązane z kulturą planistyczną danego państwa. Może to istotnie warunkować zakres i kierunki możliwych konfliktów przestrzennych.

Osobny problem to zakres faktycznej realizacji norm planistycznych na etapie inwestycyjnym [Kathrin, Stevan 2018] i powiązanie planowania przestrzennego z innymi sektorami [Bhat *et al.* 2017; Nadin *et al.* 2018]. Są to również ważne kwestie. Dowodem może być historyczna analiza polskiego systemu planowania przestrzennego. W jego przeszłości (zwłaszcza przed 1984 r.) występowało poważne zróznicowanie między faktyczną realizacją inwestycji a postanowieniami planów zagospodarowania przestrzennego. Polska Rzeczpospolita Ludowa miała specyficzny kontekst ustrojowy. Niemniej jednak przykład ten pokazuje, że – niezależnie od regulacji prawnych, faktyczny stopień realizacji norm planistycznych może być bardzo mocno zróznicowany. Dotyczyć to może wymiaru systemowego, jak też bardziej szczegółowego (zwłaszcza w przypadkach, kiedy regulacje prawne przewidują odstępstwa od planów zagospodarowania przestrzennego na etapie realizacji inwestycji – zdarza się tak w systemach, które można uznać za bardziej elastyczne). Z kolei powiązanie planowania przestrzennego z innymi sektorami, znów musi przekładać się na inne czynniki (elastyczność planowania, sprawczość na szczeblu lokalnym, itd.). Nie zmienia to faktu, że również w znaczny sposób przesądza o konkretnych możliwościach pojmowanych zarówno z perspektywy systemu, jak też konkretnych instrumentów planowania przestrzennego. Jak wskazano powyżej, niniejszy kontekst wydaje się szczególnie istotny w związku z potrzebą udzielenia odpowiedzi – także przez systemy planowania przestrzennego – na kolejne, pojawiające się wyzwania.

Czynników różnicujących systemy planowania przestrzennego jest więc dużo i ich zestawienie wymaga wielopłaszczyznowych analiz. W literaturze proponowano zazwyczaj więc porównanie z perspektywy kilku zagadnień zróżnicowanych kryteriów [Thornley, Newman 1996; Alterman 2010]. Często postulowane wyodrębnianie rodzin planowania musi uwzględniać wzajemne zróżnicowania licznych rozwiązań w ramach tych rodzin. To wzajemne zróżnicowanie poszczególnych czynników w grupach rodzin planowania zdecydowanie utrudnia uznanie wskazanego kierunku klasyfikacji za wystarczający. W jednej z najbardziej ciekawych i zarazem pogłębionych analiz Reimer *et al.* [2014] zaproponowali odmienny sposób klasyfikacji i porównań – poprzez konkretne zagadnienia i problemy występujące w systemie planowania przestrzennego. Zdaniem autorów są to zagadnienia:

- wyzwania dla systemu planowania przestrzennego w skali makro;
- zakres sztywności/elastyczności systemu;
- planistyczna praktyka w skali mikro.

