


Maciej J. NOWAK\*

 <https://orcid.org/0000-0001-8149-8995>

Magdalena ZAŁĘCZNA\*\*

 <https://orcid.org/0000-0003-4385-6119>

## KULTURA PLANISTYCZNA JAKO KRYTERIUM KLASYFIKACJI PROBLEMÓW SYSTEMU GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ W POLSCE

### Abstrakt

**Przedmiot badań:** Analiza służy szerszemu zdiagnozowaniu problemów występujących w systemie gospodarki przestrzennej. Zweryfikowano problemy dotyczące stosowania narzędzi polityki przestrzennej (na szczeblu lokalnym) z perspektywy kryteriów kultury planistycznej, wychodząc z założenia, że diagnozy odnoszące się wyłącznie do sfery prawnej, bez uwzględnienia kontekstu instytucjonalnego, są niewystarczające.

**Cel badań:** Celem pracy była próba syntezy, nowego spojrzenia na problemy obciążające polski system planowania przestrzennego. Podjęto próbę wyodrębnienia problemów systemu gospodarki przestrzennej z perspektywy związanej z trzema wymiarami kultury planistycznej.

**Metoda badawcza:** dokonano przeglądu literatury przedmiotu z zakresu zagadnień urbanistycznych, ekonomicznych, prawnych i związanych ze sferą polityki publicznej. Po ogólnej analizie, na podstawie zaproponowanych kryteriów, zweryfikowano i oceniono zastosowanie trzech kluczowych w tym kontekście regulacji, zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

**Wyniki:** Z perspektywy kryteriów kultury planistycznej zauważalne jest, jak pierwotne intencje ustawowe zostały zmodyfikowane w trakcie stosowania poszczególnych przepisów. Współzależny z niniejszym zjawiskiem jest zarówno brak realnej ochrony ładu przestrzennego, jak też niski poziom kapitału społecznego w sferze lokalnej.

**Słowa kluczowe:** System gospodarki przestrzennej, kultura planistyczna, narzędzia polityki przestrzennej.

**Klasyfikacja JEL:** D02, K11, Q15, R14

---

\* Dr hab., prof. Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie, Wydział Ekonomiczny, Katedra Nieruchomości; e-mail: [macnowak@zut.edu.pl](mailto:macnowak@zut.edu.pl)

\*\* Dr hab., prof. Uniwersytetu Łódzkiego, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Inwestycji i Nieruchomości; e-mail: [magdalena.zaleczna@uni.lodz.pl](mailto:magdalena.zaleczna@uni.lodz.pl)

## 1. Wprowadzenie

Własność, pomimo posiadania przymiotu najszerszego z praw rzeczowych, również względem nieruchomości, doznaje wielu ograniczeń. Jednym z faktycznych powodów ograniczeń praw własności nieruchomości jest jej zakotwiczenie w przestrzeni – stanowi ona bowiem przedmiot wpływu praw, zjawisk, procesów i mechanizmów dotyczących danej przestrzeni. Rozwój miast przemysłowych stał się katalizatorem wprowadzania kompleksowych regulacji przestrzennych, umożliwiających podejmowanie władczych decyzji o sposobie zagospodarowania przestrzeni rozumianej jako wspólne dobro, rozwiązywanie konfliktów, zapobieganie degradacji przestrzeni intensywnie wykorzystywanej. Te prawne reguły stały się niezbędne<sup>1</sup>, ale oznaczały ograniczenie samodzielności decyzyjnej właściciela nieruchomości, który musiał się im podporządkować. Uzyskiwał w zamian (co do zasady) uporządkowaną i zorganizowaną w celowy sposób przestrzeń, pewną przewidywalność kierunków rozwoju, możliwość wykorzystania swojej własności w przydzielonym mu zakresie. Z uwagi na fakt, że nie każdy właściciel zyskuje na wprowadzanych konkretnych rozwiązaniach, niezbędne są procedury, mechanizmy, instrumenty, które tworząc kompletną całość z obowiązującym na danym terytorium porządkiem prawnym, pewien system instytucjonalny, dają możliwość wyrażenia opinii i ochrony własnych interesów.

Ze względu na konieczność zachowania dyscypliny w odniesieniu do rozmiaru opracowania, Autorzy wybrali jako szczegółowe pole rozważań ocenę wpływu kultury planistycznej na problemy przestrzenne w Polsce. Zarówno jakość tworzonego w Polsce prawa, jak i niski poziom kapitału społecznego to czynniki o charakterze zewnętrznym, pośrednio oddziałują na wszystkie sfery życia społeczno-gospodarczego w Polsce, natomiast kultura planistyczna, jakkolwiek trwają dyskusje dotyczące jej zakresu podmiotowego<sup>2</sup>, to nie ulega wątpliwości, że jest sferą bezpośrednio oddziałującą na procesy planowania i zagospodarowania przestrzennego, immanentnie z nimi związaną. Celem pracy była próba syntezy, nowego spojrzenia na problemy obciążające polski

<sup>1</sup> **B. Needham, T. Hartmann** (red.), *Planning by law and property rights reconsidered*, Routledge, London 2016, s. 2 i nast.

<sup>2</sup> Patrz np.: Othengrafen versus Getimis; **F. Othengrafen**, *The Concept of Planning Culture: Analysing how Planners Construct Practical Judgements in a Culturised Context*, *International Journal of E-Planning Research* 2014/3 (2), s. 1–17; **P. Getimis**, *Comparing Spatial Planning Systems and Planning Cultures in Europe. The Need for a Multi-scalar Approach*, *Planning Practice and Research* 2012/27/1, s. 25–40.

system planowania przestrzennego. Podjęto próbę wyodrębnienia problemów systemu gospodarki przestrzennej z perspektywy związanej z trzema wymiarami kultury planistycznej. Autorzy dokonali krytycznego przeglądu literatury, aktów prawnych, przedstawili swoje refleksje, które mają nadzieję, że staną się przyczynkiem do szerszej dyskusji.

