

Krzysztof KAFKA*

SYSTEMY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO, ANALIZA PORÓWNAWCZA MODELI WSPÓŁDZIAŁANIA UCZESTNIKÓW PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

SPATIAL PLANNING SYSTEMS, COMPARATIVE ANALYSIS OF SPATIAL PLANNING PARTAKERS' INTEROPERABILITY MODELS

DOI 10.25167/sm.2997

ABSTRAKT: Artykuł przedstawia badania dotyczące systemów planowania przestrzennego w wybranych krajach europejskich. W badaniu posłużono się metodą oceny aktywności poszczególnych uczestników planowania przestrzennego według przyjętej typologii. Uczestników podzielono na 5 grup, różniących się stopniem aktywności w procesach i procedurach planistycznych: podmiot, współpodmioty, partycypantów oraz uczestników biernych: klientów i konsumentów. W badaniach wzięto pod uwagę stopień i charakter aktywności poszczególnych uczestników w fazach i formach planowania ze szczególnym zwróceniem uwagi na planowanie normatywne fazy konstytutywnej, w której sporządzane i przyjmowane są dokumenty planistyczne.

SŁOWA KLUCZOWE: planowanie przestrzenne, partycypacja, organizacja procesów planistycznych

ABSTRACT: This article presents studies on spatial planning systems in chosen European countries. The study used a method to assess the activity of individual spatial planning participants according to the specific typology. Participants were divided into 5 groups, differing in the degree of integration into planning processes and procedures: originators, co-originators, participants, and passive participants: customers and consumers. The studies took into account the degree and nature of the activity of the individual participants in the different phases and forms of planning, paying particular attention to the normative planning of the constitutional phase in which planning documents are drawn up and adopted.

KEY WORDS: spatial planning, participation, organization of planning processes

Wstęp. Kryteria analizy

Definicji planowania przestrzennego jest wiele. W historii rozwoju dyscypliny były one wielokrotnie przeformułowywane i rewidowane. W teorii planowania wyróżnić można obecnie definicje teoretyczne, systemowe, równoważące, realne oraz opisowe. Biorąc pod uwagę niniejszy artykuł, za najbardziej użyteczną definicję należy uznać jej

* <https://orcid.org/0000-0002-7280-1259>, e-mail: krzysztof.kafka@polsl.pl.

postać opisową, w której planowanie przestrzenne jest definiowane jako instrument służący osiągnięciu określonych celów (Kamiński 2020). Są to cele, które najogólniej można przyporządkować trzem podstawowym domenom planowania: społecznej, gospodarczej i przestrzenno-środowiskowej. Mówimy tu o domenach przestrzeni trójfazowej, rozumianej nie tylko jako ściśle określona trójwymiarowa przestrzeń fizyczna, ale także jako przestrzeń, w której zachodzą procesy społeczne, gospodarcze oraz środowiskowe. W obrębie każdej z tych domen wyodrębnić można pewne cele szczegółowe: racjonalizację wykorzystania zasobów przestrzeni i środowiska, zmierzanie do osiągnięcia ładu przestrzennego, zapobieganie konfliktom, tworzenie warunków rozwoju oraz ochronę interesu publicznego.

System planowania przestrzennego w ujęciu organizacyjnym należy rozumieć jako pewien zbiór przepisów prawnych, regulujących procedury planistyczne, oraz doświadczeń praktycznych z zakresu tzw. warsztatu urbanisty opisujących procesy planistyczne. System taki łączy zatem kwestie zarówno teorii, jak i praktyki planistycznej.

Standaryzacja oraz konsolidacja planowania przestrzennego dokonywała się w obrębie odrębnych krajowych systemów prawnych i organizacyjnych. Są one zatem wynikiem zmian funkcjonowania systemów organizacyjnych, politycznych i administracyjnych poszczególnych państw. Pomimo globalizacji oraz postępującej integracji państw europejskich różnice pomiędzy poszczególnymi systemami planistycznymi są nadal bardzo wyraźne. Jednym z podstawowych źródeł tych różnic są odmienności w strukturze organizacyjnej administracji publicznej. W każdym systemie planowania przestrzennego sporządzane są różnego rodzaju dokumenty i opracowania planistyczne, które są przypisane do kompetencji określonych organów administracji publicznej. Powszechną zasadą jest to, że każdy dokument planistyczny jest przypisany do kompetencji konkretnego, określonego organu administracji publicznej. Ustrój administracji publicznej ma zatem podstawowe znaczenie dla systemu planowania przestrzennego. Inne będą cechy tego systemu w państwie federalnym, inne w państwie unitarnym o silnie scentralizowanej władzy, jeszcze inne – w państwie o silnej tradycji samorządowej (Izdebski i Kulesza 2004).

Metody badawcze

Przedmiotem analizy porównawczej są wybrane krajowe systemy planowania przestrzennego szczebla lokalnego w Europie w zakresie obejmującym różne formy aktywności uczestników planowania przestrzennego w procesach planistycznych i decyzyjnych. W artykule podjęto następujący problem: w jaki sposób odmienne systemy planowania przestrzennego determinują pozycję, aktywność oraz pola współdziałania poszczególnych uczestników planowania?

W badaniach zastosowano metodę polegającą na ogólnej ocenie aktywności poszczególnych uczestników planowania według przyjętej typologii. Oceny tej dokonano na podstawie analizy publikacji praktycznych i naukowych, regulacji prawnych oraz praktycznych doświadczeń poszczególnych krajowych systemów planowania przestrzen-

nego. W artykule zaprezentowano wyniki badań uporządkowane ze względu na formy aktywności poszczególnych uczestników planowania. W zakresie badań uwzględniono systemy planistyczne wybranych krajów europejskich: Niemiec, Hiszpanii, Włoch i Wielkiej Brytanii. Tłem do tych badań był system planowania przestrzennego w Polsce. Wybrano systemy różniące się znacząco odmiennymi tradycjami planowania oraz czasem również przyjęcia regulacji prawnych. Najstarszy z nich, włoski pochodzi z 1942 roku (Krajowe Prawo Urbanistyczne... 1942). Najmłodszy, niemiecki – z 2008 roku (Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 29869). 2008).

Założenia

Budowa systemu planowania przestrzennego

W ramach każdego systemu planowania przestrzennego można wyróżnić pewne grupy uczestników biorących udział w procedurach i procesach planowania. Stopień ich zaangażowania w proces planowania może być jednym z ważnych kryterium typologii wszystkich uczestników.

Charakterystyka takiej typologii musi być poprzedzona pewnymi założeniami dotyczącymi zarówno kwestii wewnętrznych, związanych z samym systemem planowania przestrzennego, przedmiotem jego działania, jak i kwestii zewnętrznych, związanych z otoczeniem organizacyjnym, w którym to planowanie funkcjonuje.

