

Eleonora Gonda-Soroczyńska*

Systemy planowania przestrzennego w niektórych krajach Unii Europejskiej w porównaniu z systemem obowiązującym w Polsce

1. Wprowadzenie

Aksesja Polski do Unii Europejskiej (UE) uzasadnia poznanie systemów planowania przestrzennego obowiązujących w innych krajach unijnych. W tym też celu wybrano spośród nich cztery kraje – Niemcy, Francję, Wielką Brytanię i Holandię. Przeanalizowano ich systemy na tle systemu, obowiązującego w Polsce. Wybór ten nie był przypadkowy. Uwzględniono przede wszystkim osiągnięcia planistyczne poszczególnych państw, zwracając baczniejszą uwagę na lata ich występowania.

Ujmując zagadnienie historycznie, Francję uznać można za prekursora w ustawodawstwie dotyczącym planowania przestrzennego, bowiem już w 1607 r. wprowadziła ona prawo regulujące tzw. plany linii zabudowy. Wielka Brytania już w 1835 r., poprzez swoją ustawę o władzach miejskich,

zapoczątkowała powstanie samorządu terytorialnego. Holandia od roku 1901 wprowadziła nowatorską ustawę o mieszkalnictwie, którą uznać trzeba za ustawę opracowaną dla społeczeństwa, przez społeczeństwo, konsultowaną ze społeczeństwem. Niemcy uwzględniono zarówno z powodu wczesnego, bo w 1845 r., wprowadzenia w życie ustawy o podziale działek i zakładaniu nowych osiedli oraz o liniach regulacyjnych, jak i z uwagi na sąsiedztwo z Polską, wspólnie euroregiony, obecną i przyszłą współpracę transgraniczną.

W porównaniu z wymienionymi krajami, Polska najpóźniej wdrożyła w życie pierwszą ustawę dotyczącą planowania przestrzennego, tj. Rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowie osiedli, które współcześnie oceniamy bardzo pozytywnie.

2. Podstawy prawne planowania przestrzennego

Planowanie przestrzenne pięciu analizowanych państw, w tym Polski, funkcjonuje na podstawie prawa pochodzącego z różnych okresów.

Planowanie przestrzenne Wielkiej Brytanii opiera się na przepisach *Ustawy o planowaniu miast i wsi* z 1947 r., uzupełnionej ustawą z 1990 r.

Francuskie planowanie przestrzenne jest zgodne z *Ustawą z 1967 r. o podziale ziemi*, stanowiącą podstawę *Kodeksu Urbanistycznego*, uzupełnianą ustawami i dekretemi (*Regles generales d'urbanisme*) i dekretem z 1997 r., dotyczącym planowania regionalnego.

Holenderskie planowanie przestrzenne działa zgodnie z *Ustawą o planowaniu przestrzennym* z 1968 r., zrewidowaną w 1986 r.

Niemcy z kolei mają *Federalną ustawę o porządku przestrzennym* z 1998 r. (ROG) – ramową, kompleksowo ujednoczoną, zharmonizowaną z legislacją oraz *Federalny Kodeks Budowlany*. W Polsce natomiast aktualnie obowiązuje najmłodsza z wymienionych ustaw, tj. *Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. Nr 80, poz. 717).

Pięć omawianych państw różni się ustrojami politycznymi, wielkością terytorium (największa terytorialnie Francja, najmniejsza Holandia), różną liczbą mieszkańców (największe zaludnienie wykazują Niemcy), odmiennym podziałem administracyjnym kraju, różnymi

*Autorka jest adiunktem w Katedrze Planowania i Urządzania Terenów Wiejskich Wydziału Inżynierii Kształtowania Środowiska i Geodezji Akademii Rolniczej we Wrocławiu.

strukturami administracyjnymi (scenralizowana, zdecentralizowana, policentryczna lub dualistyczna), odmiennymi strukturami gospodarczymi, politycznymi, różnymi tradycjami planistycznymi.

System planowania w Polsce, Niemczech i Francji jest zdecentralizowany. Najważniejszą w nim rolę pełnią gminy. Mają prawo do samorządu. Gminy są podmiotami planowania urbanistycznego. W Wielkiej Brytanii i Holandii natomiast system planowania przestrzennego jest silnie scentralizowany. Wykazuje on dojrzałość i jednolitość w całym kraju. Obowiązujący w obu krajach system planowania to *plan led*,

czyli system oparty na planach. W Holandii planowanie przestrzenne jest kompleksowe i wszechogarniające. W swoim scentralizowanym systemie Holandia to najbardziej wszechstronnie zaplanowany kraj w Europie. Funkcjonuje w nim bardzo silny aparat planowania i kontroli. Funkcja planowania jest połączona z funkcją kontroli.

Podobnie jak w Polsce, w innych krajach unijnych zdecydowanie oddzielona jest sfera polityki przestrzennej od realizacji zagospodarowania przestrzennego. W planowaniu przestrzennym państw unijnych bardzo ważna jest również kooperacja i koordynacja.

3. Szczegły systemu planowania przestrzennego

W Unii Europejskiej funkcjonuje wieloszczegłowość systemu planowania przestrzennego. Stopnie – szczegły planowania – w poszczególnych krajach są bardzo podobne do siebie. Planowanie krajowe, regionalne i lokalne występuje na podobnych zasadach, z tą tylko różnicą, że np. w Niemczech planowanie federalne (państwowe) odpowiada planowaniu krajowemu w pozostałych państwach unijnych, na poziomie landu natomiast (kraju związkowego) funkcjonuje planowanie krajowe kraju związkowego.

3.1. Szczegły europejski – unijny

Coraz większą rolę odgrywa planowanie europejskie, tj. unijne. Jest to szczegły występujący nie we wszystkich systemach planowania przestrzennego krajów Unii Europejskiej. W Polsce brak jest planowania europejskiego – unijnego, lecz występują następujące szczegły: krajowy, wojewódzki (odpowiednik regionalnego) i miejscowy (lokalny, gminny).

Spośród analizowanych krajów unijnych najpełniej i najlepiej wieloszczegłowość unijna (4 szczegły) działa w Niemczech. Niemcy w dosłownym znaczeniu respektują i wspierają założenia rozwoju Wspólnej Przestrzeni Europejskiej.