## 2. Kultura planistyczna jako droga do wyjaśniania różnic systemowych

Według Northa w świecie niepewności instytucje są wykorzystywane do budowy ludzkich interakcji. Są to zasady gry społecznej dostarczające podstaw do kształtowania ekonomicznej, politycznej i społecznej organizacji<sup>3</sup>. Instytucje składają się z formalnych zasad (konstytucja i akty prawne), nieformalnych ograniczeń (przyjęte konwencje, kodeksy etyki, standardy) oraz efektywności ich wprowadzania. Pierwotne są według tego autora normy nieformalne, a wtórne – te o charakterze prawnym. Razem struktura formalna i nieformalna tworzy pewien ograniczony zbiór pożądaných i dozwolonych dla ludzi i organizacji zachowań. Celem systemu instytucjonalnego jest redukcja tarć i niepewności – kosztów transakcyjnych<sup>4</sup>.

Komplementarność formalnych instytucji prawnych i nieformalnych rozwiązań jest niezbędna w każdej sferze życia społecznego i gospodarczego. Uczestnicy procesów społeczno-gospodarczych podejmują decyzje, wybierając między alternatywnymi rozwiązaniami, bodźce wpływające na ich ostateczne wybory pochodzą zarówno z realnego świata, jak i porządku instytucjonalnego. Albowiem łącznie zarówno realny świat, jak i porządek instytucjonalny kreują przestrzeń podejmowania decyzji<sup>5</sup>. W sferze gospodarowania przestrzenią szczególnie widoczna jest potrzeba wzajemnego uzupełniania norm formalnych i nieformalnych, nie da się bowiem uregulować wszystkich aspektów bez odwoływania się do przyjętych w społeczeństwie wartości. Wprowadzenie regulacji, które nie znajdują oparcia w normach nieformalnych, powoduje ich negowanie i niestosowanie.

<sup>3</sup> Szerzej: **D.C. North**, *Structure and Change in economic history*, W.W. Norton & Company, New York–London 1990.

<sup>4</sup> **O.E. Williamson**, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

<sup>5</sup> **R.J. Oakerson**, **S.T. Walker**, *Analysing policy reform and reforming policy analysis*, w: **D.W. Brinkerhoff**, (red.), *Policy Studies and developing nations*, vol. 5, JAI Press, Greenwich 1997, s. 21–53.

Institucje i zasady gospodarowania przestrzenią podlegają zmianom, wpływają na nie uwarunkowania gospodarcze, społeczne, prawne, polityczne i kulturowe. W dalszym ciągu jednak kwestią o podstawowym znaczeniu jest ustalenie i wprowadzenie w życie reguł dotyczących możliwości wykorzystywania przestrzeni przez jej dysponentów. Wprowadzone rozwiązania są trwałe, więc jeśli nie będą działać prawidłowo, skutki będą długoterminowe i będą dotyczyć wielu sfer życia społecznego i gospodarczego, mogą powodować dysfunkcje utrudniające rozwój. Autorzy koncentrują się na problemach gospodarowania przestrzenią w Polsce, jednakże nie zamierzają powielić opisu kwestii wyrażonych w wielu cennych i mądrych publikacjach<sup>6</sup>. Ich celem jest synteza i klasyfikacja, poszukiwanie źródeł nieprawidłowości i problemów występujących w sferze gospodarowania przestrzenią w Polsce, których upatrują w jakości tworzonego prawa, istniejącej kulturze planistycznej i poziomie kapitału społecznego.

Jakość prawa wynika z zasad i kultury tworzenia prawa, proces kreacji ma charakter polityczny, ale zawiera elementy składowe należące do sfery prawa, są to między innymi: stosowanie zasady legalizmu działań władzy wraz z obowiązującym w tym zakresie prawem i możliwościami jego interpretacji; budowa treści norm prawnych z założeniem ich stosowności w hipotetycznych sytuacjach, w przedmiotowo i podmiotowo wyznaczonym zakresie aktu normatywnego<sup>7</sup>. Organizacja procesu prawotwórczego, rozumiana szeroko, oznacza współoddziaływanie określonych czynników: przyjętych procedur i prawnie określonej struktury instytucjonalnej podmiotów uczestniczących w tym procesie, a podstawowe znaczenie ma jego włączenie w rozwiązania ustrojowe i sposób sprawowania władzy politycznej<sup>8</sup>. Prawo jest podporządkowane celom politycznym, ale postrzegane jest przez członków społeczeństwa jako odrębna instytucja. Dostrzegane jest jednak jego upolitycznienie, w demokratycznych systemach, przejawiające się w słabszej formie, w postaci naruszania przez podmiot kreujący prawo tych ograniczeń, które mają gwarantować wysoką jakość

<sup>6</sup> Można tu wskazać m.in.: **A. Jędraszko**, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce: drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich 2005; **H. Izdebski**, **A. Nelicki**, **I. Zachariasz**, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Ernst & Young Sprawne Państwo, Warszawa 2007; **P. Śleszyński**, **J. Bański**, **M. Degórski**, **T. Komornicki**, **M. Więckowski**, *Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach*, IGiPZ PAN 2007/211; **K. Niedziałkowski**, **R. Beunen**, *The risky business of planning reform – the evolution of local spatial planning in Poland*, Land Use Policy 2019/85, s. 11–20.

<sup>7</sup> **M. Zamboni**, *The Policy of Law. A Legal Theoretical Framework*, Oxford 2007, s. 6–8.

<sup>8</sup> **T. Biernat**, *Między polityką a prawem. Problem „upolitycznienia” tworzenia prawa*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 3791, Przegląd Prawa i Administracji 2017/CX, s. 115–132.

tworzonego porządku prawnego<sup>9</sup>. Wydaje się, że problem ten występuje w odniesieniu do regulacji prawnych nie tylko dotyczących gospodarowania przestrzenią w Polsce i ma poważne i wielowymiarowe skutki.

Kultura planistyczna to rodzaj subkultury<sup>10</sup>, pewien wspólny sposób myślenia, wynikający z charakteru zawodu i przyjętego w danym społeczeństwie systemu wartości<sup>11</sup>. Siła kultury planistycznej także wydaje się istotną sferą przy próbie katalogowania problemów gospodarowania przestrzenią w Polsce.

