

ROZDZIAŁ 1

STRATEGICZNE PLANOWANIE PRZESTRZENNE W MIĘDZYNARODOWEJ DYSKUSJI

Wstęp

Zróżnicowanie systemów planowania przestrzennego w poszczególnych państwach w pewnym zakresie utrudnia prowadzenie uniwersalnej dyskusji. Dotyczy to również strategicznego planowania przestrzennego, które z perspektywy poszczególnych krajów bywa odmiennie ujmowane i postrzegane. Powyższa prawidłowość występuje także przy okazji odniesienia polskiego systemu planowania przestrzennego do innych systemów europejskich. Pomimo wskazanych trudności warto (i trzeba) podejmować próby odnoszenia kluczowych tez międzynarodowych dyskusji do przypadku Polski. W tym rozdziale przedstawiono kluczowe tezy dotyczące sposobu rozumienia strategicznego planowania przestrzennego, związanej z nim genezy historycznej oraz dylematów związanych z przełożeniem wybranych elementów strategicznego planowania przestrzennego w sferę regulacyjną.

1.1. Próby zdefiniowania strategicznego planowania przestrzennego

Healey [2003] rozumie strategiczne planowanie przestrzenne jako zestaw praktyk służących opracowywaniu i wdrażaniu strategii, planów i projektów oraz regulowania lokalizacji, czasu i formy zabudowy. Z tej perspektywy szczególnie istotna jest wyobraźnia władz publicznych, wykorzystana przy okazji rządzenia (podejmowania decyzji), zwłaszcza odniesiona do rozwiązywania napięć między sektorowymi zasadami organizacji polityki [Healey 2006]. W takim ujęciu strategiczne planowanie przestrzen-

ne musi zostać powiązane ze zróżnicowanymi, wielowymiarowymi działaniami. Podobne ujęcie proponuje Sartorio [2005], akcentując znaczenie strategicznego planowania przestrzennego jako zbioru koncepcji, procedur i narzędzi, które można dostosowywać do aktualnych potrzeb i wyzwań. Trygg i Wenander [2022] przez strategiczne planowanie przestrzenne rozumieją metodę do stosowania przez planistów. Metoda ta ma umożliwiać wspólne wyobrażenie sobie określonej przyszłości poszczególnych miejsc. Taka koncepcja musi być całościowa, nie może odnosić się tylko do pojedynczych inwestycji lub pojedynczej perspektywy danego, konkretnego tematu. W tym ujęciu strategiczne planowanie przestrzenne to proces planowania, w którym zaangażowane są instytucje formalne i nieformalne oraz powiązane z nimi podmioty. Zróżnicowany zakres zaangażowanych podmiotów ma gwarantować wizjonerski i integracyjny charakter planowania. Ze strategicznym planowaniem przestrzennym, poza wieloaspektowym rozumieniem i podejściem do przestrzeni, można więc połączyć próbę integracji metod oraz uczestniczących w nim (zróżnicowanych) podmiotów.

Hersperger *et al.* [2019] podkreślają, że z teoretycznego punktu widzenia trudno jednoznacznie wskazać definicję strategicznego planowania przestrzennego. Jest ona wielowymiarowa i zależna od konkretnego krajowego kontekstu. Niemniej można wskazać, że strategiczne planowanie przestrzenne wiąże się z jednej strony z samym procesem planowania (tworzenia planów), a z drugiej – z procesem wdrażania planów. Na trudności związane ze zdefiniowaniem przedmiotowego pojęcia zwraca również uwagę Albrechts [2006]. Autor podaje pięć głównych cech, możliwych do powiązania ze strategicznym planowaniem przestrzennym. Są to: selektywność, inkluzywność, integracyjność, wizjonerstwo i zorientowanie na działanie. Zdaniem autora, strategicznego planowania przestrzennego nie można traktować jako pojedynczej, niemodyfikowalnej koncepcji, pojedynczej procedury ani pojedynczego narzędzia. To raczej zestaw koncepcji, procedur i narzędzi, które należy bardzo starannie dopasowywać do każdej konkretnej sytuacji. Występują więc analogie między tym ujęciem a wcześniej przytoczonymi spostrzeżeniami Sartorio. Ten ostatni [2005] zwraca również uwagę na niejednoznaczności związane z pojęciem strategicznego planowania przestrzennego. Wiążą się one przede wszystkim ze zróżnicowanym rozumieniem pojęcia *strategia*. Odmienne sposoby rozumienia tego, czym jest strategia, są właściwe odmiennym dyscyplinom. Ziafati i Bafarasat [2015] wskazują, że strategiczne planowanie przestrzenne nadaje kształt rozwojowi przestrzennemu, ale dzieje się to w sposób pośredni, przede wszystkim przez angażowanie poszczególnych podmiotów w konkretne plany projektów przestrzennych. Zdaniem autorów, na etapie strategicznego planowania przestrzennego możliwe staje się również ograniczanie potencjalnych konfliktów przestrzennych. Balducci [2004] wskazuje, że przy strategicznym planowaniu przestrzennym należy brać pod uwagę style rządzenia. Kluczowe jest ukierunkowanie na osiągnięcie konsensusu między poszczególnymi interesariuszami, na podstawie racjonalnej argumentacji. Właśnie w tym kontekście tak ważne jest skupienie się na relacjach przestrzennych terytoriów w ramach kompleksowego, zintegrowanego podejścia (z uwzględnieniem m.in. sfery ekonomicznej, środowiskowej, kulturowej i społecznej).