Analizowane kraje unijne, podobnie jak Polska, wykazują swoistą samodzielność i indywidualność w planowaniu przestrzennym. Kreują przede wszystkim rozwój swojego państwa.

3.2. Szczegły krajowy

Planowanie szczegły krajowego w analizowanych krajach unijnych, także w Polsce, to przede wszystkim polityka przestrzenna państwa. Zapisywana jest ona w dokumentach o podobnej treści, jedynie nieco odmiennych nazwach (istotna jest też forma ich tłumaczenia). Polityka przestrzenna decyduje o ogólnym kształcie gospodarki przestrzennej w danym państwie. Szczegły ten zajmuje się również legislacją. W żadnym z pięciu analizowanych państw nie opracowuje się planu krajowego (jak to bywało wcześniej). Jedynie w Niemczech na szczegły federacji opracowywana jest forma planu *Zagospodarowanie przestrzenne na szczegły federalnym* – (*Bundesebene*).

Główne zadania planowania krajowego i jego treści w ogólnym zarysie mają wspólne cechy:

- wpływ na politykę i ogólny kształt gospodarki przestrzennej,
- ustalanie strategii rozwoju krajowego i regionalnego (wojewódzkiego),
- opracowywanie programów rządowych, wdrażanie w skali kraju polityk ustalonych przez rząd, które dotyczą przede wszystkim zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych,
- przygotowywanie, opracowywanie ustaw, aktów prawnych, zmian, korekt w nich niezbędnych; akty te określają główne kierunki rozwoju gospodarczego i przestrzennego kraju oraz koncepcję jego rozwoju,
- wyznaczanie kluczowych decyzji związanych z zagospodarowaniem przestrzennym,
- określanie wytycznych, które muszą być wdrażane w planach regionalnych i lokalnych,
- opracowywanie zasad urbanizacji kraju, lokalizacji, skali ośrodków wzrostu, ochrony obszarów zielonych,
- planowanie obszarów wiejskich, ze szczególną troską o interes społeczny,
- stymulowanie takich zmian, które spowodują podniesienie poziomu życia,
- wskazywanie pomocy w wykorzystywaniu szans intensywnego rozwoju.

W ramach planowania krajowego obserwujemy nadto prowadzenie skutecznego monitoringu oddziaływania na jakość środowiska oraz koordynację współpracy międzynarodowej.

We wszystkich analizowanych 5 krajach programy rządowe muszą być uwzględniane w planach regionalnych (wojewódzkich) i w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Odpowiednie organy rządowe szczegły krajowego zajmują się ponadto prognozowaniem i programowaniem zagospodarowania przestrzennego kraju. Obowiązujący zakres opracowań na poziomie planowania krajowego jest też w tych pięciu krajach podobny, z wyjątkiem Niemiec, gdzie opracowuje się plan i program dla poszczególnych krajów związkowych (landów).

Ważnym elementem planowania krajowego w krajach unijnych jest udział społeczeństwa już na tym szczegły. Z wyjątkiem Francji i Polski w pozostałych krajach unijnych polityka rządu jest konsultowana ze społeczeństwem. Najsilniej proces ten jest rozwinięty w Wielkiej Brytanii

i Holandii. W Holandii na przykład *Raport o planowaniu przestrzennym* przed uchwaleniem jest konsultowany ze społeczeństwem, władzami prowincji i gmin oraz z rządami krajów sąsiednich.

3.3. Szczebel kraju związkowego (landu w Niemczech)

Niemcy to jedyny kraj spośród omawianych, w którym w systemie planowania istnieje dodatkowy szczebel – kraju związkowego. Treść i forma planowania na tym szczeblu jest zróżnicowana w poszczególnych krajach związkowych. Wspólne elementy dotyczą procesu opracowania, postępowania w sprawie nadania mocy obowiązującej, procedur partycypacji.

Treści opracowania na szczeblu kraju związkowego są następujące: ustalenia dotyczące struktury przestrzennej i osadniczej oraz cele sektorowe dla określonych działań sektorowych. Do zadań i obowiązującego zakresu opracowań na tym szczeblu należy opracowywanie ustawy o planowaniu przestrzennym dotyczącym kraju związkowego, jego programów i planów, zasad i celów planowania przestrzennego, osi rozwoju oraz kategorii obszarów przydatności, przepisów budowlanych. Instrumenty planowania kraju związkowego uszczegóławiają ogólne zasady zagospodarowania przestrzennego. Realizują cele planowania krajowego. W poszczególnych krajach związkowych funkcjonują różne instrumenty planowania przestrzennego.

3.4. Szczebel regionalny

Kolejnym szczeblem planowania przestrzennego jest planowanie regionalne (w Polsce zwane wojewódzkim). We wszystkich analizowanych krajach jest to łącznik między planowaniem krajowym a lokalnym planowaniem miejscowym. Szczebel ten zarówno w krajach unijnych, jak i w Polsce funkcjonuje na podobnych zasadach. Planowanie regionalne jest samodzielnym zadaniem samorządowym (np. we Francji), bądź wspólnym zadaniem państwa i samorządu (np. w Niemczech i w Polsce) lub samodzielnym zadaniem rządu (np. w Holandii). Zgodnie z wytycznymi UE region jest najważniejszy. W Polsce, podobnie jak w Niemczech, planowanie wojewódzkie (regionalne) jest realizowane przez samorząd, przy kontroli wojewody – przedstawiciela rządu. Formą planowania wojewódzkiego (regionalnego) w Polsce jest plan zagospodarowania przestrzennego województwa, a w pozostałych krajach unijnych plany regionalne, zwane planami struktury (we Francji, Wielkiej Brytanii i Holandii). W Niemczech forma planowania regionalnego jest podobna do planowania w kraju związkowym. Zawiera jedynie konkretyzację celów planowania wobec planowania kraju związkowego. Wyłącznie w Holandii są opracowywane dwa rodzaje planów na szczeblu regionalnym: plany struktury i plany użytkowania terenu. Plany regionalne sporządza się również dla części prowincji. We wszystkich krajach unijnych i w Polsce plany regionalne nie są aktami prawnymi powszechnie obowiązującymi. Nie wywołują bezpośrednich skutków prawnych dla obywateli. Stanowią bazę dla gminnych planów miejscowych, która musi być zgodna z planami regionalnymi.