Trzecia przyczyna, w której Autorzy upatrują źródła badanego problemu, to niski poziom kapitału społecznego. Badania przeprowadzone w Polsce w latach 80. wykazały, że w relacjach między obywatelami a władzą obywatele czuli się bezradni<sup>12</sup>. Na podwalinach wcześniejszych zwyczajów, obaw i nadziei zaczęto odbudowywać kapitał społeczny od 1989 r.<sup>13</sup> Regularne badania o nazwie „Diagnoza społeczna” ujawniły jednak wyjątkowo niski poziom kapitału społecznego w Polsce, przy rażąco niewystarczającym poziomie zaufania publicznego, któremu towarzyszy niechęć do działań zbiorowych<sup>14</sup>. W Polsce wielu obywateli nie ma zaufania do władz centralnych i lokalnych. Rola władz lokalnych nie jest postrzegana jako usługa publiczna we wspólnym interesie. Wydaje się, że problem ten jest wyraźnie widoczny w obszarze planowania przestrzennego. Jedną z najpoważniejszych kwestii jest poczucie braku sprawstwa wśród członków wspólnoty samorządowej. Gdy nie czują się oni odpowiedzialni za przestrzeń wokół nich, powstają konflikty i niemożliwe jest tworzenie i wzmacnianie kapitału społecznego<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Kultura jest rozumiana jako pewien wspólny kod, wzorzec dla określonej grypy, który daje jej członkom społeczną osobowość, miejsce; to pewien skrypt zachowań za: **B.J. Hall**, *Theories of Culture and Communication*, Communication Theory 1992/2, s. 50–70.

<sup>11</sup> **M. Neuman**, *How we use planning: Planning cultures and images of future*, w: **L.D. Hopkins, M. Zapata** (red.), *Engaging the Future: Forecasts, Scenarios, Plans, and Projects*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA 2007, s. 155–174.

<sup>12</sup> **J. Koralewicz, E. Wnuk-Lipiński**, *Wizje społeczeństwa, zróżnicowań i nierówności w świadomości zbiorowej*, Studia Socjologiczne 1987/2.

<sup>13</sup> Autorzy nawiązują do definicji P. Sztompki koncentrującej się na więziach i sieciach społecznych, zaufaniu i normach społecznych, a także postawie lojalności i solidarności łączących członków wspólnoty terytorialnej, za: **P. Sztompka**, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Znak, Kraków 2009.

<sup>14</sup> **J. Czapiński, T. Panek** (red.), *Diagnoza Społeczna 2015 Warunki i Jakość Życia Polaków*, Cały Raport (PL). Contemporary Economics 2015/9 (4), Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Warszawa.

<sup>15</sup> Szereg publikacji dotyczy braku partycypacji społecznej w procesach planistycznych, np.: **J. Szlachetko**, *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Wolters Kluwer,

Kultura planistyczna stała się przedmiotem zainteresowania naukowego wraz z rozwojem badań komparatywnych krajowych systemów planowania i zagospodarowania przestrzennego<sup>16</sup>. Badania te wskazywały często na brak konwergencji między analizowanymi systemami, co więcej, z ich rezultatów wynikało, że stosowanie tych samych narzędzi i rozwiązań nie oznacza uzyskania podobnych efektów. Wyjaśnienia tego stanu poszukiwano w odmiennych kulturach planistycznych. Pojawił się problem znaczenia tego określenia, definicji. Brak jest jednolitości na tym polu, wiele jest podejść, niektóre bazują na szczegółowych wyliczeniach, inne mają charakter opisowy<sup>17</sup>. Na uwagę, zdaniem Autorów, zasługuje wyjaśnienie Naeglera, który określił kulturę planistyczną jako „sposób, w jaki aktorzy godzą różnice między sobą i organizują swoje relacje współpracy”<sup>18</sup>. Można mówić, że kultura planistyczna składa się ze sposobu postrzegania ról, wartości, interpretacji, podejść i wspólnych zasad etycznych podmiotów zaangażowanych w proces planistyczny, to pewien wspólny wzorzec mentalny<sup>19</sup>. Wobec tego implementacja tych samych zasad, np. zrównoważonego rozwoju, ładu przestrzennego, podobnych instrumentów i rozwiązań, nie przynosi wprost identycznych rezultatów<sup>20</sup>.

---

Warszawa 2017; **J. Kotus**, *Partycypacja – aktywność – podmiotowość... Krok wstecz czy postęp rozwoju społeczeństwa obywatelskiego?*, Studia KPZK 2018/183, s. 119–131; **P. Daniel**, *Udział społeczeństwa w procedurze planistycznej – rzeczywiste uprawnienie czy „przykry” obowiązek organu*, Samorząd Terytorialny 2019/7–8, s. 7–16; **M. Załączna**, *Public participation in land use planning and the building of a civil society*, Real Estate Management and Valuation 2018/26 (2), s. 23–32.

<sup>16</sup> Można mówić o rozwoju badań tego typu od lat 90. do czasów współczesnych, wspomnieć należy m.in.: **D.A. Keller**, **M. Koch**, **K. Selle** (red.), *Planungskulturen in Europa. Erkundungen in Deutschland, Frankreich, Italien und in der Schweiz*, DISP 1993, s. 115; **P. Healey**, **R.H. Williams**, *European planning systems: Diversity and convergence*, Urban Studies 1993/30 (3/4), s. 701–720; **M. Wegener**, *Urban/regional models and planning cultures: Lessons from cross-national modelling projects*, Environment and Planning B: Planning and Design 1994/21 (5), s. 629–641; **B. Sanyal** (red.), *Comparative planning cultures*, Routledge, New York 2005; **J. Knieling**, **F. Othengrafen**, *En route to a theoretical model for comparative research on planning cultures*, w: **J. Knieling**, **F. Othengrafen** (red.), *Planning Cultures in Europe*, Ashgate, Aldershot 2009, s. 39–62.

<sup>17</sup> Szerzej np.: **H. Ernste**, *Framing Cultures of Spatial Planning*, Planning Practice and Research 2012/27:1, s. 87–101.

<sup>18</sup> **D. Naegler**, *Planung als soziale Konstruktion. Leitbilder als Steuerungsmedium in Stadtplanungsprozessen*, Sigma, Berlin 2003, s. 23.