Również w tym kierunku można potraktować spostrzeżenie Faludiego [2000], zgodnie z którym w strategicznym planowaniu przestrzennym kluczową sprawą stanowi codzienne podejmowanie decyzji, czyli nie tyle przygotowywanie planu, ale raczej uzyskanie lepszego zrozumienia bieżących problemów i przełożenie tego zrozumienia na lepsze rozstrzygnięcia.

Zgodnie z trochę odmiennym od propozycji Faludiego ujęciem, strategiczne planowanie przestrzenne to ważny czynnik wpływający na opracowywanie długoterminowych wizji i strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym [Gustafsson *et al.* 2019]. Także Humer [2018] akcentuje takie cechy strategicznego planowania przestrzennego, jak dążenie do integracji, długoterminowa orientacja, a także powiązanie z partycypacją społeczną. Możliwość strategicznego planowania na różnych szczeblach jednostek samorządu terytorialnego jest jednoznacznie podkreślana w literaturze. Także nic nie stoi na przeszkodzie, aby strategiczne planowanie przestrzenne było realizowane na różnych szczeblach (oczywiście determinują to ramy krajowych systemów planowania przestrzennego). Niemniej szczególnie przy tej okazji akcentuje się w literaturze przedmiotu rolę szczebla lokalnego [Ziafari, Bafarasat 2015]. Jest to zresztą skorelowane z całościowym podejściem do systemu planowania przestrzennego. W przeważającej większości państw właśnie lokalny poziom planowania jest najbardziej istotny. Warto dodać, że pomiędzy różnymi szczeblami mogą występować konflikty, zróżnicowane sposoby podejścia i szczegółowe rozbieżności [Williams 2010]. Strategiczne planowanie przestrzenne na szczeblu regionalnym cechuje zdecydowanie większa interdyscyplinarność i synteza kategorii pojęciowych różnych nauk [Serova 2017]. To właśnie na poziomie regionalnym i metropolitalnym stwierdza się największą złożoność przestrzenną [Salet, Woltjer 2009].

Strategiczne planowanie przestrzenne często ma szerszy wymiar, przekraczający skalę konkretnej administracyjnej perspektywy. Kamaras i Yiannakou [2017] zwracają uwagę, że stanowi ono obszar podejmowania wyważonych decyzji, odnoszących się zarówno do kwestii konkurencyjności miast, jak też szerszego gospodarczego i przestrzennego kontekstu międzynarodowego. Wymaga to współodpowiedzialności i zaangażowania sektora publicznego i prywatnego. Na rolę planowania przestrzennego związaną ze sterowaniem procesami urbanizacji (w celu rozwoju zrównoważonych miast i regionów) zwracają również uwagę Hersperger *et al.* [2018]. To w tym ujęciu [Demazicre 2018] proponuje się rozumienie strategicznego planowania przestrzennego jako zbiorowego wysiłku, mającego na celu ponowne wyobrażenie sobie metropolii. Ma to szeroki wymiar, przekraczający granice konkretnych miast/jednostek osadniczych. Również z tego powodu ważna jest integracja organów władz miejskich i regionalnych w sferze dotyczącej spraw przestrzennych, poza granicami państw [Yoder 2003]. Powyższe można m.in. odnieść do obszarów funkcjonalnych.

