

Waldemar A. Gorzym-Wilkowski

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Wydział Nauk o Ziemi i Gospodarki Przestrzennej,
Zakład Polityki Przestrzennej i Planowania, al. Kraśnicka 2cd, 20-718 Lublin;
e-mail: wagw@poczta.umcs.lublin.pl

ISTOTA WOJEWÓDZKIEGO PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO NA TLE TEORII PLANOWANIA

Streszczenie: Planowanie przestrzenne jest jednym z głównych zadań samorządu województwa w Polsce. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa ma szeroki zakres przedmiotowy rozstrzygnięć. Realizacja tego planu jest jednak w znacznym stopniu niezależna od woli jego podmiotu. Teoria planowania (także przestrzennego) kładzie natomiast nacisk na realizację jako immanentny aspekt planowania. W artykule analizie poddane jest zatem to, w jakim stopniu planowanie przestrzenne województwa może być rzeczywiście uznawane za planowanie.

Słowa kluczowe: planowanie, planowanie przestrzenne, województwo, teoria, realizacja

THE ESSENCE OF REGIONAL SPATIAL PLANNING AND THE PLANNING THEORY

Abstract: Spatial planning is one of key tasks of regional (voivodship) local government in Poland. A spatial development plan for a voivodship includes many aspects which need to be decided upon. However, the implementation of this plan is largely independent of the will of the local government. The theory of planning (including spatial planning) emphasises that implementation of the plan is an inherent aspect of planning. Therefore, the article analyses to what extent regional spatial planning can actually be considered planning.

Keywords: planning, spatial planning, voivodship, theory, implementation

Wprowadzenie

Planowanie przestrzenne jest w polskim ustawodawstwie traktowane jako jedno z głównych zadań administracji publicznej. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (2003) nadaje uprawnienia do planowania przestrzennego przede wszystkim samorządowi gminnemu. Jednakże drugim, obok gminy, jego podmiotem jest samorząd wojewódzki. Zarząd województwa ma obowiązek sporządzać, a sejmik wojewódzki przyjmować plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Plan ten jest jedynym, obok strategii rozwoju województwa, dokumentem planowania regionalnego wymienionym imiennie przez ustawę o samorządzie województwa (1998).

W celu realizacji ustawowego obowiązku sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego samorządy wojewódzkie dysponują odpowiednią kadrami. W poszczególnych województwach sposób zorganizowania tej kadry jest różny,

na ogół są to jednak wyodrębnione jednostki budżetowe lub specjalistyczne komórki w ramach urzędów marszałkowskich. W 2017 r. w strukturach wszystkich samorządów województw przy obowiązkach związanych z planowaniem przestrzennym zatrudnionych było (łącznie z pracownikami obsługi) około 700 osób.

Zarazem jednak realne znaczenie wojewódzkiego planowania przestrzennego bywa kwestionowane (np. Belof 2013; Kudłacz i Słodczyk 2007). Czyni to nawet obowiązująca obecnie Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (2012), będąca narzędziem formułowania kierunków rządowej polityki przestrzennej. Wskazuje ona m.in., że plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie stanowi dostatecznego narzędzia koordynacji procesów rozwoju przestrzennego. Nie określa bowiem na przykład wiążących dla gmin parametrów w zakresie potrzeb terenowych dla przyszłej zabudowy.

Polski dorobek teoretyczny dotyczący planowania wielkoprzestrzennego (czyli planowania przestrzennego w skali kraju i regionu) w obecnym jego kształcie prawno-ustrojowym pozostaje zadziwiająco skromny. Jest to szczególnie znamienne na tle bogatego, wywodzącego się jeszcze z okresu przedwojennego, piśmiennictwa powstałego do końca lat 80. XX w., jakkolwiek nawet ci nieliczni teoretycy planowania przestrzennego, którzy zajmują się naturą planowania wielkoprzestrzennego i jego wpływem na rzeczywistość, wyrażają częstokroć wątpliwości co do licznych aspektów jego funkcjonowania. Odnoszą się jednak nie tyle do samej natury tego planowania, ile do jego miejsca w systemie polskiego planowania przestrzennego czy w całej strukturze polityk publicznych. Wspomniana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju wskazuje na nieefektywność wojewódzkiego planowania przestrzennego i brak jego spójności z funkcjonującym na tym samym poziomie planowaniem strategicznym. Jacek Bobiński i współautorzy (2005) także skupiają się na niedostatecznej efektywności planowania przestrzennego województwa i słabej jego spójności z innymi elementami systemu. Magdalena Belof (2013), w obszerniej analizie istoty planowania wojewódzkiego (określanego przez nią jako „regionalne”), również krytycznie ocenia jego miejsce i rolę w całokształcie systemu planowania polskiej przestrzeni.

