

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET PRZESTRZENNEGO
ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

S T U D I A
CYKL MONOGRAFII

MACIEJ J. NOWAK
TADEUSZ MARKOWSKI
TOMASZ BAŃKOWSKI
PIOTR LORENS
MAŁGORZATA BŁASZKE
IGOR ZACHARIASZ
JAKUB SZLACHETKO
RENATA GIEDYCH
ANNA ANETA TOMCZAK
JACEK BRUDNICKI
ANNA FOGEL
JOANNA DZIEDZIC-BUKOWSKA
MARTA ORYL
ANDRZEJ NAŁĘCZ
MICHAŁ CIESIELSKI
PRZEMYSŁAW ŚLESZYŃSKI
ADAM KOWALEWSKI
BARBARA SZULCZEWSKA
DOMINIK DRZAZGA
ZUZANNA TOKARZEWSKA-ŻARNA

**PERSPEKTYWA PRAWNA
I URBANISTYCZNA
W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM.
WYBRANE ZAGADNIENIA**

TOM 13/205

WARSZAWA 2022

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET PRZESTRZENNEGO
ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

STUDIA
CYKL MONOGRAFII

MACIEJ J. NOWAK
TADEUSZ MARKOWSKI
TOMASZ BĄKOWSKI
PIOTR LORENS
MAŁGORZATA BLASZKE
IGOR ZACHARIASZ
JAKUB SZLACHETKO
RENATA GIEDYCH
ANNA ANETA TOMCZAK
JACEK BRUDNICKI
ANNA FOGEL
JOANNA DZIEDZIC-BUKOWSKA
MARTA ORYL
ANDRZEJ NAŁĘCZ
MICHAŁ CIESIELSKI
PRZEMYSŁAW ŚLESZYŃSKI
ADAM KOWALEWSKI
BARBARA SZULCZEWSKA
DOMINIK DRZAZGA
ZUZANNA TOKARZEWSKA-ŻARNA

PERSPEKTYWA PRAWNA
I URBANISTYCZNA
W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM.
WYBRANE ZAGADNIENIA

*(Legal and Urban Planning Perspective
in Spatial Planning. Selected Issues)*

TOM 13/205
WARSZAWA 2022

**POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU**

Rada Redakcyjna

Sergiej Bortnyk (Taras Shevchenko National University of Kyiv), Konrad Czapiewski (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN), Magdalena Górczyńska (Luxembourg Institute of Socio-Economic Research – LISER), Jianxiang Huang (The University of Hong Kong), Andrzej Klasik (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach), Wioletta Kamińska (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach), Tadeusz Markowski (Uniwersytet Łódzki), Eduardo José Rocha Medeiros (Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa), Maciej Nowak (Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie), Aleksandra Nowakowska (Uniwersytet Łódzki), Gabor Pirisi (Faculty of Sciences University of Pécs), Jan Sucháček (VŠB – Technical University of Ostrava), Jacek Szlachta (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie), Kamila Tabaka Simon (Institut d'Urbanisme de Grenoble, Université de Grenoble Alpes), Janusz Zaleski (Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej), Jacek Zaucha (Uniwersytet Gdański)

Redakcja Wydawnictw

Tomasz Komornicki (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN) – redaktor naczelny,
Paulina Legutko-Kobus (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie) – zastępca redaktora naczelnego,
Ewa Ryżlak – sekretarz redakcji

Adres Redakcji

00-901 Warszawa, Pałac Kultury i Nauki,
piętro 23, pokój 2308, tel. (022) 182-68-75; e-mail: kpkz@pan.pl

Recenzent: Łukasz Mikuła

Redaktor statystyczny: Dominika Rogalińska

© Copyright by Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Warszawa 2022

ISBN: 978-83-66847-40-8

Książka sfinansowana ze środków Polskiej Akademii Nauk

Zgłoszenie materiałów do opublikowania jest jednoznaczne z wyrażeniem zgody
na opublikowanie w wersji papierowej i elektronicznej

Przygotowanie do druku:
LogoScript sp. z o.o.
www.logoscript.pl
logoscript@logoscript.pl
tel. (+48) 693 699 709

Druk i oprawa:
Agencja Wydawniczo-Poligraficzna GIMPO
ul. Transportowców 11, 02-858 Warszawa
tel. +48 501 076 031
e-mail: gimpo@poligrafia.waw.pl

Spis treści

Contents

ABSTRACT	9
WPROWADZENIE	11
<i>Preface</i>	
Rozdział 1. KLUCZOWE ZASADY I CELE SYSTEMU PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO (Tomasz Bąkowski, Piotr Lorens, Anna Ostrowska, Tadeusz Markowski, Maciej J. Nowak, Przemysław Śleszyński, Igor Zachariasz, Joanna Dziedzic-Bukowska, Anna Fogel, Andrzej Nałęcz, Zuzanna Tokarzewska-Żarna, Małgorzata Blaszcze)	15
<i>Chapter 1. Key principles and objectives of the spatial planning system</i>	
Wprowadzenie	15
<i>Introduction</i>	
1. Określenie podstawowych zasad i celów systemu planowania przestrzennego. <i>Definition of the key principles and objectives of the spatial planning system</i>	16
2. Zakres i realizacja zasad i celów systemu planowania przestrzennego. Wyzwania i bariery. <i>Scope and implementation of the principles and objectives of the spatial planning system. Challenges and barriers</i>	18
3. Sposoby realizacji zasad i celów planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym. Kierunki działań i zmian. <i>Ways of implementing the principles and objectives of spatial planning at the local level. Directions of actions and changes</i>	21
Podsumowanie	22
<i>Summary</i>	
Rozdział 2. CELE ZWIĄZANE Z OCHRONĄ ŚRODOWISKA I DZIEDZICTWA KULTUROWEGO A PRAWNE UWARUNKOWANIA PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO (Maciej J. Nowak, Renata Giedych, Anna Aneta Tomczak, Jacek Brudnicki, Tadeusz Markowski, Barbara Szulczewska, Adam Kowalewski, Dominik Drzazga, Małgorzata Blaszcze)	25
<i>Chapter 2. Objectives of environmental and cultural heritage protection and legal conditions of spatial planning</i>	

Wprowadzenie	25
<i>Introduction</i>	
1. Problemy powiązania ochrony środowiska i przyrody oraz planowania przestrzennego w Europie	26
<i>Problems of linking environmental and nature conservation and spatial planning in Europe</i>	
2. Podstawowy kontekst prawny ochrony środowiska oraz ochrony dziedzictwa i zabytków w polskim systemie planowania przestrzennego	28
<i>Basic legal context of environmental and heritage protection and monuments protection in the Polish spatial planning system</i>	
3. Ochrona środowiska i przyrody a planowanie przestrzenne – analiza szczegółowych problemów.	31
<i>Environmental and nature protection and spatial planning – analysis of specific problems</i>	
4. Ochrona dziedzictwa kulturowego a planowanie przestrzenne – analiza szczegółowych problemów.	33
<i>Protection of cultural heritage and spatial planning – analysis of specific problems</i>	
Podsumowanie	36
<i>Summary</i>	
Rozdział 3. KLASYFIKACJE I PORÓWNANIA SYSTEMÓW PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO A KONTEKST PRAWNY – PRZEGLĄD LITERATURY PRZEDMIOTU (Maciej J. Nowak)	37
<i>Chapter 3. Classifications and comparisons of spatial planning systems and the legal context – a review of the literature on the subject</i>	
Wprowadzenie	37
<i>Introduction</i>	
1. Zróżnicowanie podejść do planowania i celów planowania przestrzennego	38
<i>Differentiation of planning approaches and objectives of spatial planning</i>	
2. Czynniki różnicujące systemy planowania przestrzennego	40
<i>Factors differentiating spatial planning systems</i>	
3. Rola planów zagospodarowania przestrzennego.	43
<i>The role of spatial plans</i>	

4. Systemy planowania przestrzennego w państwach Europy Środkowo-Wschodniej	44
<i>Spatial planning systems in Central and Eastern European countries</i>	
Podsumowanie	45
<i>Summary</i>	
Rozdział 4. SYSTEMY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W WYBRANYCH PAŃSTWACH EUROPEJSKICH. PRZEGLĄD ROZWIĄZAŃ (Igor Zachariasz, Jakub H. Szlachetko, Maciej J. Nowak)	47
<i>Chapter 4. Spatial planning systems in selected European countries. A review of solutions</i>	
Wprowadzenie	47
<i>Introduction</i>	
1. Analiza wybranych systemów planowania przestrzennego w Europie Zachodniej Anglia – Dania – Francja – RFN	48
<i>Analysis of selected spatial planning systems in Western Europe England – Denmark – France – Germany</i>	
2. Pozycja ustrojowa i funkcjonalna samorządu metropolitalnego ze szczególnym uwzględnieniem planowania przestrzennego	51
<i>Greater London Authority. Statutory and functional position of the metropolitan authority with special emphasis on spatial planning</i>	
3. Wybrane problemy dotyczące planów zagospodarowania przestrzennego na szczeblu lokalnym w państwach Europy Środkowo-Wschodniej.	54
<i>Selected problems of spatial planning at the local level in Central and Eastern European countries</i>	
Podsumowanie	57
<i>Summary</i>	
Rozdział 5. WYBRANE PROBLEMY ZWIĄZANE Z PRZEPISAMI ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO Z PERSPEKTYWY GMINNEJ (Maciej J. Nowak, Joanna Dziedzic-Bukowska, Marta Oryl, Michał Ciesielski, Andrzej Nałęcz)	59
<i>Chapter 5. Selected Problems of Spatial Development Regulations from the Municipal Perspective</i>	
Wprowadzenie	59
<i>Introduction</i>	

1. Ważenie interesu publicznego i interesu prywatnego w planowaniu przestrzennym (art. 1 ust. 3 <i>Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym</i>) <i>Weighing of public interest and private interest in spatial planning (Article 1(3) of the Law on Spatial Planning and Development)</i>	60
2. Dopuszczalność lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii na podstawie decyzji o warunkach zabudowy w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych <i>Permissibility of locating renewable energy sources installations on the basis of a decision on development conditions in the light of the jurisprudence of administrative courts</i>	64
3. Wpływ zmian definicji intensywności zabudowy na praktykę inwestycyjną/budowlaną <i>Impact of changes to the definition of development intensity on the investment/... practice</i>	67
4. Uchwała reklamowa a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego . . . <i>Advertising resolution vs. local spatial development plan</i>	68
5. Problemy gminne z prawem zagospodarowania przestrzennego – próba syntezy <i>Municipal problems with spatial development law – an attempt at synthesis</i>	70
Podsumowanie <i>Summary</i>	72
Rozdział 6. NOWE ZASOBY I SIŁY ROZWOJOWE MIAST (Tadeusz Markowski) <i>Chapter 6. New resources and development forces of cities</i>	73
Wprowadzenie <i>Introduction</i>	73
1. Trendy determinujące dalsze procesy rozwoju <i>Trends determining further development processes</i>	73
2. Kapitał terytorialny miast jako nowy zasób rozwoju <i>The territorial capital of cities as a new development resource</i>	76
3. Gospodarka obiegu zamkniętego w strukturach miejskich w świetle ogólnej teorii zasobów <i>The circular economy in urban structures in the light of general resource theory</i>	78
4. Agrokultura miejska jako strategiczny czynnik równoważenia rozwoju świata zurbanizowanego <i>Urban agro-culture as a strategic factor in balancing the development of the urbanised world</i>	80

5. Rezyliencja i regeneracja struktur miejskich jako globalne wyzwanie dla polityk miejskich	81
<i>Resilience and regeneration of urban structures – as a global challenge for urban policies</i>	
Podsumowanie	83
<i>Summary</i>	
ZAKOŃCZENIE.	87
<i>SUMMARY</i>	
BIBLIOGRAFIA.	91
<i>BIBLIOGRAPHY</i>	
Informacje o Autorach	101
<i>Notes on Authors</i>	

ABSTRACT

The aim of the monograph is to identify and present key scientific issues relevant from the perspective of the legal-urban interface. The publication is an invitation to further interdisciplinary discussion.

The chapters contained in this publication relate to issues undertaken within the framework of the Legal and Urban Planning Team at the Committee on National Spatial Planning of the Polish Academy of Sciences. Chapters one, two, four and five are based on the papers delivered and discussions held. This is how they should be received: the speakers and authors of the interesting contributions had to work out a common, interdisciplinary (and thus compromising in terms of some assessments or formulations) material. At the same time, they are fully aware that some passages in particular from the perspective of individual disciplines deserve separate analyses. The first chapter identifies possible approaches to the principles and objectives of spatial planning. This is because it seems necessary to determine whether, from the perspective of the different disciplines and viewpoints, a common approach to them and, at least to some extent, a common understanding of them seems possible. In the second chapter, reference is made to the thematic scope in which the discrepancies resulting from the different points of view are most noticeable: the environmental, natural and cultural spheres. An attempt is made to diagnose the problems at the borderline between these spheres and legal interpretation. Chapters three and four deal with comparisons with the spatial planning systems of other countries. This includes a characterization of the criteria for possible classification as well as specific case studies. It seems that these issues still provide too little of a reference point for national analyses. Chapter five characterizes selected spatial planning problems at the municipal level and reflects on their broader, systemic assessment. A separate role is played by chapter six, which outlines significant challenges for the spatial planning system. These challenges arise from perspectives different from the legal one. Nevertheless, in the current situation it seems very important and necessary to complement these perspectives. It is the legal solutions (and the way these solutions are framed) that should, to some extent, provide an adequate response.

Keywords: Environmental protection, European spatial planning, heritage protection, law, property, spatial planning.

WPROWADZENIE

Dyskusja na temat roli prawa w systemie planowania przestrzennego wydaje się bardzo istotna. Można jednak zauważyć liczne związane z nią pułapki. Jedną z nich jest skupienie się wyłącznie na wykładni prawnej, w zupełnym oderwaniu od realnych (diagnozowanych w literaturze) problemów systemu planowania przestrzennego. Odmienną – odgórne kwestionowanie roli prawa w planowaniu przestrzennym jako złej i z założenia szkodliwej. W pewnym stopniu z powyższym wiążą się tendencje wyrażania wobec konkretnych przepisów z zakresu planowania przestrzennego oczekiwań oderwanych od realiów związanych ze specyfiką działania prawodawcy.

Również z powodu występowania tak odmiennych podejść (do tych samych tematów) za szczególnie ważne i potrzebne zadanie uznaje się konieczność prowadzenia interdyscyplinarnej dyskusji prawno-urbanistycznej. Prezydium Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk wychodząc naprzeciwko tym potrzebom, powołało na czas kadencji, 21 kwietnia 2021 r. Zespół Prawno-Urbanistyczny. Jak wskazał Przewodniczący KPZK PAN, prof. Tomasz Komornicki: *Cele prac zespołu będą się koncentrować wokół problematyki kluczowych barier i problemów występujących w systemie planowania przestrzennego, na pograniczu perspektywy prawnej i urbanistycznej. Obecnie perspektywy są mocno zróżnicowane. Konieczna wydaje się więc próba ich merytorycznej integracji. W ramach zespołu, do końca bieżącej kadencji KPZK zostaną zorganizowane seminaria naukowe. Na ich podstawie członkowie zespołu opracują analizy zawierające wyodrębnienie wskazanych problemów, wraz z propozycjami rozwiązań (w zakresie praktyki i wykładni). W zależności od potrzeb zespół będzie wspierał również KPZK przy ocenie konkretnych propozycji zmian w planowaniu przestrzennym.* Przewodniczącym zespołu został dr hab. Maciej J. Nowak prof. ZUT, kierujący zespołem w merytorycznej koordynacji z prof. Tadeuszem Markowskim. Członkami zespołu zostali przedstawiciele zróżnicowanych perspektyw powiązanych ze sferą prawno-urbanistyczną: prof. dr hab. Tomasz Bąkowski, dr Małgorzata Blaszkę, mec. Jacek Brudnicki, mgr Michał Ciesielski, dr mec. Joanna Dziedzic- Bukowska, dr hab. Dominik Drzazga, dr Anna Fogel, dr hab. Renata Giedych, dr Adam Kowalewski, prof. dr hab. Piotr Lorens, dr Magdalena Michalak, dr hab. Łukasz Mięka prof. UAM, dr Andrzej Nałęcz, mec. Marta Oryl, dr hab. Anna Ostrowska, prof. dr hab. Krystyna Solarek, dr hab. Jakub Szlachetko, dr Anna Aneta Tomczak oraz dr hab. Igor Zachariasz, prof. UEK.

Zespół zorganizował dwa rodzaje posiedzeń. Tematem czterech posiedzeń były zaplanowane wcześniej zagadnienia. Do przedstawienia wystąpień zaproszono wybranych członków zespołu.

Tezy referentów były każdorazowo w sposób pogłębiony przeanalizowane w ramach dyskusji. Tematy posiedzeń dotyczyły kolejno:

- zasad i celów systemu planowania przestrzennego;
- problemów systemu planowania przestrzennego występujących na pograniczu sfery prawnej oraz sfery środowiskowo-przyrodniczej i kulturowej;
- sposobów, kryteriów i celów klasyfikacji systemów planowania przestrzennego różnych państw;
- głównych problemów prawa zagospodarowania przestrzennego z perspektywy gminnej.

W posiedzeniach zespołu brali aktywny udział również inni członkowie Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, a także inni zaproszeni naukowcy. Ostatnie ze wskazanych posiedzeń zespołu było otwarte, skierowane również do przedstawicieli urzędów gmin (ambicją zespołu jest też podjęcie szerszej dyskusji, przekładającej się na praktyczne wnioski). Drugi rodzaj posiedzeń zespołu to te organizowane wspólnie z innymi zespołami zadaniowymi Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Przykładem może być posiedzenie z lutego 2022 r., dotyczące kierunków zmian w systemie planowania przestrzennego.

Rozdziały zawarte w prezentowanej publikacji dotyczą zagadnień podejmowanych w ramach pierwszej grupy posiedzeń zespołu. Rozdziały pierwszy, drugi, czwarty i piąty zostały opracowane na podstawie wygłoszonych referatów i dyskusji. Tak należy je odbierać: referenci i autorzy ciekawych wypowiedzi musieli wypracować wspólny, interdyscyplinarny (i tym samym kompromisowy pod względem niektórych ocen lub sformułowań) materiał. Jednocześnie wyrażają pełną świadomość, że niektóre fragmenty zwłaszcza z perspektywy poszczególnych dyscyplin zasługują na osobne analizy. Niemniej, głównym celem publikacji było wypracowanie interdyscyplinarnej płaszczyzny dyskusji. Odpowiedzialność za ewentualne niespójności z kanonem danej dyscypliny ponoszą więc nie poszczególni Autorzy, ale koordynujący prace pierwszy autor (Maciej Nowak).

W rozdziale pierwszym określono możliwe podejścia do zasad i celów planowania przestrzennego (T. Bąkowski, P. Lorens, A. Ostrowska, T. Markowski, M. Nowak, P. Śleszyński, I. Zachariasz, J. Dziedzic-Bukowska, A. Fogel, A. Nałęcz, Z. Tokarzewska-Żarna, M. Blaszcze). Konieczne wydaje się bowiem określenie, czy z perspektywy odmiennych dyscyplin i punktów widzenia możliwe wydaje się wspólne do nich podejście i przynajmniej, w jakimś zakresie, wspólne ich rozumienie. W rozdziale drugim odniesiono się do zakresu tematycznego, w którym rozbieżności wynikające z odmiennych punktów widzenia są najbardziej zauważalne: sfer środowiskowo-przyrodniczej i kulturowej (M. Nowak, R. Giedych, A. Tomczak, J. Brudnicki, T. Markowski, B. Szulczewska, A. Kowalewski, D. Drzazga, M. Blaszcze). Podjęto próbę zdiagnozowania problemów na pograniczu tych sfer oraz wykładni prawnej. Rozdziały trzeci (M. Nowak) i czwarty (I. Zachariasz, J. Szlachetko, M. Nowak) dotyczą porównań z systemami planowania przestrzennego innych państw. Obejmuje to zarówno charakterystykę kryteriów możliwej klasyfikacji, jak również konkretnych studiów przypadków. Wydaje się, że niniejsze zagadnienia wciąż w zbyt małym zakresie stanowią punkt odniesienia dla krajowych analiz. W rozdziale piątym (M. Nowak, J. Dziedzic-Bukowska, M. Oryl, M. Ciesielski, A. Nałęcz) scharakteryzowano wybrane problemy dotyczące planowania przestrzennego na szczeblu gminnym i zastanowiono

się nad ich szerszą, systemową oceną. Osobną rolę odgrywa rozdział szósty (T. Markowski), w którym przedstawiono istotne wyzwania dla systemu planowania przestrzennego. Wyzwania te wynikają z odmiennych niż prawna perspektyw. Niemniej, w aktualnej sytuacji bardzo ważne i potrzebne wydaje się uzupełnianie tych perspektyw. To rozwiązania prawne (i sposób ujęcia tych rozwiązań) powinny w pewnej części stanowić adekwatną odpowiedź.

Autorzy wyrażają nadzieję, że publikacja przyczyni się do dyskusji na temat dalszych kierunków związanych z integracją sfery prawnej i (szeroko rozumianej) sfery urbanistycznej. Niniejszy kierunek wydaje się bardzo potrzebny, ułatwiający kompetentną odpowiedź na pojawiające się problemy i wyzwania.

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 sądowno-administracyjnych. Problemem jest bowiem to, że obecnie często organy administracji publicznej (zwłaszcza organy gmin) oraz sądy mają (nie zawsze z własnej winy) problem z przekonywującym 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.

Rozdział 2

CELE ZWIĄZANE Z OCHRONĄ ŚRODOWISKA I DZIEDZICTWA KULTUROWEGO A PRAWNE UWARUNKOWANIA PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Wprowadzenie

Dyskusja nad systemami gospodarki przestrzennej obejmuje zróżnicowane zagadnienia i sfery tematyczne. Nie budzi wątpliwości, że występuje poważna potrzeba integracji tych zróżnicowanych sfer, obejmującej także godzenie odmiennych punktów widzenia. Optymalne zagospodarowanie przestrzeni musi być oparte m.in. na zrozumieniu potrzeb i wyzwań z zakresu ochrony środowiska i przyrody, a także potrzeb związanych z dziedzictwem kulturowym. To od poprawnego zdefiniowania priorytetów środowiskowo- przyrodniczych w dużym zakresie zależy jakość przestrzeni.

Relacje dotyczące ochrony środowiska i przyrody i planowania przestrzennego można rozumieć na różne sposoby (w zależności od specyfiki uwarunkowań danego kraju lub części świata). Z jednej strony może się to sprowadzać do samej ochrony konkretnych walorów środowiskowo-przyrodniczych [Rothwell *et al.* 2015]. W polityce przestrzennej będzie to powiązane z ograniczaniem w danych miejscach możliwości zabudowy, jak również np. powstrzymaniem suburbanizacji. Z drugiej strony jednak warto zwrócić uwagę na bardziej pogłębiony wymiar działań. Polega on na dbałości o walory środowiskowo-przyrodnicze poszczególnych terenów, a nawet ich rozwój. Dyskusja ta nabiera szczególnego znaczenia przy okazji pandemii COVID-19, kiedy to poszerzanie terenów zielonych, wzmacnianie roli zielonej infrastruktury, stanowią jeden z częściej zgłaszanych postulatów [Lee 2020; Magazzino *et al.* 2020; Moraci *et al.* 2020; Grofelnik 2020]. Ważny wydaje się również kontekst coraz silniej promowanych w poszczególnych krajach odnawialnych źródeł energii. Ich wdrożenie do systemów planowania przestrzennego musi być również oparte na umiejętnym odniesieniu do uwarunkowań środowiskowo-przyrodniczych [Kurek 2018; Teschner, Alterman 2018; Asarpota, Nadin 2020; Śleszyński *et al.* 2021]. Osobnego ujęcia wymaga powiązanie planowania przestrzennego i celów związanych z ochroną dziedzictwa. Z tej perspektywy priorytetowe

wydaje się zachowanie wartości kulturowych poszczególnych terenów. W tym zakresie należy również wyodrębnić istotne możliwe konflikty przestrzenne między procesem inwestycyjnym a wymogami ochrony dziedzictwa. Dylematy mogą występować zarówno w sferze ochrony większych obszarów (obejmowanych np. miejscowych planem zagospodarowania przestrzennego), jak też elementów punktowych.

W planowaniu przestrzennym kluczowa jest skala lokalna. To treść lokalnych narzędzi polityki przestrzennej przesądza o możliwościach zagospodarowania przestrzeni. Dotyczy to również aspektu środowiskowo-przyrodniczego. Celem tego rozdziału jest określenie możliwych płaszczyzn relacji między planowaniem przestrzennym z jednej strony a ochroną środowiska i przyrody oraz ochroną dziedzictwa z drugiej.

1. Problemy powiązania ochrony środowiska i przyrody oraz planowania przestrzennego w Europie

Systemy gospodarki przestrzennej w Europie są wzajemnie mocno zróżnicowane [Greiving, Fleischauer 2010]. Niektóre – bardziej elastyczne, inne – bardziej restrykcyjne. Nie zmienia to jednak faktu, że właściwie w każdym z państw pewnego doprecyzowania wymaga relacja celów ochrony środowiska i przyrody z celami planowania przestrzennego. Wykonanie tego zadania może stanowić jedną z form realizacji Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej 2030 (Agenda 2020), zwłaszcza ujętego w niej paradygmatu „Zielonej Europy”. Postulaty sformułowania przynajmniej wspólnej wizji dla rozumianej szerzej europejskiej polityki przestrzennej są już zgłaszane od dłuższego czasu. Autorzy wskazują, że Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego wymaga doprecyzowania w ujęciu krajowym i regionalnym celów i uwarunkowań planowania [Rivolin, Faludi 2006].

Relacja ochrony środowiska i przyrody oraz celów planowania przestrzennego może być rozumiana szeroko. Z jednej strony będzie się odnosić do zróżnicowanych uwarunkowań i wyzwań środowiskowych i przyrodniczych w różnych państwach. Z drugiej strony będzie chodzić o kontekst instytucjonalny: jak zmieścić w planach zagospodarowania przestrzennego (i innych dokumentach planistycznych) wybrane priorytety w taki sposób, aby były one wzajemnie zintegrowane. W tym ostatnim wymiarze chyba najbardziej uniwersalnym punktem odniesienia dla różnych państw jest Ocena Oddziaływania na Środowisko i Strategiczna Ocena Oddziaływania na Środowisko. Podstawową koncepcję opracowano w Stanach Zjednoczonych [Josimovic *et al.* 2021]. W wymiarze europejskim wspólne ramy prawne określono w skali Unii Europejskiej. W literaturze podkreśla się ścisły związek, dzięki któremu wyniki Ocen Oddziaływania na Środowisko stanowią podstawę do treści konkretnych planów zagospodarowania przestrzennego, a nawet ograniczania konfliktów przestrzennych [*ibidem*]. Strategiczna Ocena Oddzia-

ływania na Środowisko ma determinować również zakres usług ekosystemowych w planowaniu przestrzennym [Vasquez *et al.* 2019]. Praktyka konkretnych krajów (np. Niemiec) dowodzi jednak, że wskazane założenia nie zawsze się sprawdzają, a faktyczna rola Ocen Oddziaływania na Środowisko jest niewystarczająca [Rehhausen *et al.* 2018]. Vasquez *et al.* [2019] akcentują zwłaszcza rolę wyceny i modelowania przestrzennego przy Ocenie Oddziaływania na Środowisko, a Kenig-Witkowska [2020] – kontekst zagrożeń związanych z poważnymi awariami. Osobny nurt dotyczy przełożenia Ocen Oddziaływania na Środowisko na efektywność systemu informacji przestrzennej. Zwłaszcza w tym kontekście diagnozuje się w różnych krajach rozbieżności w danych [Lombardini 2016; Zwirowicz-Rutkowska, Michalik 2016]. Dane dotyczące sfery ochrony środowiska i przyrody i dane dotyczące planowania przestrzennego nie są wzajemnie dostatecznie skorelowane. Trudno więc w sposób pogłębiony integrować sferę przestrzenną i środowiskową.