Główne zadania i treści planowania regionalnego dla wszystkich analizowanych krajów mają wspólne elementy. W Polsce administracja rządowa terenowa (województwa) rejestruje zadania rządowe, negocjuje warunki wprowadzania tych zadań do planów miejscowych. Do administracji samorządowej omawianych pięciu państw należy:

- opracowywanie strategii województwa (regionu),
- określanie zasad struktury przestrzennej (infrastruktury technicznej, społecznej, sieci osadniczej),
- opracowywanie programów wojewódzkich (regionalnych) i przedstawianie zadań samorządu województwa (regionu), które służą realizacji ponadlokalnych celów publicznych,
- kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego województwa (regionu),
- kreowanie rozwoju województwa, w tym przestrzennego,
- uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa (planów regionalnych).

Planowanie regionalne obejmuje konkretyzację polityki przestrzennej państwa, uwzględniającą ogólne wskazania dotyczące użytkowania terenów, a także opracowywanie niezbędnej strategii do opracowywania miejscowych planów międzygminnych – planów struktury i miejscowych planów użytkowania terenu w gminie (np. w Wielkiej Brytanii i Holandii). Do zadań planowania regionalnego należy zarówno wdrażanie strategicznego planowania, dotyczącego dalszej perspektywy i dokładniejszego wyznaczania obszarów, jak i koordynacja inwestycji o znaczeniu regionalnym i krajowym. W planowaniu regionalnym unijnym aktywnie uczestniczy społeczeństwo, czego nie było do tej pory w Polsce. Plan regionalny w UE jest wyłożony do publicznego wglądu, konsultowany ze społeczeństwem. W Polsce dopiero mocą ustawy z 2003 r. każdy podmiot ma prawo składania wniosków do planu wojewódzkiego. Procedury opracowywania planu regionalnego (wojewódzkiego) w analizowanych krajach różnią się nieznacznie. Planowanie regionalne obejmuje: obszar całego regionu lub część prowincji, jak np. w Holandii; w Polsce obszar województwa według podziału administracyjnego; w Niemczech części terytoriów krajów związkowych – landów (mogą to być regiony, wspólnoty planistyczne); we Francji wybrane regiony i obszary nadmorskie; w Wielkiej Brytanii wszystkie regiony.

3.5. Szczebel lokalny

Planowanie lokalne (miejscowe) we wszystkich krajach unijnych, a także w Polsce, jest podstawą systemu planowania przestrzennego. Suwerenność i samodzielność planistyczna, władztwo planistyczne, to główne atuty gminy. Gmina, zarówno w Polsce, jak i w pozostałych krajach unijnych pełni najważniejszą i podstawową rolę w zagospodarowaniu przestrzennym. Kompetencje gminy w zakresie tego planowania mają w poszczególnych państwach ochronę konstytucyjną, dlatego też nie mogą być kwestionowane.

Z wyjątkiem Polski formą planowania miejscowego są plany struktury i plany miejscowe użytkowania terenu

(wyjątek stanowią Niemcy, gdzie funkcjonuje plan użytkowania terenu i plan zabudowy). W Polsce obowiązuje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które nie jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Miejscowy plan zagospodarowania terenu jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym. Ujmuje on przeznaczenie terenów, granice, zasady zagospodarowania terenów, zasady obsługi w zakresie infrastruktury technicznej, warunki lokalne, zasady i standardy zabudowy i urządzania terenu. Plany struktury przestrzennej to wieloletnie plany rozwoju (np. 30-letnie we Francji). Bez zatwierdzonego planu struktury nie można przystąpić do opracowywania planu lokalnego. Plany struktury są to akty prawne, wewnątrznie obowiązujące. Wyznaczają one kierunek rozwoju gospodarczego i przestrzennego oraz sposób użytkowania terenu i jego wyposażenie w urządzenia infrastruktury. Do ich zadań należy także koordynacja działań przekraczających teren jednej gminy. Sporządzane są dla związków gmin o różnym charakterze, w celu uzyskania zrównoważonego rozwoju. Plan miejscowy w Polsce jest opracowywany na podstawie studium. Projekt studium jest wyłożony do publicznego wglądu. Istnieje możliwość składania wniosków do projektu studium. Jest to kolejny krok uspołecznienia tego szczebla planowania mocą ustawy z 2003 r., kolejny etap dostosowawczy do wymogów i standardów europejskich. Studium to przyszłościowa filozofia rozwoju przestrzenno-gospodarczego gminy. Ma ono charakter aktu polityki przestrzennej i polityki rozwoju przestrzenno-gospodarczego. Jako plano-program jest podstawą do sporządzenia projektu planu miejscowego.

Tylko w Niemczech formą planowania miejscowego jest plan miejscowy (*Ortsplan*), opracowywany jako plan użytkowania terenu (*Flächennutzungsplan*) i plan zabudowy (*Bebauungsplan*). Plan użytkowania terenu jest planem ogólnym, miejscowym dla całego obszaru gminy. Musi być zgodny z planami wyższych szczebli. Jest tak zwanym planem przygotowawczym. Plan zabudowy stanowi rozwinięcie, kontynuację, rozbudowę planu użytkowania terenu. Dotyczy wydzielonej części obszaru gminy. Jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym. Stanowi podstawę działań realizacyjnych.

Główne zadania planowania miejscowego w UE są następujące:

- ustalanie i decydowanie o przeznaczeniu terenów na określone rodzaje użytkowania, w kompleksowym powią-

zaniu, zgodnie z potrzebami realizacji zadań gospodarczych, zgodnie ze wskazówkami gremiów naukowych odnośnie do celowości przeznaczania terenów,

- wyznaczanie sposobu użytkowania, wykorzystania i wyposażenia terenu,

- określanie formy zagospodarowania terenu,

- określanie przyszłościowych propozycji zagospodarowania terenu,

- wprowadzanie ograniczeń i standardów do sposobu zabudowy terenu; plan miejscowy we wszystkich analizowanych krajach unijnych nie może naruszać ustaleń planu regionalnego.