Celem artykułu jest zatem próba odpowiedzi na pytanie, czy faktyczna ranga planowania wojewódzkiego jest jedynie efektem splotu okoliczności (np. politycznych) czy też ma charakter strukturalny. Przede wszystkim zaś – na ile niska pozycja planowania wojewódzkiego wynika z faktu, że w istocie nie zasługuje ono na określenie „planowanie”.

Istota planowania

Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie dotyczące faktycznego statusu i znaczenia wojewódzkiego planowania przestrzennego należy niewątpliwie rozpocząć od zdefiniowania jego istoty. Planowanie przestrzenne mieści się z pewnością w całości szerokiego agregatu pojęciowego, jakim jest planowanie. Dorobek teoretyczny dotyczący istoty planowania jest bardzo obszerny – zarówno za granicą, jak i w Polsce.

Światowe piśmiennictwo sytuuje planowanie (jako takie) przede wszystkim w ramach teorii zarządzania. James Stoner, Edward Freeman i Daniel Gilbert (1995) uznają planowanie za pierwszy etap procesu zarządzania, poprzedzający etapy realizacyjne. Peter Drucker (1986) także przyjmuje, że warunkiem istnienia rzeczywistego planowania jest możliwość realizacji określonej w planie „wizji” przez podmiot planu (jeśli takiej możliwości nie ma, planowanie pozostaje tylko „dobrymi chęciami”). Z dokładnie takiego samego punktu widzenia wychodzi na przykład Philip Kotler (1994), zakładający, że elementami planowania (w przedsiębiorstwie) są zarówno określenie „misji” (celu), jak i środków mających tę misję urzeczywistnić. Rozumienie planowania jako sekwencji rozstrzygnięć dotyczących celów i narzędzi ich osiągnięcia jest powszechne wśród wielu innych autorów (zob. np. Ackoff 1970; Daft 2010; Griffin 2013). Co więcej, niektórzy teoretycy sprowadzają planowanie do przede wszystkim określania sposobów osiągnięcia celów, czyli do roli narzędzia realizacji uprzednio przyjętej (i determinującej cele) strategii (zob. np. White 2004).

W Polsce przedstawiciele różnych dziedzin nauki w dość zbliżony sposób definiują planowanie. Filozof i teoretyk sprawnego działania Tadeusz Kotarbiński (1966) rozumie planowanie jako proces ustalania celu przyszłego działania oraz środków zmierzających do jego osiągnięcia. Podobnie matematyk i logik Henryk Greniewski (1971) twierdzi, że plan musi zawierać określenie celu i środków, jakie muszą być użyte, aby ten cel zrealizować. Przy czym jako „cel” rozumie on stan rzeczy, jaki podmiot planu zamierza osiągnąć. Także ekonomiści już od kilkudziesięciu lat w podobny sposób definiują istotę i elementy planowania. Na przykład zarówno Krzysztof Porwit (1981) i Ryszard Broszkiewicz (1989), odnoszący swoje rozważania do realiów „gospodarki planowej”, jak i analizujący system wolnorynkowy Andrzej Pomykański (2005) oraz Jan Jaworski (2002) jako niezbędne składniki przedmiotu rozstrzygnięć każdego planu widzą cele, środki realizacji, sposoby, miejsce i skalę działań oraz czas działania.

Struktura elementów przedmiotu rozstrzygnięć skłoniła ekonomistę, ale także planistę przestrzennego, Jerzego Regulskiego (1974), do zaproponowania typologii planowania, wyodrębniającej przede wszystkim:

- planowanie rozwoju – określające scenariusz zachowań podmiotu, mających doprowadzić do osiągnięcia zakładanych przezeń celów (co bliskie jest określeniu „planowanie strategiczne”, zaproponowanemu przez Elżbietę Wysocką, 1994);
- planowanie struktury – skupione na określeniu pożądanego stanu rzeczy.

