

Kluczowe zalety i wady systemów planowania przestrzennego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej¹

Maciej J. Nowak 

Zachodniopomorski Uniwersytet Techniczny w Szczecinie
Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Andrei Mitrea 

Ion Mincu University of Architecture and Urban Planning, Bucharest, Romania

Rudolfs Cimdins 

Riga Planning Region Administration, Riga, Estonia
University of Latvia, Riga, Estonia

Krisztina Filepné Kovács 

Hungarian University of Agriculture and Life Sciences, Budapest, Hungary

Artur Hołuj 

Babeş-Bolyai University, Faculty of Geography, Cluj-Napoca, Romania
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Alexandru-Ionuț Petrișor 

Ion Mincu University of Architecture and Urbanism, Bucharest, Romania
Technical University of Moldova, Chișinău, Moldova
National Institute for Research and Development in Constructions, Urbanism and Sustainable Spatial Development
URBAN-INCERC, Bucharest, Romania
National Institute for Research and Development in Tourism, Bucharest, Romania

Evelin Jürgenson 

Estonian University of Life Sciences, Tartu, Estonia

Zuzana Ladzianska 

Slovak University of Technology in Bratislava, Bratislava, Slovak Republic

Gunta Lukstiņa 

University of Latvia, Riga, Latvia

Eugenia Maruniak 

Institute of Geography of National Academy of Sciences of Ukraine, Kiev, Ukraine

Yuriy Palekha 

State Enterprise "Ukrainian State Research Institute of Urban Design "DIPROMISTO" named after Y.M. Bilokon,
Kyiv, Ukraine

Kätlin Põdra 

Estonian University of Life Sciences, Tartu, Estonia

Velislava Simeonova 

University of Barcelona, Barcelona, Spain

Jolanta Valčiukienė 

Vytautas Magnus University Agriculture Academy, Kaunas district, Lithuania

Pavel Yanchev

Brussels, Belgium

Małgorzata Błaszke 

Zachodniopomorski Uniwersytet Techniczny w Szczecinie

¹ Tekst pierwotnie opublikowano w 2024 r. jako *Reflection Paper* nr 9 na stronie internetowej KPZK PAN.

WPROWADZENIE

Porównywanie mocnych i słabych stron zróżnicowanych krajowych systemów planowania przestrzennego jest potrzebne zarówno od strony praktycznej, jak też niezwykle ciekawe z perspektywy naukowej. Występuje wiele możliwych sposobów podejścia do tego tematu. Możliwe jest zarówno całościowe klasyfikowanie cech poszczególnych systemów (i np. na tej podstawie tworzenie „rodzin” planistycznych), jak też porównywanie poszczególnych, wyodrębnionych instytucji planowania przestrzennego. Chociaż tego rodzaju badania porównawcze są prezentowane w wielu publikacjach, wciąż pozostają bardzo problematyczne. Wynika to z faktu, że porównania muszą uwzględniać nie tylko ramy prawne, ale także szersze niuanse systemowe, kulturowe i społeczne, specyficzne dla każdego kraju.

W przedmiotowym opracowaniu podkreślono rolę niniejszej dyskusji, również z perspektywy administracji publicznej różnych państw. Autorzy, reprezentujący większość państw Europy Środkowej i Wschodniej, zidentyfikowali kluczowe mocne i słabe strony krajowych systemów planowania przestrzennego. Jest to oczywiście ocena uznaniowa, ekspercka, wyrażana indywidualnie przez przedstawicieli danych państw. Ocena kierunkowo ma odnosić się do instytucjonalnych uwarunkowań planowania przestrzennego. Zastrzec należy, że bardziej pogłębione podejście zawarto w opracowaniach naukowych (których lista została przedstawiona w bibliografii). Z uwagi na ograniczoną dostępność części ze wspomnianych publikacji, Autorzy uznali za wskazane przygotowanie również poniższego opracowania.

Poniżej przedstawiono więc subiektywne oceny krajowych ekspertów, diagnozujące mocne i słabe strony systemów planowania przestrzennego w różnych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Podjęto próbę syntetycznego, w miarę możliwości, wzajemnie spójnego wskazania kluczowych mocnych stron i słabości poszczególnych systemów.