W literaturze przedmiotu zauważa się też zróżnicowane problemy związane ze stosowaniem/wdrażaniem/ujmowaniem w danym systemie strategicznego planowania przestrzennego. Również w tym przypadku wiele prawidłowości bezpośrednio zależy

od specyfiki kontekstu krajowego, regionalnego, czy lokalnego. Niemniej, na podstawie poszczególnych przypadków można wypracować pewne bardziej uniwersalne wnioski. Kamaras i Yiannakou [2017] odwołując się do systemu greckiego wyodrębniają następujące (potencjalnie problemowe) zagadnienia, powiązane z kontekstem strategicznego planowania przestrzennego. Są to:

- (1) centralizacja;
- (2) system finansowania władz lokalnych;
- (3) specyfika lokalnych interesariuszy;
- (4) wyważenie konsumpcji oraz produkcji istotnych towarów i usług.

Zwłaszcza trzy pierwsze zagadnienia mogą być szerzej powiązane z wyzwaniami strategicznego planowania przestrzennego. Tendencje związane z centralizacją w danym państwie niewątpliwie ograniczają możliwości rozwoju instrumentów i metod strategicznego planowania przestrzennego. Wiele tych instrumentów i metod jest zdefiniowanych dostępnymi środkami finansowymi, ale również klarownością procedur zapewniających dostęp do tych środków. Osobna kwestia to skuteczność strategicznego planowania przestrzennego w danym państwie. Zależy ona od konstrukcji poszczególnych instrumentów, ale także od kultury planistycznej, w tym też sposobu podejścia do kwestii przestrzennych przez zróżnicowanych lokalnych interesariuszy. Nie budzi więc wątpliwości, że kwestie które wymienili Kammas i Yiannakou rzeczywiście odgrywają kluczową rolę przy ocenie strategicznego planowania przestrzennego w danym kraju. Inni autorzy wskazują na dylemat związany z pogodzeniem, w ramach strategicznego planowania przestrzennego, inkluzywności z efektywnością [Faludi, Valk 1994]. Ziafati i Bafarasat [2015] postulują w tym kontekście konieczność integracji polityk międzyterytorialnych. Wszystkie te kwestie w pełni łączą się z problemami strategicznego planowania przestrzennego. Wyważenie relacji między inkluzywnością a efektywnością to zresztą zdecydowanie szerszy dylemat, dotyczący różnorodnych polityk sektorowych. W wymiarze przestrzennym dobrze to obrazuje dyskusja nad koncepcją sprawiedliwości terytorialnej lub koncepcją prawa do miasta.

Można wyodrębnić również poszczególne problemy i wyzwania w ujęciu bardziej szczegółowym. Todes [2012] akcentuje np. konieczność i problematyczność powiązana strategicznego planowania przestrzennego z rozwojem infrastruktury. Herpserger *et al.* [2018] zwracają uwagę na konieczność zagwarantowania szerokiego przełożenia strategicznego planowania przestrzennego na konkretną zmianę użytkowania gruntów. Inaczej ujmując, chodzi w niniejszym kontekście o przełożenie sfery strategicznego planowania przestrzennego na sferę realizacyjną, co rzeczywiście stanowi poważne wyzwanie. Oliveria *et al.* [2018] analizują w tym ujęciu zwłaszcza zapobieganie degradacji ziemi. Friedmann [2004] zajmuje się zbyt małym w jego przekonaniu, uwzględnianiem, w ramach strategicznego planowania przestrzennego, dynamiki rozwoju społeczno-przestrzennego miast. Olesen [2011] wskazuje na konieczność analiz, jak oderwać strategiczne planowanie przestrzenne od subiektywnych, typowo politycznych działań. Bardzo często może zdarzyć się tak, że treść aktów strategicznego planowania przestrzennego wynika nie tylko ze względów merytorycznych, ale również politycz-

nych (które zasadniczo można uznać za pozamerytoryczne). Za wyzwania dla strategicznego planowania przestrzennego uznaje się także jego szerszą legitymizację [Albrechts 2010; Mazza 2010]. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy strategiczne planowanie przestrzenne w miarę efektywnie przekłada się na sferę realizacyjną i przy tej okazji stanowi podstawę lokalnych konfliktów przestrzennych. Gallent [2008] zajmując się konfliktami przestrzennymi, podkreślił natomiast rolę reakcji na te konflikty również na szczeblu strategicznego planowania przestrzennego. Tak więc elementem powiązaniem ze strategicznym planowaniem przestrzennym powinno być wypracowanie praktyk potencjalnie ograniczających konflikty przestrzenne.