Pojawia się również pojęcie „planowanie regulacyjne” (lub „reglamentacyjne”), które wydaje się mieścić w ramach desygnatu „planowania struktury”, jednak bywa też traktowane jako odrębny typ planowania. Polega ono na określeniu pożądanego stanu rzeczy i/lub dopuszczalnych działań podmiotów (także zewnętrznych wobec podmiotu planu) (zob. np. Niewiadomski 2002; Markowski 2014).

Natura planowania przestrzennego, w opinii większości polskich i zagranicznych teoretyków, mieści się w zasadach sformułowanych dla całości planowania. W literaturze anglojęzycznej podkreśla to dodatkowo fakt, że planowanie

przestrzenne określane jest po prostu terminem *planning* (np. Hudson 1979). Niezależnie jednak od różnicowania terminologicznego (*spatial planning, development planning, urban planning* itd.) jednoznacznie przeważa w literaturze światowej pogląd, że planowanie przestrzenne określa zarówno cel, jak i środki jego osiągnięcia (np. Albrechts 2006; Murray i Neill 2011). Niemniej na przykład Philip Booth (1996) oraz Crystal Legacy, Alan March i Clare M. Mouat (2014) w ramach nurtu „planowania regulacyjnego” wskazują, że planowanie (również przestrzenne) skupia się na celu, pozostawiając podmiotom biorącym udział w jego osiąganiu pewną swobodę decyzyjną. Bruno Zanon (2010) podkreśla jednak, że charakterystyczne dla ostatnich lat jest wzmocnienie „strategicznego” charakteru planowania przestrzennego (także pod wpływem regulacji tworzonych przez Unię Europejską). Barry Cullingworth i Vincent Nadin (2006) stwierdzają jednoznacznie, że racjonalny model tej gałęzi planowania zakłada, iż ukoronowaniem planu jest jego realizacja (choć przyznają jednocześnie, że w rzeczywistości nie zawsze do niej dochodzi).

Bardzo zbliżone poglądy na temat istoty planowania przestrzennego formułuje wielu polskich autorów. Ryszard Rózga (1992) wskazuje, że samo usytuowanie planowania przestrzennego w ramach szerszego agregatu pojęciowego, jakim jest polityka przestrzenna, wymusza konieczność jego „realizowalności”. Planowanie bowiem, poprzez mechanizmy prawne, wiąże sferę polityki ze sferą realizacji. Elżbieta Wysocka (1994) uznaje planowanie przestrzenne za działalność zawierającą zarówno elementy „strukturalne”, jak i „strategiczne”. „Strategiczny” sposób patrzenia na to zjawisko podziela wielu polskich autorów, zarówno publikujących w okresie PRL (np. Nowakowski 1966; Malisz 1976), jak i po transformacji ustrojowej (np. Kołodziejski 2001; Kwaśniak 2009). Co prawda, szereg teoretyków planowania przestrzennego uznaje je jedynie za tworzenie obrazu pożądanej przyszłości (np. Ciborowski 1955; Regulski i Wyganowski 1965; Jałowicki 1991). Można jednak przyjąć, że autorzy ci wychodzą z założenia, iż rozważanie mechanizmów realizacji planowania przestrzennego jako elementu planu jest bezprzedmiotowe z powodu zapisania ich w ustawodawstwie.

Zarówno w zagranicznej, jak i w polskiej teorii planowania dość jasno wskazuje się (np. Bendkowski i Matuszek 2013), że kluczowym jego aspektem są przedmiot i cel (lub cele). Określane w planie środki (narzędzia) służące realizacji celu są z natury rzeczy funkcją przedmiotu – zarazem jednak tworzą one warunki graniczne dla zawartości określanego w planach przedmiotu planowania. Planowanie przestrzenne w ramach ogólnego agregatu pojęciowego, jakim jest planowanie, wyodrębnia się przede wszystkim ze względu na swój przedmiot. Mechanizmy realizacji planowania przestrzennego mają natomiast charakter zewnętrzny wobec samych planów. Określane są bowiem, z uwagi na publiczny charakter podmiotów planowania przestrzennego, nie przez plany (tj. ich treść), lecz przez ustawodawstwo. Określanie to ma przy tym bardzo sztywny, proceduralny charakter, którego przestrzeganie jest warunkiem ważności planów. Ustawodawstwo ustala również zarys przedmiotu tego planowania, pozwalając jednak podmiotom planowania przestrzennego na formułowanie szczegółowych rozstrzygnięć w jego ramach. Można zatem przyjąć, że w planowaniu przestrzennym – inaczej