Założenia wewnętrzne dotyczą definicji planowania przestrzennego jako pewnej praktyki zmierzającej do osiągnięcia ogólnych i powszechnych celów planistycznych. W wyniku rozwoju i ewolucji systemów planistycznych utrwaliło się podejście, że jest to praktyka organizacyjna angażująca wielu różnych uczestników oraz posługująca się różnymi instrumentami (Kamiński 2020). Taki system składa się z trzech podstawowych rodzajów planowania: strategicznego, normatywnego i operacyjnego (Kafka 2014).

Planowanie strategiczne jest procesem, w którym formułowane są cele i kierunki zmian oraz rozwoju w przestrzeni wielofazowej, w skład której wchodzi wiele domen działania (Bajerowski 2003). W przestrzeni trójfazowej są nimi domeny (fazy): społeczna, ekonomiczna i środowiskowa. W przestrzeni pięciofazowej – społeczna, technologiczna, ekonomiczna, ekologiczna i polityczna (Lisiński 2004).

Planowanie normatywne jest skoncentrowane na sporządzaniu dokumentów planistycznych, w których formułowane są zasady zagospodarowania przestrzeni oraz zasady zarządzania zmianami w tej przestrzeni. Dokumenty te przyjmują w wielu systemach planistycznych formy i charakter przepisów prawa lub przepisów zawierających wytyczne do formułowania przepisów prawa.

Planowanie operacyjne koncentruje się na realizacji i wdrażaniu pewnych przyjętych zasad poprzez konkretne działania w przestrzeni wielofazowej. Efektami tego rodzaju planowania są programy, algorytmy działania i plany zarządzania projektami. Raczej rzadko posiadają one cechy przepisów prawa, a częściej projektów, umów lub kontraktów.

W każdym z rodzajów planowania wyróżnić możemy trzy fazy: konstytutywną, adaptacyjną i monitoringu. W pierwszej sporządzane są pewne dokumenty i opracowania. Mogą mieć one różny charakter w zależności od rodzaju planowania. Mogą być dokumentem stanowiącym przepis prawa, opracowaniem studialnym, programem zarządzania przestrzenią itp. W drugiej fazie – adaptacyjnej – ustalenia, wytyczne i wskazania zawarte w dokumentach planistycznych są realizowane poprzez konkretne działania w przestrzeni lub też poprzez opracowanie innych dokumentów planistycznych. W fazie monitoringu analizie poddawane są efekty działania oraz formułowane są pewne wskazania do rewizji efektów fazy konstytutywnej i adaptacyjnej.

Każda z faz i rodzajów planowania przestrzennego rządzi się odrębnymi, specyficznymi zasadami. W każdym z systemów planowania przestrzennego zasady te mogą się znacząco różnić. W każdej fazie i rodzaju planowania będą zaangażowani inni uczestnicy. Ich kompetencje, aktywności, swoboda działania oraz pola współdziałania będą determinowane różnymi zasadami funkcjonowania i organizacji procesów planistycznych.

Założenia zewnętrzne planowania przestrzennego dotyczą środowiska, w którym to planowanie funkcjonuje. Jest to otoczenie polityczne, organizacyjne i społeczne. Tworzy ono warunki funkcjonowania planowania przestrzennego w perspektywie zarówno teoretycznej, jak i praktycznej. Z założenia analizie poddajemy systemy planistyczne funkcjonujące w otoczeniu państwa demokratycznego, stosującego konstytucyjne zasady subsydiarności i pomocniczości państwa. Mówimy zatem o systemie politycznym i organizacyjnym, w którym kompetencje są dzielone między różne podmioty władzy oraz w którym ta władza jest rozproszona i ograniczona przepisami prawa, a także wzajemną kontrolą, również społeczną. W modelu takim decyzje polityczne podejmowane są w ramach otwartych i jawnych procedur, angażujących społeczność i uczestników, których one dotyczą (Pawłowska 2008).

Uczestnicy planowania przestrzennego

Przyjęta w artykule typologia uczestników planowania przestrzennego uwzględnia przede wszystkim czynnik aktywności danego uczestnika w procesach planowania. Należy zwrócić uwagę, że w pewnych obszarach planowania funkcjonuje pojęcie „interesariusza”, które zostało wprowadzone ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 r., poz. 1777). Termin ten jednak nie jest powszechnie używany w dyskursie planistycznym. Częściej stosowanym określeniem jest pojęcie „aktorów” procesu planistycznego. Ma ono jednak charakter potoczny i nieustalony na gruncie publikacji naukowych.

Stopień aktywności, ale także i gotowości do brania udziału w procesach i procedurach planistycznych jest podstawowym kryterium typologii. Przy zastosowaniu tego kryterium najprostszym podziałem wszystkich uczestników jest podział na uczestników aktywnych i biernych. Do pierwszej grupy zaliczamy wszystkich uczestników podejmujących aktywną postawę wobec planowania przestrzennego. Do drugiej –

wszystkich uczestników, którzy nie wykazują aktywności w procesach i procedurach planistycznych. Stosując powyższe kryterium, wyróżnić możemy bardziej szczegółowo pięć podstawowych grup uczestników: podmiot, współpodmioty, partycypantów oraz klientów i konsumentów. Nadal jest to jednak typologia bardzo ogólna. Jej dalsze uszczegółowienie staje się jednak niemożliwe bez wcześniejszego założenia pozycjonującego uczestników w danym konkretnym modelu planowania przestrzennego.

Podmiot planowania przestrzennego to uczestnik posiadający pełnię władztwa planistycznego lub największy w niej udział. Władztwo planistyczne jest tu rozumiane jako uprawnienie do inicjowania procesów i procedur planistycznych oraz do stanowienia przepisów prawa w zakresie planowania przestrzennego oraz podejmowania decyzji i rozstrzygania konfliktów przestrzennych. Najbardziej czytelne jest to w fazie planowania normatywnego, w której zainicjowanie i zakończenie tego procesu jest najbardziej oczywiste, gdyż wiąże się z aktami wszczynania i uchwalania dokumentów prawa miejscowego. W systemach demokratycznych i samorządnych podmiotem planowania jest najczęściej organ samorządowej administracji publicznej.

Współpodmiotami są inni uczestnicy posiadający pewien fragment władztwa planistycznego ustanowiony na mocy przepisów prawa. W ich kompetencjach leżą pewne szczególne kwestie z zakresu planowania w przestrzeni wielofazowej. Do tej grupy zaliczamy organa administracji szczególnej, odpowiedzialnej np. za problematykę ochrony środowiska, ochrony krajobrazu czy ochrony konserwatorskiej, czy też za politykę społeczną czy gospodarczą. Tego rodzaju współpodmioty mają znaczący wpływ na przebieg procesu i procedur planistycznych, nie posiadają jednak przeważającego udziału we władztwie planistycznym, ani kompetencji inicjowania i kończenia procedur i procesów planistycznych.