PROFILE SYSTEMÓW PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO NA POZIOMIE KRAJOWYM

Bułgaria

Główną zaletą bułgarskiego systemu planowania jest występowanie zarówno na szczeblu regionalnym, jak i na szczeblu miejskim kompleksowych koncepcji zagospodarowania poszczególnych terenów (znajdujących odzwierciedlenie w kompleksowym planowaniu strategicznym). Koncepcje te są wypracowane przez administrację publiczną różnych szczebli i mają na celu osiągnięcie konsensusu między politykami sektorowymi i poszczególnymi poziomami zarządzania. Wdrażaniu tych koncepcji powinny służyć niezbędne dokumenty na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

Natomiast znaczącą słabością tego systemu jest duży rozdźwięk między planowaniem regionalnym a planowaniem przestrzennym na poziomie lokalnym. Planowanie lokalne jest ograniczane przez przestarzałe podejście (przestrzenne i funkcjonalne), a także brak niezbędnych instrumentów finansowych. Utrudnia to efektywną realizację procedur planistycznych.

Estonia

Główną pozytywną cechą estońskiego systemu planowania jest dobrze opracowany hierarchiczny system. Plany występują w ramach czterech poziomów: krajowego, powiatowego, kompleksowego lokalnego i szczegółowego lokalnego. Plany kompleksowe są wymagane dla wszystkich gmin, obejmując całe ich terytorium. Są one regularnie przeglądane i aktualizowane. Pomimo hierarchii, system jest elastyczny, pozwalając planom niższego szczebla na zmianę rozstrzygnięć planistycznych z wyższego szczebla. Ponadto system estoński oferuje bezpłatny dostęp do danych przestrzennych i rozwija swoją cyfrową infra-

strukturę planowania. Ustanowiono ujednoliconą bazę danych dla planów, a obecnie opracowywane jest ujednolicone rozwiązanie cyfrowe, które ma ułatwić komunikację i wymianę danych między władzami, planistami i gminami.

Główną wadą estońskiego systemu planowania przestrzennego jest paradoksalnie również jego elastyczność. Niektóre elastyczne rozwiązania mogą bowiem prowadzić do niepewności. Wynika to z faktu, że plany niższego szczebla mogą zmieniać decyzje wyższego szczebla. Może to się dziać dosyć chaotycznie. Inną kwestią jest brak integracji między planami przestrzennymi, dokumentami rozwojowymi i decyzjami finansowymi. Proces planowania jest długotrwały i podejmowane są wysiłki w celu jego skrócenia bez uszczerbku dla jakości planowania (np. partycypacji społecznej).

Węgry

Główną zaletą węgierskiego systemu planowania urbanistycznego są dobrze opracowane na szczeblu krajowym przepisy, które skutecznie wpływają na planowanie przestrzenne na szczeblu lokalnym. Lokalne plany przestrzenne obejmują cały kraj, a dzięki bogatemu zapleczu historycznemu i kulturowemu Węgrzy pomogły utrzymać stosunkowo zwartą strukturę osadniczą (z wyjątkiem niektórych szybko rozwijających się obszarów, takich jak aglomeracja Budapesztu, czy też obszar rekreacyjny Balaton).

Z kolei, istotną wadą węgierskiego systemu planowania urbanistycznego jest jego powolna zdolność adaptacji do współczesnych wyzwań, takich jak suburbanizacja, zmiany klimatu i konieczność aktywnego uczestnictwo społeczności lokalnych. Pomimo istnienia kompleksowych przepisów, decyzje dotyczące zagospodarowania często przedkładają interesy gospodarcze i interesy inwestorów nad potrzeby społeczności lokalnych i środowiska przyrodniczego.

Łotwa

Znaczącą zaletą łotewskiego systemu planowania urbanistycznego jest jego zwrot w kierunku strategicznego planowania przestrzennego. To podejście jest wspierane zapisami Strategii Zrównoważonego Rozwoju, która obejmuje perspektywę przestrzenną na wszystkich poziomach, w tym krajowym, regionalnym i lokalnym.