niż w innych sektorach planowania – szczegółowy przedmiot rozstrzygnięć planów powinien być dostosowany do mechanizmów realizacji.

Wojewódzkie planowanie przestrzenne w ustawodawstwie

Ustawowy kształt wojewódzkiemu planowaniu przestrzennemu nadaje przede wszystkim ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (2003). Choć wielokrotnie występują w niej terminy „planowanie przestrzenne” i „zagospodarowanie przestrzenne”, nie są one jednak zdefiniowane. Ustalony jest natomiast dość szczegółowo zakres uprawnień planistycznych samorządu wojewódzkiego. W myśl ustawy samorząd wojewódzki sporządza szereg dokumentów związanych z kształtowaniem zagospodarowania przestrzennego. Należą do nich przede wszystkim: plan zagospodarowania przestrzennego województwa, programy wojewódzkie oraz audyt krajobrazowy. Obowiązek sporządzania audytu pojawił się jednak dopiero w roku 2015, zatem jeszcze żadne województwo go nie opracowało. Programy wojewódzkie są natomiast sporządzane jedynie przez niektóre województwa, i to w bardzo skromnym zakresie (Belof 2013). Zatem absolutnie rozstrzygające znaczenie dla miejsca samorządu wojewódzkiego w systemie planowania przestrzennego ma plan zagospodarowania przestrzennego województwa (ewentualnie wraz ze stanowiącym jego część planem zagospodarowania obszaru metropolitalnego). Plan ten określać ma w szczególności:

- podstawowe elementy sieci osadniczej województwa;
- główne powiązania komunikacyjne i infrastrukturalne, w tym transgraniczne;
- system obszarów chronionych (z uwagi na ich walory przyrodnicze, kulturowe, krajobrazowe itp.);
- rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (zarówno wojewódzkie, jak i rządowe);
- obszary problemowe, wraz z zasadami ich zagospodarowania;
- obszary metropolitalne;
- obszary wsparcia;
- obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi;
- tereny zamknięte wraz z ich strefami ochronnymi;
- obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin.

Widoczne jest zatem, że plan województwa ustala przede wszystkim zgeneralizowane funkcje obszarów i ośrodków. Ponadto ma prawo rozstrzygać o zasadach zagospodarowania niektórych obszarów, co zapewne należy rozumieć jako na przykład wskazywanie obszarów wyłączonych z zabudowy lub ogólne wytyczne dotyczące zasad lokalizacji i kierunków jej narastania. Wskazywanie lokalizacji konkretnych obiektów jest możliwe jedynie w odniesieniu do specyficznych typów inwestycji.

Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest aktem prawa, nie obowiązuje więc wszystkich podmiotów działających na obszarze województwa. Realizacja planu następować ma w zasadzie poprzez wprowadzanie jego ustaleń

do innych dokumentów planistycznych, sporządzanych przez gminy. Znamienne jest bowiem to, że plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie stanowi ustawowej podstawy do planowania działań samego podmiotu planu, czyli samorządu województwa. Widać to przede wszystkim w relacji: plan zagospodarowania województwa – strategia rozwoju województwa. Co prawda, ustawa o samorządzie województwa stwierdza, że strategia „jest spójna” z planem, jednak ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyraźnie sytuuje strategię w roli nadrzędnego dokumentu. Postanawia bowiem, że to plan uwzględnia ustalenia strategii.