Zagadnienie relacji planowania przestrzennego i ochrony środowiska i przyrody jest różnie ujmowane w literaturze. Nie budzi wątpliwości zwłaszcza wpływ dużych inwestycji, jak też obszarów miejskich na środowisko [Rothwell *et al.* 2015]. Cowell, Fischer i Jackson [2021] wskazują, że wiele istotnych celów środowiskowych jest nieujętych w celach planowania przestrzennego. Zdaniem autorów potrzebne jest szersze (co najmniej na szczeblach krajowych) zwrócenie uwagi na zużycie terenów zielonych, poszerzanie bioróżnorodności, przeciwdziałanie powodzi, ale również zebranie celów środowiskowych we wspólne ramy. Zdaniem Gustafsson, Hermelin i Smas [2019] sposobem na zrównoważenie środowiska powinno być strategiczne planowanie przestrzenne. Wymaga ono integracji polityk rozwoju [podobnie Lai *et al.* 2018]. Gonzalez *et al.* [2021] podkreślają znaczenie krajowej specyfiki oraz rolę partycypacji. Papageorgiou i Gemenetzi [2017] osadzają to w kontekście zielonego planowania. Są jednak próby podejść bardziej szczegółowych. Fovargue *et al.* [2021] zauważają lukę badawczą przy dyskusji o roli planów zagospodarowania przestrzennego w kontekście zwiększania dostępności wody i niepewności klimatycznej, a Zach *et al.* [2019] – przy określaniu ram planistyczno-środowiskowych dla strategii ciepłownictwa.

Lombardini [2016] zauważa, że główną funkcją planu zagospodarowania przestrzennego jest przekształcenie terytorium przez formalno-prawne przydzielenie różnych sposobów użytkowania gruntów. Ocena środowiskowa wpływów i wyniku tego procesu musi być więc powiązana z całym systemem planowania przestrzennego. Segatto i Vitale [2020] wskazują w tym kontekście jako cel planowania przestrzennego, przyjęcie bardziej całościowego spojrzenia na rozwój danego obszaru. Mascarenhas *et al.* [2015] zweryfikowali portugalskie dokumenty planistyczne, stwierdzając niski poziom integracji zagadnień związanych z usługami ekosystemowymi i Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko w polityce przestrzennej. Semancikova *et al.* [2020] przeprowadzili ciekawe badania dotyczące strategicznych dokumentów politycznych i ochrony środowiska w Czechach. Na podstawie badań stwierdzili nieadekwatność i brak koordynacji sformułowań przestrzennych i środowiskowych w zakresie podejścia do *framing fragmentation*. Carreira *et al.* [2017] przebadali ocenę obywateli udziału społecznego w planowaniu przestrzennym i środowiskowym w Portugalii.

2. Podstawowy kontekst prawny ochrony środowiska oraz ochrony dziedzictwa i zabytków w polskim systemie planowania przestrzennego

Przykład Polski w znacznym zakresie potwierdza powyższe diagnozy. Kluczowa w planowaniu przestrzennym jest w Polsce skala lokalna. Instrumentami polityki przestrzennej w gminach są:

- studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego to dokumenty obowiązkowe dla każdej gminy. Nie są one źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Powinny zawierać jedynie koncepcję lokalnej polityki przestrzennej. W praktyce bardzo często te dokumenty mają niski poziom przygotowania [Nowak 2020]. Są ogólnikowe albo nieumiejętnie definiują priorytety polityki przestrzennej. Drugi rodzaj instrumentów polityki przestrzennej to miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. One nie muszą być uchwalane (decyzja o ich uchwaleniu dla danego terenu należy do władz gminnych). Jeżeli jednak zostaną uchwalone – stanowią akt prawny, z konkretnymi obowiązkami i zakazami dla właścicieli nieruchomości/inwestorów. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalono dla ponad 30% powierzchni Polski [Śleszyński *et al.* 2018]. Jeżeli na danym obszarze plan nie został uchwalony, jego odpowiednikiem jest decyzja administracyjna – decyzja o warunkach zabudowy. Należy ją ocenić jako szkodliwą z perspektywy ochrony i kształtowania ładu przestrzennego [Kowalewski 2019].

Zagadnienia środowiskowo – przyrodnicze są ujmowane w dwóch wskazanych

Zagadnienia środowiskowo-przyrodnicze są ujmowane w dwóch wskazanych instrumentach na różne sposoby. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powinny definiować kierunki ochrony środowiska i przyrody w gminie. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego powinny określać zasady ochrony środowiska i przyrody – wiążące dla inwestorów/właścicieli nieruchomości. Powiązanie treści studiów i planów z wymiarem środowiskowo-przyrodniczym odbywa się w polskim systemie w następujący sposób:

- przez Strategiczną Ocenę Oddziaływania na Środowisko [Mickiewicz *et al.* 2012];
- przez prowadzoną w gminie analizę ekofizjograficzną [Niewiadomski 2018];
- przez wymóg uwzględniania w aktach planistycznych regulacji dotyczących form ochrony przyrody oraz wytycznych ochrony ziemi, wód, powietrza, ochrony przed hałasem, itd. [Mickiewicz *et al.* 2012].

W systemie występują jednak następujące problemy:

- zróżnicowanie terminologiczne celów środowiskowo-przyrodniczych, celów urbanistycznych i celów prawnych skutkujących brakiem pełnego ujmowania tych pierwszych w aktach przestrzennych [Szulczewska *et al.* 2020];

- brak precyzji w zakresie celów środowiskowo-przyrodniczych ujętych w aktach planistycznych [Giedych 2018];
- zbyt szerokie prawa właścicieli nieruchomości co skutkuje problemami przy wprowadzaniu ograniczeń w zagospodarowaniu przestrzennym, perspektywy środowiskowo-przyrodniczej [Fogel 2020].

W związku z powyższym, za kluczowe przy analizie aktów planistycznych można uznać dokonanie klasyfikacji postanowień środowiskowo-przyrodniczych aktów planistycznych z punktu widzenia:

- kluczowych definiowanych celów środowiskowo-przyrodniczych w lokalnej polityce przestrzennej;
- zakresu tych celów;
- stopnia ograniczeń w zagospodarowaniu terenu.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w *studium* uwzględnia się uwarunkowania wynikające ze stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego. Z kolei, zgodnie z ust. 2 pkt 3, w *studium* określa się obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk. Największe pole manewru jest zawarte w części kierunkowej *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*. Jak wskazuje Szulczewska [2018: 176] rola planisty w takim zakresie może ograniczyć się do wyznaczenia sieci ekologicznej na danym obszarze, ale już nie do wprowadzania ograniczeń w zagospodarowaniu (a nawet wprowadzenie takowych nie wywołuje żadnych bezpośrednich skutków – co zresztą stanowi pewien problem systemowy). W pewnym zakresie niedookreślony jest również zakres zasad ochrony środowiska i przyrody w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to zwłaszcza określenia przesłanek, w których względy środowiskowo-przyrodnicze uwzględniają możliwość ingerencji planistycznej w sferę prawa własności nieruchomości. Mniejsze wątpliwości natury formalnej może powodować określenie w planach wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej.

Z perspektywy ochrony dziedzictwa i zabytków, kluczowymi, brany pod uwagę regulacjami będą:

- Art. 15 ust. 2 pkt 4 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, zgodnie z którym obligatoryjnym elementem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej. Zgodnie z *Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, postanowienia te powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;
- Art. 18 i 19 *Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*. Określają one, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się krajowy

program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, zapewnienia im ochrony przy realizacji inwestycji oraz przywracania zabytków do jak najlepszego stanu, a także ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami. W szczególności należy uwzględnić ochronę zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków (i ich otoczenia), innych zabytków nieruchomości ujętych w gminnej ewidencji zabytków oraz parków kulturowych. W tej *ustawie* zawarte są również inne przepisy często powoływane w orzeczeniach dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w których postanowienia planów miejscowych powielają lub modyfikują ich treść (w szczególności dotyczy to przepisów zawartych w art. 31 i art. 36 wskazanej ustawy).

Podobnie, jak np. w związanej ze środowiskowym wymiarem polityki przestrzennej można wyróżnić wiele postulatów, które należałoby w konkretnych narzędziach polityki przestrzennej (zwłaszcza miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego) uwzględnić. Pojawia się pytanie o ograniczenia dla tych postulatów. Już Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 października 2007 r. (K 20/07, LEX nr 322145) podkreślił, że ograniczenia prawa własności zabytków są dopuszczalne w ramach ochrony wolności innych osób, do korzystania z dóbr kultury. W doktrynie jednoznacznie podkreśla się, że wartości kulturowe są uznane za wysoko cenione w procesach planowania [Zalasińska, Bąkowski 2009; Fogel 2020]. Rola administracji publicznej ma się sprowadzać do identyfikacji przedmiotu ochrony.

Wśród kluczowych uwarunkowań prawnych dotyczących analizowanego stanu faktycznego należy również uwzględnić przepisy *Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*. W tym miejscu wskazano na najbardziej istotne w analizowanym kontekście. Zgodnie z art. 19 ust. 1 w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się m.in. ochronę zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia, innych zabytków nieruchomości znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, a także parków kulturowych.

W art. 31 ust. 2 przesądzono, że zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny. Pokryć koszty badań archeologicznych musi podmiot zamierzający realizować:

- 1) roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków;
- 2) roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego.

Z kolei w art. 36 określono zakres prac wymagających pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Już na tym etapie należy wskazać, że to właśnie przedmiotowe

regulacje stanowiły punkt odniesienia przy okazji oceny treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W literaturze przedmiotu można zauważyć wyrażane oceny, zgodnie z którymi obecna formuła miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest niewystarczająca dla pełnej realizacji potrzeb, które pojawiają się w sferze ochrony dziedzictwa kulturowego. Jak wskazuje U. Myga-Piątek, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego brakuje uwzględnienia szerszych walorów przestrzennych, przy zbyt częstym uwzględnianiu skali jedynie poszczególnych obiektów (a już nie ich szerszego otoczenia). Brakuje również dbałości o potencjalne konsekwencje rekomendowanych w planach działań [Myga-Piątek, Nowak 2020]. A. Tomczak natomiast wskazuje na następujące problemy w tym zakresie:

- problemy z wyznaczeniem ochrony wokół budynku/obiektu zabytkowego (brak dostatecznej precyzji ustawowej) – zakres granic możliwego objęcia formą ochrony w postaci wpisu do rejestru zabytków widoku na zabytek;
- wyznaczenie „strefy buforowej” ważnej z perspektywy ochrony światowego dziedzictwa;
- zastosowanie adekwatnych zasad zagospodarowania terenów wokół zabytków – adekwatność zastosowania ustaleń „miękkich” i „twardych” (te ostatnie to przede wszystkim zakazy wznoszenia określonych obiektów);
- proces planistyczny prowadzony zazwyczaj wyłącznie na podstawie przesądzeń liniowych lub punktowych [Tomczak 2018].

3. Ochrona środowiska i przyrody a planowanie przestrzenne – analiza szczegółowych problemów

Zagadnienia dotyczące roli ochrony środowiska i przyrody w kontekście planowania przestrzennego (zwłaszcza prawnych uwarunkowań planowania przestrzennego) należy oceniać jako bardzo szerokie, wielopłaszczyznowe i zróżnicowane. Można wyodrębnić kilka podstawowych płaszczyzn. Z perspektywy prawnej mogą one stanowić odzwierciedlenie poszczególnych ustaw (choćby problemy z nimi związane bywają bardziej zróżnicowane) i dotyczyć:

- przełożenia zasad ochrony środowiska do aktów planistycznych, w szczególności do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- relacji regulacji prawnych dotyczących form ochrony przyrody i regulacji dotyczących aktów planistycznych, w tym rozbieżności instytucjonalne i terminologiczne;
- oceny oddziaływania na środowisko a przepisy dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego.

We wszystkich tych przypadkach przede wszystkim brakuje zintegrowanego ujęcia. Z perspektywy planowania przestrzennego przepisy dotyczące środowiska i przyrody są czynnikiem zewnętrznym – odgrywającym istotną rolę, ale wymagającym dostosowania do terminologii związanej z planowaniem przestrzennym. Z kolei z perspektywy poszczególnych ustaw dotyczących ochrony środowiska i przyrody analogicznie wygląda rola przepisów związanych z planowaniem przestrzennym. Ten brak koordynacji ustaw stanowi przykład szerszego problemu – braku koordynacji sfery środowiskowej i przyrodniczej ze sferą prawnoprzestrzenną w polskim systemie planowania przestrzennego.

Powyższe można odnosić do zróżnicowanych obszarów, w tym również do obszarów miejskich. Także w tym ujęciu warto rozważyć, czy planowanie miejscowe może być skutecznym narzędziem ochrony przyrody. Po analizie należy stwierdzić rozluźnienie związków między planowaniem przestrzennym a ochroną przyrody. Z perspektywy przyrodniczej wynika to z niestabilności przepisów i niskiej skuteczności w zakresie ich egzekwowania. Przepisy, które powinny chronić wartości przyrodnicze, robią to w stopniu niezadowalającym i długookresowo niestabilnym. Dodatkowo, częste zmiany przepisów prawnych w takim ujęciu stawiają pod znakiem zapytania trwałość obszarów chronionych. Osobny problem to niedostosowanie celów i zasad ochrony do uwarunkowań lokalnych, dotyczących przede wszystkim terenów zurbanizowanych. Brakuje koordynacji działań między sferą planistyczną oraz sferą ochronną. W szczególności brakuje w tym kontekście instrumentów kształtujących przestrzeń zwłaszcza w ramach lokalnych form ochrony przyrody. Skutkuje to ograniczoną możliwością eliminacji zagrożeń zewnętrznych. Najważniejszym przykładem będzie sposób wykorzystywania planów zagospodarowania przestrzennego, w tym niewielki stopień pokrycia nimi powierzchni kraju. Fakultatywność planów utrudnia ochronę, chociażby w zakresie utrzymania korytarzy ekologicznych. Wątpliwości budzi również obecna formuła miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ograniczona jest w nich rola zadań ochronnych, sprowadzanych głównie do kwestii pielęgnacji terenów. Same ustalenia do planów zagospodarowania przestrzennego i studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (zawarte w innych aktach) mają charakter postulatyczny i są bardzo niekonkretne. Występują również braki w sferze koordynacji – np. pomiędzy granicą danej formy ochrony przyrody wyznaczaną w planie zagospodarowania przestrzennego a ostatecznym ukształtowaniem. Przekłada się to na zakres ograniczeń planistycznych – często nieadekwatny do potrzeb (ale również samych granic form ochrony przyrody). Brakuje również możliwości różnicowania reżimów ochrony w przestrzeni – lokalne formy ochrony przyrody są obszarami jednorodnymi. Jest to szczególnie problematyczne w sytuacji, gdy niektóre z tych form zajmują bardzo dużą powierzchnię. Plany zagospodarowania przestrzennego raczej więc uwzględniają, a nie kształtują obszary chronione. Przeważnie nie występuje tu płynne przejście między wprowadzanymi zakazami a próbą ich przełożenia w jakimś zakresie w aspekcie przestrzennym. Poza tym bardzo często plany prosto odwołują się do przepisów odrębnych (które same w sobie również niczego nie stanowią, stanowiąc podstawę do wprowadzania do planów przepisów faktycznie o roli informacyjnej). W konsekwencji występuje deficyt standardów dotyczących zakresu planów dla form ochrony przyrody (zwłaszcza lokalnych).

Przy formach ochrony przyrody kojarzonych zazwyczaj jako mniejsze powierzchniowo (np. użytkach ekologicznych) występują również przypadki odmienne od tej reguły. Czasem tego rodzaju ograniczenia mogą być zresztą celowo wykorzystywane przez władze gminne w celu pominięcia planistycznego obszarów kontrowersyjnych i problematycznych. Brakuje również istotnych przesłanek do wskazywania czynnej ochrony dla form ochrony przyrody w skali lokalnej. Można je ustanawiać, ale nie ma takiego obowiązku oraz wytycznych odnoszących się do sposobu udostępniania. Warto również zwrócić uwagę na kwestię ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi. O ile dla części form ochrony można wyodrębnić opcjonalnie otulinę, o tyle możliwość taka nie występuje w przypadku lokalnych form ochrony przyrody. Jedynie czasami można wyodrębnić postanowienia planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów otaczających wskazane lokalne formy, które przynajmniej częściowo sprzyjają takiej ochronie.

Ważnym problemem jest słabe wyeksponowanie funkcji społecznej form ochrony przyrody. Często się ją postrzega jako ograniczoną tylko do edukacji i podnoszenia świadomości ekologicznej. Ograniczenia w tym zakresie skutkują słabszym udostępnianiem terenów wartościowych przyrodniczo w miastach. W konsekwencji korzystanie z nich np. na cele rekreacyjne odbywa się w spontaniczny, niesterowany sposób.

4. Ochrona dziedzictwa kulturowego a planowanie przestrzenne – analiza szczegółowych problemów

Relacje między ochroną dziedzictwa a prawnymi uwarunkowaniami planowania przestrzennego wymagają odniesienia przynajmniej do dwóch aktów prawnych: *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oraz *Ustawy o ochronie zabytków*. Ta ostatnia określa, że zabytek musi mieć wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Dyskusja o zabytkach wiąże się z dyskusją o krajobrazie kulturowym, układzie urbanistycznym, cmentarzach, zespołach, różnego rodzaju obiektach architektonicznych i budowlanych. O zabytkach można mówić zarówno w skali urbanistycznej, jak też architektonicznej – obie są bardzo istotne przy konstrukcji planów zagospodarowania przestrzennego. Skala urbanistyczna wiąże się z otoczeniem zabytków, które można postrzegać zarówno w ekspozycji biernej, jak i czynnej – wszystkie te elementy mają znaczenie przy formułowaniu postanowień planów. W dokumentach planistycznych w zakresie ochrony obszarowej mamy do czynienia z różnego rodzaju formami związanymi z ochroną zabytków: pomnikami historii, parkami kulturowymi i obszarami wpisanymi do rejestru. Pomniki historii, wskazywane w dokumentach planistycznych, to forma ustanawiana na szczeblu centralnym i wiąże się z prestiżem danego miejsca (stanowią m.in. podstawę do wpisywania obszarów o wartościach historycznych na listę UNESCO). Parki kulturowe, ustanawiane na poziomie samorządu gminnego/miejskiego

mogą być bardzo ważne z perspektywy planistycznej. Można bowiem dla nich przygotować plan ochrony. Niestety, formy takie nie są w Polsce zbyt popularne. Powiązanie parku kulturowego z planem ochrony jest bezpośrednie. Możliwe jest również kształtowanie w tych planach obiektów małej architektury. Z kolei obszary wpisane do rejestru zabytków polegają m.in. na szerszym oddaniu pewnych ocen związanych z ochroną konserwatorską, konserwatorowi ochrony zabytków.

Zróżnicowane formy ochrony zabytków mogą się w poszczególnych planach zagospodarowania przestrzennego zająć i w tym ujęciu problemem i wyzwaniem jest także ujęcie planów, aby odnosiły się do różnych sformułowań w sposób niewykluczający i niepowielający specyfiki (też obszarów ewidencyjnych, stref konserwatorskich, czy indywidualnych elementów zagospodarowania). Samo przesądzenie w planie zagospodarowania przestrzennego o ograniczeniach w zabudowie, zawsze musi mieć oparcie w dokumentacji planistycznej. Dobre ujęcie dokumentacji planistycznej dotyczącej analizowanych zagadnień wymaga pogłębionej współpracy osób posiadających wiedzę konserwatorską i urbanistyczną. W kartach konserwatorskich pojawiają się zawsze elementy związane z przyszłą treścią planu zagospodarowania przestrzennego – odniesienia do bryły budynku, gabarytu, wysokości, wymiarów pionowych i poziomych, dachów oraz elewacji. Chodzi o możliwie najszersze rozpoznanie substancji zabytkowej i uzasadnienie przyjętych rozwiązań. Wyzwaniem jest także wypracowanie dokumentacji, aby znajdowała odpowiednie przełożenie na (również prawne) rozwiązania planistyczne.

Bardzo istotne są również w tym kontekście z perspektywy urbanistycznej elementy ujęte w ewidencji zabytków – zarówno punktowe, jak i obszarowe. Ewidencja stanowi element inwentarzowy, wyzwaniem pozostaje właściwa identyfikacja tego inwentarza i poprawne od strony prawnej ujęcie w prawie lokalnym. Podkreślenia wymaga, że postanowienia planów mogą odnosić się zarówno do ewidencji zabytków, ale także do obszarów, budynków, obiektów nawet w ewidencji nieujętych, jednak posiadających dużą wartość. Bardzo zróżnicowane są postanowienia planistyczne dla obiektów objętych ochroną rejestrową oraz obiektów tylko wpisanych do ewidencji lub posiadających wartości konserwatorskie. W tym pierwszym przypadku planista ma prawo tylko wskazać określony zabytek. Natomiast przy ewidencji obszarowej i punktowej sądy narzucają obowiązek bardzo ścisłego zdefiniowania elementów ochronnych. Zwłaszcza w tych przypadkach sformułowania planistyczne muszą być szczególnie precyzyjne i szczególnie poważne mogą być skutki wykroczenia poza normy ustawowe. Bardzo często w wyrokach sądów administracyjnych podnosi się, że pewne przesądzenia zawarte w planach nie mają potwierdzenia w postaci przeprowadzonej wcześniej analizy. Żeby unikać takich sytuacji należy przeprowadzać szczegółową diagnozę ewolucji terenu. Podobnie, bardzo trzeba uważać przy wyznaczaniu w planach stref buforowych zabytków. Szczęólnego uwzględnienia wymagają uprawnienia właścicieli nieruchomości. Myślenie o podejściu strefowym w planowaniu przestrzennym musi zawsze łączyć się z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Trzeba uwzględnić kilka wytycznych. Przede wszystkim należy zweryfikować wpływ ingerencji na prawo własności działek przyległych. Ponadto należy ocenić przyczynę dokonanej ingerencji – w przypadkach dotyczących ochrony zabytków można ją w miarę łatwo

uzasadnić, zwłaszcza, jeżeli jest dobrze sporządzona dokumentacja planistyczna. Trzeba też pamiętać o tym, dlaczego innemu dobru nadano priorytet nad prawem własności. Trzeba też opierać się na proporcjonalności osiągnięcia założonego celu.

Z perspektywy prawnej należy zauważyć, że bardzo dużo miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest podważanych na szczeblu wojewódzkich sądów administracyjnych właśnie przez błędne ustalenia w zakresie ochrony konserwatorskiej. Problem ten występuje w skali ogólnopolskiej. Powtarzają się błędy w planach polegające na wprowadzaniu dodatkowych kompetencji dla wojewódzkich konserwatorów zabytków (np. w zakresie dokonywania uzgodnień inwestycji). Podkreślenia wymaga, że wskazane postanowienia znajdują się również w planach, które do tej pory nie zostały zaskarżone. Warto podkreślić, że presja dotycząca rozszerzenia kompetencji konserwatorów pojawia się nie tyle w samych gminach, ile w urzędach konserwatorskich. Wynika z dobrych intencji – zapewnienia szerokiego wpływu na walory kulturowe przestrzeni. Jest to bardzo dobra ilustracja problemów na styku perspektywy kulturowej i prawnej. Z różnych perspektyw zauważa się pewne niedopowiedzenia między tymi sferami, a z perspektywy kulturowej zauważalne jest odczucie, że nie wszystkie cele związane z ochroną zabytków są w obecnej formule realizowane. Stąd biorą się wskazane próby – podważane z perspektywy formalnoprawnej. Bariery występują więc po obu stronach – zarówno konserwatorów (wymuszających nieadekwatne z perspektywy prawnej postanowienia), jak też gmin (nie posiadających często niezbędnych kompetencji z zakresu zagadnień ochrony zabytków). Prowokuje to zróżnicowane błędy i zupełne zróżnicowanie obu perspektyw. Trzeba też dodać, że w części planów dochodzi również do powtórzenia regulacji ustawowych – co jest także niedopuszczalne.

Wyzwaniem pozostaje więc to, żeby w porozumieniu z urbanistami i architektami wypracować taką nomenklaturę i taki sposób formułowania wytycznych konserwatorskich, żeby możliwie zredukować ryzyko zakwestionowania przyjętych ustaleń planistycznych. O ile kiedyś podstawowym problemem było przełożenie opracowań studialnych na sferę prawną, o tyle obecnie przede wszystkim brakuje tego rodzaju opracowań. Opracowaniem, które w pogłębionych analizach powinno być kluczowym punktem odniesienia byłoby studium wartości kulturowych. W zasadzie od sporządzenia takiego dokumentu i jego bieżącej aktualizacji powinno się zaczynać myślenie o zapewnieniu ochrony konserwatorskiej w aktach planistycznych obiektów cennych kulturowo.

Kontekst prawny wymaga również zwrócenia uwagi na decyzję o wpisie do rejestru zabytków. Nie określa ona co do zasady zakresu ochrony konserwatorskiej, rozumianej jako pewne spektrum działań możliwych do wykonywania przy zabytku. Nie można tam wprowadzać żadnych rygorów konserwatorskich znanych z ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego. W decyzjach tych nie jest określone, w jakich sytuacjach konserwator ma udzielić pozwolenia, a w jakich nie i adresaci decyzji (właściciele/ posiadacze zabytków) nie są w stanie do końca rozeznaczyć się w swojej sytuacji prawnej. W konsekwencji może dojść do sytuacji, że z jednej strony będą występowały ograniczenia planistyczne, a z drugiej – kwestionowanie przez konserwatora zabytków możliwości takiej inwestycji właśnie na podstawie wpisu do rejestru zabytków. W orzecznictwie rozważano, która z tych perspektyw jest bardziej istotna, niemniej jednak nie udało się wypracować jednoznacznej odpowiedzi.