W Polsce obszarem objętym miejscowym planowaniem gminnym jest gmina lub jej część. Plan miejscowy nie może wykraczać poza obszar gminy. We Francji, Holandii i Wielkiej Brytanii obszar ten może stanowić zarówno gminę, jak i część zespołu gmin lub związek gmin.

Treści planu miejscowego we wszystkich krajach unijnych obejmują: przeznaczenie terenów, granice i zasady zagospodarowania terenów, zasady obsługi w zakresie infrastruktury technicznej, lokalne warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy oraz urządzania terenu, propozycje zagospodarowania, przepisy dotyczące użytkowania terenu, sposobu zabudowy, cech budynków, cech działki, układów komunikacyjnych i infrastruktury, wskaźniki wykorzystania terenu. Jedynie w Niemczech plan użytkowania terenu zawiera zalecenia do stosowania podczas sporządzania planów zabudowy, plan zabudowy natomiast określa sposób zabudowy terenu. Plan zabudowy jest najważniejszym narzędziem kontroli użytkowania terenów. Na jego podstawie podejmowane są działania realizacyjne.

Procedura opracowywania planu miejscowego w analizowanych pięciu krajach jest bardzo podobna zarówno w zakresie trybu sporządzania i uchwalania planu, jak i powszechnego dostępu do jego treści, możliwości skargi do sądu uchwały planistycznej czy projektu planu, konsultacji społecznych. Stwierdzić należy, iż procedury w „starych” krajach unijnych są bardziej skomplikowane aniżeli w Polsce. Niewielkie różnice wynikają z tradycji planistycznych poszczególnych państw. Należy jednak stwierdzić, że w ogólnym zarysie funkcjonuje podobny model proceduralny. Procedura opracowywania planu miejscowego w Polsce w pełni odpowiada standardom zachodnim, jest stosunkowo krótka i pozostałe kraje unijne mogłyby wzorować się w tej dziedzinie na Polsce.

4. Dualizm planowania miejscowego

Dualizm charakteryzuje zarówno „stare” kraje unijne, jak i Polskę. W gminie unijnej mamy do czynienia: w Niemczech z planem użytkowania terenu i planem zabudowy, we Francji z kierunkowym planem struktury przestrzennej i planem użytkowania terenu, w Wielkiej Brytanii z kierunkowym planem struktury i planem lokalnym, w Holandii z kierunkowym planem struktury i planem użytkowania terenu, w Polsce ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planem miejscowym. System realizacji ustaleń planistycznych wiąże planowanie miejscowe z polityką przestrzenną pań-

stwa. W planie miejscowym muszą być uwzględnione wytyczne planu regionalnego. Pozwolenie na budowę w krajach UE jest wydawane na podstawie planu zabudowy (Niemcy), planu użytkowania terenu (Francja, Holandia), planu lokalnego (Wielka Brytania), planu miejscowego (Polska). W Polsce na szczeblu gminy, oprócz planu miejscowego, wydawane mogą być dwie decyzje administracyjne: o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwolenie na budowę. W krajach UE są dwa plany i wydawana jest jedna decyzja administracyjna.

5. Planowanie specjalistyczne

Planowanie specjalistyczne, zwane sektorowym, to planowanie uzupełniające, niezależne od planowania miejscowego. Prawnymi aktami planowania specjalistycznego są programy realizacji celów publicznych (zarówno samorządowe, jak i rządowe, które w celu uzyskania mocy powszechnie obowiązującej muszą być prze-

niesione do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego).

Państwo – integrujące planowanie gospodarcze z planowaniem przestrzennym – to najważniejszy mechanizm wpływający na podstawy efektywności systemu planowania przestrzennego i gospodarki przestrzennej.

6. Ocena systemu prawnego planowania przestrzennego

System prawny planowania przestrzennego w Polsce jest czytelny, zwarty. Widoczna jest w nim jasność i precyzyjność w zakresie kompetencji i podziału zadań planistycznych. Zawiera on bardzo czytelne zasady postępowania i podejmowania decyzji.

W Niemczech system planowania przestrzennego jest stosunkowo złożony, choć należy podkreślić jego uniwersalizm, gwarancje samodzielności dla gmin oraz jego integralność. System ten charakteryzuje dwukierunkowość informacji, jasność i precyzyjność w zakresie kompetencji i podziału zadań planistycznych.

We Francji funkcjonuje złożony system administracyjno-prawny. Zawiera on jednak bardzo czytelne zasady postępowania i podejmowania decyzji. Występuje jednocześnie w obronie indywidualnego obywatela. Każdy poszkodowany podmiot ma prawo odwołania się od powziętej decyzji (podobnie jak w pozostałych krajach unijnych).

Brytyjski system prawny jest stosunkowo złożony. Tylko teoretycznie na jego podstawie funkcjonuje system planowania przestrzennego. Plany pełnią rolę doradczą o charakterze regulacyjnych decyzji podczas rozpatrywania podań. Decyzjami kieruje administracyjny pogląd, a nie prawo. Można powiedzieć, że w Wielkiej Brytanii funkcjonuje uznaniowa forma planowania przestrzennego,

umożliwiająca politykom i przedstawicielom rządu ciągłe zmiany kierunku nacisku na politykę, bez dokonywania zmian prawnych. Prawo funkcjonuje teoretycznie, praktyka pokazuje zupełnie coś innego. Rząd centralny do tego stopnia włącza się do działań w miejscowym planowaniu przestrzennym, iż można stwierdzić, że w Wielkiej Brytanii następuje nacjonalizacja planowania przestrzennego.

Holenderski system planowania jest oparty na zasadzie „prawnej pewności”. Pomimo istnienia planów regionalnych i lokalnych użytkowania terenu, nie stanowią one zwartego, sztywnego systemu. Polityka przestrzenna państwa, plany regionalne, podlegają regularnym przeglądom, aktualizacji.