<sup>19</sup> **H. Ernste**, *Framing Cultures...*

<sup>20</sup> **V. Nadin**, **D. Stead**, *European spatial planning systems, social models and learning*, disp – The Planning Review 2008/44 (172), s. 35–47.

Można także sięgać do kultury planistycznej, badając poszczególne systemy krajowe, ich cechy specyficzne i problemy<sup>21</sup>. Autorzy postanowili oprzeć się na metodologii zaproponowanej przez Knielinga i Othengrafena<sup>22</sup>, pozwalającej na analizę kultury planistycznej na trzech poziomach: (1) technik planistycznych (uzależnionych od istniejącej struktury terytorialnej, rozwiązań proponowanych przez planistów i polityków, w tym konkretnych instrumentów wraz z uzasadnieniem ich stosowania); (2) środowiska planistycznego (zespołu podstawowych celów i zasad planowania, zakresu polityki planistycznej i dróg jej realizacji oraz percepcji procesu planowania); (3) środowiska społecznego (zespołu norm powszechnie obowiązujących w danym społeczeństwie, wspólnego postrzegania zjawisk i procesów odnoszących się do procesu planowania).

## 2.1. Perspektywa techniki planistycznej

W pierwszej kolejności zwrócono uwagę na wyodrębnione powyżej zagadnienie technik planistycznych. Jak wskazano, wiąże się ono z kwestią kultury planistycznej, ale obejmuje także zagadnienie jakości tworzonego prawa (obejmującego sferę zagospodarowania przestrzennego). Oba problemy mocno się bowiem ze sobą łączą. Jak wskazano bowiem powyżej, technika planistyczna jest powiązana ze stosowanymi w danej sferze instrumentami oraz kontekstem obejmującym uzasadnienie ich wyodrębnienia i sposobu stosowania. Do bezpośrednich narzędzi polityki przestrzennej na szczeblu lokalnym należą: studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu<sup>23</sup>. Praktyka związana z ich stosowaniem różni się od pier-

<sup>21</sup> Poświęcona jest temu chociażby pozycja będąca przeglądem 12 studiów przypadków: **M. Reimer, P. Getimis, H. Blotevogel** (red.), *Spatial planning systems and practices in Europe*, Routledge, London 2014.

<sup>22</sup> **J. Knieling, F. Othengrafen**, *Planning culture – A concept to explain the evolution of planning policies and processes in Europe?*, *European Planning Studies* 2015/23 (11), s. 2133–2147.

<sup>23</sup> **Z. Niewiadomski**, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Beck, Warszawa 2016, s. 60–75; **H. Izdebski, I. Zachariasz**, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2013, s. 71–76; **M. Nowak**, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz do ustawy i przepisów powiązanych*, Beck, Warszawa 2020, s. 29–32.

wotnego uzasadnienia ich stosowania<sup>24</sup>. Uzasadnienie stosowania konkretnych norm podlega (m.in. przez orzecznictwo, ale również uwarunkowania społeczne) regularnym modyfikacjom. O ile w pierwotnym założeniu dominującym narzędziem miały być plany miejscowe gwarantujące docelowo, kompleksowo porządek przestrzenny, o tyle po kilkunastu latach obowiązywania ustawy rola planów – zwłaszcza na terenach objętych w największym stopniu presją inwestycyjną – pozostaje ograniczona. Obrazuje to tabela 1.

TABELA 1: *Funkcje narzędzi polityki przestrzennej na szczeblu lokalnym i faktyczne uwarunkowania ich stosowania*

Narzędzie polityki przestrzennej	Funkcje narzędzia w systemie polityki przestrzennej – perspektywa formalna	Uwarunkowania stosowania narzędzi polityki przestrzennej – perspektywa faktyczna
Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego	<ul style="list-style-type: none"> <li>ustalenie lokalnych zasad polityki przestrzennej;</li> <li>koordynacja ustaleń planów miejscowych;</li> <li>informacja i promocja;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>zazwyczaj punkt odniesienia (o zróżnicowanym stopniu szczegółowości) uwzględniany przy uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;</li> </ul>
Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	<ul style="list-style-type: none"> <li>określanie przeznaczenia terenu oraz zasad jego zagospodarowania dla przeważającej części kraju;</li> <li>kształtowanie i ochrona ładu przestrzennego;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>określenie przeznaczenia terenu oraz zasad jego zagospodarowania dla części kraju (ok. 30% jego powierzchni);</li> <li>brak jednoznacznego ujęcia zagadnień związanych z ochroną ładu przestrzennego;</li> </ul>
Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu	<ul style="list-style-type: none"> <li>uzupełnianie wytycznych w zakresie kształtowania zabudowy dla terenów nieobjętych planami miejscowymi;</li> <li>ochrona (m.in. poprzez zasadę kontynuacji funkcji) ładu przestrzennego.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>pogłębianie chaosu przestrzennego, w szczególności niekontrolowanej zabudowy;</li> <li>niniejsze narzędzie nie jest uzupełniające, tylko na wielu obszarach dominujące w sferze realizacji polityki przestrzennej.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

<sup>24</sup> M. Nowak, *Niesprawność władz publicznych a system gospodarki przestrzennej*, Studia KPZK PAN 2017/CLXXV, Warszawa, s. 77–89; Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 90–94.



Powyższy rozdźwięk między ujętymi formalnie i faktycznymi funkcjami narzędzi polityki przestrzennej w największym stopniu determinuje jakość technik planistycznych. Swoiste wypaczenia wstępnych założeń ustawodawcy (nie zawsze zresztą nawet na wcześniejszym etapie komplementarnych) doprowadzają do ich wzajemnego zróżnicowania w skali kraju. Często wiąże się to z perspektywą, w ramach której kluczowym celem działań planistycznych jest omijanie potencjalnych problemów<sup>25</sup>. Przykładem powyższego może być:

- uchwalanie planów miejscowych dla małych działek lub też w taki sposób, aby ominąć tereny problematyczne<sup>26</sup>;
- nieuchwalanie planów miejscowych w obawie przed potencjalnymi kosztami odszkodowań<sup>27</sup>;
- ogromna elastyczność względem inwestora przy interpretacji zasad kontynuacji funkcji i bliskiego sąsiedztwa przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy<sup>28</sup> (pomimo faktu, że niniejsza decyzja jest w doktrynie uznawana za związaną).