Podsumowanie

W rozdziale naświetlono kontekst relacji między sferą prawną, planistyczną a środowiskowo-przyrodniczą i kulturową. W literaturze przedmiotu wielokrotnie zauważa się te związki. Nie budzi wątpliwości, że instrumenty polityki przestrzennej w większości systemów muszą w jakimś (adekwatnym do ram prawnych) zakresie odpowiadać na to wyzwanie. Dodatkowy kontekst obejmuje zagadnienia związane z ochroną klimatu. Niemniej jednak w realiach polskiego systemu wciąż diagnozuje się nadmierną liczbę problemów i dylematów. Przekładają się one również na kontekst praktyczny, w tym sposób udzielania odpowiedzi na pojawiające się konflikty przestrzenne. Jednocześnie wciąż poważnym wyzwaniem pozostaje sposób uwzględnienia treści analiz i eksperckich postulatów w aktach planistycznych.

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 prawno-orzeczniczym 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 „zabezpieczania” 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).

Rozdział 4

SYSTEMY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W WYBRANYCH PAŃSTWACH EUROPEJSKICH. PRZEGLĄD ROZWIĄZAŃ

Wprowadzenie

W poprzednim rozdziale przedstawiono zakres możliwych zróżnicowań występujących przy porównywaniu konkretnych rozwiązań w systemach planowania przestrzennego. Powyższe (tak jak wskazano) nie przekreśla jednak zasadności omawiania regulacji występujących w poszczególnych krajach. Wręcz przeciwnie, należy to uznać za bardzo potrzebne, oczywiście przy zachowaniu pewnej metodologicznej ostrożności.

W związku z tym, w prezentowanym rozdziale odwołano się do konkretnych przypadków rozwiązań z zakresu planowania przestrzennego. Celowo są one zróżnicowane i obejmują różne kraje europejskie. W pierwszym rozdziale (przygotowanym przez I. Zachariasza) naświetlono podstawowe zasady dotyczące systemów planowania przestrzennego Anglii, Danii, Francji i Republiki Federalnej Niemiec. Kolejny rozdział (J. Szlachetko) obejmuje stanowiące częsty punkt odniesienia w dyskusji urbanistycznej opis ustroju metropolitalnego Londynu, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań dotyczących planowania przestrzennego. W trzecim rozdziale (M. Nowaka) przedstawiono wybrane zagadnienia dotyczące planów zagospodarowania przestrzennego w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. W podsumowaniu syntetycznie odniesiono się do przedstawionych zagadnień, podejmując próbę pogłębienia dyskusji na temat zróżnicowań systemów planistycznych i sposobu ich uwzględniania w polskiej dyskusji. Podkreślenia wymaga specjalna formuła rozdziału. Podstawą dla każdego z trzech wymienionych rozdziałów była inna publikacja. W każdym z nich można znaleźć pogłębione odwołania do poszczególnych publikacji. Można to potraktować jako swoiste raporty z badań (tym uzasadniona jest również ich ograniczona formuła, odsyłająca w szczególności do głównych publikacji), których dodatkowym walorem jest wspólne, porównawcze ujęcie.

1. Analiza wybranych systemów planowania przestrzennego w Europie Zachodniej Anglia – Dania – Francja – RFN

Rozdział opiera się na materiale zgromadzonym w trakcie realizacji projektu: *Nowy model urbanizacji w Polsce – praktyczne wdrożenie zasad odpowiedzialnej urbanizacji oraz miasta zwartego (NEWURBPACT)*, który był prowadzony od 2019 r. przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Uczelnię Łazarskiego oraz Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej w ramach strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych *Spółeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków (GOSPOSTRATEG)*. W badaniach tych, m.in. analizowano prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego: Anglii, Danii, Francji i RFN, w zakresie: (1) zasad ogólnych planowania i zagospodarowania przestrzennego, (2) opłat adiacencjnych, (3) systemu planów zagospodarowania przestrzennego, w tym w szczególności aktów planowania miejscowego, (4) przepisów dotyczących partycypacji społecznej w każdym z tych wskazanych państw².

Przeprowadzone badania wskazały, że w systemie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego każdego z ww. państw, istnieją rozbudowane przepisy dotyczące zasad ogólnych planowania i zagospodarowania przestrzennego, które stanowią wzorce kontroli sądowej ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego, zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym lub centralnym. Zasady te tworzą wymóg wykorzystywania w celach budowlanych przestrzeni już zabudowanych, przed otwieraniem terenów wolnych pod inwestycje budowlane, tym samym wprowadzają priorytet rewitalizacji i sanacji przestrzeni. I tak:

- W Anglii *Ustawa o planowaniu miast i wsi (Town and Country Planning Act)* nie formułuje wprost zasad czy wytycznych polityki przestrzennej, ale znajdują się one w Krajowych Wytycznych Polityki Przestrzennej (NPPF), wprowadzając m. in. ograniczoną swobodę zagospodarowania terenu, uznaniowość decyzji planistycznych (*plan-led system*) oraz zasady wywodzące się z koncepcji miast ogrodów.
- W Danii *Ustawa o planowaniu (Lov om planlægning)* wprowadza: (1) cele planowania przestrzennego, jak i (2) zasady zagospodarowania (a) wybrzeża morskiego, (b) Wielkiej Kopenhagi, (c) sieci sklepów detalicznych w przestrzeni.
- We Francji w *Kodeksie urbanistycznym (Code de l'urbanisme)* przyjęto regułę ograniczonej zdadności terenów do celów budowlanych (realizacji zabudowy na obszarach już zabudowanych), przy ściśle limitowanej możliwości zabudowy poza obszarami zabudowanymi (np. wprowadzono zakaz zabudowy wzdłuż głównych dróg), ponadto *Krajowe Uregulowania Urbanistyczne (Règlement*

² Chodzi zarówno o cechach obecnych terenów, jak i ich przydatności do przyjęcia nowego zagospodarowania o różnorodnym charakterze.

national d'urbanisme), uzupełniają katalog zasad, rozbudowując regułę ograniczonej zdatności terenów do celów budowlanych.

- W RFN federalne *Prawo porządku przestrzennego* (*Raumordnungsrecht*) wprowadza podstawowe zasady (*Grundsätze*) i cele (*Ziele der Raumordnung*) porządku przestrzennego, zobowiązując do budowlanego wykorzystania terenów już zabudowanych przed otwieraniem terenów wolnych pod zabudowę, a reguła ta znajduje także odzwierciedlenie i rozwinięcie w prawie planowania lokalnego, którego regulacje zawarte są w *Kodeksie budowlanym* (*Baugesetzbuch*) w postaci celów planowania zabudowy (*Ziele der Bauleitplanung*).

Analizowane systemy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego państw europejskich wprowadzają także zasadę finansowania kosztów budowy infrastruktury osiedleńczej przed podmioty odnoszące korzyści z przekształcenia terenów niezabudowanych w zabudowane w postaci opłat adiacenckich (infrastrukturalnych), które naliczane są od faktycznych kosztów budowy tej infrastruktury. System opłat adiacenckich, zapobiegający spekulacji gruntami na cele budowlane, uzupełniany jest także o rozwiązania pozwalające na umowne kształtowanie kosztów finansowania inwestycji infrastrukturalnych przy realizacji skomplikowanych projektów budowlanych lub, jak w przypadku Anglii, instrumenty nakazowe.

- W Anglii wykorzystuje się dwa podstawowe instrumenty zapewnienia finansowania kosztów infrastruktury przez podmioty prywatne odnoszące korzyści z przekształceń terenów na cele budowlane, tj. wspólnotową opłatę infrastrukturalną (*Community Infrastructure Levy*) i zobowiązania planistyczne (*Planning obligations*), nakładane na inwestora w związku z kosztami generowanymi przez przedsięwzięcie budowlane.
- W Danii istnieje system opłat lokalnych (na realizację dróg, wodociągów i kanalizacji, sieci energetycznych) oraz możliwość zawierania umów dotyczących rozwoju infrastruktury (*Udbygningsaftaler om infrastruktur*), warunkujących przeprowadzenie inwestycji.
- We Francji występuje cały system opłat adiacenckich: (1) opłaty ogólne – partycypacja w obszarach wspólnego zagospodarowania (ZAC) oraz (2) partycypacja w ramach miejskiego projektu partnerskiego (PUP), a także opłaty zindywidualizowane – partycypacja w szczególnym obiekcie wyposażenia publicznego (PEPE) oraz opłata za wykonanie infrastruktury własnej (REP).
- W RFN prawo planowania lokalnego wprowadza opłatę adiacencką (*Erschließungsbeitrag*), naliczaną odnośnie do budowy wskazanej w Kodeksie budowlanym rodzaju infrastruktury, jak i możliwość zawierania porozumień urbanistycznych (*städtebauliche Verträge*) w przypadku złożonych projektów budowlanych.

Systemy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego badanych państw mają spójny system aktów planowania ogólnego, zarówno na poziomie lokalnym, jak i ponadlokalnym, które koordynują planowanie specjalistyczne, podejmowane w odrębnych aktach prawnych (przesądżające lokalizację elementów infrastruktury osiedleńczej lub ochronę określonych terenów. Na poziomie lokalnym władztwo planistyczne wykonywane jest w postaci dwóch planów, ogólnego dla całej gminy (będącego aktem

wiążącym tylko władze publiczne), jak i planu, na podstawie którego realizowana jest zabudowa – nieco odmiennie wygląda system planów w Anglii, ze względu na możliwość odstępstwa od planu w procedurze wydawania pozwolenia planistycznego (*planning permission*).

- W Anglii podstawą spójnej polityki przestrzennej jest plan miejscowy (*local plan*), a wspólnoty mieszkańców mogą przyjmować plany sąsiedzkie (*neighbourhood plan*) – istnieją także rozbudowane specjalistyczne instrumenty planistyczne, jak np. korporacje zagospodarowania miejskiego.
- W Danii podstawą polityki przestrzennej jest plan komunalny (*Kommuneplan*), stanowiący m.in. podstawę sporządzenia planu miejscowego (*Lokalplan*), ale także pozwalający na odmowę wydawania zgód na przebudowę budynków, poza obszarami miast przeznaczonymi do zabudowy.
- We Francji istnieją dwa rodzaje aktów planistycznych, stosowane w zależności od wielkości gminy i jej zagospodarowania – miejscowy plan urbanistyczny (PLU)/ mapa gminna, które to w celach koordynacji przedsięwzięć planistycznych mogą być uzupełniane o plan spójności terytorialnej (SCOT).
- W RFN system aktów planowania lokalnego składa się z planu użytkowania terenów (*Flächennutzungsplan*), planu o charakterze strefowym oraz sporządzanych na jego podstawie planów zabudowy (*Bebauungspläne*), przy czym możliwe jest wydanie pozwolenia na budowę na obszarze intensywnej zabudowy, na zasadzie odbudowy, budynku, jego przebudowy czy uzupełnienia zabudowy.

Akty planowania przestrzennego w badanych państwach powstają w procedurze umożliwiającej szeroki udział podmiotów prywatnych, a ich udział traktowany jest jako realizacji, publicznych i prywatnych, praw podmiotowych. Realizacja tych praw gwarantowana jest koniecznością proporcjonalnego działania władz publicznych, przy określaniu zasad zagospodarowania przestrzeni. W tym celu kraje te wprowadziły szczególne rozwiązania pozwalające na skuteczną ochronę praw podmiotowych w procesie planistycznym. W Anglii funkcjonuje np. w prawie zwyczajowym „obowiązek uczciwości proceduralnej” (*duty of procedural fairness*), nakazujący wyważać interesy sporne. W Danii istnieje, podobnie jak w Polsce, możliwość składania uwag i wniosków, których nieuwzględnienie stanowić może podstawę skargi na plan do Rady Odwoławczej ds. Ochrony Środowiska i Przyrody. We Francji obowiązkowo dokonuje się z uczestnikami procesu uzgodnień (*concertation*) i badania opinii publicznej (*enquête publique*), a w RFN silnie rozbudowane są procesowe zasady wyważania interesów (*Abwägungsgebot*).

Przedstawione instrumenty pozwalają – w systemach badanych państw – na minimalizowanie ułomnego zagospodarowania przestrzeni oraz hamują dość skutecznie procesy rozlewania się miast. Polskie prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego we wskazanych zakresach wymaga dość głębokich zmian, tak aby można było dzięki nim sprawnie sterować procesami zabudowy i zapobiegać niepożądanym zjawiskom w przestrzeni.

2. Greater London Authority. Pozycja ustrojowa i funkcjonalna samorządu metropolitalnego ze szczególnym uwzględnieniem planowania przestrzennego³

Wielkim, dziejowym wręcz wyzwaniem stojącym przed władzami publicznymi Rzeczypospolitej Polskiej jest tzw. reforma metropolitalna. Prawodawca powinien – po dekadach zaniechań i zaniedbań – zmierzyć się z problematyką systemu zarządzania największymi miastami i ich obszarami funkcjonalnymi, zwanymi dalej łącznie: „metropoliami”. Nie wdając się w analizy historyczne czy historycznoprawne, w samej Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej, czyli w ciągu ostatnich 33 lat, opracowanych zostało kilkadziesiąt projektów ustaw metropolitalnych – systemowych lub fragmentarycznych [Szlachetko 2022], z których znaczna część zakończyła swój byt prawny na I sejmowym czytaniu. „Kłątwa I czytania” ciąży nad metropolitalnymi inicjatywami legislacyjnymi. Jedynie dwie z nich zakończyły się pozytywnym rezultatem (jeżeli za pozytywny rezultat uzna się fakt uchwalenia ustawy przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej). Pierwsza z nich to *ustawa z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych*⁴ – po kilkunastu miesiącach bezskutecznego obowiązywania została derogowana⁵. Druga z nich to *ustawa z 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim*⁶ – obowiązująca i przez władzę publiczną stosowana, stanowiąca podstawę do organizacji i funkcjonowania pierwszego związku metropolitalnego, nazywającego się Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią. Ten – jak by się mogło wydawać pilotaż – przeszedł pozytywnie ewaluację⁷ i powinien skłonić władzę do dalszych reform.

Należy zatem podkreślić, że tzw. kwestia metropolitalna po dzisiaj pozostaje – w ujęciu systemowym – nierozwiązana i w bliższej czy dalszej przyszłości władza publiczna będzie musiała się z nią zmierzyć. Jest to silnie uzasadnione argumentami natury prawnej, a przede wszystkim pozaprawnej – prakseologicznej, finansowej, ekonomicznej⁸. Zależy od tego standard i jakość życia mieszkańców, a także sprawność

³ Wyniki badań znajdują się w publikacji: [Stańczyk, Zachariasz 2022].

⁴ Tekst opracowano na podstawie: [Szlachetko 2020].

⁵ Dz. U., poz. 1890.

⁶ Ustawa przez cały okres obowiązywania pozostawała „martwą” ze względu na brak przepisów wykonawczych. Rada Ministrów nie wydała stosownych rozporządzeń, delimitujących i kreuujących związku metropolitalne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

⁷ Dz. U., poz. 730.

⁸ Pomijając ewaluacje przeprowadzane przez uczelnie, think tanki, firmy konsultingowe, dwie ewaluacje mają charakter publiczny, gdyż były realizowane przez władzę publiczną lub na jej zlecenie. Wspomnieć należy o następujących dokumentach:

- [Szlachetko 2021];

- Informacja o wynikach kontroli: Utworzenie i funkcjonowanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, Katowice 2022; raport sporządziła Najwyższa Izba Kontroli.

funkcjonowania administracji samorządowej w takich domenach, jak: rozwój społeczno-ekonomiczny, planowanie przestrzenne, ochrona klimatu i środowiska (a w zasadzie przeciwdziałanie zmianom klimatu i degradacji środowiska) oraz transport (rozwój infrastruktury transportowej oraz organizacja transportu publicznego), o innych domenach nie wspominając.

W poszukiwaniu optymalnych rozwiązań ustrojowo-funkcjonalnych należy kierować się przede wszystkim zastanymi uwarunkowaniami. To one determinują ostateczny charakter i kształt regulacji prawnych. Jednak w dyskusji publicznej i pracach legislacyjnych, aby efekt był zadowalający, skonfrontować należy różne koncepcje, także te urzeczywistniane w innych państwach i systemach prawnych. Innymi słowy, rozwiązań legislacyjnych, a przynajmniej inspiracji, należy też szukać poza granicami kraju, tam gdzie się one od dekad albo i stuleci sprawdzają. Jednym z takich miejsc jest niewątpliwie stolica Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej – Greater London Authority.

Przed omówieniem pozycji i ustrojowej metropolii londyńskiej warto poczynić pewne zastrzeżenie i wskazać na brytyjski kontekst historyczny i ustrojowy. Brytyjski czy angielski samorząd lokalny (a może precyzyjniej zarząd lokalny)⁹ działa w zupełnie innych uwarunkowaniach niż kontynentalny, w tym polski. Tytułem egzemplifikacji powyższej tezy:

- naturalistyczna państwowa teoria powstania samorządu terytorialnego;
- konstytucja materialna vs. konstytucja formalna (za czym idzie wiele dalszych konsekwencji, np. w postaci konstytucyjnych gwarancji ustrojowych i finansowych dla wspólnot samorządowych) [Rajcy 2021];
- niecentralistyczny decentralistyczny model samorządu terytorialnego.

Pomimo to koncepcja oraz prawna regulacja Greater London Authority stanowi niezwykle ciekawe studium przypadku oraz niewyczerpywalne źródło informacji i inspiracji, także dla Rzeczypospolitej Polskiej.

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej liczy ok. 53 mln obywateli, z czego ponad 8 mln z nich żyje w stolicy. Londyn jest więc zdecydowaną dominantą. Nie może więc dziwić, że cechą brytyjskiego systemu zarządu lokalnego jest jego ustrojowa odrębność. Zdaniem R. Gawłowskiego: *Londyn, jako jedna z pierwszych metropolii europejskich, miała odrębne uregulowania prawne już w XIX wieku* [Gawłowski 2017]. Uzasadnień dla takiej decyzji było wiele, a jedną z nich jest niewątpliwie wielkość stolicy (tak powierzchnia, jak i populacja), stawiająca przed władzą zupełnie nowe wyzwania w zakresie zarządzania. W ciągu ostatnich dwóch stuleci ustrój metropolii londyńskiej – gruntownie – zmieniał się kilka razy. Najważniejsze dla jego charakteru i kształtu regulacje prawne to:

- Ustawa z 1888 r. o zarządzie lokalnym;
- Ustawa z 1888 r. o zarządzie Londynu;
- Ustawa z 31 lipca 1963 r. o zarządzie Londynu;
- Ustawa z 1985 r. o zarządzie lokalnym;

⁹ Istnieje silne ratio legis dla reformy metropolitalnej. Zob. więcej w rozdziale pt.: Uzasadnienie samorządu metropolitalnego, [w:] [Szlachetko 2020].

- *Ustawa z 1999 r. o Władzy Wielkiego Londynu;*
- *Ustawa z 2000 r. o zarządzie lokalnym;*
- *Ustawa z 2007 r. o Władzy Wielkiego Londynu.*

Reformę ustroju królewskiej metropolii – największą od XIX w. – przeprowadzono *ustawą z 31 lipca 1963 r. o zarządzie Londynu*. Ustawa utworzyła w metropolii dwa szczeble zarządu lokalnego: (1) Radę Wielkiego Londynu (*Greater London Council*) – funkcjonującą w takich domenach, jak planowanie strategiczne, mieszkalnictwo, transport, ochrona przeciwpożarowa i oświata, oraz (2) 32 rady dzielnic Londynu (*London borough councils*). Tworzyła także tzw. korporację City of London i inne instytucje (agencje i tzw. quangos). Samorząd londyński w przedstawionej formie przetrwał jedynie nieco ponad dwadzieścia lat. *Ustawą z 1985 r.* zlikwidowano Radę Wielkiego Londynu, w miejsce której nie wprowadzono innej struktury o metropolitalnym zasięgu i charakterze. W latach 1986-1999 metropolia londyńska nie miała więc „metropolitalnej” władzy i administracji, a jej dotychczasowe funkcje pełniły gminy (dzielnice) oraz organy administracji rządowej. Doszło więc do rzeczy niebywałej: *Jedno z największych miast na świecie nie miało własnej reprezentacji politycznej* [Gawłowski 2017]. Rząd Laburzystów, krytyczny wobec „reformy metropolitalnej” Konserwatystów, zdecydował się jednak, *ustawą z 1999 r. o Władzy Wielkiego Londynu*, restytuować zlikwidowane instytucje.

Doszło zatem do przywrócenia władz metropolitalnych Londynu pod postacią Greater London Authority (GLA). Ponownie powołano dwustopniowy zarząd lokalny: metropolitalny i dzielnicowy. Na czele samorządu metropolitalnego stanęły dwa organy: (1) Zgromadzenie (*Assembly*) i (2) Burmistrza (*Mayor*). Zdecydowano się na wzmocnienie legitymacji demokratycznej organów Wielkiego Londynu, poprzez mechanizm powszechnych i bezpośrednich wyborów. Wybór organu przedstawicielskiego jest zupełnie oczywisty, jednak wybór organu zarządzającego nie jest w Anglii rozwiązaniem powszechnym – równolegle funkcjonuje kilka modeli władzy wykonawczej w zarządach lokalnych. Pozycja Burmistrza Londynu jest silna. Według A. Szmytt: *Żaden inny polityk w Wielkiej Brytanii nie ma tak silnego mandatu. Odgrywa on znaczącą rolę nie tylko w Londynie, ale również na forum krajowym i międzynarodowym* [Szmytt 2001]. Zgromadzenie Londynu jest organem przedstawicielskim, kolegialnym, ale – funkcjonalnie – wyłącznie kontrolnym. Według A. Szmytt: *Zgromadzenie Londyńskie ani nie jest ciałem prawodawczym, ani nie kreuje polityki. Ma za zadanie kontrolować i „hamować” silnego, samodzielnego Burmistrza Londynu* [Szmytt 2001]. Zgromadzenie jest organem kolegialnym, składającym się z 25 członków (14 członków wybieranych jest w okręgach wyborczych, zaś 11 na obszarze całej metropolii). Do zadań Greater London Authority należałoby zaliczyć przede wszystkim:

- rozwój gospodarczy;
- planowanie przestrzenne – metropolia kształtuje i prowadzi politykę przestrzenną, w tym opracowuje strategię rozwoju przestrzennego, zapewnia zgodność planów lokalnych dzielnic ze strategią, a także kontroluje decyzje lokalizacyjne dotyczące niektórych terenów;
- transport;

- ochronę środowiska;
- opiekę zdrowotną;
- kulturę;
- sport;
- bezpieczeństwo publiczne.

Podkreślenia wymaga, że strategia rozwoju przestrzennego (*spatial development strategy*) to podstawowe narzędzie planistyczne Burmistrza Londynu. Za jego pomocą ustala się ogólne założenia polityki przestrzennej w zakresie rozwoju i użytkowania gruntów w Londynie. Ustalenia planistyczne wykraczają jednak dalece poza „tradycyjne” planowanie przestrzenne, gdyż dotyczą także: zrównoważonego rozwoju, rozwoju społeczno-ekonomicznego, transportu zbiorowego, mieszkalnictwa, ochrony środowiska, większych centrów handlowych i usługowych. Strategia rozwoju przestrzennego jest wiążąca dla organów dzielnic, odpowiadających za sporządzanie i uchwalanie planów lokalnych¹⁰.

Metropolia londyńska to także 32 dzielnice. Dzielnicę są dużymi populacyjnie jednostkami zarządu lokalnego (w większości populacja przekracza 200 000 osób). Poza tym są silnie zróżnicowane wewnętrznie. Do zadań *boroughs* należą m.in.:

- planowanie przestrzenne – sporządzają i uchwalają plany lokalne, uwzględniając strategię rozwoju przestrzennego Londynu; dzielnice są istotnie ograniczone w planowaniu przestrzennym miejsc strategicznych dla rozwoju metropolii oraz inwestycji wskazanych w strategii rozwoju przestrzennego;
- zarząd dróg lokalnych;
- mieszkalnictwo;
- zieleń miejska;
- opieka zdrowotna;
- pomoc społeczna;
- sport i rekreacja.

3. Wybrane problemy dotyczące planów zagospodarowania przestrzennego na szczeblu lokalnym w państwach Europy Środkowo-Wschodniej

Państwa Europy Środkowo-Wschodniej mają pod wieloma względami zbliżone systemy planowania przestrzennego. W ramach współpracy badawczej różnych ośrodków naukowych, porównano wybrane aspekty związane z planami zagospodarowania

¹⁰ Samorząd terytorialny w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej należałoby określać mianem „zarządu lokalnego” (local authorities/government) – takim terminem posługuje się zarówno prawo, jak i nauka prawa.

przestrzennego na szczeblu lokalnym¹¹. Autorzy reprezentujący każdy kraj wypełnili specjalnie przygotowane ankiety. Przy udzielaniu odpowiedzi opierali się na obowiązujących w ich państwie przepisach dotyczących planowania przestrzennego oraz literaturze przedmiotu. Wykorzystali również własną wiedzę i doświadczenie związane z planowaniem przestrzennym. Autorzy uwzględnili stan prawny – wrzesień 2021-styczeń 2022. Przed przygotowaniem ankiet uznano, że nie jest wystarczające samo porównanie przepisów dotyczących planowania przestrzennego, ale również związanej z nimi praktyki planistycznej. W związku z powyższym pytania w ankiecie w pierwszej rundzie dotyczyły m.in.:

- podstawowej charakterystyki planów zagospodarowania przestrzennego na szczeblu lokalnym w danym państwie, w tym określenia, ile jest ich rodzajów – jest to uzasadnione koniecznością określenia przełożenia treści konkretnych planów na praktykę planistyczną;

- określenia, czy plany zagospodarowania przestrzennego są wiążącymi przepisami, czy niewiążącymi instrukcjami – jest to element konieczny do uwzględnienia, m.in. z perspektywy wyodrębniania systemów opartych na prawie i systemów opartych na rozwoju.

Na cele prezentowanego opracowania przedstawiono kategoryzację planów zagospodarowania przestrzennego na szczeblu lokalnym oraz wskazano, które ze wskazanych planów należy uchylać obligatoryjnie. Jest to oczywiście jedna ze zdecydowanie większej liczby kwestii zbadanych i porównanych w ramach współpracy. Podkreślenia wymaga, że w trakcie prac porównawczych pojawiła się długa dyskusja na temat optymalnego sformułowania odnoszącego się do *planu zagospodarowania przestrzennego*. Uznano, że najbardziej adekwatne jest pojęcie *spatial plan*.

Tabela 1. Rodzaje lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego i obligatoryjność ich uchwalania

Państwo	Rodzaje planów zagospodarowania przestrzennego	Określenie, które plany należy uchylać obligatoryjnie
Białoruś	- ogólne; - szczegółowe; - specjalne;	Plany ogólne
Bułgaria	- ogólne; - szczegółowe;	Plany ogólne
Czechy	- ogólne - szczegółowe (tzw. regulacyjne);	Brak obowiązku uchwalania planów
Estonia	- ogólne (kompleksowe); - szczegółowe;	Plany ogólne. Plany szczegółowe obligatoryjne na obszarach gęsto zaludnionych

¹¹ Zob. więcej Szmyt [2001: 117].