Oczywiście, każdy z tych aspektów wymaga doprecyzowania (co w znacznym zakresie zasygnalizowano powyżej). Obrazują to zróżnicowane dylematy metodologiczne przy klasyfikacjach. Typy systemów zaproponowane przez Thornleya i Newmana [1996] mogą być istotnymi punktami odniesienia, ale wymagającymi obecnie uzupełnień [Acheampong, Silva 2015]. Pamiętać trzeba o szerokim zakresie pojęcia *planowanie przestrzenne* [Nadin *et al.* 2020] oraz jego powiązania instytucjonalne i sektorowe. Obrazuje to metodologia przyjęta przez Kovacs *et al.* [2013], w której zweryfikowano w kilku krajach konkretny kontekst tematyczny: związek planowania przestrzennego z przyrodą i ochroną krajobrazu. Alterman [2010, 2011] słusznie zwraca uwagę, że część różnic między poszczególnymi systemami nie da się ująć w pełni spójne kategorie. Część rozwiązań planistycznych w poszczególnych krajach jest ponadto rażąco nieskoordynowana z innymi rozwiązaniami. Trzeba więc wyważać racje między pokazaniem w miarę spójnego porównania a „spłaszczeniem” różnic. Z tych wszystkich względów Nadin *et al.* [2018] wskazują na problematyczność szerszych porównań (wykraczających poza indywidualne opisy krajowych mechanizmów). Zdaniem autorów poważną barierą jest porównanie uwarunkowań krajowych i terminologicznych (związanych ze sposobem rozumienia poszczególnych pojęć). Trzeba mieć więc świadomość, że zdefiniowane różnice w systemach prawnych nie wyjaśniają wszystkich rzeczywistych podobieństw i analogii w praktykach planowania [Buitelaar, Sorel 2010]. Getimis [2012] rozważając zbliżone kwestie wskazuje również na problemy terminologiczne (adekwatności stosowanych pojęć) oraz sugeruje, że kluczowe przy porównaniach jest wskazanie trendów, a nie migawek systemów. Zwraca też uwagę na klasyfikacje instrumentów planowania przestrzennego, wyodrębniając instrumenty wizjonerskie, strategiczne, ramowe i regulacyjne. O ile klasyfikacja instrumentów może być dyskusyjna (i możliwa do odniesienia jako jedna z kilku możliwych), o tyle odnotowania wymaga postulat priorytetowego ujmowania trendów zmian w planowaniu przestrzennym. Jest to rzeczywiście zdecydowanie łatwiejsze metodologicznie od kompleksowych porównań poszczególnych systemów. Niemniej pamiętać należy, że nie daje pełnego obrazu poszczególnych systemów planowania przestrzennego, a jedynie zachodzących w nich tendencji.

### 3. Rola planów zagospodarowania przestrzennego

Kolejny etap analizy to próba określenia roli planów zagospodarowania przestrzennego w systemach planowania przestrzennego. Jest to jedno z najważniejszych zagadnień, pozwalających zrozumieć specyfikę danego systemu planowania przestrzennego (oczywiście, z uwzględnieniem także innych kwestii). Szczególnie istotna wydaje się rola planów zagospodarowania przestrzennego na szczeblu lokalnym. Gielen i Tasan-Kok [2010] wskazują, że jednym z kierunków klasyfikacji systemów planowania przestrzennego są systemy oparte na planie i systemy oparte na rozwoju. W systemach opartych na planach, ustalenia planów zagospodarowania przestrzennego są powszechnie wiążące. Sam sposób zagospodarowania terenu jest natomiast ustalany w momencie tworzenia planu. Wskazane wyodrębnienie należy uznać za jedno z najbardziej istotnych w ramach dyskusji na temat klasyfikacji systemów planowania przestrzennego. Mocno wiąże się z podejściem do roli prawa w planowaniu przestrzennym (elastyczność kontra sztywność regulacji prawnych w planowaniu przestrzennym). Można jednak dodać, że szczególnie przykład polskiego systemu planowania przestrzennego pokazuje, że tego typu klasyfikacja, chociaż bardzo ważna teoretycznie, w pewnych przypadkach i przy ujęciu szczegółowych rozwiązań, może mieć ograniczony zakres. W Polsce zakres powiązań między sferą rozwoju a planowaniem przestrzennym jest bardzo słaby, wręcz tylko deklaracyjny w wybranych przypadkach. Polski system nie jest więc ewidentnie „oparty na rozwoju”. Teoretycznie można byłoby go uznać za „oparty na planach”. Niemniej, czynnikiem zdecydowanie utrudniającym taką klasyfikację są słabości związane z polskimi planami zagospodarowania przestrzennego, w tym bardzo ograniczony zakres terenu w Polsce, dla którego plany zostały uchwalone. Ten przykład obrazuje, jak szerokiego doprecyzowania (a także poszerzenia ram, ujmowania możliwych wyjątków) wymagają konkretne klasyfikacje nawet samego sposobu podejścia do instrumentów planowania przestrzennego w poszczególnych krajach.

