

Rozdział 4

SYSTEMY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W WYBRANYCH PAŃSTWACH EUROPEJSKICH. PRZEGLĄD ROZWIĄZAŃ

Wprowadzenie

W poprzednim rozdziale przedstawiono zakres możliwych zróżnicowań występujących przy porównywaniu konkretnych rozwiązań w systemach planowania przestrzennego. Powyższe (tak jak wskazano) nie przekreśla jednak zasadności omawiania regulacji występujących w poszczególnych krajach. Wręcz przeciwnie, należy to uznać za bardzo potrzebne, oczywiście przy zachowaniu pewnej metodologicznej ostrożności.

W związku z tym, w prezentowanym rozdziale odwołano się do konkretnych przypadków rozwiązań z zakresu planowania przestrzennego. Celowo są one zróżnicowane i obejmują różne kraje europejskie. W pierwszym rozdziale (przygotowanym przez I. Zachariasza) naświetlono podstawowe zasady dotyczące systemów planowania przestrzennego Anglii, Danii, Francji i Republiki Federalnej Niemiec. Kolejny rozdział (J. Szlachetko) obejmuje stanowiące częsty punkt odniesienia w dyskusji urbanistycznej opis ustroju metropolitalnego Londynu, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań dotyczących planowania przestrzennego. W trzecim rozdziale (M. Nowaka) przedstawiono wybrane zagadnienia dotyczące planów zagospodarowania przestrzennego w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. W podsumowaniu syntetycznie odniesiono się do przedstawionych zagadnień, podejmując próbę pogłębienia dyskusji na temat zróżnicowań systemów planistycznych i sposobu ich uwzględniania w polskiej dyskusji. Podkreślenia wymaga specjalna formuła rozdziału. Podstawą dla każdego z trzech wymienionych rozdziałów była inna publikacja. W każdym z nich można znaleźć pogłębione odwołania do poszczególnych publikacji. Można to potraktować jako swoiste raporty z badań (tym uzasadniona jest również ich ograniczona formuła, odsyłająca w szczególności do głównych publikacji), których dodatkowym walorem jest wspólne, porównawcze ujęcie.

1. Analiza wybranych systemów planowania przestrzennego w Europie Zachodniej Anglia – Dania – Francja – RFN

Rozdział opiera się na materiale zgromadzonym w trakcie realizacji projektu: *Nowy model urbanizacji w Polsce – praktyczne wdrożenie zasad odpowiedzialnej urbanizacji oraz miasta zwartego (NEWURBPACT)*, który był prowadzony od 2019 r. przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Uczelnię Łazarskiego oraz Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej w ramach strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych *Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków (GOSPOSTRATEG)*. W badaniach tych, m.in. analizowano prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego: Anglii, Danii, Francji i RFN, w zakresie: (1) zasad ogólnych planowania i zagospodarowania przestrzennego, (2) opłat adiacencjnych, (3) systemu planów zagospodarowania przestrzennego, w tym w szczególności aktów planowania miejscowego, (4) przepisów dotyczących partycypacji społecznej w każdym z tych wskazanych państw².

Przeprowadzone badania wskazały, że w systemie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego każdego z ww. państw, istnieją rozbudowane przepisy dotyczące zasad ogólnych planowania i zagospodarowania przestrzennego, które stanowią wzorce kontroli sądowej ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego, zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym lub centralnym. Zasady te tworzą wymóg wykorzystywania w celach budowlanych przestrzeni już zabudowanych, przed otwieraniem terenów wolnych pod inwestycje budowlane, tym samym wprowadzają priorytet rewitalizacji i sanacji przestrzeni. I tak:

- W Anglii *Ustawa o planowaniu miast i wsi (Town and Country Planning Act)* nie formułuje wprost zasad czy wytycznych polityki przestrzennej, ale znajdują się one w Krajowych Wytycznych Polityki Przestrzennej (NPPF), wprowadzając m. in. ograniczoną swobodę zagospodarowania terenu, uznaniowość decyzji planistycznych (*plan-led system*) oraz zasady wywodzące się z koncepcji miast ogrodów.
- W Danii *Ustawa o planowaniu (Lov om planlægning)* wprowadza: (1) cele planowania przestrzennego, jak i (2) zasady zagospodarowania (a) wybrzeża morskiego, (b) Wielkiej Kopenhagi, (c) sieci sklepów detalicznych w przestrzeni.
- We Francji w *Kodeksie urbanistycznym (Code de l'urbanisme)* przyjęto regułę ograniczonej zdatowności terenów do celów budowlanych (realizacji zabudowy na obszarach już zabudowanych), przy ściśle limitowanej możliwości zabudowy poza obszarami zabudowanymi (np. wprowadzono zakaz zabudowy wzdłuż głównych dróg), ponadto *Krajowe Uregulowania Urbanistyczne (Règlement*