Konkludując, można zaryzykować tezę, że przy okazji wdrażania i stosowania strategicznego planowania przestrzennego w większości systemów wystąpią bariery, które można powiązać z *wicked problems*. Czyli należy mieć świadomość, że w większości systemów wystąpią wielopłaszczyznowe bariery, których zupełnie wyeliminować się nie da. Powyższe stwierdzenie oczywiście nie jest argumentem na rzecz zaniechań w zakresie strategicznego planowania przestrzennego. Zresztą *wicked problems* można odnieść całościowo do systemów planowania przestrzennego [Zybała 2019], również do sfery regulacyjnej.

Wskazane powyżej podejścia różnych autorów do pojęcia strategicznego planowania przestrzennego są wzajemnie mocno zróżnicowane. Niemniej, na podstawie przeprowadzonego przeglądu, już na tym etapie można podkreślić:

- Złożoność ujęcia strategicznego planowania przestrzennego. Przede wszystkim warto przytoczyć definicje, określające strategiczne planowanie przestrzenne jako zestaw zróżnicowanych procedur i narzędzi, na bieżąco dostosowywanych do poszczególnych, pojawiających się wyzwań.
- Całościowość ujęcia strategicznego planowania przestrzennego. Należy przez to rozumieć z jednej strony wymóg zintegrowania polityk rozwoju (wtedy strategiczne planowanie przestrzenne może być skuteczne), a z drugiej konieczność odnoszenia go do szerszego obszaru, przekraczającego granice administracyjne poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.
- Wymiar partycypacyjny strategicznego planowania przestrzennego. Kluczowe jest zaangażowanie możliwie najszerszej liczby interesariuszy oraz opracowywanie praktyk ograniczających potencjalne konflikty przestrzenne.

1.2. Strategiczne planowanie przestrzenne w ujęciu historycznym

Analiza historycznego wymiaru strategicznego planowania przestrzennego może stanowić skomplikowane zadanie – przede wszystkim ze względu na równoległe, wzajemnie zróżnicowane podejścia w tym zakresie, w różnych systemach [Albrechts

2015]¹. W związku z powyższym zagadnienie to w niniejszym rozdziale przedstawiono przede wszystkim z perspektywy aktualnej literatury przedmiotu, czyli tego, jakie wydarzenia historyczne są ważne z punktu widzenia aktualnej dyskusji. Ciekawa pod tym względem jest analiza dotycząca Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych, przeprowadzona przez Ziafati i Bafarasat [2015]. Autorzy wskazują, że swoistym poprzednikiem strategicznego planowania przestrzennego jest kompleksowa urbanistyka (mająca swoją pierwszą falę od okresu powojennego do połowy lat 60. XX w.). W tamtym okresie o kompleksowości planu przesądzały trzy czynniki:

- włączenie wszystkich gruntów do danego obszaru administracyjnego;
- uwzględnienie wszystkich uwarunkowań rozwoju w tym obszarze;
- długoterminowa perspektywa planowania.

W latach 50. XX w. plany pierwszej fali zostały poddane krytyce, zarówno za niezdolność do tworzenia terminowych ram projektów rozwojowych, jak też jedynie fizycznego (a nie społecznego) ich ukierunkowania [Dyckman 1966]. Pojawiały się również głosy o słabości kompleksowego planowania oraz o konieczności zastąpienia go planowaniem sektorowym. W latach 60. Zaczęły zarysowywać się tendencje do wszechstronnego planowania, określone jako „druga fala” [Boody, Hickman 2013]. Przekładało się to na bezpośrednie włączenie planowania strategicznego na szczebel państwowych władz publicznych. Zaczęto również rozwijać planowanie regionalne [Oosterlynck *et al.* 2011]. Z kolei lata 80. okazały się pod wieloma względami jałowe w sferze planowania [Albrechts *et al.* 2003]. Wiązało się to z realizacją licznych indywidualnych inwestycji na obszarach zdegradowanych. Koncentrowano się przede wszystkim na zaspokojeniu prywatnych celów i oczekiwań. Z jednej strony wzmacniało to np. instytucję partnerstwa publiczno-prywatnego, ale z drugiej ograniczało szersze, całościowe (w każdej skali terytorialnej) planowanie przestrzenne. Niemniej, właśnie powyższe, coraz bardziej dostrzegalne ograniczenia zdeterminowały poważniejszy zwrot przestrzenny w latach 90. Elementem zmian stało się szersze uwzględnienie strategicznego planowania przestrzennego [Lele 1991; Healey 1997; Ziafati, Bafarasat 2015]. W tym okresie strategiczne planowanie przestrzenne stało się kluczową praktyką planistyczną, wspierającą transformację przestrzenną na całym świecie [Ziafati Bafarasat, Oliveira 2021]. Rozumiano przez to proces obejmujący ustalanie priorytetów zamierzeń planistycznych, ustanawianie mechanizmów finansowania oraz strukturyzację środków zarządzania znajdujących się w dyspozycji władz publicznych. Istotną rolę zaczynały odgrywać zarówno partycypacja publiczna, jak też integracja polityk rozwoju [Salet, Faludi 2000]. Oczywiście, również w latach 90. podejścia do strategicznego planowania przestrzennego w poszczególnych krajach okazywały się zróżnicowane [Sartorio 2005]. Na przykład z perspektywy włoskiej pojawiające się w latach 90. strategiczne planowanie przestrzenne powiązано ze zorganizowanym