System prawny planowania przestrzennego charakteryzuje się we wszystkich pięciu krajach ochroną praw własności obywateli, poczuciem pewności wszystkich posiadaczy terenów i ich sąsiadów, partnerstwem sektora prywatnego i publicznego. Można stwierdzić, że funkcjonuje przetargowy i negocjacyjny charakter systemu planowania, choć we Francji i Holandii z pewnymi ograniczeniami, w Polsce natomiast o szczególnym charakterze. Planowanie przestrzenne uwzględnia uwarunkowania społeczne, ekonomiczne w różnym stopniu, ze szczególnym naciskiem na uwarunkowania środowiskowe.

7. Planowanie przestrzenne jako jeden z najważniejszych instrumentów ochrony środowiska

Zgodnie z Traktatem z Maastricht planowanie przestrzenne jest jednym z najważniejszych instrumentów ochrony środowiska. We wszystkich krajach UE od 1996 r. obowiązują ujednolicone zasady opracowywania planów ochrony i zagospodarowania obszarów, zwłaszcza cennych przyrodniczo, których w Polsce brak. Opracowywane w „starych” krajach UE specjalne plany ochrony i zagospodarowania obszarów szczególnie cennych przyrodniczo są planami nadrzędnymi nad planami lokalnymi. W krajach tych, podobnie zresztą jak i w Polsce, funkcjonuje idea harmonijnej równowagi przyrody i gospodarki w planowaniu przestrzennym, dbałość o równowagę przyrodniczą, zapewnienie prawidłowych warunków życia i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, które w różnym stopniu są wdrażane w życie. Niestety, w Polsce idee są bardzo dobre, postępowe, gorzej z ich realizacją.

Już na szczeblu krajowym w *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* w głównych kierunkach polityki przestrzennego zagospodarowania kraju istot-

nym elementem jest polityka ochrony i uwarunkowanego ekologicznie kształtowania przestrzeni przyrodniczej. Znajdują się tu założenia polityki proekologicznej i polityki kształtowania krajowej sieci ekologicznej. Na szczeblu wojewódzkim dba się także o środowisko przyrodnicze. Jednym z głównych zadań województwa jest dbałość o zachowanie dziedzictwa przyrodniczego. Problematyka ta znajduje swoje odzwierciedlenie w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, w strategii rozwoju, w analizach i studiach planistycznych województwa. Na szczeblu gminnym obligatoryjnie obowiązuje opracowanie ekofizjograficzne, jako ważny element w uzyskaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Jest to dokumentacja charakteryzująca poszczególne elementy przyrodnicze terenu objętego planem i ich wzajemne powiązania. Opracowywana jest także prognoza skutków wpływu ustaleń planu miejscowego na środowisko przyrodnicze, dołączona do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

7.1. Planowanie krajobrazu oraz plany środowiska i krajobrazu w Niemczech

W Niemczech planowanie sektorowe jest swoistym przygotowaniem, opracowaniem i przeprowadzeniem przedsięwzięć dotyczących ochrony przyrody i krajobrazu. Prace studialne i projektowe, dotyczące środowiska przyrodniczego, są określane mianem planowania krajobrazu (*Landschaftsplanung*). Plany krajobrazu są opracowywane na szczeblu kraju związkowego (*landu*), związku gmin i gmin. Wymóg respektowania uwarunkowań ekologicznych jest tak duży, że plany krajobrazu są realizowane w 100%. Opracowywane są także plany środowiska i krajobrazu. Sporządza się także plany zazieleniania (*Grünordnungsplan*), które są opracowywane równolegle ze szczegółowymi planami zabudowy. W nich ustala się kompozycję przestrzenną i skład gatunkowy zieleni, które są dostosowywane do środowiska, jego funkcji, estetyki otoczenia, uwarunkowań kulturowych.

7.2. Ochrona środowiska przyrodniczego we Francji

We Francji za przyjęte formy ochrony środowiska przyrodniczego są odpowiedzialne poszczególne departamenty. Ciekawy element ochrony środowiska przyrodniczego stanowią parki morskie, mające na celu badania i ochronę strefy przybrzeżnej morza oraz jego zasobów. Tematyka ochrony środowiska przyrodniczego jest bardzo ważnym elementem na każdym szczeblu planowania przestrzennego. Już plan krajowy *Schéma national* kładzie nacisk na konieczność rozwoju gospodarki zgodnie z zasadami ochrony środowiska, rezerw i zasobów naturalnych. Plan miejscowy zgodnie z ustawą musi zawierać elementy dotyczące ochrony środowiska przyrodniczego. Określona jest nawet minimalna liczba tych elementów. We Francji

opracowuje się szczegółowe plany ochrony środowiska przyrodniczego, programy rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich (*charte intercommunale*). Plany ochrony środowiska wiejskiego także muszą być powiązane z planami lokalnymi.

7.3. Ochrona i kształtowanie terenów zieleni w Wielkiej Brytanii

W Wielkiej Brytanii opracowuje się szczegółowe plany zagospodarowania przestrzennego miast i ich otoczenia oraz terenów rolniczych. Znajdują się w nich precyzyjne ustalenia dotyczące ochrony i kształtowania terenów zieleni. Bardzo mocno jest w społeczeństwie brytyjskim zakorzeniona idea miast ekologicznych, tworzenie i ochrona „zielonych pierścieni” wokół miast, tendencja przywracania terenom zielonym ich pierwotnej formy.

7.4. Holenderska ochrona środowiska przyrodniczego

W Holandii bardzo dużo miejsca poświęca się ochronie środowiska przyrodniczego. Ze względu na specyficzne położenie kraju „wśród wód”, przywiązuje się wielką wagę do następujących zagadnień: silne powiązanie między funkcjami dystrybucji wody, ochrony przyrody, turystyki, komunikacji; przywiązywanie większego zainteresowania do tematyki poprawy stanu przyrody, zgodnie z zasadami jego ochrony.

Problematyka ochrony środowiska przyrodniczego dotyczy wszystkich szczebli planowania przestrzennego. Na szczeblu lokalnym plan użytkowania terenu ustala także obszary o znaczeniu krajobrazowym, ekologicznym, zgodnie z obowiązującymi dodatkowymi regulacjami prawnymi, co powoduje, iż zjawisko dysharmonii natury i gospodarki w Holandii jest niewielki.