Z kolei istotną słabością łotewskiego systemu planowania jest to, że potencjał wspomnianych regulacji jest tylko częściowo wykorzystywany w praktyce. Krajowe zasady planowania mają tendencję do koncentrowania się na poszczególnych obszarach, podczas gdy planowanie regionalne cierpi z powodu takich słabości, jak: brak wykwalifikowanych urzędników, ograniczone środki budżetowe i niewystarczające możliwości implementacji. Ponadto na poziomie lokalnym często występują zbyt restrykcyjne regulacje, które mogą hamować skuteczne planowanie i rozwój.

Litwa

Jedną z najważniejszych zalet litewskiego systemu planowania przestrzennego jest jego dostosowanie do zasad zrównoważonego rozwoju. Proces planowania jest zaprojektowany tak, aby harmonizować interesy wszystkich zainteresowanych stron, zapewniając jego transparentność i inkluzywność. Znaczący nacisk położono na cyfryzację procesów i procedur planowania, aby usprawnić działania, zwiększyć funkcjonalność różnych systemów informacyjnych oraz rozwój niezbędnej infrastruktury do gromadzenia, przetwarzania i dostępności danych wymaganych do skutecznego planowania.

Z drugiej strony, główną wadą litewskiego krajowego systemu planowania przestrzennego są częste zmiany w przepisach dotyczących planowania przestrzennego i innych aktach prawnych regulujących proces planowania. Ten brak stabilności może osłabić ciągłość planowania, prowadząc do niepewności

prawnej i poczucia tymczasowości. Dodatkowo proces planowania może być dość długi i kosztowny. Opóźnienia są często powodowane przez niektóre instytucje zaangażowane w proces planowania, które nie wywiązują się z ustawowych terminów. W konsekwencji pojawia się ryzyko, wydłużenia całkowitego czasu trwania procesu przygotowania dokumentów planistycznych.

Polska

Trudno wskazać jedną dominującą pozytywną cechę polskiego systemu planowania przestrzennego. Polscy autorzy zwracają jednak uwagę na uwzględnienie w prawie planowania przestrzennego pojęcia „ładu przestrzennego”. Ład przestrzenny jest zdefiniowany w prawie i stanowi istotną wartość, na którą można się powoływać przy interpretacji prawa (i rozwiązywaniu konfliktów przestrzennych).

Jedną z głównych słabości jest jednak niska jakość prawa planowania przestrzennego. Pomimo zdefiniowania (od strony prawnej) ładu przestrzennego, niska jakość prawa jest czynnikiem uniemożliwiającym jego skuteczną ochronę. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest ponadnormatywny chaos przestrzenny.

Rumunia

System planowania rumuńskiego posiada dwie główne pozytywne cechy. Po pierwsze, plany regionalne i miejskie są obowiązkowe, tj. każdy powiat (NUTS 3) musi mieć plan przestrzenny, a każda gmina (LAU 2) musi mieć ogólny plan miejski. Wszystkie plany są interdyscyplinarne, co potencjalnie obejmuje szerszy zakres potrzeb społecznych. Po drugie, ustawodawstwo nie zabrania opracowywania nowych instrumentów planistycznych, co zachęca tym samym do eksperymentowania.

Głównymi negatywnymi cechami rumuńskiego systemu planowania urbanistycznego są planowanie derogacyjne i brak funduszy, który uniemożliwia aktualizację planów tak szybko, jak to konieczne (czyli zazwyczaj co 5 - 10 lat). Dwa rodzaje planów na szczeblu lokalnym: plan ogólny i plan strefowy są wiążące prawnie. Teoretycznie plan strefowy ma uzupełniać postanowienia planu ogólnego. W praktyce stał się jednak podstawą do omijania wytycznych planu ogólnego, przeważnie w interesie prywatnym i w celu zwiększenia intensywności zabudowy lub zmiany przeznaczenia stref.

Słowacja

Mocną stroną słowackiego systemu planowania miejskiego są kompleksowe i powszechnie obowiązujące ramy prawne. Dzięki ponad 50-letniemu ciągłemu rozwojowi, to systematyczne działanie uwzględnia wszystkie szczeble administracji, zapewniając skuteczną współpracę dzięki zasadzie pomocniczości.