¹ Pewną próbę uniwersalnej syntezy zaproponowali Sharifi *et al.* [2023]. Wyodrębnili pięć okresów: 1956-1975 (okres genezy), 1976-1995 (wzrost gospodarczy i ekologizm), 1996-2015 (zrównoważony rozwój i innowacje technologiczne), 2016-2019 (zmiany klimatu i SDGs) oraz 2020 i dalej (urbanistyka postCOVID).

użytkowaniem gruntów, zrównoważonym rozwojem, rewitalizacją, szerokimi inwestycjami infrastrukturalnymi oraz wielopoziomowym zarządzaniem [Hyslop *et al.* 2004; Cavenago, Trivellato 2010]. Oczywiście, obejmowało to również kontekst zdecydowanego wzmocnienia i rozwinięcia działań z zakresu planowania przestrzennego zarówno na poziomie miejskim, jak też na poziomie regionalnym [Thoidou 2013; Oliveira *et al.* 2018].

Za ciekawe uznać należy rozważania Olesena [2014]. Odnosząc się do lat 80. diagnozuje on wówczas podejście neoliberalne, które doprowadziło do indywidualizacji i osłabienia planowania przestrzennego. Zmienił to dopiero zwrot z lat 90. Niemniej, zdaniem autora, we współczesnych praktykach (po 2000 r.) zauważa się powrót perspektyw neoliberalnych. Przejawem tego jest chociażby powiązanie planowania przestrzennego z wąskimi, neoliberalnymi programami politycznymi [Allmendinger, Haughton 2012]. Zauważalne jest to szczególnie w Europie Północno-Zachodniej, gdzie często wiąże się strategiczne planowanie przestrzenne z nastawieniem na wzrost gospodarczy, czy też zorientowanie na rynek kosztem spraw i potrzeb społecznych². Olesen [2014] właśnie w takim kontekście opowiada się za koniecznością udzielenia bardziej przemyślanej, teoretycznej odpowiedzi na powiązanie neoliberalizmu i strategicznego planowania przestrzennego. Dąbrowski i Piskorek [2018] dostrzegają wyzwania związane z wdrażaniem strategicznego planowania przestrzennego również w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. W tym przypadku punktem odniesienia są trochę inne wydarzenia historyczne: transformacja ustrojowa oraz akcesja państw do Unii Europejskiej. Przed 1989 r. kraje te zmagaly się z odmiennymi niż Europa Zachodnia problemami [Markowski, Nowak 2023].

Osobno należy postrzegać debatę o strategicznym planowaniu przestrzennym w skali Unii Europejskiej. Temat ten trochę wykracza poza zakres tematyczny prezentowanej publikacji. Warto jednak zasygnalizować, że Williams [2010] podkreśla w tym kontekście szczególnie rolę uchwalenia w 1999 r. Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego, a następnie przyjęcia zasady spójności terytorialnej (jako odpowiednika spójności społecznej i gospodarczej w europejskim dyskursie). Ta perspektywa jedynie w ograniczonym zakresie znajduje przełożenie na konkretne (wzajemnie zróżnicowane) rozwiązania instytucjonalne poszczególnych krajów. Europeizacja planowania przestrzennego może być postrzegana bardziej z perspektywy wdrażania pewnych celów i zasad [Szlachta, Nowak 2021] a nie np. tworzenia wspólnych podstaw prawno-instytucjonalnych. Ma jednak istotne znaczenie, zwłaszcza przy określaniu kluczowych treści koniecznych do uwzględnienia w strategicznym planowaniu. Można je powiązać z koncepcjami Sprawiedliwej Europy i Zielonej Europy.