Odrębną grupą uczestników, którą z pewnością należałoby zaliczyć do uczestników aktywnych, jest grupa urbanistów i planistów, reprezentujących stronę merytoryczną i profesjonalną. Pod pewnymi względami grupa ta nie reprezentuje żadnych odrębnych, własnych i partykularnych celów i trudno przypisać jej cechy uczestnika planowania. Chociaż wiele różni ich od innych aktywnych uczestników planowania przestrzennego, można ich zaliczyć do grupy współpodmiotów.

Partycypanci to także uczestnicy aktywni posiadający pewien zakres władztwa planistycznego ograniczony do określonego czasu, terenu lub dziedziny zagadnień. Zakres ten jest na nich sędowany przez podmiot lub współpodmioty. Partycypanci są grupą uczestników aktywnych, niezwykle zróżnicowaną wewnątrz. W jej skład wchodzi zarówno przedstawiciele pozarządowych organizacji gospodarczych i społecznych, jak i grupy nieorganizowane oraz pojedyncze osoby.

Odrębną grupę stanowią uczestnicy bierni nieposiadający żadnego zakresu władztwa planistycznego. Do grupy uczestników biernych zaliczyć można klientów i konsumentów. Podobnie jak w przypadku partycypantów są to grupy bardzo liczne i zróżnicowane wewnątrz. Klienci są grupą, która w sposób pośredni wyraża swoje stanowisko i oczekiwania w zakresie planowania przestrzennego. Konsumenty takiego stanowiska, nawet w sposób pośredni, nie wyrażają (Kafka 2014).

W każdym z analizowanych systemów planowania przestrzennego miejsce i zakresy kompetencji poszczególnych uczestników planowania przestrzennego mogą się różnić. Analizy tych systemów potwierdzają wagę miejsca i roli uczestników planowania jako kluczowych kryteriów oceny.

Pola współdziałania uczestników planowania przestrzennego

Typologia uczestników planowania przestrzennego pozwala na pewną identyfikację pól ich aktywności oraz współdziałania. Między uczestnikami zachodzą pewne interakcje, które na potrzeby artykułu nazwano współdziałaniem. Takie współdziałanie należy tu rozumieć nie tylko jako współpracę, ale także w szerszej perspektywie jako wszelkie aktywności podejmowane wspólnie albo angażujące więcej niż jednego uczestnika. Czasem takie współdziałanie będzie realizowane w ramach pewnego porozumienia, czasem także bez niego, ale bardzo często w ramach toczącego się konfliktu (Damurski 2015).

W ramach procesów i procedur planowania przestrzennego możemy wyróżnić kilka pól takiego współdziałania: współzarządzanie, kontrolowanie, informowanie i dyskusję planistyczną. Pola te są pewnymi grupami działań realizowanych w ramach procesów planistycznych. Każde z tych pól może angażować inną grupę uczestników, którzy w różny sposób będą w nich uczestniczyć.

Modele planowania przestrzennego

Przedstawiona wyżej typologia uczestników oraz pól współdziałania może być podstawą do dalszych badań, a zwłaszcza analiz istniejących systemów planowania przestrzennego. Zanim jednak przejdziemy do prób takich analiz, wskazane jest zdefiniowanie pewnych ogólnych teoretycznych modeli systemów planistycznych. Przedstawiona wyżej typologia pozwala na zdefiniowanie dwóch skrajnych modeli systemów planowania przestrzennego, różniących się między sobą zakresem aktywności oraz polami współdziałania między uczestnikami planowania. Jest to model inkluzywny i ekskluzywny. Możemy je uznać za modele skrajne, pomiędzy którymi rozpięte są wszystkie modele pośrednie, różniące się stopniem włączenia lub wykluczenia uczestników planowania z procesów i procedur planistycznych.

Model ekskluzywny to model, w którym uczestnictwo w procesach i procedurach planowania przestrzennego jest silnie ograniczone i reglamentowane głównie ze strony podmiotu planowania oraz który skupia w swoich kompetencjach pełnię władztwa planistycznego i najczęściej także innych zakresów władzy pozaplanistycznej. Udział innych uczestników planowania przestrzennego jest w tym modelu słabo wyrażony, nie tyle z powodu braku woli z ich strony, co raczej z powodu wyparcia ich z pól aktywności przez podmiot planowania. Model tego typu jest typowy dla ustrojów z ograniczoną demokracją lub wręcz niedemokratycznych.

Jeżeli model ekskluzywny możemy nazwać modelem zamkniętym, to model inkluzywny określimy jako model otwarty. Jego cechą jest ograniczenie władzy podmiotu

planowania przestrzennego oraz podział jego władztwa pomiędzy innych uczestników. W modelu tym wszyscy uczestnicy aktywni wykazują wysoki poziom zaangażowania. W parze z tak wysokim poziomem aktywności idzie także gotowość do współdziałania z innymi uczestnikami. Pola współdziałania mocno się zazębiają, co wymusza postawy aktywne na wszystkich uczestnikach planowania. W modelu tym każdy z uczestników może reprezentować oczywiście swoje własne, partykularne cele, jednak ich osiągnięcie jest warunkowane podjęciem współdziałania z innymi uczestnikami. Model inkluzywny jest charakterystyczny dla ustrojów demokratycznych o samoograniczającej się władzy rozproszonej i podlegającej kontroli ze strony innych uczestników, w tym zwłaszcza ze strony społeczności lokalnej. Synonimem nazwy tego modelu może być model partycypacyjny.

Przedstawione modele są modelami teoretycznymi. Mogą one być traktowane jako pewne wzorce kontrolne. Każdy analizowany system można umieścić na pewnej osi, w przedziale, którego krańce wyznaczają z jednej strony model inkluzywny, otwarty, a z drugiej – ekskluzywny, zamknięty. W dalszej części artykułu zaprezentowano elementy badań systemów planowania przestrzennego na przykładzie systemu Polski, Hiszpanii, Niemiec, Włoch i Wielkiej Brytanii. Analiza ta jest ilustracją możliwości zastosowania kryterium przyjętej typologii uczestników planowania oraz pól ich współdziałania w ocenie krajowych systemów planowania przestrzennego.