Istotną niedoskonałością słowackiego systemu planowania miejskiego jest słaby związek instrumentów prawa planowania przestrzennego z planowaniem strategicznym. W słowackim systemie zdecydowanie brakuje ekonomicznych, a także innowacyjnych (występujących np. w Europie Zachodniej) instrumentów. Oparcie systemu wyłącznie na środkach regulacyjnych ogranicza jego skuteczność i zdolność reagowania na powstające wyzwania.

Ukraina

Mocną stroną ukraińskiego systemu planowania urbanistycznego jest przywiązanie do hierarchicznej struktury. Oznacza to, że wytyczne ustanowione na szczeblu państwowym są skutecznie włączane do dokumentów regionalnych. Podobnie przepisy regionalne są uwzględniane na poziomie lokalnym. Takie ustrukturyzowane rozwiązanie zapewnia spójny proces planowania na różnych szczeblach administracyjnych.

Jednak zauważalną niedoskonałością ukraińskiego systemu planowania urbanistycznego jest jego ograniczone zintegrowanie z ramami planowania przestrzennego krajów europejskich. Brak harmonizacji w metodach planowania, podejściach badawczych i ramach prawnych, utrudnia jego zdolność do pełnego zaangażowania w kontekst planowania Unii Europejskiej. Ponadto podejście oddolne w planowaniu urbanistycznym jest obecnie niedostatecznie rozwinięte, co prowadzi do znacznych rozbieżności między metodami stosowanymi na poziomie lokalnym w porównaniu z metodami używanymi na poziomie regionalnym jak i krajowym.

KOMENTARZ

Jeszcze raz na podkreślenie zasługuje fakt eksperckiego i jednocześnie uznaniowego wskazania kluczowych zalet i wad systemów planowania przestrzennego. Przedstawiony powyżej katalog cech poszczególnych systemów może być więc dyskutowany, w tym znacząco korygowany i uzupełniany. Można też ponownie podkreślić, że w licznych opracowaniach przygotowanych przez Autorów, znacząco pogłębiło dyskusję. Niezależnie od powyższych zastrzeżeń trzeba jednak uznać, że już same powołane powyżej cechy (zapropozowane przez Autorów znających szczegółowe uwarunkowania swoich krajowych systemów) mogą być zestawiane i wzajemnie porównywane.

Nie budzi wątpliwości zasadność wyodrębniania wspólnych tendencji dla państw Europy Środkowo – Wschodniej. Państwa te mają zbliżone doświadczenia historyczne, przekładające się na specyfikę ich krajowych systemów planowania przestrzennego. Jednocześnie należy zachować ostrożność przy formułowaniu zbyt daleko idących analogii. Niemniej, kierunkowo, samo podejmowanie prób w tym zakresie jest możliwe. W poszczególnych, zaprezentowanych powyżej ujęciach można bowiem wyróżnić wspólne, często powtarzające się zagadnienia:

- relacje pomiędzy poszczególnymi szczeblami planowania przestrzennego;
- rola strategicznego planowania przestrzennego;
- cechy prawa planowania przestrzennego (i jego reakcje na zmiany/zachodzące wyzwania).

Oczywiście, wskazane zagadnienia są w ramach poszczególnych systemów pomiędzy sobą współzależne. Jakość powiązania między różnymi szczeblami planowania wiąże się z jakością strategicznego planowania. Z kolei jakość powiązań między różnymi szczeblami planowania i efektywność strategicznego planowania znacząco zależą od uwarunkowań prawnych w danym kraju. Ponadto całościowa debata o cechach systemów planowania przestrzennego nie ogranicza się do wskazanych zagadnień: ma wymiar znacznie szerszy (co również zresztą częściowo wynika z dokonanego powyżej zestawienia).