8. Podsumowanie

Dokonana analiza systemów planowania przestrzennego w czytelny sposób przedstawia znaczne podobieństwa w systemach planowania przestrzennego pięciu wybranych krajów UE, w tym Polski. Jej wyniki są istotne, zwłaszcza w kontekście wejścia Polski w struktury unijne (1 maja 2004 r.), kiedy Polska stała się pełnoprawnym członkiem UE.

Stwierdzić można, iż polski system planowania przestrzennego w znacznym stopniu dorównuje wymogom i standardom unijnym. Nasze prawodawstwo odpowiada unijnemu, choć nie znaczy to, iż w pewnym stopniu nie należy go skorygować, zwłaszcza zestandaryzować.

Standaryzacja objąć powinna przede wszystkim:

- technikę i procedury prawodawcze,
- stworzenie standardowych zapisów planu, struktury zapisu planu,
- identyfikację planu, zakres ustaleń (podstawowa treść dokumentu, w tym definicje, doprecyzowanie pojęć, parametrów, wskaźników),
- zakres dokumentacji planistycznej objętej zamówieniami publicznymi,

- formy planu,
- układ treści,
- oznaczenia graficzne,
- ujednoczoną skalę poszczególnych map; procedury postępowania,
- sposoby dokumentowania procedur formalno-prawnych,
- standard rejestrów,
- standard wykazów planów miejscowych itp.

W pięciu analizowanych krajach obowiązują trzy podstawowe zasady planowania przestrzennego: zasada zrównoważonego rozwoju, zasada ochrony innych wysoko cenionych wartości, zasada ochrony interesu prawnego podmiotów dotkniętych ustaleniami planistycznymi. Istnieją wprawdzie pewne niedoskonałości każdego systemu, ale zapewne zweryfikuje je w najbliższej przyszłości życie. Jak dotychczas, nie ma idealnego systemu planowania przestrzennego. W niektórych kwestiach Polska może być dumna ze swoich rozwiązań (np. z zakresu procedur, które mogłyby stanowić wzorzec godny naśladowania dla innych członków UE).

EUROPEJSKIE PLANOWANIE PRZESTRZENNE W UE

(EUROPÄISCHE RAUMPLANUNG)

zgodne z Traktatem z Maastricht o Unii Europejskiej z 1992 r., z Podstawami Europejskiej Polityki Rozwoju Przestrzennego, z Europejską Kartą Zagospodarowania Przestrzennego.

Dotyczy kształtowania ładu przestrzennego w skali całej Europy.

PLANY UNIJNE

(PLÄNE DER EUROPÄISCHEN UNION)

PAŃSTWOWE PLANOWANIE PRZESTRZENNE – FEDERACYJNE

(STAATLICHE RAUMPLANUNG)

obejmuje porządek przestrzenny całej federacji, opracowanie założeń tego porządku. Federacja stanowi ustawy wyznaczające ramy polityki planowania przestrzennego, wiążące na terenie całej Federacji. Opracowywane są **programy i raporty** rozwoju przestrzennego. Polityka rządu jest konsultowana **ze społeczeństwem**.

ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE NA SZCZEBLU FEDERALNYM

(BUNDESEBENE)

PRZESTRZENNE PLANOWANIE KRAJOWE

(LANDESPLANUNG)

dotyczy porządku przestrzennego krajów związkowych. Opracowywane są ustawy kraju związkowego, koncepcje i cele rozwoju przestrzennego w formie programów i planów częściowych, specjalistycznych, które nie mogą naruszać ustaleń federalnych. Powszechne są **konsultacje społeczne**

PRZESTRZENNE PLANOWANIE REGIONALNE

(REGIONALPLANUNG)

Wspólne zadanie państwa i samorządu, **konsultowane ze społeczeństwem**.

PLAN REGIONALNY

(LANDESENTWICKLUNGSPLAN)

Regionalny plan użytkowania terenu zawiera cele porządku przestrzennego dla regionów – konkrety

PRZESTRZENNE PLANOWANIE LOKALNE (MIEJSCOWE) – GMINNE

(BAULEITPLANUNG)

Głównym zadaniem jest przeznaczenie terenu na określone rodzaje użytkowania. To zadanie własne gminy posiadającej tzw. władztwo planistyczne (*Planungshoheit*). **Aktywnie uczestniczy społeczeństwo**.

PLAN LOKALNY (MIEJSCOWY)

(ORTSPLAN)

PLAN UŻYTKOWANIA TERENU

(FLÄCHENNUTZUNGSPLAN)

Jest to plan o charakterze ogólnym, przygotowawczym. **Jest on aktem prawnym** wewnątrznie obowiązującym. Jest adresowany do jednostek (władz publicznych) biorących udział w określaniu użytkowania terenu. Nie wywiera skutków prawnych na właścicieli terenów. Sporządza się go dla całego obszaru gminy lub związku gmin.

Stanowi on podstawę do sporządzenia planu zabudowy. Musi być zgodny z planami wyższych szczebli.