² Z badań Nowaka *et al.* [2023] wynika, że w skali światowej można obserwować różne formy ocenianego jako „neoliberalne” podejścia do planowania przestrzennego. W Australii Południowej jego konsekwencją stało się wyeliminowanie ze szczybla lokalnego planów zagospodarowania przestrzennego. Podobne praktyki realizowano w północnych stanach Meksyku.

1.3. Strategiczne planowanie przestrzenne a rozwiązania prawne

Na początku tej części rozważań trzeba podkreślić, że prawo nie odgrywa kluczowej roli wśród zagadnień dotyczących strategicznego planowania przestrzennego. Trudno również oczekiwać, aby wyłącznie do kierunków i sposobu ujęcia rozwiązań prawnych sprowadzać jakość strategicznego planowania przestrzennego w danym kraju/danym systemie. Rola prawa w planowaniu przestrzennym, a zwłaszcza w strategicznym planowaniu przestrzennym, nie może być przeceniana. Niemniej, uwzględniając powyższe trzeba też podkreślić konieczność osadzenia pewnych instrumentów strategicznych w realiach prawnych. Jakkolwiek prawo nie może jednak blokować realizacji ustaleń poszczególnych strategicznych dokumentów. Analiza relacji prawa i strategicznego planowania przestrzennego ważna jest też z tej perspektywy. Zdefiniowanie i przedstawienie kontekstu prawnego w strategicznym planowaniu przestrzennym wymaga więc wyodrębniania takich przepisów, które mogą stanowić niepotrzebne bariery rozwoju (czyli bariery realizacji celów strategicznego planowania przestrzennego).

Oczywiście, należy wszystkie powyżej – ujęte ogólnie – kwestie dostosowywać do ram i realiów poszczególnych krajowych rozwiązań prawnych. Trzeba pamiętać o występujących różnicach w tym zakresie, czasem – jak wskazuje [Gedikli 2010], zauważalnych nie tylko w skali różnych krajów, ale nawet w skali różnych miejscowości (także bowiem porządki związane z lokalnym planowaniem przestrzennym mogą mieć w poszczególnych gminach odmienną specyfikę). Zagadnienie to jest dostrzegane na różne sposoby w literaturze przedmiotu. Na przykład wskazuje się, że strategiczne planowanie przestrzenne w żadnym wypadku nie może zastępować regulacyjnego planowania przestrzennego. Powinno jednak występować względem niego równolegle [Gustafsson *et al.* 2019]. Pogodzenie ze sobą strategicznego planowania przestrzennego i regulacyjnego planowania przestrzennego to poważne wyzwanie. Zdaniem cytowanych powyżej autorów, zasadniczo pojawia się ryzyko konfliktu między wskazanymi dwoma rodzajami planowania. Strategiczne planowanie jest bowiem bardziej skoncentrowane na wydajności i zorientowane na cel, a regulacyjne planowanie przywiązuje większą wagę do zagwarantowania przejrzystości rozwiązań. Można dodać, że to nie jedyne cechy charakteryzujące specyfikę obydwu kategorii planowania przestrzennego. Balducci *et al.* [2011] słusznie podkreślają, że strategiczne planowanie przestrzenne nie może być utożsamiane z formalną procedurą administracyjną. Natomiast regulacyjne planowanie przestrzenne z zasady wymaga takiego ujęcia. Z kolei Humer [2018] zauważa, że ustawowe (regulacyjne) planowanie przestrzenne nie jest indywidualnie w stanie odpowiedzieć na wszystkie wyzwania, wykraczające poza sferę typowego funkcjonowania administracji publicznej. Również ten autor zauważa trudność przy wypracowaniu związków między strategicznym a regulacyjnym planowaniem przestrzennym. W jego przekonaniu można przyjąć, że to pierwsze powinno zapewniać