Państwo	Rodzaje planów zagospodarowania przestrzennego	Określenie, które plany należy uchwalić obowiązkowo
Litwa	- ogólne; - szczegółowe;	Plany ogólne
Łotwa	- ogólne (terytorialne); - szczegółowe; - plany miejscowe;	Plany ogólne
Polska	- jeden rodzaj planu;	Brak obowiązku uchwalania planów
Rumunia	- ogólne (generalne); - strefowe; - miejscowe;	Plany ogólne
Słowacja	- ogólne (plan zagospodarowania przestrzennego gminy) - szczegółowe (plan zagospodarowania przestrzennego strefy);	Plany ogólne i szczegółowe obligatoryjne dla gmin liczących więcej niż 2 tys. mieszkańców
Ukraina	- ogólne (generalny); - szczegółowy;	Plany ogólne i plany szczegółowe
Węgry	- jeden rodzaj planu;	Plan obligatoryjny (jeden rodzaj)

Źródło: [Nowak *et al.* 2022].

W większości badanych państw występują dwa rodzaje lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego (tab. 1). W sześciu państwach plany zagospodarowania przestrzennego występują w dwóch rodzajach: planu ogólnego i planu szczegółowego (oczywiście przy zróżnicowanym ich ujęciu terminologicznym i zakresowym). W trzech państwach występują trzy rodzaje lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego, a w dwóch – jeden rodzaj. Wariant wyodrębnienia trzech rodzajów planów zagospodarowania przestrzennego bywa chaotyczny, zwłaszcza przy rozróżnianiu roli dwóch rodzajów planów niebędących planami ogólnymi (lub określając to inaczej, nieodgrywających roli planów ogólnych). Trzeba podkreślić przykład Ukrainy, która przed wybuchem wojny była w trakcie długiego procesu zmian. Z jednej strony wciąż obowiązywały plany generalne i szczegółowe. Jednocześnie uchwalane były nowe plany kompleksowe, których plany generalne i szczegółowe miałyby stanowić wyodrębnione fragmenty.

Plany zagospodarowania przestrzennego stanowią różne podstawy do realizacji inwestycji. Można wskazać, że w części państw (Białoruś, Czechy, Estonia, Litwa) istnieje możliwość realizacji inwestycji tylko na podstawie planów ogólnych. Zaakcentowania wymaga przypadek Estonii, w której plan szczegółowy może być tylko uchwalony na obszarach gęsto zaludnionych. Ciekawa, również w kontekście doświadczeń polskich, jest sytuacja w Bułgarii, w której (pomimo formalnego obowiązku) plany ogólne nie są wszędzie uchwalane i istnieje możliwość uchwalania planów szczegółowych dotyczących indywidualnych inwestycji. Należy to traktować jako swoiste obejś-

cie wymogów polityki przestrzennej. Na Litwie z kolei występuje możliwość stosowania zamiast planów, projektów zagospodarowania terenów (zatwierdzonych przez dyrektora administracji miejskiej). Możliwość realizacji inwestycji bez planów zagospodarowania przestrzennego występuje też na Słowacji i w Ukrainie. Na Słowacji odnosi się ona jednak do kluczowych inwestycji publicznych.

W grupie planów uznanych za ogólne, we wszystkich badanych państwach wyodrębniono trzy powtarzające się postanowienia:

- wyodrębnienie stref/funkcji terenu;
- określenie wytycznych infrastruktury technicznej;
- odniesienie do walorów środowiskowych i kulturowych terenu.

Pozostałe (poza ogólnymi) rodzaje planów zagospodarowania przestrzennego na szczeblu lokalnym są jeszcze bardziej wzajemnie zróżnicowane w poszczególnych krajach. Wspólnym ich zadaniem jest doprecyzowanie postanowień planów ogólnych. Polegać to może albo na określeniu szczegółowych parametrów zabudowy dla konkretnych terenów, jak też szczegółowych parametrów zabudowy dla określonych inwestycji. Czasem będzie to doprecyzowanie parametrów zawartych w planach ogólnych, czasem natomiast całościowe określenie tych parametrów (jeżeli w planach ogólnych nie są one zawarte).

Podsumowanie

Przeprowadzone badania skłaniają do kilku bardziej ogólnych refleksji. Należy odnotować zauważalną w państwach Europy Zachodniej tendencję związaną z priorytetowym wykorzystaniem przestrzeni zabudowanej. Określone w systemach planowania przestrzennego porządki (pomimo wzajemnego zróżnicowania), bardzo silnie ten kierunek akcentują. Bardziej szczegółowe rozwiązania planistyczne, zwłaszcza plany zagospodarowania przestrzennego, zapewne w zróżnicowanym zakresie mogą zagwarantować realizację wskazanego kierunku. Niemniej jednak postulowanie wskazanego rozwiązania – właśnie na szczeblu zasad ogólnych planowania i zagospodarowania przestrzennego, wydaje się bardzo istotne i potrzebne. W tym ujęciu dotychczasowe, obowiązujące przepisy związane z planowaniem przestrzennym w Polsce wydają się zbyt słabe i zbyt ogólne. Kontekst polski prowokuje do rozważenia jako potrzebnego, porównania trendu rozwojowego związanego z wdrażaniem wskazanych wytycznych do poszczególnych systemów. Kolejnym istotnym zagadnieniem jest planowanie przestrzenne na szczeblu metropolitalnym. Również w tym zakresie (jak zdiagnozowano powyżej) występują poważne bariery w polskim porządku prawnym. Przykład rozwiązań londyńskich jest jednak umiejętnym wdrożeniem zintegrowanego systemu planowania rozwoju. Zapewnia to zakres strategii rozwoju przestrzennego oraz sposób jej przełożenia na plany lokalne. Na tym tle można zastanawiać się, czy zintegrowane planowanie rozwoju nie sprawdzi się w największym stopniu właśnie na szczeblu

metropolitalnym, w systemach bardziej elastycznych niż restrykcyjnych planistycznie. W końcu podkreślenia wymaga, że w państwach Europy Środkowo-Wschodniej przeważają rozwiązania oparte na planach ogólnych (lub planach, które przynajmniej w znacznym zakresie odgrywają rolę planów ogólnych). Plany ogólne stanowią często samodzielną podstawę do realizacji inwestycji, będąc jednocześnie obligatoryjnym instrumentem planowania przestrzennego.

Z powołanych badań wynikają oczywiście zdecydowanie szersze wnioski. Niemniej jednak na cele tego opracowania należy szczególnie podkreślić wskazane trzy zagadnienia. Istotne wydaje się szczególnie to, że każde z nich (oparte na szczegółowej analizie innych systemów planowania przestrzennego) potwierdza słuszność konkretnej modyfikacji systemu planowania przestrzennego w Polsce. Dotyczy to zarówno pogłębienia zasad zagospodarowania terenów miejskich, wdrażania planowania na szczeblu metropolitalnym (stwarzającego również szansę pogłębienia zakresu integracji planowania rozwoju), a także powiązania polityki przestrzennej z instrumentami, jakimi są plany ogólne.

Rozdział 5

WYBRANE PROBLEMY Z PRZEPISAMI PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO Z PERSPEKTYWY GMINNEJ

Wprowadzenie

Prawo zagospodarowania przestrzennego najczęściej stanowi przedmiot wykładni na szczeblu gminnym. To w tym zakresie pojawia się najwięcej problemów dotyczących zróżnicowanych przepisów – nie tylko samej *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, ale również innych aktów prawnych. Z tego powodu zdecydowano się spojrzeć w sposób bardziej problematyczny na wybrane zagadnienia i na tej podstawie dokonać szerszej, systemowej oceny. Podjęto więc zagadnienia: ważenia interesu publicznego i interesu prywatnego¹² (Joanna Dziedzic-Bukowska), lokalizacji odnawialnych źródeł energii (Marta Oryl), intensywności zabudowy (Michał Ciesielski) i relacji uchwały reklamowej i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Andrzej Nałęcz). Charakterystyka każdego z wymienionych zagadnień z jednej strony ma istotny walor praktyczny, ale jednocześnie jest swoistym pretekstem do dalszej (zawartej w ostatniej części rozdziału) pogłębionej dyskusji na temat pewnej syntezy problemów gmin z przepisami prawa zagospodarowania przestrzennego.

Podkreślenia wymaga, że formuła tego rozdziału jest celowo trochę odmienna od pozostałych (i odmienna od standardowych publikacji naukowych). Autorzy (reprezentujący odmienne dyscypliny i perspektywy naukowe i zawodowe) zdefiniowali – każdy we własnym zakresie – określony, ich zdaniem istotny problem. Ze względu na to zróżnicowanie podejść, dopuszczono te odmiennie (ale mieszczące się w pewnych wspólnych ramach) sposoby ich przedstawiania. Z perspektywy założeń rozdziału za ważny uznano sam sposób opisu podejmowanych problemów, przydatny przy dokonywaniu syntezy.

¹² [Nowak et al. 2022].

1. Ważenie interesu publicznego i interesu prywatnego w planowaniu przestrzennym (art. 1 ust. 3 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*)

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wpływają na sposób wykonywania prawa własności, a gmina ma możliwość planowania przestrzeni publicznej niezależnie od istniejących stosunków własnościowych. Istotna z punktu widzenia planowania i zagospodarowania przestrzennego jawi się zatem problematyka nałożonego na gminę, mocą art. 1 ust. 3 *Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 503; dalej jako „u.p.z.p.”), **obowiązku ważenia interesu publicznego i interesu prywatnego**. Wymagania ładu przestrzennego podlegają bowiem uwzględnieniu w równym stopniu, jak walory ekonomiczne przestrzeni, prawo własności oraz potrzeby interesu publicznego (art. 1 pkt 2 u.p.z.p.). Obowiązkiem gminy jest zatem wyważenie interesu publicznego i interesu obywateli.

Powyższa zasada jest istotna nie tylko z punktu widzenia analizy dopuszczalnych granic władztwa planistycznego gminy, ale również sądowej kontroli tego władztwa, jako gwaranta konstytucyjnie chronionego prawa własności. W tym względzie warto zadać sobie pytanie, na czym ten ustawowy obowiązek polega, na jakich etapach przedmiotowego wyważania należy dokonywać oraz, w jaki sposób sądy administracyjne kontrolują dopełnienie powyższego obowiązku i czy sądowa kontrola jest w tym zakresie wyczerpująca.

Paradygmat właściwego wyważania w planowaniu przestrzennym konkurencyjnych interesów od wielu lat dostrzegany jest w orzecznictwie sądowym. Jak zauważają sądy rozstrzyganie konfliktów nie polega bowiem na wyborze jednego z pominięciem drugiego, lecz na ich harmonizowaniu, wyważaniu, próbie zapewnienia im ochrony w najwyższym możliwym stopniu (por. wyrok WSA w Gliwicach z 7 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 90/21). Również przedstawiciele doktryny wskazują, że ważenie interesu publicznego i interesów prywatnych powinno polegać na braniu pod uwagę obu tych interesów, a przy tym nienadawaniu żadnemu z nich znaczenia priorytetowego. Powinny one podlegać równoważeniu.

Powyższa zasada, pomimo wcześniejszego szerokiego akcentowania w judykaturze i piśmiennictwie, swoje odzwierciedlenie w normie ustawowej znalazła dopiero w 2015 r. za sprawą *Ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji* (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 485), która znowelizowała przepisy u.p.z.p., w tym art. 1 tej ustawy. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art.1 ust. 3 u.p.z.p. *ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne*. Nałożony na gminę obowiązek ważenia wartości powinien być zawsze realizowany z uwzględnieniem określonych realiów, konkretnego stanu faktycznego.

Jakie zatem kroki gmina powinna poczynić, aby należycie wyważyć konkurencyjne interesy? Jak wskazuje Ostrowska [2020], na początku najistotniejsza jest właściwa identyfikacja wartości. Następnie, jak zauważa autorka, należy prawidłowo ustalić relacje hierarchiczne między wartościami. W tym względzie gmina powinna wykazać, uzasadnić, dlaczego pewne dobra uznaje się za hierarchicznie wyższe, a inne za hierarchicznie niższe. Ostatnim etapem powinno być określenie kryteriów szacowania wagi poszczególnych dóbr w warunkach konkretnego stanu faktycznego.

Należy również podkreślić, że ważenie interesu publicznego i interesu prywatnego powinno być dokonywane na podstawie istotnych prawnie przesłanek z punktu widzenia zgodności z zasadami i wartościami konstytucyjnymi oraz celami i granicami przyznanej przez ustawodawcę kompetencji planistycznej (por. wyrok NSA z 6 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 1062/16). Szczególnie istotne w tym względzie jest wyodrębnienie przypadków, w których postanowienia planistyczne przekraczają zakres zasad i wartości konstytucyjnych.

Szczególną rolę w zakresie stosowania władztwa planistycznego gminy odgrywa, wypływająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zasada proporcjonalności. Istotą zasady proporcjonalności jest bowiem rozwiązywanie konfliktów i szukanie „złotego środka”. Zasada ta stanowi również kryterium oceny legalności działań organów władzy publicznej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 kwietnia 1995 r., K 11/94 (OTK-A 1995, nr 2, poz. 18) wyraził pogląd, że dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania:

- 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza **jest w stanie doprowadzić** do zamierzonych przez nią skutków,
- 2) czy regulacja ta jest **niezbędna dla ochrony interesu publicznego**, z którym jest powiązana oraz
- 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają **w proporcji do ciężarów** nakładanych przez nią na obywatela.

Trybunał potwierdził tym samym konieczność wyjścia w procesie kontroli aktów prawotwórczych, jakimi są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, poza płaszczyznę czysto formalną i badania merytorycznej ich zawartości. Aby zatem sądowa kontrola planu miejscowego została uznana za wyczerpującą, konieczne po stronie sądu administracyjnego jest dokonanie oceny dochowania przez gminę zasady proporcjonalności w pełnym jej wymiarze, a nie tylko w aspekcie oceny proporcji nałożonych na dany podmiot ciężarów (zakresu wprowadzonych ograniczeń). Przy czym, jak słusznie zauważa Ostrowska [2020], badanie proporcjonalności powinno mieć formułę testu, a nie „luźnej oceny” tego, czy ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności jest wystarczająco uzasadnione względami ochrony innych wartości składających się na interes publiczny.

Przekroczenie przez organ uprawnień planistycznych, przez niezgodne z zasadą proporcjonalności ograniczenie prawa własności nieruchomości, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (por. wyrok NSA z 31 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 575/10). Wadliwe zatem powinny zostać uznane wszystkie te ograniczenia prawa własności, które powstały na skutek wprowadzenia

ograniczeń nieproporcjonalnych, wynikających z niewłaściwego wyważenia proporcji pomiędzy interesem publicznym a prywatnym.

W tym miejscu należy udzielić odpowiedzi na kolejne pytanie, a mianowicie, na jakich etapach to wyważanie powinno być dokonywane. Poznanie motywów, którymi kierował się organ gminy przy uchwaleniu planu miejscowego jest bardzo istotne, bowiem pozwala na ocenę, czy w danym przypadku doszło do przekroczenia granic tzw. władztwa planistycznego gminy.

Należy przypomnieć, że od 18 listopada 2015 r. ustawodawca wprowadził wymóg uzasadniania nie tylko uchwał w przedmiocie uchwalenia/zmiany planu miejscowego, ale już projektów tych uchwały. Jak zauważa WSA w Poznaniu, uzasadnienie projektu pozwala prześledzić proces myślowy i decyzyjny w procedurze uchwalania planu i obok innych dokumentów wytwarzanych w procesie planistycznym daje możliwość oceny legalności działań związanych z uchwalonym planem – zwłaszcza w kontekście oceny, czy doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad proporcjonalności i równości (por. wyrok WSA w Poznaniu z 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 748/17). Wymóg sporządzenia uzasadnienia nie odnosi się zatem tylko do etapu podejmowania uchwały końcowej, ale powinien być wypełniony już na wcześniejszych etapach procedury planistycznej. Zauważyć bowiem należy, że uzasadnienie ewoluuje wraz z każdą zmianą wprowadzoną do projektu planu, co ma na celu zachowanie przejrzystości w procesie planowania przestrzennego.

Kolejnym polem analizy i wyważania sprzecznych interesów jest moment dyskusji publicznej, a następnie etap rozpoznania uwag złożonych do projektu planu. Te etapy procedury planistycznej powinny być również brane pod uwagę przy dokonywaniu oceny, dlaczego dokonano wyboru określonego wariantu planu, jakie argumenty przemawiają za tym wyborem, a także czy jest to wybór optymalny, uwzględniający interesy osób trzecich. Całość powyższych okoliczności będzie oceniana na ostatnim etapie, jakim jest sądowa kontrola aktów planowania przestrzennego gminy. NSA w wyroku z 23 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 834/10, uznał, że *wprawdzie kontrola sądu administracyjnego w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może dotyczyć celowości czy słuszności podejmowanych w planie rozstrzygnięć, to jednak obowiązkiem sądu pozostaje kontrola, czy przedstawiona przez organ argumentacja wskazuje na niezbędność dokonania tych zmian i zachowania przy tym należytej staranności w doborze rozwiązań planu.* O nadużyciu władztwa planistycznego można mówić w sytuacji, gdy dochodzi do jaskrawego naruszania praw adresatów planu, przy braku jakiegokolwiek uzasadnienia lub w celu osiągnięcia nieproporcjonalnie mniej cennych wartości (por. wyrok WSA w Poznaniu z 31 stycznia 2020 r., II SA/Po 890/19).

Jeśli zatem przyjmiemy, że dla pełnej oceny, czy dokonano należytego wyważenia konkurencyjnych interesów konieczne jest nie tylko prześledzenie akt całej procedury planistycznej w kontekście odpowiedzi na pytanie o właściwe uzasadnienie wprowadzonych ograniczeń, ale również samoistna ocena sądów administracyjnych dochowania przez gminę zasady proporcjonalności, również w jej aspekcie przydatności, rodzi się pytanie, czy aktualny model kontroli sądowniczoadministracyjnej jest w stanie wypełnić ten paradygmat.

Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z treścią art. 106 § 3 *Ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm., dalej jako "P.p.s.a") sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające jedynie z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Przy czym w myśl §5 powyższego przepisu do postępowania dowodowego, o którym mowa wyżej, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, zgodnie z którymi dokumenty można podzielić na: dokumenty urzędowe (sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej i inne organy państwowe w ich zakresie działania), stanowiące dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone oraz dokumenty prywatne, stanowiące dowód tego, że osoba, która je podpisała, złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie. Przedmiotem ewentualnego rozpatrzenia przez sąd administracyjny mogą być zatem tylko opisane wyżej dokumenty, do których nie należy opinia biegłego sporządzona na zlecenie sądu w trakcie postępowania sądowoadministracyjnego (por. wyrok NSA z 24.10.2018 r., sygn. II OSK 1436/17).

Jeśli natomiast zgodzimy się, że rolą sądu administracyjnego nie jest tylko ocena, czy gmina w sposób wyczerpujący uzasadniła przyznanie prymatu jednemu z konkurencyjnych interesów, ale również kontrola tego, czy wyważanie tych interesów nastąpiło w zgodzie z zasadą proporcjonalności, w tym w jej aspekcie przydatności i konieczności, zasadny wydaje się wniosek *de lege ferenda* o rozszerzenie możliwych w postępowaniu sądowoadministracyjnym środków dowodowych. Oprócz dowodu z dokumentów sądy administracyjne powinny mieć możliwość ustanawiania biegłych i posiłkowania się w sprawach dotyczących skarg na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego dowodem z opinii biegłego, aby móc w pełny sposób ocenić zaskarżony akt. Zauważyć należy, że przedmiotem skarg na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego coraz częściej są zapisy planu, które w ocenie skarżących zostały podjęte z naruszeniem zasady proporcjonalności, nie tylko w jej aspekcie dotyczącym zachowania proporcji nałożonych ciężarów, ale również odnoszącą się do przydatności, czy skuteczności wprowadzonej regulacji. Jeśli tak, to powstaje pytanie, czy takiej oceny jest w stanie dokonać samodzielnie sędzia sądu administracyjnego bez posiłkowania się specjalistyczną wiedzą biegłego z zakresu urbanistyki i planowania przestrzennego. Daje to wręcz prawo do postawienia tezy, że w tym zakresie kontrola sądów administracyjnych może być uznana za niepełną, cząstkową, opartą na ustaleniach dokonanych na podstawie dokumentów wytworzonych tylko przez jedną ze stron postępowania (gminę). Jeśli natomiast przyjmujemy, że ochrona własności nie może być różnicowana ze względu na charakter podmiotu, któremu to prawo przysługuje, a jedynie ze względu na obiektywne okoliczności, to warunkiem koniecznym takiej ochrony jest pełne, wyczerpujące poznanie tych okoliczności. Temu mogłaby właśnie służyć niezależna opinia biegłego sądowego powoływanego na potrzeby danej sprawy.

2. Dopuszczalność lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii na podstawie decyzji o warunkach zabudowy w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dopuszcza możliwość wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla instalacji odnawialnych źródeł energii (dalej jako: oze), które zgodnie z brzmieniem art. 61 ust. 3 upzp zwolnione są z obowiązku spełnienia wymogów tzw. dobrego sąsiedztwa (art. 61 ust. 1 pkt 1 upzp) oraz dostępu do drogi publicznej (art. 61. ust. 1 pkt 2 upzp). Powyższy przepis nie ma zastosowania do elektrowni wiatrowych, które na mocy art. 3 *ustawy z 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych* lokalizowane mogą być wyłącznie na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W zakresie pozostałych zaś instalacji oze ustawodawca nie przewidział specustaw, w związku z czym dalsze rozważania będą miały do nich w całości zastosowanie. Brzmienie art. 61 ust. 3 upzp nie pozostawia wątpliwości, że zwolnienie dotyczy instalacji oze, niezależnie od ich wielkości czy zainstalowanej mocy. Wolę ustawodawcy podkreśla fragment uzasadnienia ustawy nowelizującej upzp: *W związku z rozbieżnością orzecniczą, z punktu widzenia potrzeb procesu inwestycyjnego w branży odnawialnych źródeł energii przeżywającej dynamiczny rozwój, zaproponowano rozszerzenie art. 61 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym o instalacje odnawialnego źródła energii. Przy ustalaniu warunków zabudowy dla tych instalacji nie będzie wymagane spełnienia zasady dobrego sąsiedztwa oraz warunku dostępu do drogi publicznej.*

Pomimo jasnej konstrukcji przepisu art. 61 ust. 3 upzp oraz jednoznacznego stanowiska ustawodawcy, orzecznictwo sądowe wypracowało zupełnie inne jego rozumienie. Zgodnie z wykładnią dokonaną przez Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z z 9 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 3705/19, możliwe jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla instalacji OZE o mocy – obecnie zasadniczo ponad 500 kW – tylko w przypadku, gdy spełnia ona warunek dobrego sąsiedztwa. Z uzasadnienia wynika, że zdaniem NSA przewidziane w art. 61 ust. 3 upzp „ułatwienie” lokalizacji instalacji oze dotyczy wyłącznie takich oze, których moc nie przekracza zasadniczo 500 kW (poprzednio 100 kW), a rozumienie art. 61 ust. 3 upzp musi być powiązane z brzmieniem art. 10 ust. 2a upzp. W stanie prawnym, w którym NSA wydał przedmiotowe orzeczenie brzmienie art. 10 ust. 2a upzp nakazywało wyznaczanie w studium obszarów, na których przewiduje się rozmieszczenie instalacji oze o mocy ponad 100 kW wraz ustaleniem ich stref ochronnych. Od 30 października 2021 r. przepis ten uległ zmianie i obecnie obowiązek umieszczenia w studium dotyczy instalacji oze o mocy ponad 500 kW. Jednocześnie ustawodawca postanowił, że wolnostojące instalacje fotowoltaiczne o mocy do 1000 kW mogą być lokalizowane poza studium, jeżeli mają być zlokalizowane na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne

klas V, VI, VIz i nieużytki. Zmiana brzmienia art. 10 ust. 2a upzp nie wpłynęła jednak na stanowisko NSA, które sprowadza się do twierdzenia, że „ułatwienie” w wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy dla instalacji oze dotyczy wyłącznie instalacji o mocy zasadniczo do 500 kW. NSA nie wykluczył jednocześnie możliwości wydania warunków zabudowy dla instalacji oze o mocy powyżej 500 kW, ale wskazał, że w takim przypadku muszą być badane wszystkie przesłanki zawarte w art. 61 ust. 1 upzp, a więc również zasada dobrego sąsiedztwa oraz dostęp do drogi publicznej.

Jeszcze dalej w swoich poglądach poszedł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, który w orzeczeniu z 27 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Sz 1084/21 stwierdził, że przepis art. 61 ust. 3 u.p.z.p. należy czytać w powiązaniu z przepisami statuującymi zasadę ładu przestrzennego. Co to dokładnie oznacza, sąd wyjaśnił w uzasadnieniu, w którym wskazał, że *realizacja urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW [obecnie 500 kW] na obszarze gminy, zarówno na podstawie planu miejscowego, jak też decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, może odbyć się tylko na obszarach wskazanych w studiach*. Zatem WSA w Szczecinie uznaje, że warunki zabudowy mogą być wydane dla instalacji oze powyżej 500 kW wyłącznie wtedy, kiedy możliwość ich lokalizacji została przewidziana w studium. *A contrario*, jeżeli instalacja oze o mocy powyżej 500 kW nie została przewidziana w studium, niemożliwe jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Takie też stanowisko wprost wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w uzasadnieniu orzeczenia z 17 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 392/21: *Realizacja urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW na obszarze gminy, zarówno na podstawie planu miejscowego, jak też decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, może odbyć się tylko na obszarach wskazanych w studiach*.

Tak wąskie rozumienie przepisu art. 61 ust. 3 upzp jest niezgodne nie tylko ze wspomnianą już wolą ustawodawcy ujawnioną w uzasadnieniu ustawy, ale również z samą koncepcją decyzji o warunkach zabudowy. Należy podkreślić, że w procedurze wydawania decyzji o warunkach zabudowy organ nie jest uprawniony do badania zgodności planowanej inwestycji z zapisami studium. Rolę swoistych ram ogólnych wyznaczających możliwość uzyskania warunków zabudowy spełniają warunki opisane w art. 61 ust. 1 upzp. Zdaniem orzecznictwa, art. 61 ust. 3 u.p.z.p jest powiązany z wymogiem umieszczenia w studium instalacji oze powyżej 100 kW, co ma wynikać z zasady ładu przestrzennego. Sądy przyjmują, że realizacja zasady ładu przestrzennego konkretyzuje się tylko z zachowaniem przepisów, takich jak ten, który nakazuje umieszczanie instalacji oze o mocy powyżej 100 kW w studium. To orzecznictwo zdaje się zupełnie zapominać, że studium nie ma charakteru prawa miejscowego a tym samym, nie jest możliwe powoływanie się na zapisy studium jako podstawę do odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Należy również zauważyć, że instalacje oze dodano do przepisu art. 61 ust. 3 przy okazji nowelizacji *Ustawy o odnawialnych źródłach energii*. Nie była to kompleksowa nowelizacja przepisów planistycznych i zapewne z tego powodu zmieniony przepis planistyczny nie doczekał się szczegółowego uzasadnienia. Nowelizacja ustawy oze dotyczyła zmian w budowaniu tzw. mikroinstalacji, czyli instalacji oze o mocy 50 kW. Nie

można więc uznawać, co czynią wskazane wyżej sądy w uzasadnieniach wydanych wyroków, że wołą ustawodawcy wprowadzającego „ułatwienia” dla instalacji oze, było odwołanie się do mocy instalacji 100 kW, skoro ustawa nowelizująca dotyczyła instalacji o mocy do 50 kW. W samym uzasadnieniu ustawy moc 100 kW nie pojawia się ani razu.