² Chodzi zarówno o cechach obecnych terenów, jak i ich przydatności do przyjęcia nowego zagospodarowania o różnorodnym charakterze.

national d'urbanisme), uzupełniają katalog zasad, rozbudowując regułę ograniczonej zdatności terenów do celów budowlanych.

- W RFN federalne *Prawo porządku przestrzennego (Raumordnungsrecht)* wprowadza podstawowe zasady (*Grundsätze*) i cele (*Ziele der Raumordnung*) porządku przestrzennego, zobowiązując do budowlanego wykorzystania terenów już zabudowanych przed otwieraniem terenów wolnych pod zabudowę, a reguła ta znajduje także odzwierciedlenie i rozwinięcie w prawie planowania lokalnego, którego regulacje zawarte są w *Kodeksie budowlanym (Baugesetzbuch)* w postaci celów planowania zabudowy (*Ziele der Bauleitplanung*).

Analizowane systemy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego państw europejskich wprowadzają także zasadę finansowania kosztów budowy infrastruktury osiedleńczej przed podmioty odnoszące korzyści z przekształcenia terenów niezabudowanych w zabudowane w postaci opłat adiacenckich (infrastrukturalnych), które naliczane są od faktycznych kosztów budowy tej infrastruktury. System opłat adiacenckich, zapobiegający spekulacji gruntami na cele budowlane, uzupełniany jest także o rozwiązania pozwalające na umowne kształtowanie kosztów finansowania inwestycji infrastrukturalnych przy realizacji skomplikowanych projektów budowlanych lub, jak w przypadku Anglii, instrumenty nakazowe.

- W Anglii wykorzystuje się dwa podstawowe instrumenty zapewnienia finansowania kosztów infrastruktury przez podmioty prywatne odnoszące korzyści z przekształceń terenów na cele budowlane, tj. wspólnotową opłatę infrastrukturalną (*Community Infrastructure Levy*) i zobowiązania planistyczne (*Planning obligations*), nakładane na inwestora w związku z kosztami generowanymi przez przedsięwzięcie budowlane.
- W Danii istnieje system opłat lokalnych (na realizację dróg, wodociągów i kanalizacji, sieci energetycznych) oraz możliwość zawierania umów dotyczących rozwoju infrastruktury (*Udbygningsaftaler om infrastruktur*), warunkujących przeprowadzenie inwestycji.
- We Francji występuje cały system opłat adiacenckich: (1) opłaty ogólne – partycypacja w obszarach wspólnego zagospodarowania (ZAC) oraz (2) partycypacja w ramach miejskiego projektu partnerskiego (PUP), a także opłaty zindywidualizowane – partycypacja w szczególnym obiekcie wyposażenia publicznego (PEPE) oraz opłata za wykonanie infrastruktury własnej (REP).
- W RFN prawo planowania lokalnego wprowadza opłatę adiacencką (*Erschließungsbeitrag*), naliczaną odnośnie do budowy wskazanej w Kodeksie budowlanym rodzaju infrastruktury, jak i możliwość zawierania porozumień urbanistycznych (*städtebauliche Verträge*) w przypadku złożonych projektów budowlanych.

Systemy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego badanych państw mają spójny system aktów planowania ogólnego, zarówno na poziomie lokalnym, jak i ponadlokalnym, które koordynują planowanie specjalistyczne, podejmowane w odrębnych aktach prawnych (przesądżające lokalizację elementów infrastruktury osiedleńczej lub ochronę określonych terenów. Na poziomie lokalnym władztwo planistyczne wykonywane jest w postaci dwóch planów, ogólnego dla całej gminy (będącego aktem

wiążącym tylko władze publiczne), jak i planu, na podstawie którego realizowana jest zabudowa – nieco odmiennie wygląda system planów w Anglii, ze względu na możliwość odstępstwa od planu w procedurze wydawania pozwolenia planistycznego (*planning permission*).

