

WPROWADZENIE

W literaturze nie ma uniwersalnej definicji strategicznego planowania przestrzennego. Z perspektywy szerszej dyskusji międzynarodowej istotną barierą jest odmienność rozwiązań systemowych w poszczególnych krajach. Albowiem w takim kontekście (zróżnicowania poszczególnych krajów) kluczowe okazują się konkretne rozwiązania dotyczące sfery planowania przestrzennego. Często sposób rozumienia strategicznego planowania przestrzennego dostosowany jest do tych właśnie rozwiązań. Determinuje to pewien chaos terminologiczny dotyczący strategicznego planowania przestrzennego. Jeszcze większy pod tym względem problem istnieje w polskim systemie. Występujące w nim dokumenty, teoretycznie możliwe do powiązania ze strategicznym planowaniem przestrzennym, w praktyce bardzo słabo się sprawdzają (diagnoza ta jest szczególnie aktualna względem stanu prawnego sprzed nowelizacji planowania przestrzennego z 2023 r.). Ta słabość instytucjonalna znacznie utrudnia debatę teoretyczną. Problemy szczególnie są zauważane w sferze regulacyjnej. Z jednej strony strategiczne planowanie przestrzenne stanowi osobną od niej płaszczyznę. Z drugiej strony, to bardzo często właśnie sfera regulacyjna przesądza o znaczeniu i realnym zastosowaniu aktów strategicznego planowania przestrzennego.

Celem prezentowanej monografii jest wyodrębnienie i krytyczna ocena instrumentów strategicznego planowania przestrzennego w polskim systemie oraz odniesienie ich do perspektywy regulacyjnej. Sformułowano następujące pytania badawcze:

- Jakie elementy dotyczące strategicznego planowania przestrzennego są akcentowane w międzynarodowej dyskusji teoretycznej? Jak z tej perspektywy postrzega się rolę i cele strategicznego planowania przestrzennego i jego instrumentów?
- Jakie rozwiązania instytucjonalne w Polsce można powiązać ze strategicznym planowaniem przestrzennym? Jakie są słabości polskich instrumentów strategicznego planowania przestrzennego?
- Jak wygląda wymiar przestrzenny w ponadkrajowych strategiach rozwoju?
- Jak wygląda wymiar przestrzenny w strategiach rozwoju lokalnego, w szczególności po nowelizacji zasad prowadzenia polityki rozwoju?
- Jak strategiczne planowanie przestrzenne przekłada się na sferę regulacyjną i związany z nią dyskurs prawny?

W kolejnych rozdziałach monografii podjęto próbę realizacji celu pracy i udzielenia odpowiedzi na sformułowane pytania badawcze. Rozdział pierwszy zawiera pogłębiony przegląd międzynarodowej literatury przedmiotu na temat strategicznego planowania przestrzennego. Ze względu na (wskazaną powyżej) trudność w zakresie jednolitego ujęcia tego zagadnienia, odpowiedź na sformułowane pytanie badawcze jest wieloetapowa. Wyodrębniono kluczowe, najczęściej wskazywane w literaturze cechy strategicznego planowania przestrzennego. Następnie zasygnalizowano istotną z tej perspektywy jego genezę historyczną. W końcu wyodrębniono tezy dotyczące powiązania strategicznego i regulacyjnego planowania przestrzennego.

Rozdział drugi zawiera charakterystykę elementów strategicznego planowania przestrzennego w polskim systemie. Szczególnie skoncentrowano się na szczeblu lokalnym, akcentując stan prawny sprzed szerszej nowelizacji *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Niniejszy stan prawny wciąż pozostaje punktem odniesienia dla praktyki realizacyjnej (wprowadzane w ramach nowelizacji rozwiązania będą wdrażane etapowo). Dotyczy to zwłaszcza studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego: długie lata ich funkcjonowania skłaniają do pogłębionych wniosków na temat tej (zasadniczo nieudanej) próby połączenia sfery strategicznej i sfery regulacyjnej. Przedmiotem refleksji jest zmiana zasad polityki rozwoju, w ramach której rozszerzono (przynajmniej z perspektywy kryteriów ustawowych) przestrzenny zakres strategii rozwoju. W rozdziale zawarto oceny praktyk związanych z nowym brzmieniem przepisów *Ustawy o samorządzie gminnym* inaczej ujmujących zakres strategii rozwoju. Zasygnalizowano również kierunek zmian prawnych wynikających z nowelizacji *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* i związane z nimi potencjalne problemy (dotyczące zmian i wyzwań strategicznego planowania przestrzennego).

Wskazane zagadnienia są kontynuowane w kolejnych rozdziałach. Rozdział trzeci zawiera charakterystykę wymiaru przestrzennego strategii rozwoju na szczeblu ponadkrajowym. W rozdziale czwartym przeanalizowano kilka studiów przypadku dotyczących polskich strategii rozwoju.

Rozdział piąty zawiera niepodjętą do tej pory w takim zakresie analizę powiązania strategicznego i regulacyjnego planowania przestrzennego w polskim systemie. Przeanalizowano orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące skarg na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Ze wszystkich tego typu orzeczeń wyodrębniono sprawy, w których skarżący zarzucali rozbieżność pomiędzy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego a studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (traktując to jako naruszenie prawa umożliwiający podważenie z tego powodu planów). Dla autorów interesujące okazało się podejście sądów do wskazanych zagadnień. Sądy w ramach przedmiotowych uwarunkowań prawnych zmuszone były dokonać oceny czegoś, do czego naprawdę perspektywa prawna nie jest wystarczająca: oceny spójności pomiędzy aktem

ocenianym jako strategicznym a kątem regulacyjnym. Za istotne można uznać wnioski wynikające z przedmiotowego zestawienia.

W Podsumowaniu przedstawiono syntetyczne wnioski i oceny – zarówno teoretyczne, jak też szerzej odnoszące się do polskiego systemu planowania przestrzennego. Sformułowano rekomendacje praktyczne oraz propozycje dalszych kierunków badań.

Jak już wskazano wcześniej, badania i analizy były prowadzone przez dużą nowelizacją przepisów związanych z planowaniem przestrzennym (nowelizacja ta weszła w życie we wrześniu 2023 roku). W wybranych rozdziałach uwzględniono zmiany wynikające z tej nowelizacji. Niemniej jednak należy uznać, że wcześniej stosowane instrumenty takiej jak studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i strategie rozwoju gminy bez silnego wymiaru przestrzennego wciąż pozostają w obrocie prawnym. Przynajmniej do końca 2025 r. będą obowiązywały w wielu gminach. Ponadto zastosowania nowych rozwiązań w chwili obecnej nie da się ocenić w sposób tak samo pogłębiony: wymagana jest to tego dłuższa obserwacja praktyk planistycznych z nimi związanych. Należy więc przyjąć, że analiza dotychczasowego (sprzed nowelizacji) stanu prawnego ma wciąż istotny wymiar praktyczny. Niezależnie od powyższego zwłaszcza formuła i treść studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i związanych z nimi problemów stanowi istotną podstawę dla szerszej dyskusji o strategicznym planowaniu przestrzennym.