odpowiednią do potrzeb (opartą na właściwych danych) koncepcję wyjściową w planowaniu przestrzennym, a to drugie odgrywa kluczową rolę na etapie realizacyjnym. Te ogólne ramy, zdaniem autora, nie wyczerpują jednak znaczenia zwłaszcza nieformalnego strategicznego planowania przestrzennego. Oliveira *et al.* [2018] wskazują, że ważnym czynnikiem odróżniającym strategiczne planowanie przestrzenne od regulacyjnego planowania przestrzennego jest szersza perspektywa czasowa, brana pod uwagę przy tym pierwszym. Ziafati i Oliveira [2015] odnoszą się w tym kontekście do dylematu, w jakim stopniu w sferze planowania przestrzennego powinna być zagwarantowana użytkownikom przestrzeni pewność określonych rozwiązań. Rzeczywiście bowiem w literaturze występują opinie, zgodnie z którymi zachowanie pewności w planowaniu przestrzennym jest jednym z ważniejszych zadań. Dotyczy to zwłaszcza perspektywy inwestorów [Van den Hoek *et al.* 2020]. Przy strategicznym planowaniu przestrzennym, zwłaszcza odpowiadającym dynamicznie na nowe wyzwania, może być w tym zakresie pewien problem – nie w każdym przypadku bowiem można taką pewność rozwiązań planistycznych zagwarantować. Jak już wskazywano powyżej, w strategicznym planowaniu przestrzennym należy raczej dostosowywać koncepcje i działania do pojawiających się (dynamicznie) zmian i wyzwań. Nie gwarantuje to więc stabilnej pewności przyszłych rozwiązań przestrzennych. Na pewne naturalne, generowane przez ramy prawno-instytucjonalne ograniczenia dla strategicznego planowania przestrzennego zwracają uwagę Trygg i Wenander [2022]. Również Granqvist [2021] dostrzega poważne napięcie (na różnych szczeblach) między strategicznym planowaniem przestrzennym a sferą regulacyjną, wskazując konieczność zmiany znaczenia tej ostatniej. Zmiana ta może polegać na stwarzaniu bardziej elastycznych i dynamicznych trybów planowania, wymagających większego skupienia się na procesach, aktorach i zmianach. Wymagałoby to odejścia od tendencji polegającej na skupieniu na samych dokumentach planistycznych [Gustafsson *et al.* 2019].

W części krajowych systemów planowania przestrzennego występuje osobne narzędzie: strategiczny plan zagospodarowania przestrzennego. Oczywiście, uwarunkowania poszczególnych krajów są bardzo mocno wzajemnie zróżnicowane. Występuje odmienny sposób rozumienia pewnych terminów, w tym roli poszczególnych narzędzi. Przejawia się to np. w różnym zakresie treści składających się np. na *land use plans*, czy *zoning plans*. Czasami nawet w tego typu aktach można znaleźć elementy powiązane ze strategicznym planowaniem przestrzennym [Nowak *et al.* 2022]. Niemniej jednak, akcentując to zróżnicowanie, trzeba podkreślić, że pomimo niego możliwa jest szersza dyskusja na temat strategicznych planów zagospodarowania przestrzennego. Tego typu plany powinny zawierać szeroką, względem danej jednostki samorządu terytorialnego, koncepcję celów planowania przestrzennego. Można to wyodrębnić na różnych szczeblach. Humer [2018] dostrzega np. potrzebę w zakresie uchwalenia takich planów w skali krajowej, w Austrii. Hersperger *et al.* [2019] rozważają możliwy zakres treści takich planów. Zdaniem autorów, plany powinny zawierać postanowienia, które można określać jako „intencje planistyczne”. Powinny dotyczyć zróżnicowanych zagadnień, np. mieszkalnictwa, transportu, czy zielonej infrastruktury. W planach