- W Anglii podstawą spójnej polityki przestrzennej jest plan miejscowy (*local plan*), a wspólnoty mieszkańców mogą przyjmować plany sąsiedzkie (*neighbourhood plan*) – istnieją także rozbudowane specjalistyczne instrumenty planistyczne, jak np. korporacje zagospodarowania miejskiego.
- W Danii podstawą polityki przestrzennej jest plan komunalny (*Kommuneplan*), stanowiący m.in. podstawę sporządzenia planu miejscowego (*Lokalplan*), ale także pozwalający na odmowę wydawania zgód na przebudowę budynków, poza obszarami miast przeznaczonymi do zabudowy.
- We Francji istnieją dwa rodzaje aktów planistycznych, stosowane w zależności od wielkości gminy i jej zagospodarowania – miejscowy plan urbanistyczny (PLU)/ mapa gminna, które to w celach koordynacji przedsięwzięć planistycznych mogą być uzupełniane o plan spójności terytorialnej (SCOT).
- W RFN system aktów planowania lokalnego składa się z planu użytkowania terenów (*Flächennutzungsplan*), planu o charakterze strefowym oraz sporządzanych na jego podstawie planów zabudowy (*Bebauungspläne*), przy czym możliwe jest wydanie pozwolenia na budowę na obszarze intensywnej zabudowy, na zasadzie odbudowy, budynku, jego przebudowy czy uzupełnienia zabudowy.

Akty planowania przestrzennego w badanych państwach powstają w procedurze umożliwiającej szeroki udział podmiotów prywatnych, a ich udział traktowany jest jako realizacji, publicznych i prywatnych, praw podmiotowych. Realizacja tych praw gwarantowana jest koniecznością proporcjonalnego działania władz publicznych, przy określaniu zasad zagospodarowania przestrzeni. W tym celu kraje te wprowadziły szczególne rozwiązania pozwalające na skuteczną ochronę praw podmiotowych w procesie planistycznym. W Anglii funkcjonuje np. w prawie zwyczajowym „obowiązek uczciwości proceduralnej” (*duty of procedural fairness*), nakazujący wyważać interesy sporne. W Danii istnieje, podobnie jak w Polsce, możliwość składania uwag i wniosków, których nieuwzględnienie stanowić może podstawę skargi na plan do Rady Odwoławczej ds. Ochrony Środowiska i Przyrody. We Francji obowiązkowo dokonuje się z uczestnikami procesu uzgodnień (*concertation*) i badania opinii publicznej (*enquête publique*), a w RFN silnie rozbudowane są procesowe zasady wyważania interesów (*Abwägungsgebot*).

Przedstawione instrumenty pozwalają – w systemach badanych państw – na minimalizowanie ułomnego zagospodarowania przestrzeni oraz hamują dość skutecznie procesy rozlewania się miast. Polskie prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego we wskazanych zakresach wymaga dość głębokich zmian, tak aby można było dzięki nim sprawnie sterować procesami zabudowy i zapobiegać niepożądanym zjawiskom w przestrzeni.

2. Greater London Authority. Pozycja ustrojowa i funkcjonalna samorządu metropolitalnego ze szczególnym uwzględnieniem planowania przestrzennego³

Wielkim, dziejowym wręcz wyzwaniem stojącym przed władzami publicznymi Rzeczypospolitej Polskiej jest tzw. reforma metropolitalna. Prawodawca powinien – po dekadach zaniechań i zaniedbań – zmierzyć się z problematyką systemu zarządzania największymi miastami i ich obszarami funkcjonalnymi, zwanymi dalej łącznie: „metropoliami”. Nie wdając się w analizy historyczne czy historycznoprawne, w samej Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej, czyli w ciągu ostatnich 33 lat, opracowanych zostało kilkadziesiąt projektów ustaw metropolitalnych – systemowych lub fragmentarycznych [Szlachetko 2022], z których znaczna część zakończyła swój byt prawny na I sejmowym czytaniu. „Kłątwa I czytania” ciąży nad metropolitalnymi inicjatywami legislacyjnymi. Jedynie dwie z nich zakończyły się pozytywnym rezultatem (jeżeli za pozytywny rezultat uzna się fakt uchwalenia ustawy przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej). Pierwsza z nich to *ustawa z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych*⁴ – po kilkunastu miesiącach bezskutecznego obowiązywania została derogowana⁵. Druga z nich to *ustawa z 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim*⁶ – obowiązująca i przez władzę publiczną stosowana, stanowiąca podstawę do organizacji i funkcjonowania pierwszego związku metropolitalnego, nazywającego się Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią. Ten – jak by się mogło wydawać pilotaż – przeszedł pozytywnie ewaluację⁷ i powinien skłonić władzę do dalszych reform.