Rezultaty badań

Podmiot w europejskich systemach planowania przestrzennego

W polskim systemie planowania przestrzennego najsilniejszym dokumentem normatywnym jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, sporządzany na szczeblu lokalnym. Samorząd gminny w Polsce jest odpowiedzialny za sporządzenie dwóch ważnych dokumentów planistycznych – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, będącego aktem kierownictwa wewnętrznego, oraz wspomnianego wcześniej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należy przy tym dodać, że pomimo wprowadzenia do systemu planowania przestrzennego nowych dokumentów planistycznych, takich jak miejscowy plan rewitalizacji (Szlachetko 2017), miejscowy plan odbudowy oraz plan ochrony parku krajobrazowego, ich rola w praktyce pozostaje nadal marginalna. Podmiot planowania na tym szczeblu jest łatwo identyfikowalny jako samorządowa gmina. W polskim ustroju politycznym organem szczebla lokalnego jest samorząd, a zatem organa występujące w ramach administracji lokalnej reprezentują *de facto* społeczność lokalną. Wszelkie działania samorządów podejmowane są w imieniu i na rzecz lokalnej wspólnoty samorządowej. W praktyce demokracji przedstawicielskiej zauważalne jest jednak powszechnie zjawisko alienacji polityków, administracji i urzędników od społeczności, którą reprezentują (Nocoń i Laska 2010). Kontrola społeczna władzy odbywa się w praktyce tylko w momencie dokonywania wyborów; w polskim systemie politycznym nie rzadziej niż co cztery

lata. Narzędzie referendum, które może być organizowane w czasie trwania kadencji organów, jest w praktyce polskiego systemu planowania nieobecne, a stosowane w innych obszarach – nieskuteczne. W ostatnich latach, a nawet dekadach, zauważalna jest trwała tendencja do osłabiania i ograniczania władztwa samorządów gminnych w Polsce (Hirt i Stanilov 2009). Dzieje się to np. poprzez ograniczanie dochodów budżetów gminnych, a także poprzez wprowadzanie na zasadzie *lex specialis* przepisów szczególnych, których celem jest ułatwienie inwestowania w określonych projektach i sektorach wyłączające powszechnie obowiązujące zasady planowania. Przykładem takich regulacji jest np. Ustawa o ułatwieniu w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Ustawa o ułatwieniach... 2018).

W niemieckim systemie planowania przestrzennego dokumentami planistycznymi szczebla lokalnego są także dwa rodzaje planów – plan użytkowania terenu (*Flächennutzungsplan*) oraz plan szczegółowy zabudowy (*Bebauungsplan*). Obydwa te plany stanowią przepis prawa miejscowego wiążący w postępowaniu inwestycyjnym (*Polsko-niemiecki leksykon...* 2001). Plan użytkowania terenu formalnie stanowi jednak akt kierownictwa wewnętrznego. W systemie niemieckim podmiot również jest utożsamiany z samorządową administracją publiczną. Na podstawie przepisów federalnych władztwo planistyczne gmin (*Planungshoheit*) jest niezbywalne i nie może być ograniczane (Izdebski, Nelicki i Zachariasz 2007). W praktyce należy jednak zwrócić uwagę na to, że pole działania podmiotu w modelu niemieckim jest znacznie szersze, gdyż dysponuje on nie tylko wymienionymi wyżej dwoma rodzajami planów, ale też znacznie szerszą paletą różnych dokumentów planistycznych, posiadających cechy prawa miejscowego. Innymi dostępnymi instrumentami planowania przestrzennego w systemie niemieckim są ponadto: plany rozwoju miast (*Städtebaulicher Entwicklungsplan*), plan ramowy rozwoju (*Städtebaulicher Rahmenplan*) i plan miejski (*Städtebaulicher Entwurf*) (*Polsko-niemiecki leksykon...* 2001). W praktyce możliwości działania podmiotu planowania w systemie niemieckim są znacznie szersze niż w systemie polskim (Kwartnik-Pruc i Przewięźlikowska 2007). W systemie niemieckim funkcjonuje sposób działania oparty na kontraktach między administracją publiczną a inwestorem (*Vorhaben- Und Erschließungsplan*).

W systemie planistycznym Wielkiej Brytanii na szczeblu lokalnym zauważalne jest duże zróżnicowanie podmiotów w zależności od kraju lub obszaru. W Anglii, z wyjątkiem Londynu oraz Szkocji, istnieje dwustopniowy system szczebla lokalnego oparty na hrabstwach i dzielnicach. Każde z nich posiada własne samorządowe rady. System ten jest wzbogacony o rady gmin i parafii, które mają jednak ograniczone kompetencje w zakresie planowania przestrzennego (Planning and Compulsory Purchase Act 2004). Podobnie jak w innych systemach planowania przestrzennego, na szczeblu lokalnym sporządzana jest cała gama różnych planów, począwszy od planu ogólnego, budowlanego i planów lokalnych, a skończywszy na planach tematycznych, dotyczących np. zagospodarowania kopalni i odpadów, pasów zieleni, krajobrazu i pól kempingowych. Dla siedmiu obszarów miejskich sporządza się ponadto ujednolicony plan rozbudowy, zawierający elementy planu budowlanego i lokalnego. W brytyjskim systemie planowa-

nia przestrzennego istnieje pojęcie pozwolenia planistycznego (*planning permission*), będącego formą umowy między samorządem a inwestorem. Planowanie brytyjskie wśród innych systemów europejskich wyróżnia się tym, że jest w większym stopniu nastawione na sposób użytkowania terenu niż na elementy planowania strefowego, funkcjonalnego (Izdebski, Nelicki i Zachariasz 2007). Władztwo planistyczne gmin w systemie brytyjskim może być znacząco ograniczane ze strony wyższych szczebli administracji publicznej, która wykonuje kontrolę nie tylko prawną, ale także merytoryczną przygotowanych planów (Świątek 2011).

W systemie hiszpańskim po gruntownej decentralizacji i transformacji ustrojowej w latach 80. praktycznie cała władza w zakresie planowania przestrzennego spoczywa na samorządach lokalnych. W jej zakresie mieści się obowiązek sporządzania dokumentów planistycznych: planów ogólnych (*Planes Generales*), norm pomocniczych i projektów wytyczenia zabudowy miejskiej (*Normas Subsidiarias or Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano*). Inicjatywa w zakresie sporządzania tych dokumentów leży w rękach publicznej administracji samorządowej. Inne dokumenty, jak np. plan szczegółowy (*Plan Parcial*), mogą być inicjowane zarówno przez władze publiczne, jak i przez sektor prywatny (Olbrysz i Madej 2012).

We włoskim systemie planowania przestrzennego, który posiada najstarsze regulacje prawne systemu planistycznego spośród badanych krajów, pochodzące jeszcze z czasów włoskiego faszyzmu (*Legge Urbanistica... 1942*), inicjatorem i głównym podmiotem planowania na szczeblu lokalnym jest gmina. W ostatnich latach system ten przeszedł jednak istotne zmiany polegające na wprowadzeniu rozwiązań bardziej elastycznych, opartych w większym stopniu na współpracy między różnymi uczestnikami planowania. System włoski dopuszcza i zachęca do sporządzania planów dla obszarów metropolitalnych i górskich wspólnie przez kilka gmin. Dalsze ograniczenie władztwa planistycznego gmin nastąpiło poprzez wprowadzenie wymogu zgłaszania planów do okresowych recenzji. W opinii instytucji europejskich system włoski krytykowany jest za pewną fasadowość polegającą na tym, że plany zagospodarowania przestrzennego nie tworzą określonych ram rozwoju, a legalizują istniejące zmiany w przestrzeni, powstałe często z naruszeniem prawa (*The EU Compendium... 1997*). W tym zakresie władztwo planistyczne jest rozumiane w swoisty sposób jako instancja zatwierdzania i legalizacji zmian realizowanych przez innych uczestników planowania.