W przypadku relacji między różnymi szczeblami planowania (w przypadku niektórych państw dodaje się w tym kontekście postulat hierarchizacji systemu planowania przestrzennego) trzeba zwrócić uwagę na kluczowe dylematy. Co do zasady na szczeblu krajowym należałoby w sposób kategoryczny określać ponadregionalne priorytety działań przestrzennych. Instrumenty na szczeblu regionalnym powinny natomiast być skonstruowane w taki sposób, aby ich treść mogła być wdrażana na szczeblu lokalnym. Nie chodzi jednak w tym kontekście o formułowanie na szczeblu regionalnym szerokiego zbioru szczegółowych, wiążących prawnie wytycznych. Ważne jest także to, aby wiedza wypracowana na wyższych szczeblach stanowiła wsparcie (w tym dostarczanie argumentacji) dla szczebla lokalnego. Z drugiej strony nie może to jednak prowadzić do centralizacji planowania przestrzennego, ani innych form osłabiania pozycji szczebla lokalnego. Wyważenie obu tych celów bywa często problematyczne. Problemem jest również

sama relacja pomiędzy poszczególnymi instrumentami planowania, np. uwzględnianie w dokumencie niższego szczebla wytycznych dokumentu wyższego szczebla może bowiem napotykać na bariery związane z niespójnością terminologiczną. Szczególnie istotny jest w tym kontekście przykład systemu estońskiego, w którym podjęto próbę zapewnienia szerszej elastyczności poprzez możliwość zmiany treści aktów wyższego szczebla w oparciu o treść aktów niższego szczebla.

W znaczącej części systemów zwraca się uwagę na rolę strategicznego planowania przestrzennego. Na podkreślenie zasługuje fakt, że w części krajów jakość strategicznego planowania ocenia się jako jedną z głównych, odpowiednio, zalet lub wad danego systemu. Oznacza to, że dobrze przygotowane i wdrożone strategiczne planowanie przestrzenne wpływa znacząco na jakość całego systemu planowania przestrzennego. Z kolei słabości strategicznego planowania przestrzennego skutkują słabością całego systemu, w tym jego innych instytucji. Trzeba w tym miejscu jednak jeszcze raz podkreślić fakt zróżnicowania pod tym względem cech poszczególnych systemów i zaakcentować specyfikę tych promujących integrację polityk rozwoju. Skuteczność zastosowanych tam rozwiązań jest jednak istotna i może inspirować przedstawicieli innych państw do analizy tych rozwiązań i praktyk.

Istotne wydaje się jednak również przełożenie wytycznych związanych ze strategicznym planowaniem na sferę regulacyjną. Jak wskazano powyżej, sposób konstrukcji prawa planowania przestrzennego to kolejne zagadnienie, które przywoływane jest z perspektywy poszczególnych krajów. Z jednej strony za pozytywny element uznawana jest kompleksowość prawa (prawnych instrumentów planowania przestrzennego). Z drugiej strony zauważa się jednak problemy z szybką reakcją prawa planowania przestrzennego na kluczowe wyzwania. Dodatkowo, czynnikiem wprowadzającym chaos, może być zbyt częsta zmiana prawa. Niniejsze zestawienie skłania do wniosku, że wypracowanie optymalnej formuły prawa planowania przestrzennego to poważne wyzwanie, zdecydowanie przekraczające perspektywę jednego państwa. Z jednej strony problemem jest optymalna reaktywność prawa na wyzwania a także uwzględnianie przez prawo, formułowanych pozaprawnym językiem, coraz bardziej istotnych wyzwań przestrzennych (choćby związanych z koniecznością odpowiedzi na zmiany klimatu). Niemniej, szybkość zmian prawnych też może pogłębiać problemy, w tym chaos terminologiczny. Osobnym zagadnieniem jest optymalny stopień szczegółowości konkretnych rozwiązań z zakresu prawa planowania przestrzennego. Wiąże się on z wyważeniem między sytuacją, w której zbyt szczegółowe przepisy blokują rozwój przestrzenny, a sytuacją w której przepisy zbyt ogólnie sformułowane nie zapewniają dostatecznej ochrony określonym wartościowym walorom przestrzeni.