W literaturze plany zagospodarowania przestrzennego poddawane są różnym pogłębionym analizom. Dotyczą one zróżnicowanych sfer tematycznych. Często określa się zakres możliwej realizacji postanowień planów oraz kwestii ich zintegrowania z innymi instrumentami [Huuming *et al.* 2017; Meng *et al.* 2020; Stefanović *et al.* 2018; Kelmendi 2018; Vezyriannidou, Portokalidis 2018]. Zwraca się również uwagę na związek planów zagospodarowania przestrzennego z wybranymi elementami środowiska i przyrody [Gonzalez *et al.* 2021; Petrișor 2016], sprawami społecznymi [Waheed *et al.* 2020; Afsharnia, Zebardast 2021] oraz sprawami energetycznymi [Fontao 2020] i rynkiem nieruchomości [Śleszyński *et al.* 2021; Cotteleer, Peerlings 2010]. Przeprowadzone w tym zakresie analizy potwierdzają więc możliwe poszerzenie dyskusji o roli planów zagospodarowania przestrzennego. Oczywiście, tak jak wskazano powyżej, należy uważać, aby wskazane postulaty nie doprowadziły do nadmiernego w stosunku do potrzeb rozwinięcia zakresu regulacji planistycznych (tym bardziej, że rola planów zagospodarowania przestrzennego nie może być łączona tylko z samym

wymiarem prawnym). Nie zmienia to jednak faktu, że dyskusja nad ramami danego systemu planowania przestrzennego musi uwzględniać także ten kontekst.

Osobny kierunek badawczy to szczegółowa analiza prawnego wymiaru planów, zwłaszcza w kontekście przełożenia na orzeczenia Held 2019; Nowak *et al.* 2020, 2021]. Orzeczenia sądowe w poszczególnych systemach planowania przestrzennego mają zróżnicowany zakres i odmiennie ingerują w instrumenty planistyczne. Często skupiają się wyłącznie na aspektach typowo proceduralnych. Niemniej, również polski przypadek jest dowodem na to, że możliwa jest ingerencja sądowa w merytoryczną treść planów zagospodarowania przestrzennego.

## 4. Systemy planowania przestrzennego w państwach Europy Środkowo-Wschodniej

Specyficzne podejścia w zakresie zagadnień planowania przestrzennego występują w samych państwach zachodniej części Unii Europejskiej. Zróżnicowanie występuje także w samych państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Nie chodzi tylko o zróżnicowanie wynikające z faktu członkostwa danego kraju w Unii Europejskiej. Dąbrowski i Piskorek [2018] przeanalizowali uwarunkowania systemów planistycznych (i ich zmian) w państwach – nowych członkach Unii Europejskiej. Ich zdaniem przede wszystkim wstąpienie do UE stworzyło nowy kontekst, zwłaszcza w zakresie strategicznego wymiaru planowania. Ondrejicka *et al.* [2020] koncentrują się w związku z tym na zintegrowanym planowaniu. Znajduje to odzwierciedlenie w literaturach krajowych [Markowski, Nowak 2020]. Nie zmienia to faktu, że często zmiany prawne dotyczące systemów planistycznych były powierzchowne. Nadin *et al.* [2018] dostrzegają jednak coraz większy wpływ i otwarcie części państw Europy Środkowo-Wschodniej na europejską debatę. Jednocześnie Nadin *et al.* [2012] uznają kraje Europy Środkowo-Wschodniej za trudne do całościowego wpisania w dokonywane klasyfikacje. Niemniej, w literaturze podejmowane są pewne próby w tym zakresie [Tosics 2010]. Również w innych analizach porównawczych zwraca się uwagę na szerszy społeczno-gospodarczy kontekst krajowych polityk przestrzennych [Altrock *et al.* 2016]. Niewątpliwie w grupie wskazanych państw bardzo ważny jest kontekst historyczny, zwłaszcza długie komunistyczne planowanie przestrzenne, ograniczające udział społeczeństwa i koncentrujące się na zwartej zabudowie miejskiej [Albert *et al.* 2020]. Przejawiało się to również w podejściu do budowy miast, w których – nie licząc się z uwarunkowaniami rynkowymi, ani potencjalnymi konfliktami – wznoszono cechujące się hojnością przestrzenną inwestycje mieszkaniowe. Różnice występują także przy zagospodarowaniu terenów rolnych [Bignebat, Latruffe 2011; Feranec *et al.* 2017]. W latach 90. państwa Europy Środkowo-Wschodniej zaczęły wdrażać nowe wzorce planowania przestrzennego. Autorzy zwracają jednak uwagę na odmiennie uwa-