Wyżej przedstawiony kierunek orzeczniczy, zmierzający do uniemożliwienia (jak w przypadku orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych) czy też tylko do utrudnienia (jak wskazał NSA) uzyskiwania warunków zabudowy dla większych instalacji oze nie jest jednak jedyny. Literalną wykładnię przepisu art. 61 ust. 3 upzp prezentuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który w orzeczeniu z 16 marca 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 96/22, wskazał, że: *Przedsięwzięcie polegające na budowie infrastruktury umożliwiającej produkcję energii z odnawialnych źródeł energii, tj. energii słonecznej, stanowi instalację odnawialnego źródła energii. Tego typu uznanie rodzi dalsze konsekwencje w postaci braku konieczności weryfikacji czy zamierzenie inwestycyjne spełnia wymogi z przepisów art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy.*

Podobne stanowisko wyraził również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie. W wyroku z 23 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 893/21: [...] *brzmienie powyższego przepisu [art. 63 ust. 3 upzp] jest jednoznaczne, odpowiada celom ustawy, a tym samym podziela stanowisko strony skarżącej w zakresie kwalifikacji planowanej inwestycji jako instalacji odnawialnego źródła energii mając na względzie regulację art. 2 pkt 13 ustawy o odnawialnych źródłach energii w zw. z art. 2 pkt 22 tej ustawy. Przedsięwzięcie polegające na budowie infrastruktury umożliwiającej produkcję energii z odnawialnych źródeł energii, tj. energii słonecznej, stanowi instalację odnawialnego źródła energii. Tego typu uznanie rodzi dalsze konsekwencje w postaci braku konieczności weryfikacji czy zamierzenie inwestycyjne spełnia wymogi z przepisów art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p.*

Wykładnia art. 61 ust. 3 upzp, której dokonały wojewódzkie sądy administracyjne w Poznaniu i Olsztynie, opierająca się na literalnym brzmieniu przepisu jest prawidłowa. Gdyby ustawodawca chciał odwołać się do zapisów studium wprowadzając „ułatwienie” w wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, z pewnością by to uczynił. Znamienne, że wprowadzając do listy uprzywilejowanych inwestycji zawartej w przepisie art. 61 ust. 3 upzp instalacje odnawialnego źródła energii ustawodawca zmierzał do zakończenia rozbieżności orzeczniczych powstałych na gruncie tego przepisu, a sprowadzających się do tego, czy instalacja oze stanowi infrastrukturę techniczną. Przed nowelizacją, która weszła w życie 29 sierpnia 2019 r. znaczna część sądów administracyjnych uznawała, że instalacje oze stanowią infrastrukturę techniczną i jako takie zwolnione są z obowiązku badania zasady dobrego sąsiedztwa oraz dostępu do drogi publicznej. W poprzednim brzmieniu przepisu, nie było w nim wzmianki o instalacjach oze, a wyłączenie od konieczności spełnienia zasady dobrego sąsiedztwa dotyczyło wyłącznie linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej. Takie stanowisko prezentował WSA w Łodzi, który w wyroku z 16.07.2019 r., sygn. akt II SA/Łd 312/19 w odniesieniu do instalacji fotowoltaicznych wskazał, że: *Choć u.p.z.p. nie zawiera definicji urządzeń infrastruktury technicznej, to należy podzielić stanowisko, że farmy fotowoltaiczne są takimi urządzeniami w rozumieniu art. 61 ust. 3 u.p.z.p.* O zakwalifikowaniu poszczególnych instalacji oze do

infrastruktury technicznej wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z 27.09.2017 r., II OSK 158/16: *Skoro elektrownie wiatrowe stanowią urządzenia infrastruktury technicznej w rozumieniu art. 61 ust. 3 u.p.z.p., to brak podstaw do odmiennego traktowania instalacji fotowoltaicznej.*

Czy można zatem przyjmować, że do roku 2019 instalacje oze, jako infrastruktura techniczna, były wyłączone z obowiązku udowadniania m.in. zasady dobrego sąsiedztwa, a po nowelizacji już nie są? Takie rozumowanie nie wydaje się być zasadne. Sam ustawodawca zapewne nie zdawał sobie sprawy, że nowelizując przepis art. 61 ust. 3 upzp w celu zakończenia rozbieżności orzeczniczych, doprowadzi do jeszcze większych różnic w podejściu do wydawania warunków zabudowy dla instalacji oze.

3. Wpływ zmian definicji intensywności zabudowy na praktykę inwestycyjną/budowlaną

Analizowany problem dotyczy zmian art. 15 ust. 1 pkt 6 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* dotyczących wskaźnika intensywności zabudowy w kontekście definicji *powierzchni całkowitej* zawartej w normach PN-ISO 9836:1997 i PN-ISO 9836:2015-12 oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju z 11 września 2020 r. w *sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*. Kolejne zmiany ustawy, rozporządzeń i norm budowlanych doprowadziły stopniowo do sytuacji, w której wskaźnik intensywności zabudowy diametralnie zmienił swoje znaczenie z urbanistycznego na techniczno-budowlane. Ograniczono jego użyteczność w kształtowaniu zewnętrznego wyglądu przestrzeni. Ścisłe powiązanie wskaźnika intensywności z powierzchnią całkowitą opisaną w normie budowlanej pociągnęło za sobą ograniczenie opłacalności inwestycji zawierających takie element, jak kondygnacje podziemne, balkony, tarasy, loggie czy podcienia, co ma daleko idące konsekwencje dla wyglądu zabudowy, przestrzeni, standardu zamieszkiwania, a nawet wpływu inwestycji na środowisko. Rozwiązaniem problemu jest rezygnacja z powiązania *wskaźnika intensywności zabudowy z powierzchnią całkowitą* zdefiniowaną w normach budowlanych i służącą kwestiom innym niż urbanistyczne. Należy mieć na uwadze, że w sytuacji braku definicji wskaźnika intensywności w planach miejscowych, każda zmiana ustawowa tej definicji wpłynie na sposób jego obliczania w mpzp.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza wymóg określania w planach miejscowych minimalnych i maksymalnych wskaźników intensywności zabudowy. Do 2010 r. wskaźnik ten nie był zdefiniowany. Przyjęło się, że dotyczy stosunku powierzchni kondygnacji nadziemnych do powierzchni działki budowlanej. Pojawiały się pewne różnice interpretacyjne, ale w większości przypadków plany miejscowe wprowadzały definicję wskaźnika. Zmiana ustawy planistycznej z 2010 r. wprowadziła definicję wskaźnika intensywności, wiążąc go z powierzchnią

całkowitą zabudowy. Ta z kolei była zdefiniowana w normie PN-ISO 9836:1997, która odnosiła się także do kondygnacji podziemnych. Początkowo spowodowało to problemy w interpretacji części obowiązujących planów miejscowych, ograniczając niekiedy możliwości inwestycyjne. Generalnie zmalała użyteczność wskaźnika intensywności w kształtowaniu zabudowy z perspektywy użytkownika przestrzeni. Z czasem sytuacja uległa normalizacji dzięki stopniowo wprowadzającym zmianom planów miejscowych oraz pewnej elastyczności ustaleń normy. Jednak rozporządzenie Ministra Rozwoju z 11 września 2020 r. w *sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego* powiązało sposób obliczania powierzchni całkowitej z najnowszą normą (aktualnie PN-ISO 9836:2015-12), w efekcie czego do intensywności zabudowy wliczają się nie tylko kondygnacje podziemne, ale też liczne niekubaturowe elementy budynków, takie jak: balkony, loggie, tarasy, podcienia, nieużytkowe poddasza wliczane do powierzchni całkowitej. Z perspektywy inwestorów są one niepełnowartościowe (w sprzedaży tańsze niż metr kw. powierzchni użytkowej). W celu zwiększenia opłacalności inwestycji rezygnują więc z elementów zwiększających standard zamieszkiwania, powierzchnię biologicznie czynną czy ograniczających energochłonność budynku. Obecna konstrukcja prawna ma więc swoje konsekwencje społeczne, klimatyczne i estetyczne.

4. Uchwała reklamowa a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Od wejścia w życie *Ustawy z 24.4.2015 o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*¹³, czyli tzw. *ustawy krajobrazowej*, budziła kontrowersje kwestia, czy zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń można normować wyłącznie w uchwałach wydawanych na podstawie art. 37a ust. 1 *Ustawy z 27.03.2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (dalej: u.p.z.p.), tzw. uchwałach krajobrazowych, czy też może alternatywnie w planach miejscowych. Oba stanowiska można odnaleźć w literaturze [Niewiadomski *et al.* 2021]. W orzecznictwie było podobnie – wojewodowie w rozstrzygnięciach nadzorczych¹⁴ i sądy administracyjne¹⁵, w tym NSA¹⁶, w swych orzeczeniach stały na stanowisku, że komentowane zagadnienia zos-

¹³ Te zagadnienia są również zawarte w pierwszym rozdziale. Odmienny jest jednak kontekst. Pierwszy rozdział dotyczył w bardziej ogólnym zakresie wartości i celów planowania przestrzennego. W niniejszym rozdziale podjęty kontekst dotyczy konkretnych problemów z perspektywy gmin.

¹⁴ Dz.U. 2015, poz. 774.

¹⁵ Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z 3.3.2021, SPN.III.4130.6.2021, Legalis; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 29.3.2018, IF-II.4131.6.2018, Legalis.

¹⁶ Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 5.10.2021, II SA/Bd 691/21, CBOSA; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 21.10.2020, II SA/Go 415/20, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu

tały „wyjęte” z materii planistycznej właściwej planom miejscowym i przeniesione do materii normowanej odrębną uchwałą. Prezentowane były jednak także poglądy odmienne¹⁷.

Niezależnie od pewnych rozbieżności, dominujący wydawał się pogląd o niemożności regulowania w planie miejscowym zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Ukształtował się on w związku nowelizacją u.p.z.p. dokonaną na mocy ustawy krajobrazowej. Uchylono wówczas przepis art. 15 ust. 3 pkt 9 u. p. z. p., który stanowił, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Dodano zaś art. 37a-37e, przy czym art. 37a stanowi, że rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

W wyroku z 21.09.2021 NSA orzekł w przedmiocie skargi kasacyjnej Wojewody Kujawsko-Pomorskiego na wyrok WSA w Bydgoszczy z 8 września 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 580/20. NSA nie zgodził się ze stanowiskiem wojewody nawiązującym do dominującej linii orzeczniczej o „wyjęciu” zagadnień dotychczas uregulowanych w art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. z zakresu materii planistycznej. NSA wprost stwierdził, że nie popiera poglądów wyrażonych w wyrokach sądowych cytowanych w skardze kasacyjnej. Zdaniem Sądu zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń można normować zarówno w planie miejscowym, jak i w uchwale krajobrazowej, z zastrzeżeniem istotnych różnic pomiędzy oboma rodzajami aktów. Plan miejscowy wywiera jedynie skutek *ex nunc*, może więc wywoływać wyłącznie skutki na przyszłość i nie ingeruje w legalnie zrealizowane wcześniej objekty. Z kolei uchwała krajobrazowa wywiera dalej idące skutki, bowiem działa *ex tunc*, a więc może regulować legalnie posadowione objekty istniejące w dniu jej wejścia w życie. Zarazem wyłącznie w przypadku wejścia w życie uchwały krajobrazowej wójt zyskuje kompetencję do nakładania kar pieniężnych na podmioty odpowiedzialne za umieszczanie tablic reklamowych i urządzeń reklamowych sprzecznych z tą uchwałą.

Dla komentowanego wyroku NSA charakterystyczne jest poleganie w pierwszej kolejności na wykładni logiczno-językowej obowiązujących przepisów u.p.z.p. Co prawda Sąd poparł swoje stanowisko także argumentami celowościowymi, wyprowadzonymi m.in. z uzasadnienia ustawy krajobrazowej, ale nie mają one kluczowego znaczenia w argumentacji. Jest to istotne, bowiem poglądy do tej pory dominujące przywiązywały większą wagę do wykładni celowościowej niż językowej, co budzi wątpliwości z punktu widzenia zasad wykładni prawa. Naczelną z nich jest nieodcho-
dzenie od literalnego wyniku wykładni językowo-logicznej w razie odczytania z prze-

z 14.6.2018, IV SA/Po 339/18, CBOSA; wyrok WSA w Bydgoszczy z 21.5.2019, II SA/Bd 1447/18; wyrok WSA we Wrocławiu z 13.9.2017, II SA/Wr 422/17, CBOSA.

¹⁷ Wyrok NSA z 28.4.2020, II OSK 1046/19, CBOSA.

pisów jednoznacznych norm prawnych. Tymczasem do tej pory na poparcie hipotezy o „wyłączeniu” kwestii obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń z materii planistycznej powoływano fakt uchylene art. 15 ust. 3 pkt 9 u. p.z.p. przy jednoczesnym ustanowieniu art. 37a u.p.z.p. – tej zmianie legislacyjnej przypisywano intencję, a więc cel, tego „wyłączenia”. Z treści obowiązujących przepisów nie można jednak tej intencji odczytać, a wynikają z nich normy dotyczące zarówno planów miejscowych, jak i uchwał krajobrazowych. W komentowanym wyroku NSA zwrócił uwagę, że w planie miejscowym, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p., obowiązkowo określa się zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, a zdaniem Sądu mieszczą się w tym zasady posadowienia obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Uregulowanie tej materii w planie miejscowym wynika według NSA również z art. 15 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., zobowiązującego do unormowania wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, a także z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., nakładającego obowiązek m.in. ustalenia gabarytów obiektów – wszystkich, a więc także małej architektury, reklamowych oraz ogrodzeniowych. Na dodatkowe poparcie swego stanowiska NSA przytoczył treść rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zostało ono od czasu wydania wyroku przez NSA zastąpione nowym rozporządzeniem, o zmienionej treści¹⁸, nie przekreśla to jednak argumentacji Sądu, nie sposób bowiem przyjąć, by zmiana aktu prawnego niższego rzędu mogła rzutować na wykładnię przepisów aktu wyższego rzędu.

5. Problemy gminne z prawem zagospodarowania przestrzennego – próba syntezy

Na podstawie przeprowadzonych analiz można dokonać szerszej diagnozy pewnych systemowych problemów związanych ze stosowaniem prawa zagospodarowania przestrzennego na szczeblu gminnym. Te zagadnienia problemowe to:

- rola sądów w polskim systemie planowania przestrzennego;
- relacje między poszczególnymi instrumentami planowania przestrzennego;
- ograniczone możliwości udzielenia odpowiedzi na nowe wyzwania dotyczące planowania przestrzennego;
- relacje pomiędzy terminologią prawną a terminologią techniczno-urbanistyczną w planowaniu przestrzennym.

¹⁸ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 24.1.2020, II SA/Kr 1285/19, CBOSA, gdzie Sąd stwierdził, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania krajobrazu, przez które to zasady należy rozumieć między innymi kwestię sytuowania ogrodzeń i obiektów małej architektury.

Pierwsze ze wskazanych zagadnień jest rozumiane odmiennie, w zależności od perspektywy (albo – inaczej to ujmując – dyscypliny naukowej). Z perspektywy urbanistycznej istotnym problemem jest to, że sądy w trakcie oceny konkretnych stanów faktycznych i przy okazji weryfikacji instrumentów planowania przestrzennego, dokonują ocen typowo urbanistycznych. Tym samym faktycznie decydują o sprawach, na których nie do końca się znają. Z kolei, z perspektywy prawnej, niniejsze oceny mieszczą się w ustawowych ramach, a ewentualne zmiany (odnoszące się do procedury przed sądami administracyjnymi) byłyby bardzo trudne do wdrożenia i nader kontrowersyjne. Niemniej jednak, przedstawiony powyżej, w pierwszym rozdziale przykład udowadnia, że również z prawnej perspektywy mogą pojawiać się wątpliwości. Przede wszystkim odnoszą się one do sytuacji, w której sędziowie rzeczywiście trochę uznaniowo oceniają kwestie typowo urbanistyczne, choćby przy okazji rozważenia możliwości zastosowania zasady proporcjonalności. Może nie jest to zjawisko aż tak powszechne, jak widzą to urbaniści (często orzeczenia mieszczą się po prostu w wypracowanych utartych ramach), ale jednak występuje. Osobny, ale mocno powiązany z tą kwestią problem dotyczy zawieranych np. w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (ale nie tylko, również na szczeblu ustawowym) sformułowań techniczno-urbanistycznych. Muszą one być stosowane w sferze realizacyjnej, tym samym podlegać wykładni prawnej, co również w oderwaniu od praktyki planistycznej, może prowadzić do absurdalnych rozwiązań. Nie bez znaczenia jest też niejednorodność orzecznictwa sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, zobrazowana w rozdziale czwartym. W sytuacji, gdy Naczelny Sąd Administracyjny zajmuje sprzeczne stanowiska w kwestii wykładni i stosowania tych samych przepisów prawa, organy jednostek samorządu terytorialnego nie mogą posiadać pewności, jak konstruować swe akty normatywne, by nie narazić się na zarzut niezgodności z prawem, prowadzący do ich uchylecia. Okoliczność ta w jeszcze większym stopniu komplikuje funkcjonowanie całego systemu planowania przestrzennego.

Kolejne zagadnienie dotyczy wzajemnych relacji między poszczególnymi instrumentami planowania przestrzennego. Wiąże się to zarówno z przypadkiem odnawialnych źródeł energii (w tym, opisanych w jednym z rozdziałów konsekwencji postanowień dotyczących OZE w ramach studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego), jak też rozważań zakresu uchwał reklamowych i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Polski system planowania przestrzennego preferuje bardziej szczegółowe przepisy określające wiążące wytyczne dotyczące zagospodarowania terenu (zwłaszcza w odniesieniu do systemów opartych na rozwoju). Konsekwencją powyższego jest ryzyko pojawiania się dylematów typowo prawnych, oddalających (zwłaszcza na poziomie gminy) dyskusję na temat aktualnych potrzeb planowania przestrzennego oraz optymalnych sposobów ich wdrażania. Jest to tym bardziej problematyczne, że dotyczy także coraz bardziej istotnych priorytetów i wyzwań planowania przestrzennego. Oczywiście, nie można zupełnie wykluczyć potrzeby takiej interpretacji (niezwiązanej z istotą dyskusji o celach i zadaniach planowania przestrzennego). Jak w przypadku każdych innych regulacji wątpliwości takie muszą wystąpić. Problem polega na tym, że w obecnym stanie prawnym jest ich nadmiernie dużo. Przykład odnawialnych źródeł energii jest jednym z wielu z nich.

Na tym nie koniec. Jeszcze trudniejszym zadaniem staje się w tak skomplikowanym systemie prawnym wypracowanie odpowiedzi na nowe wyzwania. Pewne bariery pojawiają się również np. chociażby przy dyskusji o wielofunkcyjnym wykorzystaniu terenów, a nawet zapewnieniu możliwości rozwoju dla zielonej infrastruktury. Wydaje się, że zwłaszcza perspektywa prawna nie zawsze jest wystarczająco (przynajmniej z perspektywy planowania przestrzennego) do tych wyzwań dostosowana.

Tak jak wskazano powyżej, przedstawione problemy nie zostaną rozwiązane przez określone nowelizacje. Wymagają szerszych, naukowych, ale także praktycznych dyskusji. Nie budzi wątpliwości, że poza wytycznymi w zakresie rozwiązania konkretnych, przedstawionych spraw, istnieje ciągła potrzeba szerszej debaty (znajdującej odzwierciedlenie w publikacjach naukowych będących punktem odniesienia na etapie realizacyjnym) na temat:

- dostosowania nowych wyzwań i potrzeb w zakresie planowania przestrzennego do regulacji prawnych, w tym konstrukcji poszczególnych instrumentów polityki przestrzennej;

- szerszej metodologii pozwalającej (w stopniu zdecydowanie mniej uznaniowym niż obecnie) przenieść sformułowania techniczno-urbanistyczne do wykładni prawnej (może to mieć miejsce w sytuacji, kiedy nie będzie innego rozwiązania. Wykładnia prawna takich pojęć powinna być ostatecznym rozwiązaniem).

Podsumowanie

Przedstawione problemy oczywiście nie wyczerpują katalogu możliwych dylematów związanych ze stosowaniem przepisów z zakresu zagospodarowania przestrzennego. Niemniej, stanowią dobre przykłady szerszych systemowych dylematów (zasygnalizowanych w dalszej części tego rozdziału). Zaprezentowane dylematy tylko w częściowym zakresie mogą zostać skorygowane przy okazji nowelizacji przepisów dotyczących planowania przestrzennego. Właśnie z tej perspektywy jest szczególnie zauważalne, jak szerokie, wieloaspektowe podejście powinno być wymagane. Musi opierać się na dostosowaniu rozwiązań prawnych do wciąż dookreślanych celów planowania przestrzennego, ale także pogłębionej, interdyscyplinarnej dyskusji (choćby nad poszczególnymi pojęciami stosowanymi w przepisach). Osobnej refleksji wymaga rola poszczególnych instrumentów planowania przestrzennego.

Cel związany z powiązaniem przepisów z nowymi wyzwaniami planowania przestrzennego może być łatwiej realizowany dzięki wytycznym zawartym w kolejnym, ostatnim rozdziale.

Rozdział 6

NOWE ZASOBY I SIŁY ROZWOJOWE MIAST

Wprowadzenie

Świat cywilizowany, do którego nieuchronnie zmierzamy będzie erą miast. Nie jest to zwykły truizm. Era miast wymaga jednak zmierzenia się z wieloma wyzwaniami i konsekwencjami tego procesu. Postępująca urbanizacja stylu życia i procesów wytwórczych jest wywoływana przez kolejne fale postępu technologicznego, globalizację procesów produkcji, konsumpcji oraz towarzyszącą tym zjawiskom globalizację negatywnych efektów zewnętrznych i dóbr publicznych. Dotychczasowy rozwój miast odbywał się kosztem coraz większej entropii otoczenia i rabunkowego korzystania z zasobów mineralnych dla celów produkcyjnych i przemysłowego rozwoju rolnictwa kosztem środowiska przyrodniczego. Ten stan rzeczy, jak wiemy, doprowadził do przyspieszonych zmian klimatu ze wszelkiego tego typu konsekwencjami dla dalszego życia na naszej planecie.

1. Trendy determinujące dalsze procesy rozwoju

Nie bez znaczenia dla dalszych procesów rozwoju miast mają także wytwarzane przez autorytarne rządy i korporacje globalne efekty polityczne, które stają się źródłem coraz większych zagrożeń dla rozwoju cywilizacji w długim okresie.

Nie wchodząc w głębsze analizy współczesnych procesów rozwoju szeroko opisywanych w literaturze przedmiotu warto wskazać na trwałe trendy, które będą determinowały dalsze procesy rozwoju i co z nich wynika dla światowych, narodowych i lokalnych działań instytucji publicznych wobec miast i procesów urbanizacji. Należy do nich:

- przyspieszająca cyfryzacja wszelkich sfer życia gospodarczego, społecznego, politycznego i militarnego;
- wzrost zapotrzebowania na stabilną i tanią energię elektryczną;

- budowanie światowego konsensusu wobec działań na rzecz ochrony klimatu i przywracaniu regeneracyjnych funkcji środowiska przyrodniczego;
- polityczna i ekonomiczna presja na rozwój odnawialnych źródeł energii jako nowych zasobów budowania trwałych przewag konkurencyjnych w skalach terytorialnych;
- wyczerpywanie się tanich źródeł surowców mineralnych i wzmacnianie się rynkowych innowacji i motywacji do korzystania z surowców wtórnych.

W konsekwencji tych obiektywnych trendów możemy stwierdzić, że o nowej fali rozwoju i przekształcaniu miast będą decydowały „nowe” zasoby i czynniki rozwoju tkwiące w systemach miejskich wskutek historycznego procesu nasycenia minerałami i kumulowania wiedzy i umiejętności mieszkańców miast. Szczególnie wielkie miasta mają „ukrytą” masę krytyczną, której wyzwolenie pozwoli do przejścia na nową trajektorię rozwoju bazującą w sensie strategicznym na niematerialnych zasobach intelektualnych będących wytworem szczególnego zintegrowanego procesu ich wytwarzania w złożonych systemach miejskich. Takim nowym zasobem staje się *kapitał terytorialny* [Markowski 2016].

Możemy postawić bardzo prawdopodobną hipotezę, że o procesach rozwoju miejskich cywilizacji będą decydowały trzy współzależne strategiczne endogenne zasoby, jakie mogą wytwarzać systemy miejskie, i na bazie których rozwijane będą wysoce konkurencyjne, ale zrównoważone ekologiczne funkcje wytwórcze. Należy do nich;

- **kapitał terytorialny**,
- **elektryczna energia odnawialna oraz zasoby wody** zyskującej nowy wymiar jako źródło energii wodorowej i jako podstawa gospodarki wodorowej,
- zdolność systemowa do wykorzystania **surowców wtórnych** i recykulacji zasobów środowiska antropogenicznego miast.

Tak jak energia z węgla kamiennego i zdecentralizowane systemy dostarczania energii gazu świetlnego, a potem energii elektrycznej były siłą odśrodkową w procesach urbanizacji, tak obecnie nowym kluczowym zasobem w procesach rozwoju staje się tania „zielona” energia elektryczna.

Kolejną nadzieję dla ludzkości dają technologie fuzji jądrowej. Jest to jednak odległa jeszcze przyszłość, na której pozytywne skutki w zakresie redukcji emisyjności dwutlenku węgla będzie zbyt późno, aby zatrzymać kumulujące się skutki katastrofy ekologicznej. Wprowadzenie technologii fuzji jądrowej do produkcji energii i do gospodarki będzie kolejną wielką falą rewolucji, która ponownie zmieni trajektorię i funkcje rozwojowe miast. Musimy być jednak świadomi, że przy narastającej liczbie ludności świata będzie to wymagało, mimo wszystko, coraz większej interwencji publicznej także w skali globalnej, aby zachować stabilne środowisko naturalne. Fazą przejściową, do czasu, kiedy znajdzie powszechne zastosowanie fuzja jądrowa, będzie faza o długim cyklu rozwoju technologii wodorowych służących do produkcji zielonej energii elektrycznej.

Tutaj właśnie miasta mogą mieć swoje przewagi jako względnie niezależne generatory zielonej energii. Energia elektryczna jest nie tylko podstawą do korzystania z technologii cyfrowych, usług i produktów wirtualnych, ale także jej nadwyżka może być wykorzystana do celów produkcji dóbr materialnych i żywności.