Konkludując, obecnie obowiązujące przepisy, obejmujące sferę gospodarowania przestrzennego, w praktyce stosowania doprowadziły do zdecydowanie negatywnego z perspektywy gospodarki przestrzennej stanu. Problemem jest więc zarówno niedookreśloność rzeczonych regulacji, znacząca presja interesariuszy w systemie gospodarki przestrzennej, zmierzająca w kierunku możliwie najszerszej liberalizacji zasad sytuowania zabudowy, a także ograniczona determinacja władz gminnych w zakresie przeciwdziałania niniejszym tendencjom.

## 2.2. Perspektywa środowiska planistycznego

Kolejny wyodrębniony wymiar, powiązany z kulturą planowania, obejmuje cele i zasady polityki przestrzennej. Częściowo, deklaratywnie są one ujęte w sformułowaniach formalnoprawnych, niemniej kluczowe jest ich zdefiniowanie z perspektywy urbanistycznej. Kluczową zasadą w systemie gospodarki przestrzennej

<sup>25</sup> P. Śleszyński, T. Komornicki, J. Solon, M. Więckowski, *Planowanie przestrzenne w gminach*, Wydawnictwo Sedno, Warszawa 2012, s. 193–198.

<sup>26</sup> W. Izdebski, P. Śleszyński, Z. Malinowski, M. Kurska, *Analiza morfometryczna planów miejscowych w Polsce*, „Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich” N II/ 2018, Commission of Technical Rural Infrastructure, Kraków 2018, s. 331–347.

<sup>27</sup> P. Śleszyński, *Wydatki związane z infrastrukturą techniczną*, Studia KPZK PAN 2018/CLXXXII, Warszawa, s. 196–201.

<sup>28</sup> M. Nowak, P. Kreja, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jako instrument polityki przestrzennej w polskich metropoliach*, Świat Nieruchomości 2012/2, s. 4–9.

jest ochrona i kształtowanie ładu przestrzennego<sup>29</sup>. Brak podejmowania szerszych działań w tym zakresie (a taki właśnie stan faktyczny ma miejsce w niniejszym przypadku) powoduje chaos przestrzenny przynoszący wymierne negatywne skutki i koszty, m.in. związane z suburbanizacją, niskim poziomem estetyki, negatywnymi efektami społecznymi, jak również rynkiem nieruchomości<sup>30</sup>. O ile trudno z perspektywy formalnoprawnej jednoznacznie ująć kwestie ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, można wyróżnić określone kierunki działań w tym zakresie.

TABELA 2: Ochrona i kształtowanie ładu przestrzennego – drogi realizacji

Perspektywa	Kluczowe drogi realizacji
Krajowa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zmiana systemu gospodarki przestrzennej obejmująca poszerzenie znaczenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, powiązana z integracją polityk rozwoju;</li> <li>• związanie decyzji o warunkach zabudowy (bądź jej odpowiednika) ze studium uwarunkowań;</li> <li>• i kierunków zagospodarowania przestrzennego;</li> <li>• jednoznaczne zablokowanie niekontrolowanej zabudowy.</li> </ul>
Lokalna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• precyzyjne wskazywanie zasad kształtowania o ochronie ładu przestrzennego w uchwalanych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego;</li> <li>• uchwalanie planów miejscowych na terenach szczególnie poddanych presji inwestycyjnej – uwzględnianie przy tym kompleksowo ujętych (uprzednio tak sformułowanych) studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;</li> <li>• brak poszerzania obszarów analizowanych przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

<sup>29</sup> H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2013, s. 124–135; M. Woźniak, *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2018, s. 122–153; A. Fogel, M. Geszprych, A. Kosieradzka-Federczyk, M. Król, I. Zachariasz, *Ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu a ład przestrzenny*, IGPiM, Warszawa 2014, s. 91–104.

<sup>30</sup> P. Śleszyński, A. Kowalewski, T. Markowski, *Studia nad chaosem przestrzennym, t. III. Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*, Studia KPZK PAN 2018/CLXXXII, Warszawa, s. 183–198.

W tabeli 2 wskazano kierunki postulowanych działań, zmierzających do poszerzenia (z perspektywy instytucjonalnej) ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. Obejmuje to zarówno sferę centralną (którą w tym ujęciu sprowadzono do kierunków zmian prawnych), jak też sferę lokalną (obejmującą optymalne kierunki działań władz gmin w ramach obecnego stanu prawnego). Można przyjąć, że ograniczenia w zakresie ochrony i kształtowania ładu przestrzennego dotyczą niezależnie od siebie władz publicznych różnego szczebla. W obu przypadkach zauważyć można ostrożność przy podejmowaniu bardziej zdecydowanych działań. Można ją wiązać (w obu przypadkach, w zróżnicowanym zakresie) zarówno z obawami względem spójności między takimi działaniami a pozostałymi częściami porządku prawnego, jak również presją inwestorów różnego szczebla. Fakt, że tego rodzaju obawy ogólnie przeważają w całym systemie gospodarki przestrzennej nad głównymi zasadami i celami działania świadczy nie tylko o niesprawności tego systemu, ale ponownie – o poważnych barierach związanych z systemem prawotwórczym. Niniejszy problem można ująć również z perspektywy świadomości społecznej i szerszego zrozumienia, czemu konkretnie procesy planistyczne powinny służyć<sup>31</sup>. I właśnie w tym kontekście tak ważna wydaje się odpowiednia percepcja procesu planowania. Wiąże się ona z zagadnieniami środowiska społecznego oraz kapitału społecznego.