Kluczowym mechanizmem wykorzystywania ustaleń planu jest zatem ich uwzględnianie przez samorządy gminne w trakcie sporządzania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium zagospodarowania przestrzennego gminy określa szereg elementów przestrzeni lokalnej, m.in.:

- przeznaczenie terenów;
- zasady kształtowania zabudowy, w tym tereny spod niej wyłączone;
- zasady ochrony przyrody, walorów kulturowych i krajobrazu;
- zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej;
- zasady kształtowania infrastruktury technicznej i systemów komunikacji;
- lokalizację obiektów użyteczności publicznej.

Widoczne jest, że rozstrzygnięcia studium zagospodarowania gminy regulują przede wszystkim funkcje poszczególnych terenów oraz zasady lokalizacji i kształtowania formy nowych obiektów budowlanych. Studium jest, co oczywiste, dokumentem znacznie bardziej szczegółowym niż plan województwa. Opracowywane jest w skali co najmniej 1:25 000, a może być sporządzone nawet w skali 1:5000 (Rozporządzenie Ministra Infrastruktury... 2004). Poprzez studium zagospodarowania gminy rozstrzygnięcia planu województwa trafiają następnie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, będącego podstawą wydawania pozwoleń na budowę. Ustalenia tego planu muszą być bowiem zgodne z zapisami studium.

Możliwe jest także bezpośrednie wprowadzanie ustaleń planu województwa do planu miejscowego. Plan taki, jako operacyjny dokument determinujący przyszły kształt nowego zagospodarowania przestrzeni, jest sporządzany w bardzo dużej skali. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powinien być opracowany w skali 1:1000, w sytuacjach szczególnych – w skali 1:500 lub 1:2000, a jedynie gdy jest sporządzany dla wprowadzenia zakazu zabudowy lub dopuszczenia zalesień – w skali 1:5000. Ustalenia planu, podobnie jak ustalenia studium gminnego, regulują – oczywiście w sposób znacznie bardziej szczegółowy – lokalizację i formę przyszłych obiektów budowlanych oraz ich dopuszczalne funkcje.

Warunkiem wprowadzenia ustaleń planu województwa do planu miejscowego jest jednak uprzednie uzgodnienie przez marszałka województwa z wójtem lub burmistrzem terminu realizacji zawartych w planie województwa inwestycji celu publicznego. Marszałek musi także zawrzeć z wójtem umowę dotyczącą pokrywania kosztów odszkodowań dla osób, których nieruchomości, w efekcie

wprowadzenia zadania ponadlokalnego do planu miejscowego, straciły na wartości. Możliwe jest jednocześnie dochodzenie przez marszałka niezbędnych środków na ten cel, jeśli wprowadzone do planu miejscowego zadania wynikają z zamierzeń rządowych. Wymagania te jednak w sposób istotny ograniczają czy wręcz marginalizują mechanizm bezpośredniego wprowadzania ustaleń planu województwa do planu miejscowego.

Realia polskiego planowania przestrzennego województwa

Niezależnie od regulacji ustawowych faktyczne mechanizmy wdrażania planowania przestrzennego województwa są w dominującym stopniu pochodną zawartości konkretnych dokumentów tworzonych w ramach tego planowania. Na potrzeby niniejszego opracowania badaniom poddane zostały losowo wybrane plany połowy spośród 16 istniejących w Polsce województw. Są to:

- plan zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego (2014);
- plan zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego (2015);
- plan zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego (2014);
- plan zagospodarowania przestrzennego województwa opolskiego (2010);
- plan zagospodarowania przestrzennego województwa śląskiego (2010);
- plan zagospodarowania przestrzennego województwa świętokrzyskiego (2014);
- plan zagospodarowania przestrzennego województwa warmińsko-mazurskiego (2015);
- plan zagospodarowania przestrzennego województwa zachodniopomorskiego (2010).