Należy zatem podkreślić, że tzw. kwestia metropolitalna po dzisiaj pozostaje – w ujęciu systemowym – nierozwiązana i w bliższej czy dalszej przyszłości władza publiczna będzie musiała się z nią zmierzyć. Jest to silnie uzasadnione argumentami natury prawnej, a przede wszystkim pozaprawnej – prakseologicznej, finansowej, ekonomicznej⁸. Zależy od tego standard i jakość życia mieszkańców, a także sprawność

³ Wyniki badań znajdują się w publikacji: [Stańczyk, Zachariasz 2022].

⁴ Tekst opracowano na podstawie: [Szlachetko 2020].

⁵ Dz. U., poz. 1890.

⁶ Ustawa przez cały okres obowiązywania pozostawała „martwą” ze względu na brak przepisów wykonawczych. Rada Ministrów nie wydała stosownych rozporządzeń, delimitujących i kreuujących związku metropolitalne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

⁷ Dz. U., poz. 730.

⁸ Pomijając ewaluacje przeprowadzane przez uczelnie, think tanki, firmy konsultingowe, dwie ewaluacje mają charakter publiczny, gdyż były realizowane przez władzę publiczną lub na jej zlecenie. Wspomnieć należy o następujących dokumentach:

- [Szlachetko 2021];

- Informacja o wynikach kontroli: Utworzenie i funkcjonowanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, Katowice 2022; raport sporządziła Najwyższa Izba Kontroli.

funkcjonowania administracji samorządowej w takich domenach, jak: rozwój społeczno-ekonomiczny, planowanie przestrzenne, ochrona klimatu i środowiska (a w zasadzie przeciwdziałanie zmianom klimatu i degradacji środowiska) oraz transport (rozwój infrastruktury transportowej oraz organizacja transportu publicznego), o innych domenach nie wspominając.

W poszukiwaniu optymalnych rozwiązań ustrojowo-funkcjonalnych należy kierować się przede wszystkim zastanymi uwarunkowaniami. To one determinują ostateczny charakter i kształt regulacji prawnych. Jednak w dyskusji publicznej i pracach legislacyjnych, aby efekt był zadowalający, skonfrontować należy różne koncepcje, także te urzeczywistniane w innych państwach i systemach prawnych. Innymi słowy, rozwiązań legislacyjnych, a przynajmniej inspiracji, należy też szukać poza granicami kraju, tam gdzie się one od dekad albo i stuleci sprawdzają. Jednym z takich miejsc jest niewątpliwie stolica Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej – Greater London Authority.

Przed omówieniem pozycji i ustrojowej metropolii londyńskiej warto poczynić pewne zastrzeżenie i wskazać na brytyjski kontekst historyczny i ustrojowy. Brytyjski czy angielski samorząd lokalny (a może precyzyjniej zarząd lokalny)⁹ działa w zupełnie innych uwarunkowaniach niż kontynentalny, w tym polski. Tytułem egzemplifikacji powyższej tezy:

- naturalistyczna państwowa teoria powstania samorządu terytorialnego;
- konstytucja materialna vs. konstytucja formalna (za czym idzie wiele dalszych konsekwencji, np. w postaci konstytucyjnych gwarancji ustrojowych i finansowych dla wspólnot samorządowych) [Rajcy 2021];
- niecentralistyczny decentralistyczny model samorządu terytorialnego.

Pomimo to koncepcja oraz prawna regulacja Greater London Authority stanowi niezwykle ciekawe studium przypadku oraz niewyczerpywalne źródło informacji i inspiracji, także dla Rzeczypospolitej Polskiej.