### 2.3. Perspektywa środowiska społecznego

Aby skutecznie chronić kluczowe w systemie gospodarki przestrzennej wartości, trzeba skorygować nie tylko sferę obejmującą bezpośrednio regulacje prawne, ale także kontekst społecznego postrzegania niniejszych zagadnień. Warto wyodrębnić tu dwie płaszczyzny: perspektywę ogólną i perspektywę indywidualną. Ta ostatnia sprowadza się do ograniczania całościowych skutków przestrzennych przy tworzeniu koncepcji zabudowy. Nie chodzi tu nawet o podejście architektoniczne czy urbanistyczne, ale dominujące przeświadczenie, że kluczowe jest prawo własności nieruchomości, które powinno przekładać się na zupełną swobodę budowlaną. Dotyczy to zwłaszcza konfliktów przestrzennych oraz sytuacji, w których określona treść planu miejscowego lub możliwość wydania decyzji o warunkach zabudowy jest rozpatrywana przez sąd administra-

<sup>31</sup> J. Parysek, *Lokalna gospodarka przestrzenna w Polsce – prawo a rzeczywistość*, w: W. Ratajczak, M. Szewczyk, J. Weltrowska (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa gospodarki przestrzennej*, Wydawnictwo Naukowe Bogucki, Poznań 2017, s. 148.

cyjny<sup>32</sup>. Znacząca część zarzutów kierowana przez stronę inwestorską wiąże się właśnie z kontekstem naruszenia interesu prawnego skarżącego, czyli w tym przypadku prawa własności. Przekłada się to zresztą na samą metodologię sporządzania takich skarg, w których niniejsze argumenty należą do najczęściej, przeważnie wręcz automatycznie stosowanych.

Tego rodzaju postawy indywidualne przynajmniej częściowo znajdują przełożenie na postawę danej społeczności. Zapewne na poziomie ogólnej deklaracji większość jej przedstawicieli zgodziłaby się z tezami o konieczności ochrony ładu przestrzennego na danym obszarze. Ale rzadko wiąże się z tym szersze zaangażowanie (zauważalne praktycznie tylko wtedy, gdy konkretna inwestycja zagraża bezpośrednio rozumianym interesom konkretnych osób). Tego rodzaju podejście przynajmniej częściowo znajduje odzwierciedlenie w postawie władz lokalnych. Instrumentem, który w pewnym zakresie powinien to zmienić, ale który w obecnym systemie gospodarki przestrzennej jest wykorzystywany w stopniu niewystarczającym, jest partycypacja społeczna.

### 3. Weryfikacja wybranych przepisów z perspektywy kryteriów kultury planistycznej

Na podstawie przeprowadzonych rozważań przeprowadzono bardziej szczegółową analizę brzmienia, stosowania i realnego miejsca w systemie gospodarki przestrzennej trzech wybranych przepisów z obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Autorzy podkreślają, że na niniejszej zasadzie można przeanalizować większość regulacji zawartych w niniejszej ustawie, niemniej dobór na cele artykułu uzasadniono następującymi względami:

- związek przepisu z lokalnymi narzędziami polityki przestrzennej (w taki sposób, aby w charakterystyce ująć zarówno rolę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak również – przy zastrzeżeniach terminologicznych – decyzję o warunkach zabudowy);
- fakt występowania problemów związanych z danym przepisem, a jednocześnie trzema wyodrębnionymi wymiarami kultury planistycznej;
- znaczący wpływ na cały system gospodarki przestrzennej.

<sup>32</sup> A. Kowalewski, M. Nowak, *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*, Studia KPZK PAN 2018/CLXXXII, Warszawa, s. 54–56.

TABELA 3: *Wybrane przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a wymiary kultury planistycznej*

Przepis ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	Problemy – technika planistyczna	Problemy – środowisko planowania	Problemy – środowisko społeczne
1	2	3	4
Art. 9 ust. 1. W celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.	Pierwotna intencja ustawodawcy związana z zapewnieniem poprzez treść studiów lokalnych zasad zagospodarowania nie została zrealizowana. Studia nie są powszechnie wiążące, a oparte na nich plany miejscowe obejmują niewiele ponad 30% powierzchni kraju.	Studia zawierają odwołania do ładu przestrzennego, jednak zbyt często są to odwołania ogólnikowe i nieadekwatne w stosunku do podejmowanych w gminie działań o charakterze realizacyjnym. Ponadto znaczna część postanowień studiów nie jest dopracowana.	W odbiorze społecznym studium jako narzędzie polityki przestrzennej funkcjonuje w ograniczonym stopniu, nie przyczyniając się z zasady do podwyższania kapitału społecznego w sferze lokalnej.
Art. 15 ust. 2 pkt 2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego.	Pomimo pierwotnej intencji, w planach miejscowych w niniejszym zakresie nie ma kompleksowych zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. Są natomiast zawarte przypadkowe, oparte na absolutnie subiektywnych i fragmentarycznych kryteriach postanowienia, dotyczące wybranych sfer gospodarki przestrzennej.	Jednoznaczne wprowadzenie obowiązku kształtowania i ochrony ładu przestrzennego nie przekłada się na żadne konkretne działania. W sytuacji, gdy samo ustawowe sformułowanie ładu przestrzennego jest zupełnie niejasne, również inne części planów nie mogą go uwzględnić.	Plany miejscowe w odbiorze społecznym zbyt często są postrzegane nie jako potrzebne narzędzia chroniące ład przestrzenny, ale jako akty utrudniające indywidualną zabudowę, możliwe do zmiany w wyniku adekwatnych działań (presji na władze gminy, kierowanie skarg do sądów itd.).

TABELA 3 (cd.)

1	2	3	4
Art. 61 ust. 1 pkt 1. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków: co najmniej jedna działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników zabudowy oraz zagospodarowania terenu [...].	Decyzje o warunkach zabudowy pierwotnie mające pełnić rolę uzupełniającą w systemie gospodarki przestrzennej, w wielu gminach stały się rozwiązaniem dominującym. Skutkuje to zdecydowanym poszerzeniem ujętej w niniejszym przepisie zasady kontynuacji funkcji i zarówno sukcesywnym poszerzeniem obszaru analizowanego, jak i poszerzeniem stwierdzenia spełnienia kryterium mieszczącego się nowej zabudowy w określonej funkcji.	Zasada kontynuacji funkcji miała gwarantować ochronę ładu przestrzennego. W praktyce przedmiotowe rozwiązania stanowią podstawę do forsowania inwestycji zupełnie oderwanych od lokalnego porządku przestrzennego, poszerzających chaos przestrzenny.	Kryteria, na podstawie których wydawana jest decyzja o warunkach zabudowy, są postrzegane jako przeszkody przy realizacji inwestycji, możliwe do omięcia (przez presję względem władz miejskich, jak również odwołania i skargi na niekorzystne rozstrzygnięcia).