Można postawić kolejną hipotezę, że „każde miasto przyszłości jest miastem nowoczesnej wytwórczości”. Jest miastem, które staje się eksporterem zielonej energii, zielonej produkcji i wirtualnych produktów. Warunek samowystarczalności energetycznej i warunek eksportu tego zasobu i innych produktów, może być spełniony, jeśli „nowe miasta industrialne” wraz z biznesem stworzą nową tkankę urbanistyczną zdolną do współtworzenia energii odnawialnej. Kolejnym wyzwaniem wobec struktur przestrzennych miast jest włączenie się w przyspieszoną i innowacyjną ścieżkę rozwoju okrężnego. Istotne są dwa wymiary, jakim musi sprostać nowa struktura funkcjonalno-przestrzenna. Po pierwsze, sprzyjać sprawnej logistyce surowców wtórnych, a po drugie, włączyć struktury przestrzenne i tereny zurbanizowane do szybszej adaptacji do nowych wymagań funkcjonalnych. Jest to wyzwanie dla technologów, konstruktorów, architektów i urbanistów. Globalny wyścig w tym kierunku już się rozpoczął.

Posiadanie ww. strategicznych zasobów będzie pozwalało na kontrolowanie strumieni innych dóbr i zasobów, a tym samym gospodarek innych narodów nie posiadających przewag w tych strategicznych „zurbanizowanych zasobach” przebudowywanego świata.

W wielu miastach mających dostęp do zasobów wody będzie można uzyskać dodatkową przewagę przy wytwarzaniu zielonej energii; albo bezpośrednio jako surowiec do wytwarzania zielonego wodoru albo jako zasób energii kinetycznej do budowy tzw. szczytowo-pompowych banków energii. Technologii i możliwości pod tym względem pojawia się coraz więcej. Postęp technologiczny jest w tym zakresie niebywały. W zakresie wykorzystania wiatru, wody i bezpośrednich promieni słońca jako źródła energii wiele ma do powiedzenia architektura i urbanistyka miast. Dobrze zdefiniowana, aktywna polityka architektoniczna i urbanistyczna będzie miała istotne znaczenie dla kształtowania efektywnych nowych procesów wytwórczych miast.

Aby zatem zachować perspektywę długiego trwania musimy pilnie poszukiwać nowej równowagi z przyrodą i przywrócić jej pełnienie naturalnych funkcji, tak ważnych dla dalszego trwania ludzkości. **Nowy paradygmat rozwoju miast powinien polegać na twórczym odwróceniu historycznego procesu rozwoju struktur miejskich kosztem otoczenia** (czyli środowiska przyrodniczego i jego zasobów i systemowych usług ekologicznych, które w obecnych systemach rynkowych są traktowane jako dobra wolne i nie mające ceny), w **stronę takiego rozwoju miast, który wzmacnia zdolności regeneracyjne otaczającego środowiska naturalnego**. Nowy zrównoważony ekologicznie model gospodarowania możliwy do uzyskania w długiej perspektywie trwania wymaga wprowadzania wielu mechanizmów ekonomicznych – nie tylko racjonalizujących zużycie zasobów przyrodniczych – ale przede wszystkim zatrzymujących procesy dalszej rabunkowej eksploatacji, a następnie przywracających zdolności środowiska do regeneracji.

Człowiek na wielką skalę, w obszarach zurbanizowanych musi się stać nie tylko producentem, ale i reducentem wprowadzającym raz pozyskane surowce do obiegu zamkniętego. Warunkiem takiej okrężnej gospodarki jest odpowiedni poziom nasycenia surowcami gospodarek światowych, jak i powszechny (globalny) postęp w dziedzinie ograniczania jednostkowego zużycia krążących surowców (wtórnych) do wytworzenia dóbr społecznie pożądanых. Jednym słowem korzystając z dorobku biologii i medycyny możemy powiedzieć, że chodzi o „Nowy metabolizm miast”.

Warto pokusić się o zdefiniowanie nowych reguł tego zintegrowanego miejskiego metabolizmu. Będzie to ważny wkład do racjonalizacji polityk miejskich w wymiarach lokalnych i globalnych. Zręby takiego podejścia już rozwija światowa urbanistyka. Prostą definicję metabolizmu miejskiego znajdziemy w Wikipedii: *Metabolizm miejski to model ułatwiający opis i analizę przepływów materiałów i energii w miastach, na przykład przeprowadzony w analizie przepływu materiałów w mieście. Zapewnia badaczom ramy metaforyczne do badania interakcji między systemami naturalnymi i ludzkimi w określonych regionach* (Wikipedia).

2. Kapitał terytorialny miast jako nowy zasób rozwoju

Nowe zjawiska gospodarcze, społeczne i kulturowe wyraźnie przewartościowują podejście do konkurencyjności gospodarczej w skali globalnej. W wyniku tych procesów nierozzerwalnie związanych z przyspieszającym postępem technologicznym i informatyzacją społeczeństw, zmieniają się źródła tzw. przewag konkurencyjnych, z jakich korzystają coraz silniej umiędzynarodowione sfery wytwórcze i usługowe. Trwałym źródłem przewag konkurencyjnych stają się szczególne zasoby, które w coraz większym zakresie są wytworzone i uwarunkowane złożonością terytorialnych systemów społeczno-gospodarczych [Markowski 2005]. Na rynkach globalnych – przewagi konkurencyjne z tzw. renty innowacyjnej w firmach dostarczających masowych produktów i usług, szybko zanikają ze względu na coraz szybszą dyfuzję innowacji technologicznych i procesowych do konkurentów zlokalizowanych w krajach o niższych kosztach pracy. Dla firm liderujących w innowacjach produktowych i procesowych, ważnym źródłem trwałych przewag konkurencyjnych staje się zatem wysokiej jakości kapitał ludzki mocno powiązany z wysokiej jakości przestrzenią miejską i społeczną. Te nowe „jakościowe czynniki” rozwoju gospodarczego powstają w wyniku pozarynkowej współpracy i intensywnych kontaktów oraz narastania wzajemnego zaufania społeczności terytorialnych i środowiska biznesowego.

Nowy (synergiczne wytworzony z kombinacji tradycyjnych zasobów powiązanych z wiedzą i innowacyjnością) czynnik kreowania przewag konkurencyjnych współczesnych gospodarek nazywany jest kapitałem terytorialnym. Najczęściej jest rozumiany jako dostępność do czynników materialnych i niematerialnych na danym obszarze, które mogą tworzyć określone zasoby lub ograniczenia.

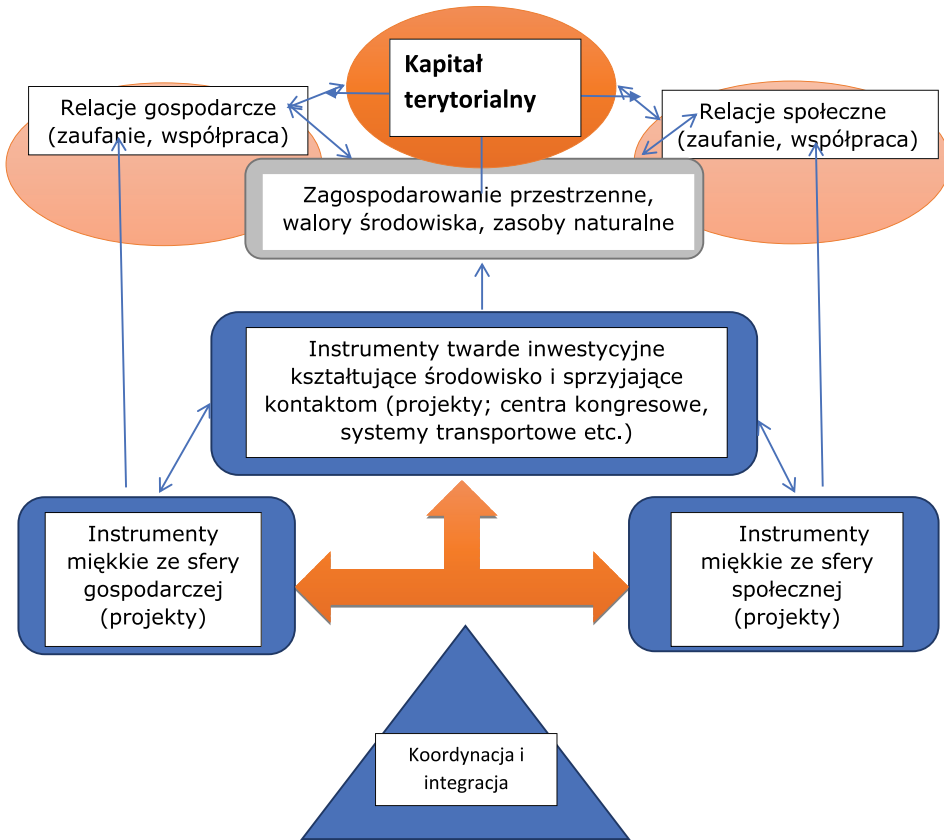
Nowoczesne i właściwe podejście do kapitału terytorialnego wskazuje jednak na inną jeszcze – mało u nas docenianą – formę tego zasobu, tj. wynikającą z interaktywnej, relacyjnej i synergicznej formy procesu jego wytwarzania przez miejski układ funkcjonalno- przestrzenny. Autor tego opracowania proponuje następującą definicję. *Kapitał terytorialny to swoiste korzyści zewnętrzne wytwarzane i dostępne w wyniku multifunkcjonalnej interakcji użytkowników względnie wyodrębnionego terytorium.*

Innymi słowy kapitał terytorialny ma charakter dynamicznego w czasie i przestrzeni „złożonego dobra klubowego” dostępnego dla użytkowników (klubu) działających (ego) w ramach miejskiego obszaru funkcjonalnego [Markowski 2016] W tym ujęciu istotą budowania trwałej przewagi konkurencyjnej dla prowadzonych komercyjnych aktywności w obszarze funkcjonalnym jest zbudowanie złożonego „interaktywnego i zmiennego zasobu” będącego wynikiem intensywnych relacji (aktywności) między ludźmi zorganizowanymi w różnych instytucjach (cechującymi się wysoką przedsiębiorczością, innowacyjnością i zaufaniem), którzy wytwarzają szczególną wartość dodaną pozwalającą na uzyskiwanie wysokiej produktywności sektora wytwórczego. To właśnie te szczególnie zasoby dają firmom przewagę konkurencyjną na coraz bardziej konkurencyjnych globalnych rynkach.

Kapitał terytorialny można wygenerować przez umiejętne powiązanie i kombinację zasobów naturalnych z jakością zagospodarowania fizycznego (przestrzennego) i zasobami intelektualnymi ludzi. Jest on ściśle powiązany ze zdolnością do współpracy jednostek samorządu terytorialnego (JST) w obszarach funkcjonalnych i z wysokim poziomem zaufania społecznego. Ponieważ istotą tego kapitału jest międzygminna współpraca, partnerstwo, zaufanie, spójność przestrzenna, wysoka mobilność ludzi na rynkach pracy *etc.*, **to nie jest to zasób łatwy do zbudowania**. Wysiłek jednak się opłaca. Jeśli się bowiem uda go stworzyć, to daje on długotrwałą przewagę konkurencyjną działającym i lokalizującym się w tych obszarach firmom. Jednym z ważniejszych instrumentów polityki zorientowanej na kapitał terytorialny jest zintegrowane planowanie rozwoju, a *de facto* jego wdrożenie do praktyki decyzyjnej w administracji publicznej wszystkich poziomów¹⁹. Jest to planowanie, które łączy w procesie analityczno-decyzyjnym powiązania i współzależności ekonomiczne, społeczne i środowiskowe (przestrzenne).

Istotnym czynnikiem, który wpływa na wzrost zasobów w formie kapitału terytorialnego jest wysoka jakość życia w miastach, a ta w bardzo dużym stopniu jest determinowana przez zagospodarowanie przestrzenne naszych miast. Miasta stają się zatem miejscami tworzenia szczególnego zasobu wiedzy, umiejętności, która daje im przewagę pod warunkiem wytworzenia powiązań synergicznych układów społecznych, gospodarczych i środowiskowo-przestrzennych.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2021, poz. 2404).



Ryc 1. Kapitał terytorialny jako nowy zasób rozwoju
 Źródło: [Markowski 2016].

3. Gospodarka obiegu zamkniętego w strukturach miejskich w świetle ogólnej teorii zasobów

Gospodarka obiegu zamkniętego została wpisana jako strategiczny cel i wyzwanie w polityce UE na rzecz transformacji gospodarek narodowych w stronę zielonego ładu oraz zwiększenia rezylentności systemów społeczno-gospodarczych w odpowiedzi na zagrożenia klimatyczno-środowiskowe i geopolityczne. Nadanie politycznego wymiaru dla takiej formy gospodarowania wywołało oczywiste, większe zainteresowanie obiegiem zamkniętym przez narodowe i lokalne władze, jak i szeroko rozumiane grupy interesariuszy, począwszy od organizacji gospodarczych do organizacji społecznych. Mało kto jednak zdaje sobie sprawę, że mechanizm gospodarki okrężnej jest wpisany w prawa rozwoju oparte na mechanizmach rynkowych. Mechanizmy te, jak wiemy

z ekonomii, są na tyle zawodne, że szybsze zbudowanie gospodarki zgodnej z celami zielonego ładu, wymagać będzie zdecydowanej i adekwatnej do reguł rynkowych, czyli prorynkowej publicznej interwencji. Taka interwencja musi zatem uwzględniać ogólne prawa rynkowe, skutki zewnętrzne i trendy rozwojowe, gdyż inaczej może wywołać – w procesach adaptacji systemów społeczno-gospodarczych – inne niepożądane negatywne skutki środowiskowe, społeczne i polityczne.

Podstawą do zrozumienia istoty zrównoważonego procesu budowania gospodarki obiegu zamkniętego jest *Ogólna teoria zasobów naturalnych*, sformułowana przez J. Dembowskiego i zawarta w niedocenianej w Polsce publikacji z 1989 r. [*Zarys ogólnej teorii ...1989*]. Ogólna teoria zasobów sformułowana przez Dembowskiego wskazuje na bardzo istotne cechy gospodarki rynkowej. Zawarty jest w niej bowiem mechanizm samoregulacji, który w długim okresie zmierza do stworzenia gospodarki okrężnej. Problemem jest natomiast, czy ten mechanizm dostosowawczy jest na tyle sprawny i niezawodny, że uwzględni „w pożądanym dla nas czasie” swoiste społeczne koszty społeczne i środowiskowe. Działanie tego mechanizmu bez adekwatnej globalnej interwencji może być spóźnione z punktu widzenia środowiska przyrodniczego, ale także może się okazać destrukcyjne dla istniejącego globalnego – silnie upolitycznionego – modelu gospodarowania.

Koncepcja ta zakłada, że zasoby są kategorią ekonomiczną, a potwierdzenie ekonomicznego charakteru następuje przez potwierdzenie zastosowania rzeczy, minerałów, mineralnych form energii w procesach gospodarczych i społecznych, czyli mówiąc językiem ekonomicznym w funkcji użyteczności produkcji i konsumpcji.

Zasoby jako kategoria ekonomiczna są funkcją ciągłą, a między składnikami strumienia zasobów występują związki substytucyjne możliwe dzięki stałym innowacjom. Ten proces zamiany i wymiany rzeczy i minerałów w funkcji zasobów jest wynikiem rozwoju nieskończonej wiedzy ludzkiej. Dembowski zatem zakłada, że zasoby są ograniczone (bo mamy ograniczony dostęp do pierwiastków minerałów i źródeł energii), ale są nieskończone ze względu na nieskończony charakter wiedzy ludzkiej. Jest to odmienne podejście od stwierdzeń tzw. Raportu Rzymskiego [1972], którego autorzy zakładali, że surowce są ograniczone i skończone i *de facto* niezastępowalne. Z tego złożenia wynikała konkluzja, że przedłużenie cywilizacyjnego rozwoju może się odbywać tylko dzięki radykalnemu ograniczeniu produkcji i konsumpcji.

O ile Raport Rzymski nadal jest przywoływany jako realizująca się na naszych oczach diagnoza ostrzegawcza, o tyle proinnowacyjne spojrzenie na zasoby jest prawie nieznanne, a radykałowie działający na rzecz ochrony klimatu szukają szybkich rozwiązań w umowach politycznych i w radykalizacji systemów interwencji państwowej niż w usuwaniu zawodności rynków.

Ponieważ mechanizm obiegu zamkniętego prowadzącego do stabilizacji zużycia zasobów tkwi w mechanizmach gospodarki rynkowej i innowacyjności, to warto skoncentrować nową politykę na usprawnianiu i dynamizacji tego procesu. Jeśli zasoby z punktu widzenia ekonomii są funkcją wiedzy ludzkiej, to jedną z ważniejszych dróg przemiany naszych miast jest rozwój technologii przyjaznej środowisku, w tym obiegu zamkniętego, ale zapewniającego jakościowy rozwój miast. Hausner nazywa ten proces rozwojem okrężnym na wznoszącej się spirali [Hausner 2017].

Co przemawia za poprawnością koncepcji Dembowskiego”? Oczywiście czwarta fala rewolucji, technologicznej (informatycznej) wszechogarniającej każdą sferę produkcji i konsumpcji. Daje to olbrzymie możliwości zmiany trajektorii rozwoju, ale także niesie ze sobą nowe, także do tej pory nieznane negatywne zewnętrzne efekty i często bardzo silnie oddziałujące na systemy gospodarcze. Powinno to być polem nowych badań dla antycypacyjnych polityk miejskich. Te zmiany we współczesnej strukturze wytwórczości przemysłowej wyraźnie pokazują, że siłami napędowymi i dominującymi o rozwoju i przewagach konkurencyjnych narodów będą miasta jako główne środowiska procesów wytwórczych.

Ekonomiczna teoria zasobów pokazuje, że w historii przemysłowej naszej cywilizacji taki mechanizm stopniowo ujawnia się pod wpływem globalnej presji konkurencyjnej i zakłóceń w pozyskiwaniu surowców i wywoływanego na tym tle postępu technologicznego. Musimy być świadomi, że wraz z przyrostem liczby ludności świata i wzrastającą globalną wiedzą i umiejętnościami, proces innowacyjny jest coraz szybszy, a także wzrastają jego efekty dyfuzji w układach funkcjonalnych i przestrzennych. I w tym procesie widać właśnie szczególną rolę miast i wielkich zespołów metropolitalnych jako centrów wiedzy, umiejętności i innowacji.

Z tej teorii wynika jedna podstawowa konkluzja – wprowadzanie gospodarki obiegu zamkniętego w społecznej gospodarce rynkowej należy modyfikować poprzez usprawnianie mechanizmów rynkowych oraz przyspieszanie wdrażania innowacji, ich wspólnianie (wspólne zarządzanie i wspólna odpowiedzialność) i upowszechnianie, a nie w drodze zastępowania mechanizmów rynkowych systemami nadmiernej upolitycznionej dystrybucji zasobów ze strony władz. Państwo zastępujące rynek nie je alternatywą dla prorynkowego budowania systemu gospodarowania w sposób okrężny, tj. zgodny z prawami natury.

4. Agrokultura miejska jako strategiczny czynnik równoważenia rozwoju świata zurbanizowanego

Agrokultura miejska staje się także nowym wyzwaniem i rozwiązaniem dla zrównoważonej gospodarki świata. Agrokultura we współczesnych miastach nabiera nowego charakteru. Niestety w warunkach polskich wokół rolnictwa w miastach narodziło się wiele negatywnych stereotypów. Transformacja ustrojowa wywoła wiele nowych zachowań w traktowaniu rolnictwa miejskiego i podmiejskiego. Przy narastającej presji urbanizacyjnej, spekulacjach gruntami i rozdrobnieniu agrarnemu gospodarstw rolnych, komercyjne podejście do produkcji rolnej w obszarach miejskich stoi na przegranej pozycji. Z doświadczeń krajów rozwiniętych widzimy jednak, że agrokultura miejska – wobec wyzwań klimatycznych i demograficznych nabiera nowego i istotnego znaczenia. Rolnictwo miejskie ma do odegrania w rozwoju zrównoważonym naszych miast wielowymiarową rolę. Nie tylko tradycyjną, tj. w wytwarzaniu żywności, ale

z coraz większą szansą na wzmacnianie realizacji celów ekologicznych, wytwarzaniu usług ekosystemowych, wytwarzaniu zielonej energii realizacji paradygmatu gospodarki cyrkularnej i lepszej adaptacji do zmian klimatu i celów społecznych. Te pozakomercyjne efekty mają większą społeczną wartość niż wytworzona żywność. Nie dostarczy ich w pożądanym zakresie zawodny rynek nieruchomości na terenach miejskich. Większość tych pozytywnych efektów zewnętrznych coraz częściej nazywana jest systemowymi usługami ekologicznymi. Mają one zdecydowanie charakter dóbr publicznych i nie da się ich w pełni skomercjalizować. Dlatego też wymagają one publicznej interwencji w różnych formach, a w tym m.in. w regulacyjnej, ochronnej i kreatywnej funkcji planowania przestrzennego. Niestety, jak pokazuje praktyka, system planistyczny w Polsce został tak zdewastowany, że tej – oczekiwanej funkcji regulacyjnej w zakresie ochrony interesów publicznych nie pełni w wystarczającym zakresie.

Wykorzystanie wieloaspektowego potencjału agrokultury w miastach wymaga nowego zintegrowanego podejścia do polityk publicznych wobec miast. Odnosi się to zarówno do polityki rządowej, jak i samorządowych polityk rozwoju miast [Biuletyn KPZK z. 277, 2020].

Zasygnalizowane nowe trendy i wzrost strategicznego znaczenia nowych zasobów, tj. energii elektrycznej, zasobów wody (wodorowa przyszłość) i kapitału terytorialnego oraz surowców wtórnych wskazują na konieczność przyspieszenia procesów regeneracji miast, a w tym ich struktur funkcjonalno-przestrzennych do odgrywania nowej roli w rozwoju sustensywnym Świata.

5. Rezyliencja i regeneracja struktur miejskich jako globalne wyzwanie dla polityk miejskich

Nowym i pilnym strategicznie wyzwaniem w przekształcaniu struktur miejskich adekwatnych do nowych uwarunkowań staje się także konieczność zapewnienia ich rezyliencji (odporności) wobec gwałtownych, tylko częściowo przewidywalnych zmian technologicznych, gospodarczych, środowiskowych, społecznych i politycznych. Odporność jest w tym ujęciu powiązaniem bezpieczeństwa i rozwoju [Drobnik 2014]. Uruchomienie w mieście takiego procesu budowania odporności staje się strategiczną odpowiedzialnością i koniecznością w procesach regeneracji struktur miejskich. Fundamentem tego procesu musi stać się produktywnie spożytkowanie własnych zasobów i własnego potencjału.

Te nowe wyzwania stają się podstawą nowej polityki urbanistycznej zorientowanej na potrzeby regeneracyjne obszarów zurbanizowanych i miast. Regeneracja urbanistyczna obejmuje oddziaływanie na całość procesów urbanizacji i metropolizacji przestrzeni wynikających z globalnych procesów urbanizacyjnych, także tych procesów, które występują na tzw. terenach wiejskich. Regencja miasta jest sprofilowaną polityką

władz publicznych; samorządowych i rządowych na utrzymywanie i rozwój różnorodnych złożonych funkcji miejskich i jego struktur przestrzennych (zagospodarowania przestrzennego) w ograniczonych terytorialnie układach – gwarantujących osiągnięcie wysokiej produktywności zasobów z jednoczesnym ograniczeniem destrukcyjnych skutków na szeroko rozumiane otoczenie.

Pojęcie regeneracji miast (*urban regeneration*) bardziej przystaje do tych wyzwań niż tak spopularyzowane u nas pod wpływem środków z UE programy rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich. Regeneracja polega bowiem na odkrywaniu przydatności każdego składnika potencjału wytwórczego w nowych warunkach i odpowiednim włączeniu go do produktywnego i rozwojowego obiegu.

Mówiąc o regeneracji miast musimy mieć świadomość, że potrzeba regeneracji wynika przede wszystkim z różnic w tempie przemian sfery funkcjonalnej w stosunku do struktur przestrzennych niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania miast. Cechą systemów miejskich jest to, że sfera funkcjonalna odnosząca się do procesów wytwórczych zmienia się szybciej w stosunku do przemian w zagospodarowaniu. Wyzwaniem zaś współczesnych procesów jest to, że rozwarcie to nabiera coraz większego przyspieszenia. Trzeba zauważyć, że wskutek przyspieszania innowacyjności i zwiększania mobilności i globalizacji procesów rozwoju i skutków zewnętrznych te rozbieżności nie tylko stają się coraz większe, ale ich usuwanie tradycyjnymi instrumentami jest niewystarczające. Opóźniony proces adaptacji struktur przestrzennych miast do procesów gospodarczych i społecznych sprawia, że nasilają się inne zjawiska, takie jak procesy rozlewania się miast w sposób niekontrolowany wywoływane przez silną presję na przejmowanie korzyści przez sektor prywatny wynikających z zawodnych rynków nieruchomości.

Koszty spontanicznej transformacji i adaptacji miast do nowych procesów cywilizacyjnych stają się coraz wyższe. Jedną z wielu przyczyn tego zjawiska jest także wysoka inercyjność w przemianach instytucjonalnych (formalnych i nieformalnych) pod kątem tworzenia nowych i realnych kompetencji do korygowania zawodności procesów rynkowych, w tym rynków nieruchomości. Jednym ze sposobów obniżania kosztów tych procesów jest aktywna zintegrowana publiczna polityka regeneracyjna wobec miast – w głównej mierze koncentrująca się na sferze zagospodarowania przestrzennego. Rozwój miast w warunkach zagrożeń klimatycznych, demograficznych, cyfryzacji gospodarki i narastającej niepewności, przy jednoczesnej globalizującej się presji na zabudowę nowych terenów wymaga wprowadzenia nowych zasad gospodarowania zasobami miast, takich które będą skutecznie niwelować coraz wyższe koszty społeczne i środowiskowe procesów urbanizacji. W działaniach publicznych na rzecz regeneracji urbanistycznej chodzi przede wszystkim o równoważenie czynników przyciągających i rozpraszających po to, aby przy wzrastającym popycie na zurbanizowaną przestrzeń zagwarantować jednocześnie zrównoważony ekologiczny rozwój i komplementarne funkcjonowanie sieci osadniczej.

Podsumowanie

W podsumowaniu warto przytoczyć część apelu SARP, TUP, PRA (Polskiej Rady Architektury) i Fundacji „Integracja”, którego współautorem był Autor prezentowanego opracowania. Apel ten powstał po spotkaniu IV Forum Architektury (22.11.2021) zatytułowanym: *Urbanistyka i architektura wobec wyzwań klimatycznych i transformacji energetycznej* i został złożony w kancelarii Premiera RP 7.02 2022.

Transformacja energetyczna w stronę dekarbonizacji energii i zdecentralizowanych systemów energetycznych jest procesem nieodwracalnym. Kluczem do rozwoju staje się – niezależnie od potrzeby adaptacji do zmian klimatu – generowanie taniej energii elektrycznej.