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej liczy ok. 53 mln obywateli, z czego ponad 8 mln z nich żyje w stolicy. Londyn jest więc zdecydowaną dominantą. Nie może więc dziwić, że cechą brytyjskiego systemu zarządu lokalnego jest jego ustrojowa odrębność. Zdaniem R. Gawłowskiego: *Londyn, jako jedna z pierwszych metropolii europejskich, miała odrębne uregulowania prawne już w XIX wieku* [Gawłowski 2017]. Uzasadnień dla takiej decyzji było wiele, a jedną z nich jest niewątpliwie wielkość stolicy (tak powierzchnia, jak i populacja), stawiająca przed władzą zupełnie nowe wyzwania w zakresie zarządzania. W ciągu ostatnich dwóch stuleci ustrój metropolii londyńskiej – gruntownie – zmieniał się kilka razy. Najważniejsze dla jego charakteru i kształtu regulacje prawne to:

- Ustawa z 1888 r. o zarządzie lokalnym;
- Ustawa z 1888 r. o zarządzie Londynu;
- Ustawa z 31 lipca 1963 r. o zarządzie Londynu;
- Ustawa z 1985 r. o zarządzie lokalnym;

⁹ Istnieje silne ratio legis dla reformy metropolitalnej. Zob. więcej w rozdziale pt.: Uzasadnienie samorządu metropolitalnego, [w:] [Szlachetko 2020].

- *Ustawa z 1999 r. o Władzy Wielkiego Londynu;*
- *Ustawa z 2000 r. o zarządzie lokalnym;*
- *Ustawa z 2007 r. o Władzy Wielkiego Londynu.*

Reformę ustroju królewskiej metropolii – największą od XIX w. – przeprowadzono *ustawą z 31 lipca 1963 r. o zarządzie Londynu*. Ustawa utworzyła w metropolii dwa szczeble zarządu lokalnego: (1) Radę Wielkiego Londynu (*Greater London Council*) – funkcjonującą w takich domenach, jak planowanie strategiczne, mieszkalnictwo, transport, ochrona przeciwpożarowa i oświata, oraz (2) 32 rady dzielnic Londynu (*London borough councils*). Tworzyła także tzw. korporację City of London i inne instytucje (agencje i tzw. quangos). Samorząd londyński w przedstawionej formie przetrwał jedynie nieco ponad dwadzieścia lat. *Ustawą z 1985 r.* zlikwidowano Radę Wielkiego Londynu, w miejsce której nie wprowadzono innej struktury o metropolitalnym zasięgu i charakterze. W latach 1986-1999 metropolia londyńska nie miała więc „metropolitalnej” władzy i administracji, a jej dotychczasowe funkcje pełniły gminy (dzielnice) oraz organy administracji rządowej. Doszło więc do rzeczy niebywałej: *Jedno z największych miast na świecie nie miało własnej reprezentacji politycznej* [Gawłowski 2017]. Rząd Laburzystów, krytyczny wobec „reformy metropolitalnej” Konserwatystów, zdecydował się jednak, *ustawą z 1999 r. o Władzy Wielkiego Londynu*, restytuować zlikwidowane instytucje.

Doszło zatem do przywrócenia władz metropolitalnych Londynu pod postacią Greater London Authority (GLA). Ponownie powołano dwustopniowy zarząd lokalny: metropolitalny i dzielnicowy. Na czele samorządu metropolitalnego stanęły dwa organy: (1) Zgromadzenie (*Assembly*) i (2) Burmistrza (*Mayor*). Zdecydowano się na wzmocnienie legitymacji demokratycznej organów Wielkiego Londynu, poprzez mechanizm powszechnych i bezpośrednich wyborów. Wybór organu przedstawicielskiego jest zupełnie oczywisty, jednak wybór organu zarządzającego nie jest w Anglii rozwiązaniem powszechnym – równolegle funkcjonuje kilka modeli władzy wykonawczej w zarządach lokalnych. Pozycja Burmistrza Londynu jest silna. Według A. Szmytt: *Żaden inny polityk w Wielkiej Brytanii nie ma tak silnego mandatu. Odgrywa on znaczącą rolę nie tylko w Londynie, ale również na forum krajowym i międzynarodowym* [Szmytt 2001]. Zgromadzenie Londynu jest organem przedstawicielskim, kolegialnym, ale – funkcjonalnie – wyłącznie kontrolnym. Według A. Szmytt: *Zgromadzenie Londyńskie ani nie jest ciałem prawodawczym, ani nie kreuje polityki. Ma za zadanie kontrolować i „hamować” silnego, samodzielnego Burmistrza Londynu* [Szmytt 2001]. Zgromadzenie jest organem kolegialnym, składającym się z 25 członków (14 członków wybieranych jest w okręgach wyborczych, zaś 11 na obszarze całej metropolii). Do zadań Greater London Authority należałoby zaliczyć przede wszystkim:

- rozwój gospodarczy;
- planowanie przestrzenne – metropolia kształtuje i prowadzi politykę przestrzenną, w tym opracowuje strategię rozwoju przestrzennego, zapewnia zgodność planów lokalnych dzielnic ze strategią, a także kontroluje decyzje lokalizacyjne dotyczące niektórych terenów;
- transport;

- ochronę środowiska;
- opiekę zdrowotną;
- kulturę;
- sport;
- bezpieczeństwo publiczne.

Podkreślenia wymaga, że strategia rozwoju przestrzennego (*spatial development strategy*) to podstawowe narzędzie planistyczne Burmistrza Londynu. Za jego pomocą ustala się ogólne założenia polityki przestrzennej w zakresie rozwoju i użytkowania gruntów w Londynie. Ustalenia planistyczne wykraczają jednak dalece poza „tradycyjne” planowanie przestrzenne, gdyż dotyczą także: zrównoważonego rozwoju, rozwoju społeczno-ekonomicznego, transportu zbiorowego, mieszkalnictwa, ochrony środowiska, większych centrów handlowych i usługowych. Strategia rozwoju przestrzennego jest wiążąca dla organów dzielnic, odpowiadających za sporządzanie i uchwalanie planów lokalnych¹⁰.

Metropolia londyńska to także 32 dzielnice. Dzielnicę są dużymi populacyjnie jednostkami zarządu lokalnego (w większości populacja przekracza 200 000 osób). Poza tym są silnie zróżnicowane wewnętrznie. Do zadań *boroughs* należą m.in.:

- planowanie przestrzenne – sporządzają i uchwalają plany lokalne, uwzględniając strategię rozwoju przestrzennego Londynu; dzielnice są istotnie ograniczone w planowaniu przestrzennym miejsc strategicznych dla rozwoju metropolii oraz inwestycji wskazanych w strategii rozwoju przestrzennego;
- zarząd dróg lokalnych;
- mieszkalnictwo;
- zieleń miejska;
- opieka zdrowotna;
- pomoc społeczna;
- sport i rekreacja.

3. Wybrane problemy dotyczące planów zagospodarowania przestrzennego na szczeblu lokalnym w państwach Europy Środkowo-Wschodniej

Państwa Europy Środkowo-Wschodniej mają pod wieloma względami zbliżone systemy planowania przestrzennego. W ramach współpracy badawczej różnych ośrodków naukowych, porównano wybrane aspekty związane z planami zagospodarowania

¹⁰ Samorząd terytorialny w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej należałoby określać mianem „zarządu lokalnego” (local authorities/government) – takim terminem posługuje się zarówno prawo, jak i nauka prawa.

przestrzennego na szczeblu lokalnym¹¹. Autorzy reprezentujący każdy kraj wypełnili specjalnie przygotowane ankiety. Przy udzielaniu odpowiedzi opierali się na obowiązujących w ich państwie przepisach dotyczących planowania przestrzennego oraz literaturze przedmiotu. Wykorzystali również własną wiedzę i doświadczenie związane z planowaniem przestrzennym. Autorzy uwzględnili stan prawny – wrzesień 2021-styczeń 2022. Przed przygotowaniem ankiet uznano, że nie jest wystarczające samo porównanie przepisów dotyczących planowania przestrzennego, ale również związanej z nimi praktyki planistycznej. W związku z powyższym pytania w ankiecie w pierwszej rundzie dotyczyły m.in.:

- podstawowej charakterystyki planów zagospodarowania przestrzennego na szczeblu lokalnym w danym państwie, w tym określenia, ile jest ich rodzajów – jest to uzasadnione koniecznością określenia przełożenia treści konkretnych planów na praktykę planistyczną;

- określenia, czy plany zagospodarowania przestrzennego są wiążącymi przepisami, czy niewiązącymi instrukcjami – jest to element konieczny do uwzględnienia, m.in. z perspektywy wyodrębniania systemów opartych na prawie i systemów opartych na rozwoju.