Źródło: opracowanie własne.

Zestawienie ujęte w tabeli 3 przedstawia na trzech przykładach przepisów wadliwość systemu gospodarki przestrzennej w przełożeniu na trzy wyróżnione płaszczyzny kultury planistycznej. O ile wskazane problemy w rzeczonym systemie były już w większości wcześniej zdiagnozowane, o tyle ujęcie obejmujące sferę kultury planistycznej zdecydowanie uzupełnia ten obraz, stwarzając podstawę do przyporządkowania adekwatnych wniosków. Z punktu widzenia technik planistycznych zauważa się silne różnicowanie pierwotnych założeń i sfery realizacyjnej. Biorąc pod uwagę środowisko planistyczne, kluczowe wydaje się podkreślenie braku pełnego uwzględnienia ładu przestrzennego (jako wartości) w systemie, również w sferze prawnej. Podjęte próby są wręcz przeciwnie skuteczne (co również należy traktować w kategoriach pewnych barier i utrudnień związanych z tym aspektem procesu legislacyjnego). Wskazane problemy w pełni przekładają się na sferę społeczną, w której dominuje wyraźnie odmienne od założeń systemowych postrzeganie poszczególnych narzędzi (i w konsekwencji blokuje to rozwój kapitału społecznego w sferze lokalnej).

#### 4. Zakończenie

Na podstawie przeprowadzonych analiz należy wskazać, że dyskusja o kierunkach zmian w systemie gospodarki przestrzennej musi być oparta również na przesłankach związanych ze sferą obejmującą instytucje nieformalne. Znajduje to, zdaniem Autorów, wyjaśnienie w problematyce kultury planistycznej i jej wyodrębnionych trzech wymiarów. Odnosząc ją do diskutowanych wad systemu gospodarki przestrzennej, można wskazać, że dyskusja na temat kierunków jego naprawy musi obligatoryjnie uwzględniać trzy aspekty:

- analizę tego, jak wprowadzane do systemu gospodarki przestrzennej zmiany będą stosowane w przyszłości i jak duże jest ryzyko wypaczeń pierwotnych intencji;
- w jak szerokim zakresie w systemie gospodarki przestrzennej zagwarantowana jest realna ochrona ładu przestrzennego;
- jak wprowadzane rozwiązania będą postrzegane z perspektywy odbioru społecznego.

Pewnym problemem w tym zakresie (możliwym do powiązania z niesprawnością instytucji) będzie zwłaszcza wdrażanie dwóch pierwszych wymienionych punktów. Determinują one kulturę planistyczną (zarówno w skali krajowej, jak też lokalnej). Znamienne, że wprowadzane w ostatnich latach do systemu gospodarki przestrzennej zmiany, jak również większość rządowych propozycji nowych regulacji, w ograniczonym stopniu uwzględnia te wytyczne. Z perspektywy naukowej można wskazać, że w tym zakresie wpływ konkretnych badań wydaje się bardzo ograniczony. Nie zmienia to jednak potrzeby adekwatnego ich ukierunkowania do powyżej zasygnalizowanych postulatów. W tym kontekście można zaproponować następujące istotne kierunki:

- doprecyzowanie z perspektywy interdyscyplinarnej pojęcia ochrony ładu przestrzennego, powiązane z próbą zapewnienia (m.in. poprzez stosowne tezy doktryny) szerszej ochrony ładu przestrzennego przy wykładni obowiązujących regulacji związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym;
- rozwój badań określających potencjalne skutki regulacji prawnych w sferze zagospodarowania przestrzennego. Obejmować to powinno nie tylko samą ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale również miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (akty prawa miejscowego). W tym kontekście bardzo ważne wydaje się określenie skutków z różnych perspektyw, między innymi środowiskowej i kulturowej.

## Bibliografia

- Biernat T.**, *Między polityką a prawem. Problem „upolitycznienia” tworzenia prawa*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3791, Przegląd Prawa i Administracji 2017/CX, s. 115–132.
- Czapiński J., Panek T.** (red.), *Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i Jakość Życia Polaków*, Cały Raport (PL), Contemporary Economics 2015/9 (4).
- Daniel P.**, *Udział społeczeństwa w procedurze planistycznej – rzeczywiste uprawnienie czy „przykry” obowiązek organu*, Samorząd Terytorialny 2019/(7–8), s. 7–16.
- Ernste H.**, *Framing Cultures of Spatial Planning*, Planning Practice and Research 2012/7:1, s. 87–101.
- Fogel A., Geszprych M., Kosieradzka-Federczyk A., Król M., Zachariasz I.**, *Ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu a ład przestrzenny*, IGPiM, Warszawa 2014, s. 91–104.
- Getimis P.**, *Comparing Spatial Planning Systems and Planning Cultures in Europe. The Need for a Multi-scalar Approach*, Planning Practice and Research 2012/27/1, s. 25–40.
- Hall B.J.**, *Theories of Culture and Communication*, Communication Theory 1992/2, s. 50–70.
- Healey P., Williams R.H.**, *European planning systems: Diversity and convergence*, Urban Studies 1993/30 (3/4), s. 701–720.
- Izdebski H.**, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2013, s. 124–135.
- Izdebski H., Zachariasz I.**, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2013, s. 71–76.
- Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I.**, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Ernst & Young Sprawne Państwo, Warszawa 2007.
- Izdebski W., Śleszyński P., Malinowski Z., Kursa M.**, *Analiza morfometryczna planów miejscowych w Polsce „Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich” N II/ 2018*, Commission of Technical Rural Infrastructure, Kraków 2018, s. 331–347.
- Jędraszko A.**, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce: drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich 2005.
- Keller D.A., Koch M., Selle K.**, (red.), *Planungskulturen in Europa. Erkundungen in Deutschland, Frankreich, Italien und in der Schweiz*, DISP 1993/115.
- Knieling J., Othengrafen F.**, *En route to a theoretical model for comparative research on planning cultures*, w: J. Knieling, F. Othengrafen (red.), *Planning Cultures in Europe*, Aldershot, Ashgate 2009, s. 39–62.
- Knieling J., Othengrafen F.**, *Planning culture – A concept to explain the evolution of planning policies and processes in Europe?*, European Planning Studies 2015/23 (11), s. 2133–2147.
- Koralewicz J., Wnuk-Lipiński E.**, *Wizje społeczeństwa, różnicowań i nierówności w świadomości zbiorowej*, Studia Socjologiczne 1987/2.
- Kotus J.**, *Partycypacja – aktywność – podmiotowość... Krok wstecz czy postęp rozwoju społeczeństwa obywatelskiego?*, Studia KPZK 2018/1/83, s. 119–131.
- Kowalewski A., Nowak M.**, *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*, Studia KPZK PAN 2018/CLXXXII, Warszawa, s. 54–56.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M.**, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 90–94.