Energia elektryczna stała się najważniejszym nośnikiem cywilizacyjnych procesów i rozwoju cyfrowej gospodarki. Wytworzył się już swoisty globalny rynek popytu na „zielone generatory prądu w systemach zdecentralizowanych i rozproszonych, o silnym związku z zagospodarowaniem przestrzennym miast. Rozwój zdecentralizowanych systemów i ich przewaga kosztowa jest ograniczana przez nieadekwatne formy układów zabudowy i organizacji urbanistyczno-architektonicznej. Takimi czynnikami zmniejszającymi produktywność procesów wytwarzania energii i jej nadmiernej konsumpcji są: bezład przestrzenny, niewłaściwy system planowania przestrzennego i brak odpowiednich aktów prawnych regulujących sferę funkcjonowania gospodarki przestrzennej. Szacowane przez Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk [Śleszyński *et al.* 2018] koszty chaosu przestrzennego ponoszone przez gospodarkę i społeczeństwo w 2018 r. wynosiły ponad 84 mld zł. Obecnie z pewnością przekraczają 100 mld zł rocznie.

Nowe wyzwania cywilizacyjne i społeczne wymagają istotnych zmian w organizacji polskiego systemu planowania i kształtowania przestrzeni w stronę zintegrowanego systemu planowania i zarządzania procesami rozwoju układów urbanistycznych oraz współodpowiedzialności wszystkich uczestników i udziałowców tego procesu za stan środowiska zbudowanego. Znajduje to wyraz w Deklaracji podjętej na Konferencji Ministrów Kultury państw członkowskich Unii Europejskiej w Davos 22 stycznia 2018 r. *Ku wysokiej jakości Baukultur dla Europy*. Brak skutecznej polityki urbanistycznej i architektonicznej może wywołać katastrofalne efekty na gruncie społecznym, ekonomicznym i przestrzennym.

Postulowaliśmy obok innych kwestii związanych z uniwersalnym planowaniem i projektowaniem, potrzebę nowej polityki agrarnej wobec zielonej transformacji energetycznej, która prowadzona w sposób niekontrolowany nie da wysokich efektów w zakresie produkcji energii i zrównoważonego rolnictwa.

Uznaliśmy, że w świetle najważniejszych wyzwań wynikających ze zmian klimatycznych i wielkiej fali rewolucji technologicznej konieczne jest:

- Opracowanie wielowariantowego modelu transformacji energetycznej z kompleksowym pokazaniem skutków dla systemów osadniczych i wymagań wobec architektury i przestrzeni i agrokultury miejskiej.

- Stworzenie nowej polityki urbanistycznej państwa na potrzeby regeneracji obszarów zurbanizowanych adekwatnie do nowych wyzwań cywilizacyjnych, w tym dla potrzeb adaptacyjnych związanych ze zmianami klimatu i zdecentralizowanej „zielonej” energetyki”.
- W skali mikro – nowemu paradygmatowi rozwoju struktur przestrzennych powinno przyświecać hasło „Każdy budynek ma spłacić dług energetyczny”, a nowym standardem budowlanym powinna być nie tylko pasywność energetyczna, lecz jego dodatni bilans energetyczny. Docelowo każdy budynek ma być generatorem spłacającym zużycie energii w pełnym cyklu życia obiektu, poczynając od wytworzenia materiałów budowlanych, procesów budowy – do eksploatacji, a potem jego rozbiórki. Takie podejście uwzględnia całą spłatę długu energetycznego (a nie tylko śladu węglowego) także tzw. czystej energii w wyrobach i materiałach budowlanych nowych generacji i sprzyja wdrażaniu koncepcji zwartych miast.
- Zbudowanie nowego sposobu nauczania, zintegrowanego długofalowego prewencyjnego myślenia o współpracy w zakresie transferu technologii, obniżenia barier upowszechniania społecznie ważnych i środowiskowych technologii. Takiemu zarządzaniu powinno sprzyjać zintegrowane planowanie rozwoju wymagające jednak nowej wiedzy i instrumentów sprawczych do osiągnięcia celów rozwoju zrównoważonego.
- Stworzenie profesjonalnych centrów rozwijania nowej wiedzy w zakresie przyszłego metabolizmu miast niezbędnego do tworzenia gospodarki okrężnej w zespołach zurbanizowanych miast. Trzeba zacząć już dziś. Liderzy zmian i liderujące miasta wygrają konkurencję o dobrobyt i zyski, a hamulcowi zmian, będą płacić wysokie koszty zapóźnienia cywilizacyjnego.

Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że o dostępie do takich źródeł energii, jak słońce, wiatr i woda decydują w dużym stopniu struktury funkcjonalno-przestrzenne układów zurbanizowanych, w tym: relacje między funkcjami, forma zabudowy, szorstkość zabudowy, potencjał retencyjny *etc.*

Struktura funkcjonalno-przestrzenna miast decyduje też o konsumpcji energii, tj. energii dla potrzeb transportowych i komunikacyjnych celem zaspokojenia różnorodnych potrzeb. Źle zorganizowane miasta pod względem struktury funkcjonalno-przestrzennej generują wyższe koszty energetyczne dla logistyki miejskiej oraz marnotrawstwo ograniczonego budżetu czasu, jakim dysponuje człowiek tworzący kapitał intelektualny, a szerzej rzecz ujmując kapitał terytorialny miast.

Przed nami poważne zadanie. Jak przyspieszyć przebudowę miast do nowych wyzwań energetycznych lub innymi słowy; jak prowadzić energetyczną regenerację miast zarówno po stronie podaży energii jak i popytu? W regeneracji energetycznej miast planowanie publiczne powinno odgrywać zdecydowanie istotniejszą rolę i to zarówno pragmatyczną jako część procesu racjonalnego zarządzania (np. w formie holistycznej urbanistyki operacyjnej), jak i regulacyjną opartą na dobrych podstawach prawnych antycypujących nadchodzące wyzwania energetyczne.

Kształtujący się nowy model energetyki rozproszonej opartej na modelu prosumenckim wymaga nowego podejścia do prawa, w tym także innego spojrzenia na

„prawo do miasta, „prawa do użytkowanej przestrzeni” oraz do związanych z przestrzenią „nowych zasobów wytwórczych”, jakimi stały się słońce, wiatr i woda”. Zasoby te bowiem najsilniej w systemach miejskich ujawniają swój *quasi*-publiczny charakter. W ich przetwarzaniu bowiem coraz silniej ujawniają się nowe efekty zewnętrzne związane zarówno z wykluczaniem, konkurencją oraz nowymi rodzajami efektów technologicznych.

Nowy model gospodarowania energią będzie powodował też nowe zachowania w przestrzeni i nowe sytuacje konfliktowe. Wymaga to od prawa i polityk publicznych określenia nowych aksjologicznych zasad prawnych adekwatnych do tych nowych wyzwań, które powinny być podstawą nowego systemu regulacji w sferze gospodarowania przestrzenią. Z pewnością część tych nowych zasad powinna odpowiadać nowym społecznym systemom wartości odnoszącym się do wartości środowiskowych i ochrony klimatu. Nie możemy jednak ignorować potrzeby wprowadzania powszechnego prawa do czerpania korzyści ze strony właścicieli terenów i użytkowników nieruchomości także z przestrzennego dostępu do źródeł generujących energię odnawialną. Przestrzenny potencjał energii odnawialnej staje się jednym z ważniejszych czynników generowania renty położenia w strukturach przestrzeni miejskiej, rolniczej, morskiej czy otwartej.

Ten „nowy czynnik renty położenia” materializuje się (urzeczywistnia się) coraz dynamiczniej wraz z postępowaniem technologicznym, tj. nowymi formami wytwarzania energii, cyfryzacją sfery wytwarzania i konsumpcji, a także nowymi formami jej obrotu rynkowego. Jest to poważne wyzwanie, przed jakim staje system prawny współczesnej gospodarki, ale może przede wszystkim system prawny odnoszący się do sfery gospodarowania przestrzenią i w przestrzeni.

ZAKOŃCZENIE

Prezentowana monografia sygnalizuje konieczność podejmowania szerszej, pogłębianej debaty na pograniczu sfery prawnej i sfery urbanistycznej. Debata taka powinna się szerzej wpisać w dyskusję naukową powiązaną z problemami planowania przestrzennego (można dodać, że debata taka jest również istotna z perspektywy dyscypliny naukowej geografia społeczno-ekonomiczna i gospodarka przestrzenna). Należy ją traktować nie jako odpowiedź na kilka pytań lub problemów, ale szerszy, wieloaspektowy nurt dyskusyjny.

Powyższe potwierdza treść przygotowanych rozdziałów. Można rozważać optymalne podejście do celów planowania przestrzennego. Nie budzi jednak wątpliwości fakt, że cele prawne i pozaprawne (z założeniem przyjęcia takiego rozróżnienia) nie mogą być od siebie oderwane. Najlepszym przykładem są wyzwania związane z ochroną klimatu. Sposób udzielenia odpowiedzi na te wyzwania (zwłaszcza z perspektywy polityki przestrzennej) wciąż jest dookreślany. Można poddać w wątpliwość, czy do wdrożenia tych wyzwań (w sferze regulacji prawnej) wystarczające będą kategorie pojęciowe stosowane np. jeszcze kilka lat temu. W polskim systemie kluczową wartością, a zarazem punktem odniesienia (na poziomie ogólnym akceptowanym przez wszystkie środowiska naukowe) jest ład przestrzenny. Aby dyskusja o ładzie przestrzennym nie była nazbyt ogólna (stwarzająca zbyt duże możliwości interpretacyjne), musi być powiązana również z zagadnieniem chaosu przestrzennego, tym bardziej, że w polskiej literaturze naukowej szczegółowo niniejsze koszty zostały określone. To kolejny dobry przykład potwierdzający konieczność łączenia związanych z planowaniem przestrzennym zróżnicowanych perspektyw. Trochę inaczej sytuacja wygląda z interesem publicznym w planowaniu przestrzennym. Sposób jego rozumienia z perspektywy poszczególnych dyscyplin, a zwłaszcza sposób jego określania, jest odmienny. W polskich realiach, zwłaszcza w kontekście pogranicza prawno-urbanistycznego, ujmowanie interesu publicznego wiąże się z określaniem zakresu możliwości zagospodarowania danego terenu (ten kontekst nie zawsze może być zrozumiały z perspektywy międzynarodowej dyskusji o interesie publicznym w planowaniu przestrzennym). Zdecydowanie szerszy kontekst wynika z ujmowania tego zagadnienia np. z perspektywy ekonomicznej.

Przełożenie problemów z pogranicza prawa i (szeroko rozumianej) urbanistyki na praktykę, bardzo dobrze pokazują zagadnienia dotyczące środowiska, przyrody oraz dziedzictwa kulturowego. Można je identyfikować na zróżnicowanych płaszczyznach. Rozdział drugi zawiera opis niektórych z nich. Ważnym przykładem jest kwestia relacji treści aktów planistycznych (zwłaszcza na szczeblu lokalnym) i aktów dotyczących ochrony przyrody, w szczególności form ochrony przyrody. Właśnie przy okazji porównywania wskazanych aktów pojawia się najwięcej łatwych do uchwycenia problemów terminologicznych. Tego typu problemy można opisywać (i oczywiście

cie rozwiązywać) z perspektywy indywidualnej, niemniej rolą środowisk naukowych jest ich bardziej systemowe ujęcie. Można odnieść wrażenie, że zwłaszcza kwestie środowiskowo-przyrodnicze (w tym związane z nimi cele) nie znajdują odzwierciedlenia w podejściu prawnym do planowania przestrzennego. Częściowo takie podejście zawierają ustawy szczególne. Odwołanie do ich treści (z uwzględnieniem wybranych elementów aktów planistycznych) wciąż nie wydaje się jednak wystarczające, zwłaszcza w kontekście aktualnych potrzeb i wyzwań. Z rozdziału wynika również szersza międzynarodowa dyskusja, która prowokuje do wysuwania wielu analogii względem innych systemów (przynajmniej europejskich). To kolejny istotny wątek, chyba wciąż niedoceniany w aktualnym nurcie rozważań naukowych. Ambicja jego pewnego rozszerzenia została wyrażona przy okazji przygotowywania kolejnych rozdziałów (trzeciego i czwartego). Wynika z nich, że trudny do szybkiego przełożenia kontekst międzynarodowy powinien być zdecydowanie szerzej uwzględniany. Można również wskazać, że doświadczenia dotyczące polskiego systemu planowania przestrzennego, w tym dylematy i nawet słabości prawa, mogą stanowić ciekawy przykład. Dla polskiej dyskusji szczególnie istotny wydaje się temat optymalnej szczegółowości aktów planistycznych oraz częste stwierdzenia, że akty nadmiernie szczegółowe blokują rozwój. Trzeba uznać, że pewnym wyzwaniem jest stwierdzenie, kiedy w polskich warunkach ta „nadmierna szczegółowość” może występować. Każdy system ma bowiem swoją specyfikę w tym zakresie. Polski system jest natomiast szczególnie zderminowany przez chaos przestrzenny i niesprawność władz publicznych w planowaniu przestrzennym. Odpowiedzią na te problemy nie jest więc narzucenie ogólnie szczegółowych regulacji. Ewentualne rozwiązania elastyczne muszą być jednak osadzone w kontekście polskich uwarunkowań. Przy określaniu diagnozy polskich uwarunkowań pomocny może okazać się również rozdział piąty. Pokazuje on, jak indywidualne problemy i dylematy składają się na szersze, bardziej systemowe bariery. Ponadto dokumentuje jeszcze jedno zjawisko: rozwiązania indywidualnych problemów rzadko odnoszone są szerzej, do problemów systemowych, bardziej generalnych. Może to po części wynikać z zaniedbań dyskusji naukowej. W rozdziale pokazano jednak kierunek (tak potrzebnego) łączenia perspektywy problemów indywidualnych z bardziej generalną diagnozą systemową. Podkreślenia wymaga również rola rozdziału szóstego, m.in. z perspektywy dyskusji prawnej. Autor rozdziału, jeden z najbardziej uznanych przedstawicieli naukowego środowiska urbanistycznego, diagnozuje tak kluczowe wyzwania miejskie. Wydaje się, że większość diagnoz ma istotne przełożenie na sferę odpowiedzi prawnej.

Już z powyższego podsumowania poszczególnych rozdziałów jednoznacznie wynika, że prezentowana monografia nie tyle zamyka, ile raczej otwiera debatę na temat kierunków integracji dyskusji prawnej i urbanistycznej. Można wyodrębnić liczne kierunki dalszej dyskusji naukowej. Wybrane z nich dotyczą:

- dalszego dostosowywania rozważań o elastyczności i sztywności przepisów planowania przestrzennego do polskiego systemu planowania przestrzennego;
- określenia znaczenia (w wymiarze interdyscyplinarnym) interesu publicznego w planowaniu przestrzennym;
- dyskusji o podejściu do wolności zabudowy – również z perspektywy

konsekwencji związanych z chaosem przestrzennym, ale także zróżnicowaniem cech geograficznych gmin;

- odpowiedzi planowania przestrzennego w Polsce na wyzwania związane ze zmianami klimatu;
- szczegółowej analizy i kategoryzacji problemów planowania przestrzennego – zarówno z perspektywy powiązania z zagadnieniami sektorowymi, jak też z perspektywy stosowania poszczególnych instrumentów planowania przestrzennego.

Pozostaje wyrazić nadzieję, że prezentowana publikacja także stanowić będzie istotny wkład do przedmiotowej dyskusji.

Bibliografia

- Acheampong R. A., Silva E. A., 2015, *Land Use – Transport Interaction Modeling: A Review of the Literature and Future Research Directions*. *Journal of Transport and Land Use*, 8(3): 11-38.
- Afsharnia A., Zebardast E., 2021, *Explaining the Concept of Spatial Justice in the Implementation of Comprehensive Urban Plans (Case Study: Golpayegan City)*. *Geographical Urban Planning Research*, 9(4): 981-1008.
- Agenda Terytorialna 2030, Przyszłość dla wszystkich obszarów*, 2020, Niemcy, [https://teritorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_jul2021_pl.pdf].
- Agrokultura miejska w stronę zintegrowanego podejścia*, 2020, Biuletyn KPZK PAN, z. 277, Warszawa.
- Albert C., Fürst C., Ring I., Sandström C., 2020, *Research Note: Spatial Planning in Europe and Central Asia – Enhancing the Consideration of Biodiversity and Ecosystem Services*. *Landscape and Urban Planning*, 196, 103741, [https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2019.103741].
- Alterman R., 2010, *Takings International: A Cross-National, [w:] Takings International. A Comparative Perspective on Land Use Regulations and Compensation Rights*, R. Alterman (red.). American Bar Association, Chicago, US.
- Alterman R., 2011, *Guest Editorial: Comparative Research at the Frontier of Planning Law*. *International Journal of Law in the Built Environment*, 3(2): 100-112, [https://doi.org/10.1108/17561451111148220].
- Altrock U., Güntner S., Deike P., 2016, *Spatial Planning and Urban Development in the New EU Member States*. Routledge, London, United Kingdom, [https://doi.org/10.4324/9781315242675].
- Apel IV Forum Architektury*, 2022, SARP, TUP, PRA, Fundacja Integracja, 22.11. 2021/7.02 2022.
- Asarpota K., Nadin V., 2020, *Energy Strategies, the Urban Dimension, and Spatial Planning*. *Energies*, 13(14), 3642.
- Auziņš A., 2018, *Key Trends and Aspects Influencing Changes into Spatial Planning Systems and Practices in Europe, Proceedings of the International Scientific Conference*. Latvia University of Life Sciences and Technologies, 48: 26-35, [https://doi.org/10.22616/ESRD.2018.065].
- Badakh J. et al., 2015, *Regional'noe razvitie v Respublike Belarus': vyzovy i perspektivy (in Russian)*. Kolograd, Minsk: 167.
- Berisha E., Cotella G., Janin Rivolin U., Solly A., 2020, *Spatial Governance and Planning Systems in the Public Control of Spatial Development: a European Typology*. *European Planning Studies*, 29(1): 181-200, [https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1726295].
- Bhat A. N., Hoffman M. D., Trost S. L., Culotta M. L., Eilbott J., Tsuzuki D., Pelphrey K. A., 2017, *Cortical Activation during Action Observation, Action Execution, and Interpersonal Synchrony in Adults: a Functional Near-infrared Spectroscopy (fNIRS) Study*. *Frontiers in human neuroscience*, 11: 431.
- Bignebat C., Latruffe L., 2011, *Vingt ans de réformes foncières en Europe centrale et orientale. Bilan et perspectives*. *Économie Rurale*: 325-326, 25-38, [https://doi.org/10.4000/economierurale.3225].

- Buitelaar E., 2012, *The Fraught Relationship between Planning and Regulation: Land-use Plans and the Conflicts in Dealing with Uncertainty*, [w:] *Planning by Law and Property Rights Reconsidered*, H. T. Needham (red.). Routledge, London, United Kingdom.
- Buitelaar E., Sorel N., 2010, *Between the Rule of Law and the Quest for Control: Legal Certainty in the Dutch Planning System*. *Land Use Policy*, 27(3): 983-989, [<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2010.01.002>].
- Cannas I., Lai S., Leone F., Zoppi C., 2018, *Green Infrastructure and Ecological Corridors: A Regional Study Concerning Sardinia*. *Sustainability*, 10(4): 1265.
- Carreira V., Machado J. R., Vasconcelos L., 2017, *Citizen Involvement in the Decision-Making Processes of Environmental and Spatial Planning, and Its Influence on Public Participation: a Case Study of Lisbon*. *International Journal of Political Science*, 3(1): 23-29.
- Chyzh D., 2011, *Skhema zemleustrojstva administrativnogo rajona v strukture territorial'nogo planirovaniya Respubliki Belarus' (in Russian, with English abstract)*. *Știința agricolă*, 1: 67-71, [<https://llufb.llu.lv/conference/Baltic-surveying/BALTIC-SURVEYING-2011-67-71.pdf>].
- Chyzh D., Snapkova I., Charvyakova S., Berazouski D., 2011, *On the Improvement of Land Management Schemes and Programs of Social and Economic Development of the Administrative Districts in the Republic of Belarus, Baltic Surveying '11*. Proceedings of the International Scientific Conference: 67-71, [<https://llufb.llu.lv/conference/Baltic-surveying/BALTIC-SURVEYING-2011-67-71.pdf>].
- Chyzh D., Zajcev V., Teterinec T., Charvyakova S., 2013, *O neobhodimosti konvergencii idej social'no-ekonomicheskogo prognozirovaniya i territorial'nogo planirovaniya v Respublike Belarus (in Russian, with English abstract)*, [w:] *Lucrări științifice*, T. Coșuleanu (et al.) (red.), t. 33, Cadastru și drept: 55-59.
- Cotella G., 2020, *How Europe Hits Home? The Impact of European Union Policies on Territorial Governance and Spatial Planning*. *Géocarrefour*, 94(94/3).
- Cotteleer G., Peerlings J. H. M., 2010, *Kostbare plannen van de A4 door Midden-Delfland*. *ESB Economisch Statistische Berichten*, 95(4582): 217-218.
- Cowell R., Fischer T. B., Jackson T., 2021, *Instituting Space for the Environment. How Might We Give the Spatial Demands of Environmental Policy Goals a Firm Presence in the Planning System? A Think Piece*.
- Dąbrowski M., Piskorek K., 2018, *The Development of Strategic Spatial Planning in Central and Eastern Europe: Between Path Dependence, European Influence, and Domestic Politics*. *Planning Perspectives*, 33(4): 571-589, [<https://doi.org/10.1080/02665433.2018.1513373>].
- Deketelaere K., 1997, *Environmental Planning and Spatial Planning from a European Community Perspective*. *European Energy and Environmental Law Review*, 6(10).
- Dembowski J., 1989, *Zarys ogólnej teorii zasobów naturalnych*. PWN, Warszawa.
- Dobrzańska H., Kalicki T., 2015, *Morphology and Land Use of Floodplains in the Western Part of Sandomierz Basin (Southern Poland, Central Europe) in the Roman Period*. *Quaternary International*, 370: 100-112, [<https://doi.org/10.1016/j.quaint.2014.12.060>].
- Drobniak A., 2014, *Urban Resilience and Post-Industrial City*, [w:] *Urban Resilience Concept and Post-Industrial Cities in Europe*, A. Drobniak (red.). University of Economics in Katowice, Helion, Katowice-Gliwice.
- Erbas A. E., 2020, *Judicial Supervision of Spatial Plans and the Challenges; Beyoglu (Istanbul) Case*. *Journal of Awareness*, 5(2): 103, [<https://doi.org/10.26809/joa.5.009>].

- Evers D., Tennekes J., 2016, *Europe Exposed: Mapping the Impacts of EU Policies on Spatial Planning in the Netherlands*. *European Planning Studies*, 24(10): 1747-1765, [https://doi.org/10.1080/09654313.2016.1183593].
- Faludi A., 2018, *The Poverty of Territorialism: A Neo-medieval View of Europe and European Planning*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, United Kingdom.
- Feranec J., Soukup T., Taff G. N., Stych P., Bicik I., 2017, *Overview of Changes in Land Use and Land Cover in Eastern Europe*, [w:] *Land-Cover and Land-Use Changes in Eastern Europe after the Collapse of the Soviet Union in 1991*. Springer International Publishing, Cham, Switzerland, [https://doi.org/10.1007/978-3-319-42638-9_2].
- Finka M., Kluvánková T., Ondřejčička V., 2015, *Concept of Polycentric Governance for Fuzzy Soft Spaces as a Challenge for Central European Peripheral Spaces*, [w:] *Understanding Geographies of Polarization and Peripheralization*. Palgrave Macmillan, London, United Kingdom, [https://doi.org/10.1057/9781137415080_17].
- Fogel A., 2020, *Środowiskowo- kulturowe uwarunkowania ochrony ład przestrzennego – wymiar prawny*, [w:] *Ochrona ład przestrzennego z perspektywy prawnouurbanistycznej*, M. Nowak (red.). Wolters Kluwer, Warszawa.
- Fogel A., 2020a, *Prawne uwarunkowania peryurbanizacji w Polsce – zagadnienia wybrane*. *Problemy Rozwoju Miast*, 66: 143-150.
- Fontão E., 2020, *The Reality of Spatial Plans Is Delaying the Growth of Sustainable Buildings*. *Energy Reports*, 6: 38-43, [https://doi.org/10.1016/j.egyr.2019.08.015].
- Fovargue R. E., Rezapour S., Rosendahl D., Wootten A. M., Sabzi H. Z., Moreno H. A., Neeson T. M., 2021, *Spatial Planning for Water Sustainability Projects under Climate Uncertainty: Balancing Human and Environmental Water Needs*. *Environmental Research Letters*, 16(3), 034050.
- Gawłowski R., 2014, *Metropolia londyńska – rozwiązania prawne i praktyka funkcjonowania*. *Samorząd Terytorialny*, (7-8): 18-29.
- Gawłowski R., 2017, *Ustroje metropolitalne w Europie Zachodniej na przykładzie metropolii londyńskiej*. Toruń.
- Gemenetzi G., Papageorgiou M., 2017, *Spatial Aspects of Housing Policy Developed in the Aftermath of the Recent Refugee Crisis in Greece*. In *Proceedings of the International Conference on Changing Cities III: Spatial, Design, Landscape & Socio-Economic Dimensions*. Mykonos, Greece.
- Getimis P., 2012, *Comparing Spatial Planning Systems and Planning Cultures in Europe. The Need for a Multi-scalar Approach*. *Planning Practice and Research*, 27(1): 25-40, [https://doi.org/10.1080/02697459.2012.659520].
- Giedych R., 2018, *Ochrona przyrody w polityce przestrzennej miast*. *Studia KPZK PAN*, t. CXC, Warszawa.
- Gielen D. M., Tasan-Kok T., 2010, *Flexibility in Planning and the Consequences for Public-value Capturing in UK, Spain and the Netherlands*. *European Planning Studies*, 18(7): 1097-1131, [https://doi.org/10.1080/09654311003744191].
- Gonzalez-Mathiesen C., Ruane S., March A., 2021, *Integrating Wildfire Risk Management and Spatial Planning – A Historical Review of Two Australian Planning Systems*. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 53, 101984, [https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2020.101984].
- Greiving S., Fleischhauer M., 2010, *National Strategies of European Countries for Climate Change Adaptation: A Review from a Spatial Planning and Territorial Development Perspective*.