Podmiotem w prawie wszystkich europejskich systemach planowania przestrzennego jest samorząd lokalny. Wyjątkiem jest tu jedynie Grecja, gdzie kompetencje władztwa planistycznego są podporządkowane centralnej administracji rządowej (Izdebski, Nelicki i Zachariasz 2007). W żadnym z analizowanych systemów planistycznych władza podmiotu nie jest absolutna, niczym nieskrępowana i w pełni uznaniowa. Jest ona ograniczona częściowymi władztwami innych uczestników planowania. W kompetencjach podmiotu planowania coraz silniej widoczne jest prawo do rozstrzygania sporów i konfliktów przestrzennych. Taka tendencja dotyczy w szczególności systemu niemieckiego i brytyjskiego (Izdebski, Nelicki i Zachariasz 2007). Kompetencje podmiotu mogą być ograniczane także domniemanym prawem właścicieli nieruchomości

do swobodnej zabudowy. Chociaż analizowane systemy planistyczne z reguły chronią tylko istniejącą zabudowę, to jednak w orzecznictwie niektórych krajów zaznacza się tendencja do ochrony praw własności utożsamianych często z prawem do swobodnej zabudowy. Tendencja taka jest coraz wyraźniejsza także w polskim systemie planowania przestrzennego (Szewczyk 2012).

Każdy z analizowanych systemów planowania przestrzennego jest odmienny. Jeśli coś wyróżnia polski system planowania przestrzennego to ograniczona liczba stosowanych w praktyce rodzajów dokumentów planistycznych. Plany w Polsce sporządza się stosunkowo rzadko. Obejmują one zaledwie 30% powierzchni kraju (Raport Najwyższej Izby Kontroli... 2017) i od wielu lat wielkość ta nie ulega znaczącym zmianom. W roku 2020 Główny Urząd Statystyczny opublikował dane, zgodnie z którymi wielkość ta w roku 2019 wynosiła 31,2% (Bank Danych Lokalnych... 2020). Poważnym problemem ograniczającym władztwo planistyczne gmin jest wprowadzanie w drodze *lex specialis* ustaw stwarzających wyjątki od przyjętych w systemie planowania przestrzennego reguł.

W innych systemach planowania przestrzennego, a zwłaszcza w systemie niemieckim i angielskim, podmiotów planowania na szczeblu lokalnym jest więcej, co idzie w parze z mnogością i różnorodnością dokumentów planistycznych. Taka sytuacja w tych krajach stwarza możliwości podejmowania nowych aktywności podmiotu. Interesujące są wyniki analizy pozycji podmiotu planowania przestrzennego we Włoszech, gdzie nastąpiło ograniczenie władztwa planistycznego samorządowej administracji publicznej. Interesujące jest to, że pretekstem do wprowadzenia tej zmiany było zwiększenie elastyczności planowania przestrzennego.

Współpodmioty w europejskich systemach planowania przestrzennego

W większości systemów planowania przestrzennego w Europie istnieje bardzo rozbudowana struktura organów i instytucji uprawnionych i powołanych do istotnej ingerencji w proces i procedury planowania przestrzennego. Należą one do grupy administracji szczególnej, odpowiedzialnej np. za sprawy ochrony krajobrazu, ochrony konserwatorskiej, ochrony przyrody czy ochrony środowiska. Organa tego rodzaju kwalifikujemy, zgodnie z przyjętą typologią, do grupy współpodmiotów. Szczególną grupą uczestników, którą możemy zaliczyć do współpodmiotów, są organa administracji publicznej wyższego szczebla oraz władze sąsiednich jednostek terytorialnych. Najczęstszą formą współdziałania między podmiotem a współpodmiotami jest procedura wzajemnego opiniowania i uzgadniania projektów dokumentów planistycznych. Taka jest ogólna cecha współpodmiotów. W każdym z analizowanych systemów planowania przestrzennego kompetencje współpodmiotów mogą się jednak znacząco różnić.

W polskim systemie planowania przestrzennego lista instytucji uprawnionych do opiniowania i uzgadniania projektów dokumentów planistycznych jest ściśle określona w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Ustawa o planowaniu... 2020). Należą do niej organa administracji szczególnej, organa sąsiednich gmin i powiatów, zarządcy dróg publicznych oraz sieci infrastruktury technicznej (Jędraszko 2005).

W systemie niemieckim kompetencje administracji szczególnej są bardzo szerokie. Na szczeblu federacji i landów istnieje wiele planów sektorowych np. w zakresie komunikacji, infrastruktury, kolei, szlaków śródlądowych, ruchu lotniczego oraz obrony. Plany takie mają duże znaczenie dla planowania przestrzennego na wszystkich szczeblach i skalach. Plany sektorowe są podporządkowane planom federalnym i landów. Plany miejscowe muszą jednak uwzględnić ustalenia zawarte w dokumentach sektorowych. W procedurze sporządzania planów miejscowych wprowadzony jest wymóg zawiadamiania oraz uzgadniania ich projektów z organami administracji sektorowej oraz z gminami sąsiadującymi (Kwartnik-Pruc i Przewięźlikowska 2007).

Podobny rodzaj planów sektorowych istnieje w systemie planowania przestrzennego Wielkiej Brytanii, gdzie sporządza się w szczególności plany dotyczące minerałów i odpadów. Interesującym rozwiązaniem systemowym jest też prawo do sporządzania planów lokalnych przez inne organa niż tylko samorząd lokalny. Prawo takie przysługuje radom dystryktów oraz zarządom parków narodowych. W systemach niemieckim i brytyjskim planowanie przestrzenne pełni rolę płaszczyzny koordynującej plany sektorowe. W systemach tych zagadnienia sektorowe są wprowadzane za pomocą prawa i planów szczególnych, natomiast w polskim systemie prawa plany takie nie istnieją, a zagadnienia sektorowe są wprowadzane w drodze opinii i uzgodnień (Zakrzewska-Półtorak 2016).