Konsultacje społeczne**PLAN ZABUDOWY**

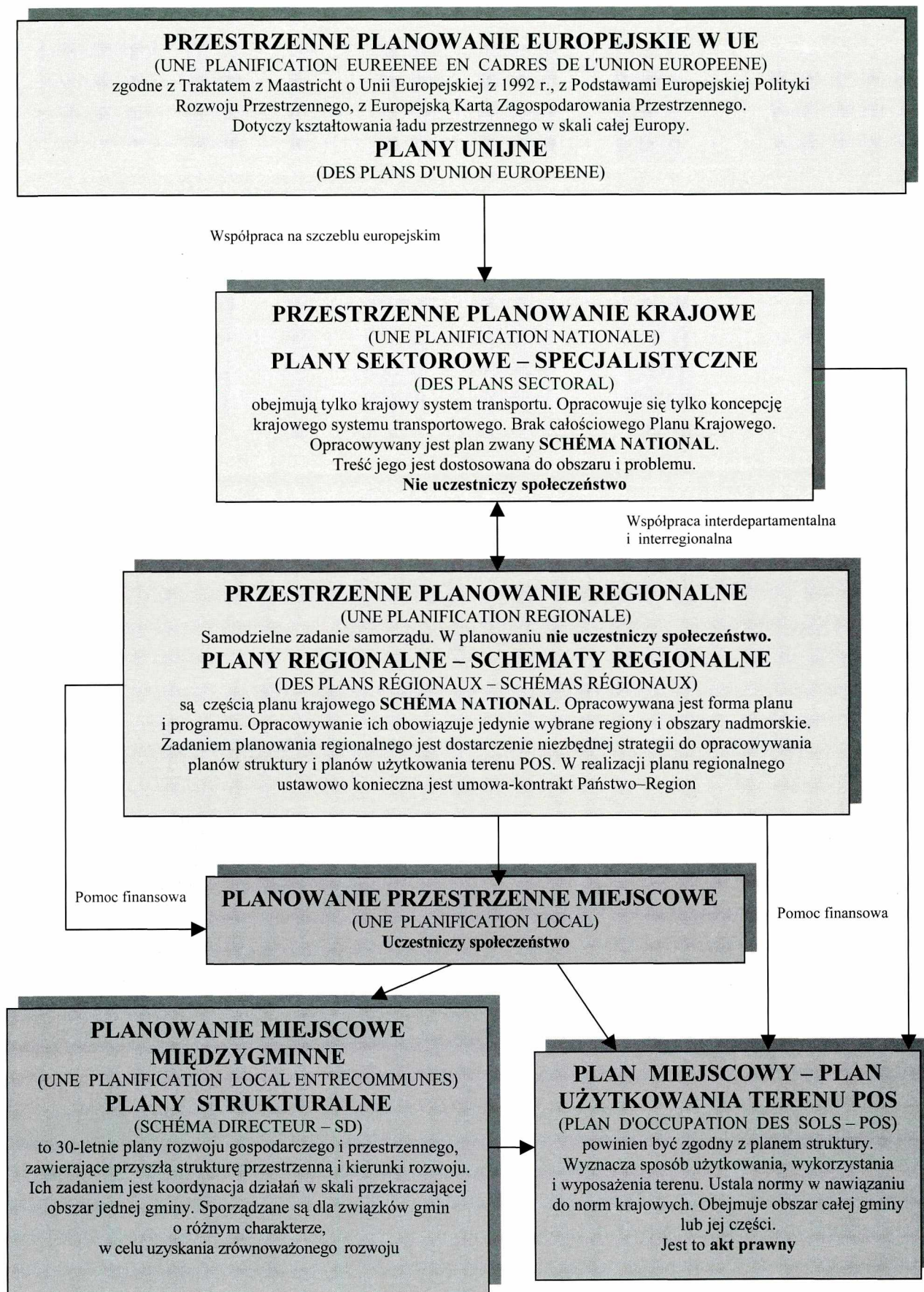
(BEBAUNGSPLAN)

Jest to plan o charakterze szczegółowym. Rozbudowuje podział strefowy użytkowania terenu. Stanowi rozwinięcie planu użytkowania terenu. **Jest aktem prawnym** powszechnie obowiązującym. Stanowi podstawę działań realizacyjnych. Wiąże władze publiczne i prywatnych właścicieli.

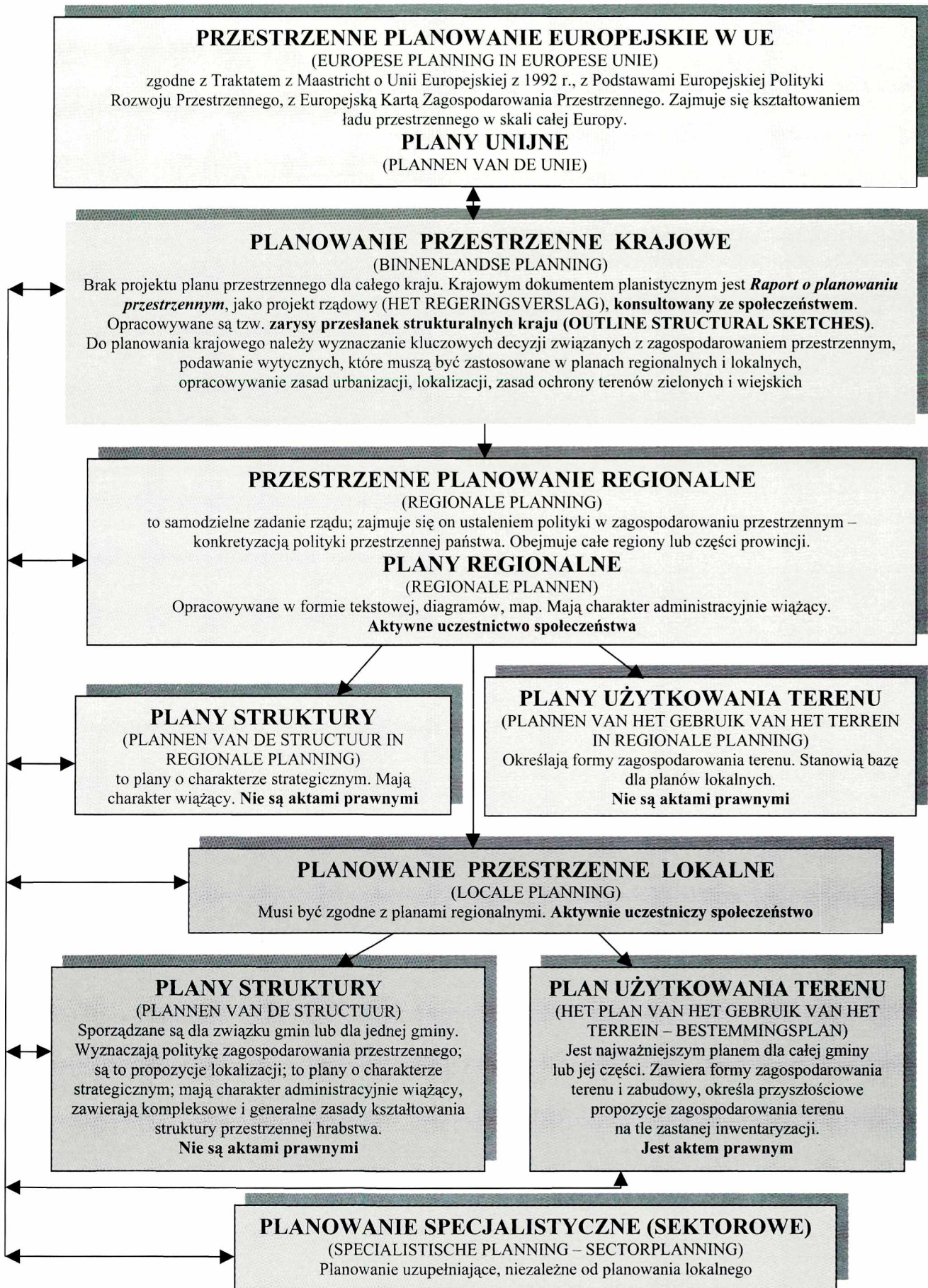
Konsultacje społeczne**PLANOWANIE PRZESTRZENNE SEKTOROWE – SPECJALISTYCZNE**