runkowania kultury planistycznej w nowej i starej Europie [Stead, Nadin 2012]. Stabilność gospodarcza powróciła do większości wskazanych krajów na przełomie XX i XXI w. Bodźcem do zmian w większości państw stała się również perspektywa przystąpienia do Unii Europejskiej [Dąbrowski, Piskorek 2018]. Niektórzy autorzy, jako wspólną tendencję we wskazanej grupie państw przedstawiają rozwiniętą suburbanizację, czyli chaotyczny rozwój urbanistyczny na obrzeżach miast [Sandu, de Lille 2019]. Do wspólnych cech państw Europy Środkowo-Wschodniej należą więc:

- odmienne podejście do rynku i konfliktów w planowaniu przestrzennym (zdeterminowane czasem komunizmu), cechujące się brakiem zapewnienia w pełni adekwatnych systemowych odpowiedzi na te kwestie;
- akcentowanie praw właścicieli nieruchomości w systemie planowania przestrzennego (związane z kolei ze swoistym odreagowaniem po czasach komunizmu);
- problemy związane z odpowiedzią na intensywną urbanizację – zwłaszcza w zakresie dostosowania do tej odpowiedzi konkretnych rozwiązań przestrzennych.

Oczywiście, wskazane cechy z różną intensywnością występują w poszczególnych państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Potwierdzeniem powyższych tez są zawarte w literaturze krajowej diagnozy o słabej skuteczności i słabym wykorzystaniu planów zagospodarowania przestrzennego [Yanchev 2012; Petrișor i Petrișor 2013; Pádárné 2014; Finka *et al.* 2015; Hrdina 2010; Kluvánková-Oravská *et al.* 2011; Simeonova 2017; Śleszyński *et al.* 2018; Yanchev 2020;]. Powraca postulat zintegrowanego planowania rozwoju. Wyodrębnienia wymaga przypadek Białorusi i Ukrainy. W literaturze Białorusi za problem wskazuje się również brak zintegrowanego planowania [Чиж 2011; Chyzh *et al.* 2011]. Szerzej problemy diagnozuje się względem Ukrainy, wskazując na niską jakość, a często brak dokumentów planistycznych, a także rozwiniętą korupcję [Nowak *et al.* 2021].

## Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych rozważań można szczególnie zaakcentować fakt poważnego zróżnicowania poszczególnych krajowych systemów planowania przestrzennego. W związku z powyższym rekomendowana jest szczególna ostrożność przy okazji przeprowadzania analogii. Niezależnie od dyskusji na temat ram i ograniczeń klasyfikacji systemów planowania przestrzennego, można wskazać na kilka istotnych wniosków i sugestii do dyskusji o polskim systemie planowania przestrzennego.

Analiza polskiego systemu na tle postulatów międzynarodowej dyskusji, zdecydowanie potwierdza opinie o poważnych jego słabościach (często utrudniających wkomponowanie się do poszczególnych klasyfikacji). Niemniej jednak rekomendowanymi rozwiązaniami nie może być proste przywołanie fragmentarycznych regulacji, ani praktyk innych państw. Jak wskazano, mogą one mieć zróżnicowane konsekwencje

na szczeblu regulacyjnym, a także wynikać z odmiennych czynników. Doskonale obrazuje to przeniesienie do kontekstu polskiej dyskusji o sztywności przepisów i elastyczności w planowaniu. Dyskusja ta wymaga osobnego dostosowania np. do polskich realiów związanych z kulturą planistyczną. Powyższe nie zmienia jednak faktu, że dyskusja międzynarodowa nie powinna stanowić poważnej inspiracji. Kluczowe jest jednak określenie sposobu podejścia do planowania przestrzennego w poszczególnych systemach. W tym ujęciu w polskim wymiarze (analizując to chwilowo w oderwaniu od polskiego porządku konstytucyjnego) szczególnie wyróżniające jest podejście do roli prawa własności w systemie planowania przestrzennego. To właśnie tezy dotyczące roli planów zagospodarowania przestrzennego, celów polityki przestrzennej, czy nowych wyzwań powinny stanowić ważny punkt odniesienia dla polskiej dyskusji. Dotyczy to również analizy typowo prawnej (z pełną świadomością możliwych do wystąpienia przy tej okazji barier).