Ustalenia tych planów zawarte są w obszernych, wielostronicowych opracowaniach, wzbogaconych o liczne załączniki graficzne. Dotyczą one szeregu zagadnień wynikających z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Szczegółowa analiza zawartości planów województw wskazuje jednak, że znaczna część tych dokumentów wykracza poza ściśle rozumiane rozstrzygnięcia ustawowe. Plany te w licznych przypadkach zawierają treści pozostające poza kompetencją podmiotu planu województwa, zatem na ich kształtowanie podmiot ten (czyli samorząd wojewódzki) nie ma faktycznego wpływu. Przy czym zauważalne jest, że tego typu rozstrzygnięcia w znacznym stopniu skupiają się na elementach przestrzeni niebędących zagospodarowaniem przestrzennym, lecz mających charakter niematerialny – strukturze gospodarki, zjawiskach demograficznych, rozwiązaniach organizacyjnych, jakości produkcji lub usług. Można w tekstach planów znaleźć na przykład ustalenia dotyczące wspierania rolnictwa o intensywności zharmonizowanej z wrażliwością środowiska lub tworzenia placówek naukowo-badawczych (z określeniem ich profilu). Co więcej, niekiedy ustalenia odnoszą się do kwestii pozostających poza sferą regulacji publicznej – na przykład struktury produkcji przemysłowej, struktury upraw czy zagadnień demograficznych.

Zauważalne jest przy tym, że część ustaleń wykraczających poza kompetencje samorządu województwa nie jest samoistnie kreowana przez plany

zagospodarowania przestrzennego województw, lecz jedynie przez nie uwzględniana, a tworzona w innych dokumentach publicznych – w aktach prawnych lub ich projektach, programach operacyjnych itd. Mechanizm ten odnosi się zwłaszcza do większości ustaleń dotyczących lokalizacji konkretnych przyszłych przedsięwzięć, takich jak inwestycje rządowe (zwłaszcza drogi krajowe) lub nowe obszary chronione.

W licznych przypadkach także treści planów zagospodarowania województw przyjmują charakter jednoznacznie „nieplanistyczny”. Często są bowiem nieprecyzyjne – pod względem wskazywanej lokalizacji obiektów, dopuszczalnej funkcji, a nawet istoty rozstrzygnięć. Ponadto część spośród tych ostatnich nie jest ujęta w formie norm, lecz jedynie postulatów. Decyzje co do sposobu, a nawet samego faktu realizacji tych „rozstrzygnięć” pozostawione są zatem innym podmiotom. Trudno oszacować udział ustaleń obarczonych jedną ze wskazanych wyżej wad w całości treści planów zagospodarowania województw. Przy wszelkich jednak różnicach między poszczególnymi tego typu dokumentami można szacować, że treści niezwiązane z zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowią często większość treści planów.

Wnioski

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jest dokumentem, którego treść – w postaci zapisanej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – nie spełnia wszystkich kryteriów pojęcia „planowanie”, w sensie najczęściej używanym w literaturze przedmiotu. Mieści się jedynie pod względem swojego przedmiotu w ogólnych kryteriach planowania przestrzennego. Jest to dokument o charakterze „strukturalnym”, prezentujący pożądany obraz stanu i kierunków przekształceń przestrzeni województwa. W odróżnieniu jednak od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a nawet studium zagospodarowania przestrzennego gminy, ustawowe mechanizmy realizacji planu województwa są w dominującym stopniu niezależne od decyzji jego podmiotu. Ustalenia planu miejscowego jednoznacznie określają kształt powstającego następnie, w drodze indywidualnych decyzji, zagospodarowania przestrzennego. W odniesieniu do studium, na obszarach nieobjętych planem miejscowym mechanizm ten co prawda nie funkcjonuje, lecz sama decyzja o niesporządzeniu planu także należy do gminy. Natomiast w przypadku planu województwa warunkiem jego ściśle pojętej realizacji (czyli powstania zagospodarowania przestrzennego w postaci przezeń przewidzianej) jest uprzednie wprowadzenie jego ustaleń do studiów gminnych, a za ich pośrednictwem do planów miejscowych. Dopiero te plany, sporządzane lub nie – stosownie do decyzji podejmowanych przez gminy, są podstawą do wydawania pozwoleń na budowę.

Skutkiem tak skonstruowanego systemu, na obszarach nieobjętych planami miejscowymi, gdzie zagospodarowanie przestrzenne powstaje na mocy decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ustalenia planu województwa nie mogą zostać w żaden sposób zrealizowane. Władze gmin natomiast w licznych przypadkach celowo nie sporządzają planów miejscowych – zarówno po to,

aby uniknąć kosztów związanych z ich opracowywaniem, jak i pozostawić sobie większą swobodę w kształtowaniu przestrzeni lokalnej. W efekcie (według stanu na koniec 2014 r.) jedynie 29,2% terytorium Polski pokryte jest planami miejscowymi (Śleszyński i in. 2016). Zatem wobec pozostałych około 70% obszaru kraju rozstrzygnięcia planów zagospodarowania przestrzennego województw są całkowicie bezprzedmiotowe. Rodzi to poważne wątpliwości co do możliwości uznania planowania przestrzennego województwa za działanie mieszczące się w desygnacie terminu „planowanie”.