(FACHPLANUNG)

Niezależne od planowania lokalnego planowanie uzupełniające







PRZESTRZENNE PLANOWANIE KRAJOWE

Obejmuje politykę przestrzenną i określa ogólny kształt gospodarki przestrzennej Polski. **Brak** jest planu krajowego. Przez rząd jest opracowywana **Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju** i programy z zadaniami służącymi realizacji ponadlokalnych celów publicznych. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r. wprowadzono **wymóg** opracowywania planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego dla terenów przeznaczonych **pod inwestycje celu publicznego**. Na szczeblu krajowym odbywa się przygotowywanie, opracowywanie ustaw, aktów prawnych, zmian, korekt, które są następnie kierowane do Parlamentu.

Spółeczeństwo nie bierze udziału

PRZESTRZENNE PLANOWANIE WOJEWÓDZKIE (REGIONALNE)

Obejmuje obszar województwa wg podziału administracyjnego. Administracja samorządowa opracowuje programy strategii województwa, określa zasady struktury przestrzennej, opracowuje programy wojewódzkie. **Konieczne są** uzgodnienia z wojewodą względem zadań rządowych. Na tym szczeblu jest opracowywany

PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO WOJEWÓDZTWA

Spółeczeństwo składa **wnioski** do planu wojewódzkiego; **uspołecznienie** tego szczebla planowania przestrzennego mocą najnowszej ustawy. Opracowywane są także wojewódzkie programy z zadaniami służącymi realizacji ponadlokalnych celów publicznych. Dla **obszaru metropolitalnego** uchwała się plan zagospodarowania tego obszaru, jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa

PRZESTRZENNE PLANOWANIE MIEJSCOWE – GMINNE

Jest to **podstawowe ogniwo systemu planowania** przestrzennego. Gmina jest samodzielnym podmiotem, posiadającym osobowość prawną, suwerenność, samodzielność planistyczną, władztwo planistyczne. Mieszkańcy gminy tworzą wspólnotę samorządową. **Konsultacje społeczne**

STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

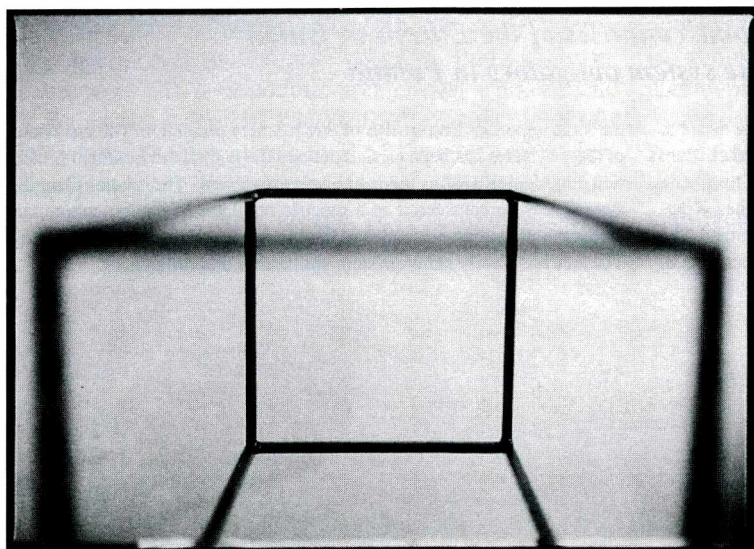
Studium jest podstawą określenia polityki przestrzennej gminy. Jest aktem polityki jej rozwoju przestrzenno-gospodarczego. To rodzaj planu bardzo uogólnionego, uwzględniającego zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz ustalenia strategii rozwoju gminy. Opracowywane jest dla obszaru w granicach administracyjnych gminy. Jako plan-program studium powinno być podstawą do sporządzenia projektu planu miejscowego. Można je określić jako przyszłościową filozofię rozwoju przestrzenno-gospodarczego gminy. **Nie jest aktem prawa miejscowego**, czyli nie stanowi podstawy do rozszczeń. Jest aktem prawnym powszechnie wiążącym. Projekt studium wyłożony jest do publicznego wglądu. Składane **wnioski** do projektu – **uspołecznienie** studium. Do lipca 2004 r. wszystkie gminy ustawowo musiały sporządzić studium, jeżeli go nie miały

MIEJSCOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Plan ten zgodnie z najnowszą ustawą **nie musi być** sporządzany dla całej gminy. Jest to **akt prawa miejscowego**, powszechnie obowiązujący. Ujmuje przeznaczenie terenów, granice, zasady zagospodarowania terenów, zasady obsługi infrastruktury technicznej, warunki lokalne, zasady i standardy zabudowy i urządzania terenu. Obowiązuje **wymóg** opracowywania planu miejscowego dla terenów przeznaczonych **pod inwestycje celu publicznego**. Sporządza się **prognozę skutków finansowych** uchwalenia planu miejscowego. **Konsultacje społeczne**. **Możliwe są uwagi** społeczeństwa do projektu planu miejscowego – **uspołecznienie**. Wylimitowano możliwość wnoszenia protestów i zarzutów

PRZESTRZENNE PLANOWANIE SPECJALISTYCZNE (SEKTOROWE)

Obejmuje programy realizacji celów publicznych: programy samorządowe (wojewódzkie) i rządowe (centralne). Jest to planowanie uzupełniające, niezależne od planowania lokalnego



Jerzy Olek
Bezwymiar iluzji