Powszechnym problemem w wielu systemach planowania jest potrzeba pogodzenia polityki sektorowej prowadzonej przez wspólnoty i lokalnej. Pomimo wielu prób synteza tych dwóch polityk rzadko kiedy przebiega bezkonfliktowo. Próby skutecznego powiązania kompetencji podmiotu i współpodmiotów planowania nie przyniosły też efektów w systemie włoskim. W polskim systemie planowania polityka sektorowa jest prowadzona niezależnie od polityki planowania przestrzennego, powodując często różnego rodzaju kolizje i konflikty merytoryczne i kompetencyjne. Konflikty te są rozwiązywane albo przez rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów, albo na drodze sądowej. Sytuacji nie poprawiają kolejne przepisy *lex specialis* dotyczące określonych sektorów gospodarki wyłączonych z procedur i procesów planowania przestrzennego, np. realizacji dróg publicznych, obiektów sportowych, infrastruktury technicznej czy nawet zabudowy mieszkaniowej.

Wprowadzanie do planów lokalnych celów polityk sektorowych w analizowanych krajach następuje albo poprzez wzajemne uzgadnianie lub opiniowanie, albo poprzez nadrzędność planów sektorowych nad lokalnymi planami zagospodarowania przestrzennego.

Za współpodmiot, zgodnie z wcześniej poczynionymi założeniami i zastrzeżeniami, uznano także tzw. „uczestników merytorycznych” reprezentujących profesjonalistów: urbanistów i planistów przestrzennych. Ich rola w procesach planistycznych polega przede wszystkim na wykonywaniu prac związanych z przygotowaniem i opracowaniem dokumentu planistycznego w imieniu podmiotu planowania przestrzennego. W niektórych krajach europejskich istnieje formuła uprawnień do wykonywania zawodu urbanisty; tak jest np. w Austrii, Czechach i Chorwacji. W Polsce

uprawnienia urbanistyczne zostały zniesione w roku 2002, natomiast samorząd zawodowy zlikwidowano z końcem roku 2014 (Ustawa o ułatwieniu dostępu... 2014). We wszystkich krajach, nawet tych, w których nie funkcjonują uprawnienia zawodowe, istnieją wyraźne wymagania co do wykształcenia osób wykonujących zawód urbanisty i planisty. Bez względu na nadane uprawnienia istnieje bardzo wyraźna kontrola wykonywania zawodu oraz jakości opracowań planistycznych. Kontrola ta jest sprawowana najczęściej przez samorządy zawodowe, stowarzyszenia (Ziobrowski i Okraska 2000).

W praktyce funkcjonowania systemu polskiego oraz hiszpańskiego wymogiem jest opiniowanie i konsultowanie projektów dokumentów planistycznych przez komisje składające się z profesjonalistów. W systemie hiszpańskim do takich komisji włącza się poza urbanistami także architektów, inżynierów, ekonomistów, prawników, biologów czy geografów. Praktyka taka może w znaczący sposób podnosić jakość opracowań planistycznych, a także poszerzać pola współdziałania między uczestnikami.

Partycypanci w europejskich systemach planowania przestrzennego

Praktycznie wszystkie europejskie systemy planistyczne zauważają potrzebę partycypacji różnych uczestników w planowaniu przestrzennym. Potrzeba ta została wyrażona w dokumentach międzynarodowych organizacji (Nowa Karta Ateńska 2003). Prawo do partycypowania przysługuje w różnych stopniach zarówno podmiotom gospodarczym, deweloperom, przedsiębiorcom, jak i społeczności lokalnej. W systemie niemieckim prawo do partycypacji przysługuje wszystkim korzystającym z przestrzeni – najemcom mieszkań, pracownikom usług czy przemysłu (Larsson 2012).

Systemy planistyczne w analizowanych krajach nakazują przeprowadzenie różnego rodzaju konsultacji na co najmniej dwóch etapach procedur planistycznych – w czasie ogłaszania do przystąpienia do sporządzania dokumentów planistycznych oraz podczas opiniowania przygotowanych projektów. Na pierwszym etapie dopuszcza się składanie wniosków, na drugim – uwag i zastrzeżeń do projektu planu. Taki podział jest widoczny we wszystkich systemach planistycznych. Procedury w wielu krajach określają minimalny czas, w którym konsultacje te należy przeprowadzić. Wynosi on zazwyczaj 21 dni lub miesiąc. W wielu systemach planistycznych wprowadzony został wymóg powtórnych konsultacji, jeżeli w pierwszej turze nie osiągnięto oczekiwanych wyników. Etap konsultacji na etapie już przygotowanego projektu planu jest zazwyczaj bardziej sformalizowany i przyjmuje postać dyskusji publicznej, jak to jest w polskim systemie, lub publicznego sprawdzenia (*examination-in-public*) w systemie brytyjskim. We wszystkich analizowanych systemach przyjęte plany stanowiące przepis prawa są publicznie dostępne, a procedury ich sporządzania – jawne.

Istotnym problemem jest pytanie, na ile prawo do składania wniosków oraz uwag do projektu planu możemy traktować za wystarczający warunek i dowód na to, że podmiot planowania dopuszcza działania partycypacyjne. Procedura składania wniosków oraz uwag dotyczy przede wszystkim pojedynczych osób, najczęściej tych najbardziej

zainteresowanych, a więc właścicieli nieruchomości. Nie obejmuje zabierania głosu przez całą społeczność lokalną. Wydaje się, że rozbudowany i wieloszczeblowy system administracji publicznej pozwala na szerszy i pełniejszy udział społeczności lokalnych i innych uczestników partycypujących w procesach planowania przestrzennego. Włączanie się na przykład rad parafialnych i gminnych w systemie Wielkiej Brytanii może sprzyjać rozwojowi partycypacji na różnych szczeblach i poziomach procedur planistycznych.

Szczególną formą zapewniającą szeroki udział w procesach i procedurach planistycznych uczestnikom partycypującym są różnego rodzaju ciała formalne reprezentujące interesy innych uczestników. W systemie niemieckim istnieje pojęcie Rady Doradczej (*Planungsbeirat*), do której przystępują przedstawiciele władz lokalnych, przemysłu, handlu, organizacji ochrony przyrody oraz mieszkańców (*Raumordnungsgesetz...* 2008). Rady takie funkcjonują na szczeblu federalnym i landów, ale nie na szczeblu lokalnym (Kwartnik-Pruc i Przewięźlikowska 2007).

Hiszpański system planowania przestrzennego wprowadza obowiązek przeprowadzenia sondaży i konsultacji już w trakcie sporządzania planu miejscowego. Sondaże i konsultacje dotyczą zaś nie tylko właścicieli nieruchomości, ale i wszystkich zainteresowanych. Obowiązek dopuszczenia do udziału w planowaniu innych osób i organizacji spoczywa na podmiocie planowania.