powinna zostać opracowana dla takich sfer tematycznych długoterminowa wizja oraz koncepcja krótkoterminowych działań. Autorzy podkreślają, że takie plany powinny zawierać zarówno część tekstową (opisującą kontekst społeczno-gospodarczy, a ponadto wyzwania i uzasadnienia działań, wraz z wytycznymi do realizacji) oraz graficzną (wizualizującą zamierzenia planistyczne). Trygg i Wenander [2021] sugerują jako właściwe postrzeganie strategicznych planów zagospodarowania przestrzennego przede wszystkim jako narzędzi do wprowadzania szerszych, obejmujących wielosektorową sferę, zmian. Plany regulacyjne nie są bowiem pod tym względem wystarczające. Albrechts [2001] zwraca uwagę, że realizacja wytycznych zawartych w tego rodzaju (strategicznym) planach uwarunkowana jest szerokimi konsultacjami i współpracą z interesariuszami, od których zależeć będzie ich realizacja. Sartorio [2005] zaznacza, że cele strategicznych planów przestrzennych są wyraźnie szersze niż wąsko zdefiniowana funkcja planów typowo regulacyjnych. Kluczowym ich elementem powinna być koordynacja pionowa pomiędzy różnymi skalami polityki przestrzennej. Zdaniem autora w takim ujęciu często nie docenia się skali lokalnej, w ramach której również przedmiotowe plany powinny występować (zła jest sytuacja, gdy skala lokalna jest zdominowana jedynie przez plany regulacyjne). Faludi [2000] wskazuje w tym kontekście, że plan powinien być przede wszystkim czytelnym dokumentem, zdolnym do kierowania danym procesem. Nie można wykluczyć, że plany o charakterze strategicznym powinny być niedookreślone, pozostawiając na etapie realizacyjnym pewną swobodę manewru. To go odróżnia od planów regulacyjnych. Autor dopuszcza nawet możliwość późniejszego odstępowania od wytycznych takiego planu.

Można podkreślić, że autorzy (reprezentujący zróżnicowane krajowe perspektywy) bardzo często dostrzegają wyraźne rozróżnienie między strategicznym planowaniem przestrzennym i regulacyjnym planowaniem przestrzennym. Fakt występowania tego rozróżnienia może mieć zróżnicowane konsekwencje z perspektywy instytucjonalnej. Nie musi być jednoznaczny z koniecznością opracowywania konkretnych instrumentów według jednego schematu. Nie budzi jednak wątpliwości, że ograniczenie się w danym systemie do perspektywy regulacyjnej, nie zagwarantuje realizacji celów planowania przestrzennego. Nie zagwarantuje również płynności wprowadzania zmian, ani tym bardziej elastycznej reakcji na pojawiające się wyzwania. Jakkolwiek, strategiczne planowanie przestrzenne nie może być zupełnie oderwane od kontekstu prawnego. Musi mieć bowiem wpływ na kierunek regulacyjnego planowania przestrzennego. Doprecyzowanie, na czym konkretnie ten wpływ powinien wyglądać, jest istotnym zagadnieniem i wyzwaniem dla właściwie wszystkich krajowych systemów planowania przestrzennego.

Podsumowanie

Wskazana dyskusja wymaga odniesienia do krajowych studiów przypadków. W kolejnym rozdziale została przedstawiona specyfika dotycząca dyskusji o strategicznym planowaniu przestrzennym w Polsce. Jest to również swoista konkretyzacja rozważań zawartych powyżej. Szczególnego podkreślenia wymaga wielopłaszczyznowość rozumienia i podejścia związanego ze strategicznym planowaniem przestrzennym. Sposób ujęcia, zauważalny przy tej okazji zakres integracji polityk rozwoju, determinuje skuteczność dalszych działań i przekłada się na skuteczność sfery realizacyjnej. Niemniej, z przeprowadzonego przeglądu wynika też, że również problemy i bariery występujące na lokalnym szczeblu, mogą znacznie osłabiać jakość strategicznego planowania przestrzennego. Osobny wątek dotyczy skomplikowanych relacji między strategicznym a regulacyjnym planowaniem przestrzennym. Problem ten będzie szczególnie zauważalny w polskim systemie planowania przestrzennego, w zakresie weryfikacji występowania zgodności pomiędzy poszczególnymi aktami.

Kontekst historyczny dotyczący rozwoju strategicznego planowania przestrzennego pozostaje dla Polski pewnym punktem odniesienia. Ma jednak wymiar raczej teoretyczny, jako podstawa wypracowania dobrych wzorców oraz uniknięcia złych praktyk. Warto przypomnieć, że Newman i Thornley [1996] w swojej uznanej pracy, poświęcili polskiemu systemowi dużo miejsca, ale mieli ogromny problem z jednoznaczną jego klasyfikacją. Tego rodzaju wątpliwości i niedopowiedzenia związane z ujęciem polskiego systemu planowania przestrzennego i realnego zastosowania jego instrumentów występują także w aktualnej literaturze [Nadin *et al.* 2018; Nowak *et al.* 2023]. Wydaje się, że właśnie pogłębiona refleksja na temat strategicznego planowania przestrzennego w Polsce może przynajmniej częściowo wskazać wątpliwości ograniczyć.