- Grofelnik H., 2021, *Geoheritage and Tourism – Opportunities for Growth*. Tourism in South East Europe..., 6: 329-342.
- Gustafsson S., Hermelin B., Smas L., 2019, *Integrating Environmental Sustainability into Strategic Spatial Planning: the Importance of Management*. Journal of Environmental Planning and Management, 62(8): 1321-1338.
- Hausner J., 2017, *Miasto-Idea – nowe podejście do rozwoju miast*. Materiały OEEŚ, Kraków.
- Hegetschweiler K. T., de Vries S., Arnberger A., Bell S., Brennan M., Siter N., Hunziker M., 2017, *Linking Demand and Supply Factors in Identifying Cultural Ecosystem Services of Urban Green Infrastructures: A Review of European Studies*. Urban forestry & Urban Greening, 21: 48-59, [<https://doi.org/10.1016/j.ufug.2016.11.002>].
- Held M., 2019, *Judicial Control of Spatial Plans as Prerequisite of Economic Development in Croatia*, [w:] *The Legal Framework for Economic Competitiveness*, R. Š. Banović (red.). Conference Proceedings, Faculty of Law, University of Zagreb, ISBN 978-953-270-128-9, [<https://zbornik.pravo.hr/images/50020242/The%20Legal%20Framework%20for%20Economic%20Competitiveness.pdf#page=110>].
- Hepperle E., Paulsson J., Maliene V., Mansberger R., Auzins A., Valciukiene J., 2020, *Methods and Concepts of Land Management*. vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich. Zurich, [<https://doi.org/10.3218/4027-2>].
- Hrdina R., 2010, *Bezkontaktní čipové karty*. SMS ticket a jejich využití ve veřejné osobní dopravě.
- Huiming H., Jiaping C., Xiaoming C., 2017, *Spatial Planning that Reorganizes Specialty Plans: Multi-plan Integration in Guangzhou*. Planners.
- Hussnain M. Q., Waheed A., Wakil K., Pettit C. J., Hussain E., Naeem M. A., Anjum G. A., 2020, *Shaping up the Future Spatial Plans for Urban Areas in Pakistan*. Sustainability, 12 (10): 4216, [<https://doi.org/10.3390/su12104216>].
- Josimović B., Cvjetić A., Furundžić D., 2021, *Strategic Environmental Assessment and the Precautionary Principle in the Spatial Planning of Wind Farms – European Experience in Serbia*. Renewable and Sustainable Energy Reviews: 136, 110459.
- Kathrin P., Stevan G., 2018, *The Use of Risk Information in Spatial Planning in Europe: Examples from Case Study Sites in Italy and Romania with a Focus on Flood and Landslide Hazards*. Report-Springer Link.
- Kelmendi S., 2018, *Evaluation of Kosovo Municipal Spatial Plans Quality and Implementation: the Case of Gjilan*. UBT International Conference, 8, Pristina, Kosovo, [<https://knowledgecenter.ubt-uni.net/conference/2018/all-events/8>].
- Kenig-Witkowska M. M., 2020, *Environmental Protection in Spatial Planning in Poland. Mapping the Legal Framework*. JCULP, 4: 296.
- Klůvankova-Oravská T., Finka M., Jilková J., 2011, *Polycentrism: Institutional Innovation in Regional Management?* Ekonomický Casopis, 59(10): 1050-1066.
- Kobayashi A., 2019, *International Encyclopedia of Human Geography*. II wyd. Elsevier, Amsterdam, Netherlands, ISBN: 9780081022955.
- Kovacs K., Polasky S., Nelson E., Keeler B. L., Pennington D., Plantinga A. J., Taff S. J., 2013, *Evaluating the Return in Ecosystem Services from Investment in Public Land Acquisitions*. PLoS ONE, 8(6), e62202, [<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0062202>].
- Kowalewski M., 2019, *Niejednoznaczna odpowiedź miast na populizm i kryzys demokracji*. Studia Socjologiczne, (3 (234)): 55-80.
- Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (red.), 2018, *Studia nad chaosem przestrzennym*. Studia KPZK PAN, t. 182, t. 1-3, Warszawa.

- Kurek J., 2018, *Integrated Spatial and Energy Planning – Importance of a Problem for Contemporary Architects and Urban Planners with Focus on Environmental Factors*. *Przeźrenie*, *Ekonomia, Społeczeństwo*, (13/I): 41-56.
- Lai Y., Kontokosta C. E., 2018, *Quantifying Place: Analyzing the Drivers of Pedestrian Activity in Dense Urban Environments*. *Landscape and Urban Planning*, 180: 166-178.
- Lee J., 2020, *Reflecting on an Integrated Approach for Transport and Spatial Planning as a Pathway to Sustainable Urbanization*. *Sustainability*, 12(23), 10218.
- Lombardini G., 2016, *Formal Ontologies and Strategic Environmental Assessment. A Case Study: the Municipal Land Use Plan of Genoa*. *City, Territory and Architecture*, 3(1): 1-19.
- Lorens P., 2013, *Równoważenie rozwoju przestrzennego miast polskich*. Politechnika Gdańska, Gdańsk.
- Lu P., Stead D., 2013, *Understanding the Notion of Resilience in Spatial Planning: A Case Study of Rotterdam*. *Cities*, 35, The Netherlands: 200-212, [<https://doi.org/10.1016/j.cities.2013.06.001>].
- Magazzino C., Mele M., Schneider N., 2020, *The Relationship between Municipal Solid Waste and Greenhouse Gas Emissions: Evidence from Switzerland*. *Waste Management*, 113: 508-520.
- Markowski T., 2005, *Przedmiotowa i podmiotowa konkurencyjność regionów*, [w:] *Współczesne problemy i koncepcje teoretyczne badań przestrzenno-ekonomicznych*, T. Czyż, H. Rogacki (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 219, Warszawa.
- Markowski T., 2013, *Teoria sprawiedliwości i interes publiczny jako podstawa budowania regulacyjnego systemu planowania przestrzennego: konceptualizacja problemu*, [w:] *Badania miejskie i regionalne. Doświadczenia i perspektywy*, F. Kuźnik (red.). Studia KPZK PAN, t. CLIII, Warszawa.
- Markowski T., 2016, *Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju*. Mazowsze, Studia Regionalne, nr 19, Warszawa.
- Markowski T., Nowak M., 2021, *Współczesne trendy w rozwoju gospodarczym a potrzeba nowej doktryny urbanistycznej – w stronę elastyczności w planowaniu przestrzennym*, [w:] *Polityka przestrzenna w czasie kryzysu*, M. Nowak (red.). Scholar, Warsaw, Poland.
- Mascarenhas A., Ramos T. B., Haase D., Santos R., 2015, *Ecosystem Services in Spatial Planning and Strategic Environmental Assessment – A European and Portuguese Profile*. *Land Use Policy*, 48: 158-169.
- Meng M., Dabrowski M., Stead D., 2020, *Enhancing Flood Resilience and Climate Adaptation: The State of the Art and New Directions for Spatial Planning*. *Sustainability*, 12(19), 7864, [<https://doi.org/10.3390/su12197864>].
- Mickiewicz P., Nowak M., Kielsznia M., Gawłowski S., 2012, *Ocena oddziaływania na środowisko w zarządzaniu zrównoważonym rozwojem*. Wyd. Społecznej Akademii Nauk w Łodzi, Łódź.
- Moraci F., Errigo M. F., Fazia C., Campisi T., Castelli F., 2020, *Cities under Pressure: Strategies and Tools to Face Climate Change and Pandemic*. *Sustainability*, 12(18): 7743.
- Moroni S., Buitelaar E., Sorel N., Cozzolino S., 2020, *Simple Planning Rules for Complex Urban Problems: Toward Legal Certainty for Spatial Flexibility*. *Journal of Planning Education and Research*, 40(3): 320-33, [<https://doi.org/10.1177/0739456X18774122>].
- Mironowicz I., Geppert A., 2017, *Conversation with the Fox: Challenges in Spatial Development and Planning in Europe*. *DisP – The Planning Review*, 53(2): 50-51, [<https://doi.org/10.1080/02513625.2017.1340625>].
- Munteanu M., Servillo L., 2013, *Romanian Spatial Planning System: Post-Communist Dynamics of Change and Europeanization Processes*. *European Planning Studies*, 22(11): 2248-2267, [<https://doi.org/10.1080/09654313.2013.830696>].

- Myga-Piątek U., Nowak M., 2020, *Funkcja kulturowa miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Funkcje narzędzi polityki przestrzennej*. Studia KPZK PAN, t. 5/197, Warszawa.
- Nadin V., Zonneveld W., 2020, *Introducing the Randstad: A Polycentric Metropolis*. The Randstad: 3-25, Routledge.
- Nadin V., Fernández Maldonado A., Zonneveld W., Stead D., Dąbrowski M., Piskorek K., Sarkar A., Schmitt P., Smas L., Cotella G., 2018, *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe Applied Research 2016-2018. Final Report*. ESPON & TU Delft, Luxembourg.
- Nadin V., Stead D., Dąbrowski M., Fernandez-Maldonado A. M., 2020, *Integrated, Adaptive and Participatory Spatial Planning: Trends across Europe*. *Regional Studies*, 55(5): 791-803, [https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1817363].
- Niewiadomska A., 2018, *Obrót nieruchomości rolnymi a planowanie przestrzenne*. *Studia Iuridica*, (78): 373-385.
- Niewiadomski Z., Jaroszyński K., Kucharski K., Szmytt A., Łakomski Ł., 2021, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Legalis.
- Nowak M. J., 2020, *Interes publiczny w systemie gospodarki przestrzennej*. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G–Ius*, 67(1): 39-49.
- Nowak M., 2020a, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz do Ustawy i Przepisów Powiązanych*. C.H. Beck, Warsaw, Poland.
- Nowak M., Śleszyński P., 2021, *Standardy urbanistyczne w polityce przestrzennej. Analiza wybranych doświadczeń i propozycje*. *Samorząd Terytorialny*, 7-8: 127-146.
- Nowak M., Śleszyński P., Ostrowska A., 2020, *Orzeczenia sądów administracyjnych w systemie gospodarki przestrzennej – perspektywa funkcjonalna i realizacyjna: studium przypadku województwa mazowieckiego*. *Samorząd Terytorialny*, 7-8: 109-128.
- Nowak M. J., Lozyskyy R. M., Pantyley V., 2021, *Local Spatial Policy in Ukraine and Poland*. *Studia z Polityki Publicznej*, 8(31): 11-27.
- Nowak M., Śleszyński P., Ostrowska A., 2021, *Rulings of Administrative Courts Concerning Studies of Conditions and Directions of Spatial Development of Communes*. *Public Policy and Geographical Perspective*, 84: 75-92.
- Nowak M., Petrisor A., Mitrea A., Filepné Kovács K., Lukstina G., Jürgenson E., Ladzińska Z., Simeonova V., Lozyskyy R., Rezac V., Pantyley V., Praneviciene B., Fakeyeva L., Błaszke M., 2022, *The Role of Spatial Plans Adopted at the Local Level in the Spatial Planning Systems of Central and Eastern European Countries* (maszyn.).
- Ondrejčka V., Ladzińska Z., Finka M., Baloga M., Husár M., 2020, *Spatial Planning Tools as a Key Element for Implementation of the Strategy for an Integrated Governance System of Historical Built Areas within the Central Europe Region*. *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*, 960(2), 022088, [https://doi.org/10.1088/1757-899X/960/2/022088].
- Ostrowska A., 2020, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Lublin.
- Pádárné Török É., 2014, *TÁJVEDELMI ELVEK ALKALMAZÁSA A TELEPÜLÉSTERVEZÉS MÓDSZERTANÁBAN* (Doctoral Dissertation). Budapesti Corvinus Egyetem Tájépítészeti Kar, Budapest, Hungary.
- Papageorgiou M., Gemenetzi G., 2017, *Setting the Grounds for the Green Infrastructure in the Metropolitan Areas of Athens and Thessaloniki: the Role of Green Space*. *European Journal of Environmental Science*, t. 8, nr 1: 83-92, DOI: https://doi.org/10.14712/23361964.2018.12.

- Petrișor A. I., 2010, *The Theory and Practice of Urban and Spatial Planning in Romania: Education, Laws, Actors, Procedures, Documents, Plans, and Spatial Organization. A Multiscale Analysis*. Serbian Architectural Journal, 2(2): 139-154, [https://doi.org/10.5937/SAJ1002139P].
- Petrișor A. I., 2013, *Multi-, Trans-and Inter-disciplinarity, Essential Conditions for the Sustainable Development of Human Habitat*. Urbanism, Arhitectură, Construcții, 4(2): 43-50.
- Petrișor A. I., 2016, *Brief Critical Analysis of Concepts Used for Assessing the Market Value to Ecosystem Goods and Services in Urban and Spatial Plans*. Journal of Urban and Landscape Planning, (1): 95-104.
- Petrișor A. I., Petrișor L. E., 2013, *The Shifting Relationship between Urban and Spatial Planning and the Protection of the Environment: Romania as a Case Study*. Present Environment and Sustainable Development, 7(1): 268-276.
- Rajcy L., 2021, *Modele samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, L. Rajcy (red.). Warszawa.
- Rehhausen A., Köppel J., Scholles F., Stemmer B., Syrbe R. U., Magel I., Wende W., 2018, *Quality of Federal Level Strategic Environmental Assessment – A Case Study Analysis for Transport, Transmission Grid and Maritime Spatial Planning in Germany*. Environmental Impact Assessment Review, 73: 41-59.
- Reimer M., Getimis P., Blotvogel H., 2014, *Spatial Planning Systems and Practices in Europe. A Comparative Perspective on Continuity and Changes*. Routledge, London, United Kingdom.
- Rivolin U. J., Faludi A., 2006, *The Hidden Face of European Spatial Planning: Innovations in Governance*. European Planning Studies, 13(2): 195-215.
- Rothwell A., Ridoutt B., Page G., Bellotti W., 2015, *Feeding and Housing the Urban Population: Environmental Impacts at the Peri-urban Interface under Different Land-use Scenarios*. Land Use Policy, 48: 377-388.
- Rozas-Vásquez D., Fuerst C., Geneletti D., Almendra O., 2018, *Integration of Ecosystem Services in Strategic Environmental Assessment across Spatial Planning Scales*. Land Use Policy, 71: 303-310.
- Sandu A., de Lille L. C., 2019, *A Comparative Analysis of the Land-use Patterns of the Post-socialist Urban Peripheries in Central and Eastern Europe*. International Conference Urban Peripheries of European Cities: Social Institutions, Policies, and Territories. Jun 2019, Milan, Italy.
- Savini F., Aalbers M. B., 2016, *The De-contextualisation of Land Use Planning through Financialisation: Urban Redevelopment in Milan*. European Urban and Regional Studies, 23 (4): 878-894.
- Segatto R., Vitale D., 2020, *An Elaboration of the Land Use Plan in Relation to the Environmental Constraints. Social Demands*, [w:] *Strategic Environmental Assessment and Urban Planning*. Springer, Cham.
- Semančíková E., Grădinaru S. R., Aubrechtová T., Hersperger A. M., 2020, *Framing Fragmentation in Strategic Policy Documents in Spatial Planning and Environmental Domains: Differences and Similarities*. Journal of Environmental Planning and Management, 63(3): 415-432.
- Silvana T. S., 2017, *Hubungan Antara Motivasi Belajar dan Pembelajaran Berbasis Web Pada Mata Pelajaran Simulasi dan Komunikasi Digital di SMK Negeri 2 Surabaya*. IT-Edu: Jurnal Information Technology and Education, 2(02).
- Simeonova V., 2017, *Spatial Planning Instruments in Bulgaria: Toward the Europeanization of the Spatial Model*. PhD program in Geographu, Spatial Planning and Environmental

- Management, University Of Barcelona Faculty of Geography and History, Barcelona, [http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/116722/1/SIMEONOVA_PhD_THESIS.pdf]
- Slätmo E., Nilsson K., Turunen E., 2019, *Implementing Green Infrastructure in Spatial Planning in Europe*. Land, 8(4), 62.
- Spatial Planning Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition*, 2008, United Nations, New York, Geneva, [<https://digitallibrary.un.org/record/624998>].
- Spyra M., Kleemann J., Cetin N. I., Vázquez Navarrete C. J., Albert C., Palacios-Agundez I., Fürst C., 2019, *The Ecosystem Services Concept: a New Esperanto to Facilitate Participatory Planning Processes?* Landscape Ecology, 34(7): 1715-1735.
- Stańczyk Z., Zachariasz I., 2022, *Prawne podstawy zarządzania procesami urbanizacji – doświadczenia Polski a Anglii, Danii, Francji i Niemiec*. Warszawa-Kraków.
- Stead D., Nadin V., 2012, *Shifts in Territorial Governance and the Europeanization of Spatial Planning in Central and Eastern Europe*, [w:] *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning*, N. R. Adams, G. Cotella (red.). Routledge, London, United Kingdom.
- Stefanović N., Josimović B., Hristić N. D., 2018, *Models of Implementation of Spatial Plans: Theoretical Approach and Case Studies for Spatial Plans for the Special Purpose Area*, [w:] *An Overview of Urban and Regional Planning*, Y. B. Ergen (red.). IntechOpen, London, United Kingdom, [<https://doi.org/10.5772/intechopen.75766>].
- Szlachetko J., 2020, *Normatywny model samorządu metropolitalnego*. Wyd. UG, Gdańsk.
- Szlachetko J., 2021, *Raport Instytutu Metropolitalnego z dnia 25 sierpnia 2021 r. w sprawie oceny ustawodawstwa metropolitalnego Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej sporządzony z okazji 4. Rocznicy utworzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii oraz 10. rocznicy istnienia Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot*. Raport przygotowany na potrzeby Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.
- Szlachetko J., 2022, *Analiza CELowa. Przegląd projektów ustaw metropolitalnych*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- Szmytt A., 2001, *Ustrój metropolii stołecznej – Londyn*. Samorząd Terytorialny, 2001, nr 7-8: 118-119.
- Szulczewska B., 2018, *Green Infrastructure – the End of History?* Studia KPZK PAN, t. 189, Warszawa.
- Szulczewska B., Nowak M., Solarek K., 2020, *Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jako narzędzie kształtowania środowiska przyrodniczego*, [w:] *Funkcje narzędzi polityki przestrzennej*. Funkcje narzędzi polityki przestrzennej: 28-58.
- Śleszyński P., Markowski T., Kowalewski A., 2018, *Studia nad chaosem przestrzennym. Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*. Studia KPZK, t. CLXXXII, Warszawa.
- Śleszyński P., Kowalewski A., Markowski T., Legutko-Kobus P., Nowak M., 2020, *The Contemporary Economic Costs of Spatial Chaos: Evidence from Poland*. Land, 9, 214, [<https://doi.org/10.3390/land9070214>].
- Śleszyński P., Nowak M., Sudra P., Załączna M., Blaszkę M., 2021, *Economic Consequences of Adopting Local Spatial Development Plans for the Spatial Management System: The Case of Poland*. Land, 10(2):112.
- Teschner N. A., 2019, *The Battle over the Commons in Pport Cities*. Urban Geography, 40(7): 918-937.
- Tewdwr-Jones M., 2017, *Complexity and Interdependency in a Kaleidoscopic Spatial Planning Landscape for Europe*, [w:] *The Changing Institutional Landscape of Planning*. Routledge, London, United Kingdom.

- Thornley A., Newman P., 1996, *International Competition, Urban Governance and Planning Projects: Malmö, Birmingham and Lille*. *European Planning Studies*, 4(5): 579-593, [https://doi.org/10.1080/09654319608720367].
- Tomczak A., 2018, *Otwarty krajobraz kulturowy z zabytkiem w tle. Formy ochrony przyrody na przykładach z ziemi łódzkiej*. Politechnika Łódzka, Łódź.
- Tosics I., 2010, *Urban Machinery: Inside Modern European Cities Edited by Mikael Hard and Thomas J. Misa*. *Journal of Urban Affairs*, 32(3): 393-394, [https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2010.00513.x].
- Vásquez Z. S., de Carvalho Neto D. P., Pereira G. V., Vandenberghe L. P., de Oliveira P. Z., Tiburcio P. B., ... & Soccol C. R., 2019, *Biotechnological Approaches for Cocoa Waste Management: A Review*. *Waste Management*, 90: 72-83.
- Vezyriannidou S., Portokalidis K., 2018, *Special Spatial Plans VS Local Spatial Plans. Towards a New Vision of Planning System at the Local Level in Greece, During the Period of Economic Crisis*. *International Journal of Real Estate & Land Planning*, 2: 402-408.
- De Vries J., 2015, *Planning and Culture Unfolded: the Cases of Flanders and Netherlands*. *European Planning Studies*, 23 (11): 2148-2164.
- Waheed A., Goyal M., Gupta D., Khanna A., Al-Turjman F., Pinheiro P. R., 2020, *Covidgan: Data Augmentation Using Auxiliary Classifier Gan for Improved Covid-19 Detection*. *Ieee Access*, 8, 91916-91923.
- Yanchev K., 2020, *Presentation of Horizontal Movements of the Earth's Crust by Results of Geodesic Measurements*. *Journal Scientific and Applied Research*, 19: 62-66.
- Чиж В. Я., 2011, *Проблемы патриотического воспитания как нравственной основы формирования личности студентов вузов-угроза национальной безопасности государства*. *Вестник Казанского Технологического Университета*, 9: 332-336.
- Yanchev K., 2020, *Presentation of Horizontal Movements of the Earth's Crust by Results of Geodesic Measurement*. *Journal Scientific and Applied Research*, 19: 62-66.
- Zach F., Erker S., Stoglehner G., 2019, *Factors Influencing the Environmental and Economic Feasibility of District Heating Systems – a Perspective from Integrated Spatial and Energy Planning*. *Energy, Sustainability and Society*, 9(1): 1-20.
- Zalasińska K., Bąkowski T., 2009, *Paradygmat zrównoważonego rozwoju w prawnej ochronie nieruchomości zabytkowych – próba adaptacji*, [w:] *Prawna ochrona dziedzictwa kulturowego*, W. Szafranski, K. Zalasińska (red.). Wyd. Poznańskie, Poznań.
- Zarys ogólnej teorii zasobów naturalnych*, PWN, 1989.
- Zimmermann K., Getimis P., 2017, *Rescaling of Metropolitan Governance and Spatial Planning in Europe: An Introduction to the Special Issue*. *Raumforschung und Raumordnung-Spatial Research and Planning*, 75(3): 203-209.
- Zwirowicz-Rutkowska A., Michalik A., 2016, *The Use of Spatial Data Infrastructure in Environmental Management: an Example from the Spatial Planning Practice in Poland*. *Environmental Management*, 58(4): 619-635.

Informacje o Autorach

Tomasz Bąkowski, prof. dr hab., kierownik Katedry Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, ORCID: 0000-0002-9363-2124, email: Tomasz.bakowski@prawo.ug.edu.pl.

Małgorzata Blaszcze, dr w katedrze Nieruchomości Wydziału Ekonomicznego Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie, sekretarz naukowy Zespołu Prawno-Urbanistycznego przy KPZK PAN, ORCID: 0000-0001-7806-6710, email: malgorzata.blaszke@zut.edu.pl.

Jacek Brudnicki, adwokat, Narodowy Instytut Dziedzictwa, specjalista z zakresu prawa ochrony zabytków, email: jbrudnicki@nid.pl.

Michał Ciesielski, asystent w Instytucie Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Opolskiego, praktyk z zakresu planowania przestrzennego, doradca ministerialny, ORCID: 0000-0002-7169-0104, email: michal.ciesielski@uni.opole.pl.

Dominik Drzazga, dr hab., Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki, ORCID: 0000-0003-0681-514X, email: dominik.drzazga@uni.lodz.pl.

Joanna Dziejic-Bukowska, radca prawny, Kancelaria Radcy Prawnego dr Joana Dziejic- Bukowska, specjalista z zakresu prawa zagospodarowania przestrzennego, email: kancelaria@dziejic-bukowska.pl.

Anna Fogel, dr nauk prawnych, Narodowy Instytut Dziedzictwa, specjalista z zakresu prawnych uwarunkowań ochrony środowiska i przyrody i ochrony dziedzictwa w planowaniu przestrzennym, ORCID: 0000-0002-8378-727X, email: fogel.nauka@gmail.com.

Renata Giedych, dr hab. inż. arch, Katedra Architektury Krajobrazu, Instytut Inżynierii Środowiska, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, specjalista z zakresu środowiskowo-przyrodniczych uwarunkowań planowania przestrzennego, ORCID: 0000-0002-2524-5886, email: renata_giedych@sggw.edu.pl.

Adam Kowalewski, dr, członek Rady Fundatorów Fundacji Demokracji Lokalnej, członek Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, email: adam.kowalewski@windowslive.co.

Piotr Lorens, prof. dr hab. inż arch., kierownik Katedry Urbanistyki i Planowania Regionalnego, Wydział Architektury, Politechnika Gdańska, przewodniczący Zespołu do Spraw Miast i Obszarów Metropolitalnych przy KPZK PAN, ORCID: 0000-0003-4245-1021, email: plorens@pg.edu.pl.

Tadeusz Markowski, prof. dr hab., kierownik Interdyscyplinarnego Centrum Studiów Miejskich, Uniwersytet Łódzki, były wieloletni przewodniczący (aktualnie wiceprzewodniczący) Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, ORCID: 0000-0001-6618-4787, email: tadeusz.markowski@uni.lodz.pl.

Andrzej Nałęcz, dr, Katedra Prawnych Problemów Administracji i Zarządzania, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski, ORCID: 0000-0003-0553-2084, email: a.nalecz@uw.edu.pl.

Maciej J. Nowak, dr hab., prof. ZUT, radca prawny, kierownik Katedry Nieruchomości, Wydział Ekonomiczny, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, przewodniczący Zespołu Prawno-Urbanistycznego przy KPZK PAN, ORCID: 0000-0001-8149-8995, email: macnowak@zut.edu.pl.

Marta Oryl, radca prawny, Okręgowa Izba Radców Prawnych w Szczecinie, kierownik działu prawnego Vortex Energy Polska sp. Z o.o., specjalista z zakresu prawa odnawialnych źródeł energii, email: m.otyl@vortex-energy.pl.

Jakub Szlachetko, dr hab., Katedra Postępowania Administracyjnego i Sądowadministracyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański, Prezes Zarządu Instytutu Metropolitalnego, ORCID: 0000-0002-4152-5394, email: jakubszlachetko@gmail.com.

Barbara Szulczewska, prof. dr hab., Instytut Rozwoju Miast i Regionów, specjalista z zakresu środowiskowo-przyrodniczych uwarunkowań planowania przestrzennego, ORCID: 0000-0001-8589-7512, email: szulczewska60@gmail.com.

Przemysław Śleszyński, prof. dr hab., Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, sekretarz naukowy Komitetu Nauk Geograficznych PAN, członek Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, członek Rządowej Rady Ludnościowej, dyrektor Wydawnictwa Naukowego PTG, ORCID: 0000-0002-1369-6129, email: psleszyn@twarda.pan.pl.

Zuzanna Tokarzewska-Żarna, radca prawny, Okręgowa Izba Radców Prawnych w Szczecinie, doktorantka na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, email: suzana.te@wp.pl.

Anna Aneta Tomczak, dr inż. arch., Instytut Architektury i Urbanistyki, Politechnika Łódzka, specjalista z zakresu kulturowych uwarunkowań planowania przestrzennego, ORCID: 0000-0001-7436-5027, email: aneta.tomczak@p.lodz.pl.

Igor Zachariasz, dr hab., prof. UEK w Krakowie, adwokat, Wydział Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, specjalista z zakresu prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, ORCID: 0000-0003-2138-1853, email: igorzachariasz@gmail.com.



ISBN: 978-83-66847-40-8