Wątpliwości te wzmacnia także zawartość sporządzonych w ostatnich latach planów wojewódzkich. Zawarte w nich treści w znacznym stopniu pozostają poza określonymi przez procedury prawne zapisane w ustawie możliwościami realizacyjnymi samorządu województwa. Przyczyny tego są wielorakie, lecz efekt jednoznaczny – podmiot planu województwa nie ma faktycznego wpływu na powstanie rzeczywistości zaprojektowanej przez istotną część własnego planu. Mechanizm ten dotyczy tych niespełna 30% powierzchni kraju, gdzie obowiązują plany miejscowe, na których zatem plan województwa może mieć wpływ na kształt przyszłego zagospodarowania przestrzennego.

Widać więc wyraźnie, że zarówno sposób umiejscowienia planu województwa w systemie planowania przestrzennego, jak i rozstrzygnięcia zawarte w realnie sporządzanych i uchwalanych planach powodują, że nie sposób uznać planowania przestrzennego województwa za rzeczywiste planowanie. Oznacza to, niestety, że dokumenty określane jako plany zagospodarowania przestrzennego województw nie są (lub są w bardzo ograniczonym stopniu) narzędziem, za pomocą którego samorządy województw kształtują rzeczywistość.

Literatura

- Ackoff R., 1970, *A Concept of Corporate Planning*, New York: Wiley-Interscience.
- Albrechts L., 2006, „Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia”, *Environment and Planning A*, t. 38, nr 6, s. 1149–1170.
- Belof M., 2013, *Teoria a praktyka planowania regionalnego. Doświadczenia polskie w planowaniu przestrzennym po 1998 r.*, Wrocław: Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej.
- Bendkowski J., Matusek M., 2013, *Logistyka produkcji: praktyczne aspekty. Część I, Planowanie i sterowanie produkcją*, Gliwice: Wydawnictwo Politechniki Śląskiej.
- Bobiński J., Furman S., Kowalewski A., Markowski T., Pyszkowski A., 2005, „Główne problemy merytoryczne planowania wieloprzestrzennego ponadlokalnego, wymagające nowych rozwiązań w sferze prawa (ekspertyza)”, *Biuletyn KPZK PAN*, nr 221, s. 12–34.
- Booth P., 1996, *Controlling Development. Certainty and Discretion on Europe, the USA and Hong Kong*, Florence, KY: Routledge.
- Broszkiewicz R., 1989, *Planowanie terytorialne. Metody i techniki*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Ciborowski A., 1955, „O niektórych błędach praktyki urbanistycznej”, *Miasto*, nr 3, s. 1–3.