Szczególną formą zamykającą konsultacje publiczne są różnego rodzaju umowy, koncesje i kontrakty między podmiotem planowania a przedsiębiorcami i deweloperami. Kontrakty takie funkcjonują w systemie planistycznym Hiszpanii (Królewski Dekret Legislacyjny... 2008), Niemiec, Włoch i Wielkiej Brytanii (Larsson 2012). Kontrakty takie przyjmują najczęściej formę aktu prawnego wiążącego obydwie strony. Regulują one kwestie podziału kompetencji między uczestnikami procesu planowania przestrzennego przy wdrażaniu postanowień planu, jak np. podział zobowiązań finansowych, harmonogram zadań i podział odpowiedzialności oraz ryzyka. Kontrakty takie mogą być traktowane jako element urbanistyki operacyjnej.

Za szczególnie przypadek partycypacji społecznej należy uznać dopuszczenie inicjowania procedur planistycznych przez społeczność lokalną. Dopuszczenie takie funkcjonuje np. w hiszpańskim systemie planowania. Dotyczy ono także szeroko rozumianej inicjatywy prywatnej i poza administracyjnej (Damurski 2015). W praktyce jest częściej wykorzystywane przez silnych przedsiębiorców niż przez rozproszone społeczności lokalne. Jeżeli plan jest sporządzany z inicjatywy prywatnej, to czas jego wyłożenia i konsultacji społecznych wydłuża się aż do trzech miesięcy. W systemie włoskim prawo do inicjowania procedur planistycznych (*Comparto i Piano di lottizzazione*), a nawet możliwość skutecznego przeprowadzania wywłaszczeń, przysługuje konsorcjum właścicieli obszaru o powierzchni nie mniejszej niż 75% powierzchni całego obszaru objętego planem (Zakrzewska-Półtorak 2016).

Jednym z elementów procesu partycypacji różnych uczestników planowania jest rozpatrywanie zgłoszonych wniosków i uwag. Rolę arbitra rozstrzygającego konflikty oraz wyważającego interesy prywatne i partykularne z interesami publicznymi z regu-

ły pełni podmiot planowania przestrzennego lub pełnią sądy. Obowiązki wyważania ochrony i interesów partykularnych oraz ogólnych są z reguły gwarantowane prawnie. W przypadku negatywnego rozpatrzenia zgłoszonych uwag uczestnikom zazwyczaj przysługuje prawo do zwrócenia się o rozstrzygnięcie do organów niez zaangażowanych w proces planowania. Są nimi mediatorzy, negocjatorzy, a w ostateczności sądy. Prawo do zwrócenia się do sądów istnieje w wielu europejskich systemach planistycznych. W systemie niemieckim kryterium rozstrzygnięć sądowych jest niezastosowanie zasad równoważenia interesów oraz nieuwzględnienie interesów ogólnych. W systemie Wielkiej Brytanii istnieje odrębny organ arbitrażu: tzw. Inspekcja Planistyczna (*Planning Inspectorate*) powoływana przez Sekretarza Stanu. Z polskiego systemu prawo do bezpośredniego składania przez mieszkańców skarg do sądów administracyjnych zostało usunięte wraz ze zmianami wprowadzonymi w 2003 r. (Jędraszko 2005).

Kluczową kwestią umożliwiającą partycypację uczestników nieprzygotowanych merytorycznie jest taka redakcja dokumentów planistycznych, aby były one zrozumiałe przez nefachowców. W systemach planistycznych wielu krajów (Polska, Niemcy, Wielka Brytania) do dokumentu planistycznego dołącza się uzasadnienie ogólne, które wyjaśnia przyjęte cele i rozwiązania planistyczne. Dołączone do niemieckich planów zabudowy (*Bebauungsplan*) takie uzasadnienia przekraczają bardzo często objętościowo treść samego planu.

Instrumenty partycypacji w europejskich systemach planistycznych opierają się na założeniach konieczności zapewnienia powszechnego udziału jak najszerszej grupie uczestników. W praktyce istnieje bardzo wiele różnych instrumentów zarządzania taką partycypacją. Najprostszą jej formą jest powszechne dopuszczenie wszystkich uczestników do składania wniosków i zgłaszania uwag do projektu planu. Bardziej rozwinięte formy partycypacji obejmują powoływanie wspólnych komisji doradczych angażujących stronę społeczną, biznesową i władzę lokalną. Szczególną formą kończącą proces partycypacji są różnego rodzaju umowy, porozumienia oraz kontrakty zawierane między podmiotem planowania a uczestnikiem partycypującym. W zakresie partycypacji w ostatnich dekadach następuje wyraźny i oczekiwany postęp.

Uczestnicy bierni w europejskich systemach planowania przestrzennego

Uczestnicy bierni w europejskich systemach planistycznych znajdują się poza procesami i procedurami planistycznymi. Nie podejmują oni żadnej istotnej aktywności. Wyzwaniem współczesnego planowania przestrzennego jest próba uaktywnienia tej grupy uczestników. Celowe jest, by liczba uczestników aktywnych była jak największa, a ich wpływ na procesy planowania – istotny. Istnieje wiele praktycznych metod uaktywnienia tych uczestników. Metody zachęt są znane w praktyce różnych systemów planowania przestrzennego. Polegają one na kampaniach promocyjnych i propagandowych. Często łączy się je z loteriami, festynami czy imprezami miejskimi. Nie zawsze jednak są to działania skuteczne.

W ramach tzw. dobrej praktyki planistycznej znajduje się sondowanie i zbieranie informacji pochodzących z innych, pozaprofesjonalnych źródeł. Najczęstszym źródłem takich informacji są społeczności lokalne. Zbieranie informacji bardzo rzadko wpisane jest w procedury i procesy planistyczne, częściej jest to kwestia pewnej praktyki, doświadczeń oraz tzw. kultury życia publicznego. Wyjątkiem od tej reguły są sondaże w hiszpańskim systemie planowania przestrzennego, organizowane w ramach prac przygotowawczych sporządzania dokumentów planistycznych (Olbrysz i Madej 2012). Ważną kwestią, która mogłaby zaangażować większą grupę uczestników do procesu planowania, byłaby łatwość zrozumienia dokumentów planistycznych i ich projektów.

Wnioski

Analizowane systemy planowania przestrzennego w Europie różnią się znacząco. Badaniom poddano zarówno te, które uchodzą za maksymalizujące pewność i obiektywizm – np. system niemiecki, jak i te maksymalizujące elastyczność – np. system brytyjski (Izdebski, Nelicki i Zachariasz 2007). Różnice te wynikają z rozwoju państwowych systemów organizacyjnych, politycznych i administracyjnych. Polegają one w szczególności na różnych dokumentacjach planistycznych oraz procedurach ich sporządzania. Istnieje jednak także wiele podobieństw między nimi. Jednym z nich jest zbliżona struktura typologii uczestników planowania przestrzennego. Przy pewnej ogólnej typologii uczestników opartej na wyżej przedstawionych kryteriach aktywności uczestników możliwe jest przeprowadzenie analizy porównawczej wybranych systemów planistycznych.