W ramach wyodrębnionych tematów konieczna i wskazana jest dalsza międzynarodowa debata. Kategorycznie trzeba zastrzec, że ryzykowne byłoby zbyt proste i szybkie wzajemne odnoszenie uwarunkowań prawnych oraz praktyk planistycznych w poszczególnych państwach. Niemniej samo dokonywanie porównań oraz wspólnych analiz należy uznać za wskazane oraz potrzebne. Szczegółowe zestawianie ze sobą konkretnych studiów przypadku oraz wyciąganie szerszych, wspólnych wniosków, powinno być zadaniem nie tylko środowisk naukowych, ale również administracji publicznej różnych szczebli. Wśród kluczowych kierunków przedmiotowej debaty można wyodrębnić następujące kierunki:

- szczegółowe porównywanie relacji między różnymi szczeblami planowania przestrzennego w różnych państwach, w tym analizowanie i określanie powodów występowania rozbieżności i realnego braku powiązania, zwłaszcza między szczeblem regionalnym a lokalnym;

- analiza cech instrumentów strategicznego planowania przestrzennego w danym kraju oraz przełożenia zawartych w tych instrumentach wytycznych na sferę realizacyjną;
- analiza cech dotyczących rozwiązań prawnych w danych państwach, ze szczególnym uwzględnieniem sposobu ujmowania w prawie strategicznego planowania przestrzennego, stopnia szczegółowości rozwiązań prawnych oraz roli rozwiązań prawnych przy rozwiązywaniu konfliktów przestrzennych.

BIBLIOGRAFIA

- Nowak, M. J., Dühr, S., Peña, S., Batsuuri, B., Fast, V., Fidélis, T., Gagakuma, D., He, Z., Khavarian-Garmsir, A. R., Legutko-Kobus, P., De Marchi Moyano, B., Sugar, M., Peres, O. M., & Blaszkę, M. (2024). *An international comparison of the scope and instruments of local spatial planning*. *Town Planning Review*, 95(2), 197–217. <https://doi.org/10.3828/tpr.2023.40>
- Nowak, M. J., Mitrea, A., Lukstina, G., Petrişor, A.-I., Kovács, K. F., Simeonova, V., Yanchev, P., Jürgenson, E., Pödra, K., & Řezáč, V. (2023). *Spatial planning systems in Central and Eastern European countries: Review and comparison of selected issues*. Springer Cham, New York. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-42722-0>
- Nowak, M., Lukstina, G., Mitrea, A., Petrişor, A.-I., Kovács, K. F., Cimdinş, R., Jürgenson, E., Ladzińska, Z., Maruniak, E., Palekha, Y., Pödra, K., Praneviciene, B., Simenova, V., Yanchev, P., & Blaszkę, M. (2024). Spatial planning instruments at the regional level in selected Central and Eastern European countries. Their legal and institutional dimensions. *International Planning Studies*, 30(3), 319–337. <https://doi.org/10.1080/13563475.2025.2458673>
- Nowak, M., Mitrea, A., Kovács, K. F., Jürgenson, E., Legutko-Kobus, P., Petrişor, A.-I., Simenova, V., & Blaszkę, M. (2024). Uncovering Spatial Planning Values through Law: Insights from Central East European Planning Systems. *Europa XXI*, 47(8). <https://doi.org/10.7163/Eu21.2024.47.8>
- Nowak, M., Mitrea, A., Lukstina, G., Jukneliene, D., Jürgenson, E., Kovács, K. F., Ladzińska, Z., Maruniak, E., Palekha, Y., Petrişor, A.-I., Pödra, K., Przedańska, J., Sârbu, C. N., Simenova, V., Valciukiene, J., Yanchev, P., & Blaszkę, M. (2024). Directions of change in spatial planning systems in Central and Eastern Europe after 1989. *Planning Practice & Research*, 40(1), 41–64. <https://doi.org/10.1080/02697459.2024.2407229>
- Nowak, M., Petrişor, A.-I., Mitrea, A., Kovács, K. F., Lukstina, G., Jürgenson, E., Ladzińska, Z., Simeonova, V., Lozynskyy, R., Rezac, V., Pantyley, V., Praneviciene, B., Fakeyeva, L., Mickiewicz, B., & Blaszkę, M. (2022). The Role of Spatial Plans Adopted at the Local Level in the Spatial Planning Systems of Central and Eastern European Countries. *Land*, 11(9), 1599. <https://doi.org/10.3390/land11091599>