- Nadin V., Stead D.**, *European spatial planning systems, social models and learning*, disp – The Planning Review, 2008/44 (172), s. 35–47.
- Naegler D.**, *Planung als soziale Konstruktion. Leitbilder als Steuerungsmedium in Stadtplanungsprozessen* [Planning as Social Construction. Planning models as steering instrument in urban planning processes], Sigma, Berlin 2003, s. 23.
- Needham B., Hartmann T.** (red.), *Planning by law and property rights reconsidered*, Routledge, London 2016, s. 2 i nast.
- Neuman M.**, *How we use planning: Planning cultures and images of future*, w: L.D. Hopkins, M. Zapata (red.), *Engaging the Future: Forecasts, Scenarios, Plans, and Projects*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA 2007, s. 155–174.
- Niedzialkowski K., Beunen R.**, *The risky business of planning reform – the evolution of local spatial planning in Poland*, Land Use Policy 2019/85, s. 11–20.
- Niewiadomski Z.**, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Beck, Warszawa 2016, s. 60–75.
- North D.C.**, *Structure and Change in economic history*, W.W. Norton & Company, New York–London 1990.
- Nowak M.**, *Niesprawność władz publicznych a system gospodarki przestrzennej*, Studia KPZK PAN 2017/CLXXV, Warszawa, s. 77–89
- Nowak M.**, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz do ustawy i przepisów powiązanych*, Beck, Warszawa 2020, s. 29–32.
- Nowak M., Kreja P.**, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jako instrument polityki przestrzennej w polskich metropoliach*, Świat Nieruchomości 2012/2, s. 4–9.
- Oakerson R.J., Walker S.T.**, *Analysing policy reform and reforming policy analysis*, w: D.W. Brinkerhoff (red.), *Policy Studies and developing nations*, vol. 5, JAI Press, Greenwich 1997, s. 21–53.
- Othengrafen F.**, *The Concept of Planning Culture: Analysing how Planners Construct Practical Judgements in a Culturised Context*, International Journal of E-Planning Research 2014/3 (2), s. 1–17.
- Parysek J.**, *Lokalna gospodarka przestrzenna w Polsce – prawo a rzeczywistość*, w: W. Ratajczak, M. Szewczyk, J. Weltrowska (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa gospodarki przestrzennej*, Wydawnictwo Naukowe Bogucki, Poznań 2017, s. 148.
- Reimer M., Getimis P., Blotevogel H.** (red.), *Spatial planning systems and practices in Europe*, Routledge 2014.
- Sanyal B.** (red.), *Comparative planning cultures*, Routledge, New York 2005.
- Szlachetko J.**, *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Sztompka P.**, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Znak, Kraków 2009.
- Śleszyński P.**, *Wydatki związane z infrastrukturą techniczną*, Studia KPZK PAN 2018/CLXXXII, Warszawa, s. 196–201.
- Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Więckowski M.**, *Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach*, IGiPZ PAN 2007/211.
- Śleszyński P., Komornicki T., Solon J., Więckowski M.**, *Planowanie przestrzenne w gminach*, Wydawnictwo Sedno, Warszawa 2012, s. 193–198.
- Śleszyński P., Kowalewski A., Markowski T.**, *Studia nad chaosem przestrzennym t. III. Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*, Studia KPZK PAN 2018/CLXXXII, Warszawa, s. 183–198.

- Wegener M.**, *Urban/regional models and planning cultures: Lessons from cross-national modeling projects*, Environment and Planning B: Planning and Design 1994/21 (5), s. 629–641.
- Williamson O.E.**, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Woźniak M.**, *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2018, s. 122–153.
- Załączna M.**, *Public participation in land use planning and the building of a civil society*, Real Estate Management and Valuation 2018/26 (2), s. 23–32.
- Zamboni M.**, *The Policy of Law. A Legal Theoretical Framework*, Oxford 2007, s. 6–8.

Maciej J. NOWAK, Magdalena ZAŁĘCZNA

## PLANNING CULTURE AS A CRITERION FOR CLASSIFICATION OF PROBLEMS OF SPATIAL PLANNING SYSTEM IN POLAND

### Abstract

**Background:** The analysis aims to diagnose problems occurring in the spatial planning system in a broader context. The problems concerning the use of spatial policy tools (at the local level) were verified from the perspective of the criteria of planning culture, assuming that the diagnoses referring only to the legal sphere, without taking into account the institutional context are insufficient.

**Research purpose:** The work aims to provide a synthesis, to take a new look at problems burdening the Polish spatial planning system. An attempt was made to isolate the problems of the spatial planning system from the perspective related to three dimensions of planning culture.

**Methods:** A review of the literature on the subject in the field of urban, economic, legal, and public policy issues was carried out. After a general analysis, based on the proposed criteria, the application of three key regulations in this context of the Spatial Planning and Land Development Act was verified and assessed.

**Conclusions:** From the perspective of the criteria of planning culture, it is noticeable how the original statutory intentions were modified during the application of individual provisions. Correlated with this phenomenon is both the lack of real protection of spatial order, as well as the low level of social capital in the local sphere.

**Keywords:** spatial planning system, planning culture, spatial policy tools.