Na cele prezentowanego opracowania przedstawiono kategoryzację planów zagospodarowania przestrzennego na szczeblu lokalnym oraz wskazano, które ze wskazanych planów należy uchylać obligatoryjnie. Jest to oczywiście jedna ze zdecydowanie większej liczby kwestii zbadanych i porównanych w ramach współpracy. Podkreślenia wymaga, że w trakcie prac porównawczych pojawiła się długa dyskusja na temat optymalnego sformułowania odnoszącego się do *planu zagospodarowania przestrzennego*. Uznano, że najbardziej adekwatne jest pojęcie *spatial plan*.

Tabela 1. Rodzaje lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego i obligatoryjność ich uchwalania

Państwo	Rodzaje planów zagospodarowania przestrzennego	Określenie, które plany należy uchylać obligatoryjnie
Białoruś	- ogólne; - szczegółowe; - specjalne;	Plany ogólne
Bułgaria	- ogólne; - szczegółowe;	Plany ogólne
Czechy	- ogólne - szczegółowe (tzw. regulacyjne);	Brak obowiązku uchwalania planów
Estonia	- ogólne (kompleksowe); - szczegółowe;	Plany ogólne. Plany szczegółowe obligatoryjne na obszarach gęsto zaludnionych

¹¹ Zob. więcej Szmyt [2001: 117].

Państwo	Rodzaje planów zagospodarowania przestrzennego	Określenie, które plany należy uchwalić obowiązkowo
Litwa	- ogólne; - szczegółowe;	Plany ogólne
Łotwa	- ogólne (terytorialne); - szczegółowe; - plany miejscowe;	Plany ogólne
Polska	- jeden rodzaj planu;	Brak obowiązku uchwalania planów
Rumunia	- ogólne (generalne); - strefowe; - miejscowe;	Plany ogólne
Słowacja	- ogólne (plan zagospodarowania przestrzennego gminy) - szczegółowe (plan zagospodarowania przestrzennego strefy);	Plany ogólne i szczegółowe obligatoryjne dla gmin liczących więcej niż 2 tys. mieszkańców
Ukraina	- ogólne (generalny); - szczegółowy;	Plany ogólne i plany szczegółowe
Węgry	- jeden rodzaj planu;	Plan obligatoryjny (jeden rodzaj)

Źródło: [Nowak *et al.* 2022].

W większości badanych państw występują dwa rodzaje lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego (tab. 1). W sześciu państwach plany zagospodarowania przestrzennego występują w dwóch rodzajach: planu ogólnego i planu szczegółowego (oczywiście przy zróżnicowanym ich ujęciu terminologicznym i zakresowym). W trzech państwach występują trzy rodzaje lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego, a w dwóch – jeden rodzaj. Wariant wyodrębnienia trzech rodzajów planów zagospodarowania przestrzennego bywa chaotyczny, zwłaszcza przy rozróżnianiu roli dwóch rodzajów planów niebędących planami ogólnymi (lub określając to inaczej, nieodgrywających roli planów ogólnych). Trzeba podkreślić przykład Ukrainy, która przed wybuchem wojny była w trakcie długiego procesu zmian. Z jednej strony wciąż obowiązywały plany generalne i szczegółowe. Jednocześnie uchwalane były nowe plany kompleksowe, których plany generalne i szczegółowe miałyby stanowić wyodrębnione fragmenty.

Plany zagospodarowania przestrzennego stanowią różne podstawy do realizacji inwestycji. Można wskazać, że w części państw (Białoruś, Czechy, Estonia, Litwa) istnieje możliwość realizacji inwestycji tylko na podstawie planów ogólnych. Zaakcentowania wymaga przypadek Estonii, w której plan szczegółowy może być tylko uchwalony na obszarach gęsto zaludnionych. Ciekawa, również w kontekście doświadczeń polskich, jest sytuacja w Bułgarii, w której (pomimo formalnego obowiązku) plany ogólne nie są wszędzie uchwalane i istnieje możliwość uchwalania planów szczegółowych dotyczących indywidualnych inwestycji. Należy to traktować jako swoiste obejś-

cie wymogów polityki przestrzennej. Na Litwie z kolei występuje możliwość stosowania zamiast planów, projektów zagospodarowania terenów (zatwierdzonych przez dyrektora administracji miejskiej). Możliwość realizacji inwestycji bez planów zagospodarowania przestrzennego występuje też na Słowacji i w Ukrainie. Na Słowacji odnosi się ona jednak do kluczowych inwestycji publicznych.