- Cullingworth B., Nadin V., 2006, *Town and Country Planning in the UK*, London – New York: Routledge.
- Daft R.L., 2010, *Management* (wyd. 9), Mason: South-Western Cengage Learning.
- Drucker P., 1986, *Innovation and Entrepreneurship. Practice and Principles*, New York: Harper and Row.
- Greniewski H., 1971, *Sprawy wszystkie i jeszcze inne. O logice i cybernetyce*, Warszawa: Książka i Wiedza.
- Griffin R.W., 2013, *Management*. Mason: South-Western Cengage Learning.
- Hudson B.M., 1979, „Comparison of current planning theories: Counterparts and contradictions”, *Journal of the American Planning Association*, t. 45, nr 4, s. 387–398.
- Jałowicki B., 1991, „Dylematy polskiego planowania przestrzennego (odpowiedź na ankietę)”, w: B. Malisz (red.), *Przemiany i rozwój planowania miast i urbanistyki, Biuletyn KPZK PAN*, nr 152.
- Jaworski J., 2002, *Planowanie w przedsiębiorstwie*, Rzeszów: Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej.
- Kołodziejcki J., 2001, „Kształtowanie ładu przestrzennego metropolii w procesie równoważenia rozwoju polskiej przestrzeni. Od ładu przestrzennego do ładu zintegrowanego”, w: J. Kołodziejcki, T. Parteka (red.), *Kształtowanie ładu przestrzennego w procesie transformacji ustrojowej III RP, Biuletyn KPZK PAN*, nr 193.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, *Monitor Polski* 2012, poz. 252.
- Kotarbiński T., 1966, *Sprawność i błąd*, Warszawa: Państwowe Zakłady Wydawnictw Szkolnych.
- Kotler P., 1994, *Marketing Management. Analysis, Planning, Implementation and Control*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Kudłacz T., Słodczyk J., 2017, „Zarządzanie przestrzenią miasta i regionu”, w: W. Ratajczak, M. Szewczyk, J. Weltrowska (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa gospodarki przestrzennej*, Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Kwaśniak P., 2009, *Plan miejscowy w systemie planowania przestrzennego*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Legacy C., March A., Mouat C.M., 2014, „Limits and potentials to deliberative engagement in highly regulated planning systems: Norm development within fixed rules”, *Planning Theory & Practice*, t. 15, nr 1, s. 26–40.
- Malisz B., 1976, *Przyszły kształt Polski*, Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Markowski T., 2014, „Ekonomiczny wymiar urbanizacji”, w: *Przestrzeń życia Polaków*, Warszawa: PZU, SARP, Murator.
- Murray M.R., Neill W.J.V., 2011, „Strategic spatial planning in Berlin-Brandenburg: A requiem for balanced development?”, *Planning Practice & Research*, t. 26, nr 1, s. 107–121.
- Niewiadomski Z., 2002, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Nowakowski M., 1966, „Aktualne problemy z zakresu metody sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”, *Miasto*, nr 9.
- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego. Uchwała nr XLVIII/1622/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 marca 2014 r., *Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego*, poz. 248.

- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego. Uchwała nr XI/162/2105 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 30 października 2015 r., *Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego*, poz. 5441.
- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego. Uchwała nr 180/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 lipca 2014 r., *Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego*, poz. 6868.
- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa opolskiego. Uchwała nr XLVIII/505/2010 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 28 września 2010 r., *Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego*, poz. 1509.
- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa śląskiego. Uchwała nr III/56/1/2010 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 22 września 2010 r., *Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego*, poz. 3534.
- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa świętokrzyskiego. Uchwała nr XLVII/1622/14 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 22 września 2014 r., *Dziennik Urzędowy Województwa Świętokrzyskiego*, poz. 2870.
- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa warmińsko-mazurskiego. Uchwała nr VII/164/15 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 27 maja 2015 r., *Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego*, poz. 2931.
- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa zachodniopomorskiego. Uchwała nr XLV/530/10 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 19 października 2010 r., *Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego*, poz. 2708.
- Pomykalski A., 2005, *Zarządzanie i planowanie marketingowe*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Porwit K., 1981, *System planowania*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Regulski J., 1974, *Cybernetyka systemów planowania*, Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Regulski J., Wyganowski S., 1965, „W sprawie metody planowania miejscowego”, *Miasto*, nr 12.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, *Dziennik Ustaw* 2004, nr 118, poz. 1233.
- Różga R., 1992, *Polityka i planowanie przestrzenne*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Stoner J.A.F., Freeman R.F., Gilbert D.R., 1995, *Management*, Harlow: Pearson Education.
- Śleszyński P., Andrzejewska M., Cerić D., Deręgowska A., Komornicki T., Rusztecka M., Solon J., Sudra P., Zielińska B., 2016, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2014 roku. Synteza*, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Tekst jednolity, *Dziennik Ustaw* 2016, nr 0, poz. 486.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tekst jednolity, *Dziennik Ustaw* 2016, nr 0, poz. 778.
- White C., 2004, *Strategic Management*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wysocka E., 1994, „Przesłanki nowej filozofii planowania”, *Człowiek i Środowisko*, t. 18, nr 3, s. 323–336.
- Zanon B., 2010, „Planning small regions in a larger Europe: Spatial planning as a learning process for sustainable local development”, *European Planning Studies*, t. 18, nr 12, s. 2049–2072.