Kompetencje podmiotów planowania przestrzennego są zbliżone we wszystkich analizowanych systemach planistycznych. Są to kompetencje oparte na władztwie planistycznym, prawie do inicjowania sporządzania dokumentów planistycznych oraz rozstrzygania konfliktów i sporów. Podobne są też kompetencje współpodmiotów planowania. Poważne różnice z kolei są zauważalne w pozycji i roli uczestników profesjonalnych: urbanistów i planistów przestrzennych. W badanych systemach, za wyjątkiem polskiego, wykonywanie zawodu urbanisty jest ograniczone i zastrzeżone dla osób zrzeszonych w samorządach zawodowych. Polska jest jedynym krajem europejskim nieposiadającym swojego instytucjonalnego przedstawiciela w Europejskiej Radzie Planistów Przestrzennych ECTP-CEU (ECTP-CEU 2021). Dalsze różnice polegają na odmiennych praktykach w zakresie współpracy podmiotu i współpodmiotów z innymi uczestnikami planowania, a zwłaszcza w zakresie partycypacji, w tym także partycypacji społecznej.

Przedstawiona typologia uczestników planowania przestrzennego może być dobrym instrumentem podobnych analiz istniejących i teoretycznych systemów planowania przestrzennego. Analizy takie dotyczyć mogą bezpośrednio samych procesów i procedur planowania przestrzennego i nie zajmują się efektami materialnymi planowania.

Bibliografia

- Bajerowski, Tadeusz. 2003. *Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią*. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.
- Damurski, Łukasz. 2015. From formal to semi-formal communication in urban planning: insights from Polish municipalities. *European Planning Studies*, 23(8), 1568–1587.
- European Council of Spatial Planners ECTP-CEU. *Members of ECTP CEU*. Dostęp: <http://www.ectp-ceu.eu/index.php/en/members>.
- Główny Urząd Statystyczny. *Bank Danych Lokalnych*. Dostęp: 10.12.2020. <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>.
- Hirt, Sonia i Kiril Stanilov. 2009. *Twenty Years of Transition: The evolution of urban planning in Eastern Europe and former Soviet Union, 1989–2009*. Nairobi: UN-Habitat.
- Izdebski, Hubert i Michał Kulesza. 2004. *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 3. Warszawa: Liber Księgarnia.
- Izdebski, Hubert, Aleksander Nelicki i Igor Zachariasz. 2007. *Zagospodarowanie przestrzenne, polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*. Warszawa: Program Ernst & Young.
- Jędraszko, Andrzej. 2005. *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*. Warszawa: UMP.
- Kafka, Krzysztof. 2014. *Modele współdziałania uczestników planowania przestrzennego*. Gliwice: Wydawnictwo Politechniki Śląskiej.
- Kamiński, Zbigniew. 2020. *Podstawy planowania przestrzennego. Aspekty teoretyczne*. Gliwice: Wydawnictwo Politechniki Śląskiej.
- Królewski Dekret Legislacyjny 2/2008 z dnia 20 czerwca, przyjmujący tekst jednolity ustawy o gruntach (Polskie tłumaczenie dekretu hiszpańskiego). Oficjalny Biuletyn Urzędowy Ministerstwa Mieszkalnictwa, numer 154, pozycja 28482. Warszawa: Ministerstwo Mieszkalnictwa.
- Kwartnik-Pruc, Anita i Anna Przewięźlikowska. 2007. Porównanie funkcjonowania planowania przestrzennego w Polsce i w Niemczech. *Geomatics and Environmental Engineering*, 1(3), 149–160.
- Larsson, Gerhard. 2012. *Systemy planowania przestrzennego w Europie zachodniej, przegląd*. Warszawa: Mazowiecka Okręgowa Izba Architektów.
- Legge Urbanistica Statale 17 agosto 1942*, n. 1150.
- Lisiński, Marek. 2004. *Metody planowania strategicznego*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Nocoń, Jarosław i Artur Laska. 2010. *Teoria polityki, wprowadzenie*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Warszawie.
- Nowa karta Ateńska 2003. *Wizja miasta XXI wieku*. 2003. Redakcja polska Towarzystwa Urbanistów Polskich. Warszawa: Towarzystwo Urbanistów Polskich.
- Olbrysz, Andrzej i Łukasz Madej. 2012. *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego w Hiszpanii, prezentacja V Konserwatorium z cyklu „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*. Warszawa: Instytut Badań i Ekspertyz Samorządowych.
- Pawłowska, Krystyna. 2008. *Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu*. Kraków: Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej.
- Planning and Compulsory Purchase Act 2004*. 2004. London.
- Polsko-niemiecki leksykon pojęć planistycznych. Deutsch-Polnisches Handbuch der planungsbegriffe. Die Deutsche Bibliothek – CIP – Einheitsaufnahme*. 2001. Red. Zygmunt Niewiadomski i Gerd Turowski. Hannover–Warschau: Akademie fuer Raumforschung und Landesplanung.
- Przegląd obowiązujących systemów w zakresie planowania przestrzennego w państwach sąsiadujących z Polską, Ministerstwo Infrastruktury, Departament Nieruchomości i Planowania Przestrzennego*. 2008. Materiał niepublikowany. Warszawa: Instytut Rozwoju Miast w Krakowie.
- Raport Najwyższej Izby Kontroli: System planowania i zagospodarowania przestrzennego*. 2017. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
- Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 29869)*.
- Szewczyk, Marek. 2012. *Kierunki zmian w przepisach planowania i zagospodarowania przestrzennego*. Warszawa: Konferencja Polskiej Izby Urbanistów.

- Szlachetko, Jakub. 2017. Miejskowy plan rewitalizacji a miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego. Różnice w zakresie przedmiotowym upoważnienia ustawowego. *Metropolitan. Przegląd Naukowy*, 1(7), 40–59.
- Świątek, Dariusz. 2011. Kształtowanie przestrzeni a planowanie przestrzenne – doświadczenia angielskie. *MAZOWSZE, Studia Regionalne*, 6, 173–180.
- The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies, Spain*. 2000. Brussels: European Commission.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. 2020, poz. 293 ze zm.).
- Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących* (Dz.U. 2018, poz. 1496).
- Ustawa o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych* (Dz.U. 2014, poz. 768).
- Zakrzewska-Półtorak, Alicja. 2016. *Planowanie przestrzenne w Europie*. Wrocław: Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.
- Ziobrowski, Zygmunt i Elżbieta Okraska. 2000. *Analiza funkcjonowania przepisów w zakresie uprawnień urbanistycznych oraz wykonywania zawodu urbanisty w krajach należących do Unii Europejskiej*. Kraków: Instytut Rozwoju Miast i Regionów w Krakowie.