W grupie planów uznanych za ogólne, we wszystkich badanych państwach wyodrębniono trzy powtarzające się postanowienia:

- wyodrębnienie stref/funkcji terenu;
- określenie wytycznych infrastruktury technicznej;
- odniesienie do walorów środowiskowych i kulturowych terenu.

Pozostałe (poza ogólnymi) rodzaje planów zagospodarowania przestrzennego na szczeblu lokalnym są jeszcze bardziej wzajemnie zróżnicowane w poszczególnych krajach. Wspólnym ich zadaniem jest doprecyzowanie postanowień planów ogólnych. Polegać to może albo na określeniu szczegółowych parametrów zabudowy dla konkretnych terenów, jak też szczegółowych parametrów zabudowy dla określonych inwestycji. Czasem będzie to doprecyzowanie parametrów zawartych w planach ogólnych, czasem natomiast całościowe określenie tych parametrów (jeżeli w planach ogólnych nie są one zawarte).

Podsumowanie

Przeprowadzone badania skłaniają do kilku bardziej ogólnych refleksji. Należy odnotować zauważalną w państwach Europy Zachodniej tendencję związaną z priorytetowym wykorzystaniem przestrzeni zabudowanej. Określone w systemach planowania przestrzennego porządki (pomimo wzajemnego zróżnicowania), bardzo silnie ten kierunek akcentują. Bardziej szczegółowe rozwiązania planistyczne, zwłaszcza plany zagospodarowania przestrzennego, zapewne w zróżnicowanym zakresie mogą zagwarantować realizację wskazanego kierunku. Niemniej jednak postulowanie wskazanego rozwiązania – właśnie na szczeblu zasad ogólnych planowania i zagospodarowania przestrzennego, wydaje się bardzo istotne i potrzebne. W tym ujęciu dotychczasowe, obowiązujące przepisy związane z planowaniem przestrzennym w Polsce wydają się zbyt słabe i zbyt ogólne. Kontekst polski prowokuje do rozważenia jako potrzebnego, porównania trendu rozwojowego związanego z wdrażaniem wskazanych wytycznych do poszczególnych systemów. Kolejnym istotnym zagadnieniem jest planowanie przestrzenne na szczeblu metropolitalnym. Również w tym zakresie (jak zdiagnozowano powyżej) występują poważne bariery w polskim porządku prawnym. Przykład rozwiązań londyńskich jest jednak umiejętnym wdrożeniem zintegrowanego systemu planowania rozwoju. Zapewnia to zakres strategii rozwoju przestrzennego oraz sposób jej przełożenia na plany lokalne. Na tym tle można zastanawiać się, czy zintegrowane planowanie rozwoju nie sprawdzi się w największym stopniu właśnie na szczeblu

metropolitalnym, w systemach bardziej elastycznych niż restrykcyjnych planistycznie. W końcu podkreślenia wymaga, że w państwach Europy Środkowo-Wschodniej przeważają rozwiązania oparte na planach ogólnych (lub planach, które przynajmniej w znacznym zakresie odgrywają rolę planów ogólnych). Plany ogólne stanowią często samodzielną podstawę do realizacji inwestycji, będąc jednocześnie obligatoryjnym instrumentem planowania przestrzennego.

Z powołanych badań wynikają oczywiście zdecydowanie szersze wnioski. Niemniej jednak na cele tego opracowania należy szczególnie podkreślić wskazane trzy zagadnienia. Istotne wydaje się szczególnie to, że każde z nich (oparte na szczegółowej analizie innych systemów planowania przestrzennego) potwierdza słuszność konkretnej modyfikacji systemu planowania przestrzennego w Polsce. Dotyczy to zarówno pogłębienia zasad zagospodarowania terenów miejskich, wdrażania planowania na szczeblu metropolitalnym (stwarzającego również szansę pogłębienia zakresu integracji planowania rozwoju), a także powiązania polityki przestrzennej z instrumentami, jakimi są plany ogólne.