

Alexander Tölle

Polsko-Niemiecki Instytut Badawczy Europejskiego Uniwersytetu Viadrina we Frankfurcie nad Odrą oraz Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Collegium Polonicum w Słubicach, ul. Kościuszki 1, 69-100 Słubice; e-mail: atoelle@amu.edu.pl

**ZINTEGROWANE FORMY PLANOWANIA
I ZARZĄDZANIA ROZWOJEM LOKALNYM
A INSTRUMENTARIUM PLANISTYCZNE
SYSTEM POLSKI NA TLE SYSTEMU NIEMIECKIEGO**

Streszczenie: Wdrażanie form zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem lokalnym postrzegane jest dziś jako nieodzowna przesłanka pomyślnej polityki rozwoju. Wyrazem tego jest także wysoka ranga tych form w traktowaniu przez Unię Europejską rozwoju lokalnego. Niniejsza analiza stanowi ewaluację przystosowania polskiego systemu planowania zagospodarowania przestrzennego do wymagań zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem lokalnym poprzez przeciwstawienie polskiego systemu planistycznego systemowi niemieckiemu. Dotyczy ona kluczowych dla zintegrowanych form rozwoju lokalnego aspektów. Należą do nich: organizacja procesów planistycznych i partycypacyjnych, rola dokumentów planistycznych w zagospodarowaniu przestrzennym oraz dostępność operacyjnych narzędzi planistycznych. Znaczące różnice między systemami obu krajów skłaniają do wysunięcia tezy o małym poparciu form zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem lokalnym przez polski system planowania zagospodarowania przestrzennego nakierowanego wyłącznie na regulację inwestycji w przestrzeni.

Słowa kluczowe: system planowania przestrzennego, zintegrowane planowanie i zarządzanie rozwojem lokalnym, polityka przestrzenna, Polska, Niemcy.

**INTEGRATED FORMS OF PLANNING AND MANAGING
LOCAL DEVELOPMENT AND THE PLANNING TOOLKIT
THE CONTRAST BETWEEN THE POLISH AND THE GERMAN SYSTEM**

Abstract: Integrated forms of planning and managing local development are seen today as essential for implementing a successful development policy. This is emphasized by the high priority of these forms in EU local development approaches. In his analysis, the author contrasts the Polish and the German planning system in order to evaluate the compatibility of the Polish spatial planning system with the requirements of integrated local development planning and management. The analysis concerns the areas defined as having key importance for integrated form of local development, i.e. the organization of planning and participation processes, the role given to planning documents in spatial management, and the availability of operational planning tools. The identified major differences between the two systems lead to the assumption that the Polish planning system hardly sustains integrated forms of planning and managing local development, as it is solely oriented towards regulating spatial development schemes.

Keywords: spatial planning system, integrated local development, spatial policy, Poland, Germany.

Wprowadzenie

Rozwój lokalny, pojmowany jako kompleksowe kształtowanie „możliwie najlepszych warunków życia w lokalnym środowisku, względnie doskonalenie organizacji, struktury i funkcjonowania lokalnego terytorialnego systemu społecznego” (Parysek 2001, s. 46), jest nieodzowną częścią działań samorządów gmin i miast. Wspólnym mianownikiem różnych podejść do definicji rozwoju lokalnego bądź regionalnego jest fakt, że jest on „wynikiem pozytywnych zmian wzrostu ilościowego i postępu jakościowego w systemach gospodarczych, społecznych i przyrodniczych” (Markowski 2008, s. 13; por. także Parysek 2001; Strahl 2006). To balansowanie aspektów ilościowych i jakościowych – przy jednoczesnym odejściu od rozumienia rozwoju jako wzrostu – wpisuje się w koncepcję rozwoju zrównoważonego i może być określone jako zaspokajanie potrzeb społecznych, jednak „z uniknięciem niepodtrzymywalnego popytu na lokalne (...) zasoby” (Mierzejewska 2008, s. 55). Do tych zasobów należy w sposób szczególny ziemia jako nieodnawialne dobro naturalne. Przestrzeń jest zatem „istotną składową gospodarki regionalnej i lokalnej” (Borsa 2008, s. 174), a polityka przestrzenna – wpływająca na kształtowanie terytorialnego systemu społeczno-ekonomicznego – integralną częścią polityki rozwoju lokalnego (Potoczek, Stępień 2008). Instrumenty planistyczne są zaś narzędziami kluczowymi dla osiągnięcia definiowanych celów tejże polityki, a ich skuteczność i spójność w danym kontekście społeczno-ekonomicznym i polityczno-administracyjnym decydują o możliwości odpowiedniego zagospodarowania przestrzennego określonych terytoriów (Parysek 2007; Gorzym-Wilkowski 2006). Planowanie przestrzenne, zwłaszcza w odniesieniu do zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem lokalnym, odgrywa „rolę strategicznego instrumentu osiągnięcia celów polityki rozwoju” (Markowski 2011, s. 25).

Pojęcie „zintegrowane planowanie” (bądź „zintegrowane zarządzanie”) nie jest w sposób jednoznaczny zdefiniowane, jednak w dzisiejszej polityce terytorialnej jest ono terminem powszechnie używanym. Do podstawowych wspólnych cech związanych z różnymi podejściami zintegrowanymi do planowania i zarządzania rozwojem miast, gmin i regionów należy zaliczyć integrację horyzontalną różnych wydziałów i jednostek w danej jednostce terytorialnej, integrację wertykalną różnych poziomów administracji samorządowej oraz integrację jednostek poza granicami jednostki samorządowej (odnosi się to do szczebla lokalnego, regionalnego i krajowego). Do tego dochodzi również włączenie społeczeństwa lokalnego bądź regionalnego w procesy decyzyjne. Te aspekty – określone przez niektórych autorów mianem zintegrowanego *governance* jako wyższej formy zarządzania – łączą się w celu osiągnięcia zbalansowanego bądź też zrównoważonego rozwoju (por. Ledo 2000; Schwedler 2011). Podkreśla to ścisły związek podejść zdefiniowanych jako zintegrowane z koncepcją zrównoważonego rozwoju, czyli jednocześnie konieczność rozszerzenia perspektywy ilościowej o perspektywę jakościową w gospodarce przestrzennej. Warunkiem zrównoważonego rozwoju lokalnego „jest współzależność i integralność rozwoju w długim okresie wszystkich trzech podsystemów, tj. gospodarczego, społecznego i przy-

rodniczego, mającego swój materialny wyraz w określonym użytkowaniu i zagospodarowaniu przestrzeni geograficznej” (Markowski 2008, s. 14). Określenie zintegrowanego planowania – z perspektywy Unii Europejskiej – wynika z definicji podanych w ramach programów unijnych, jak np. JESSICA. W ramach tego programu wymagane jest opracowanie tzw. zintegrowanych planów zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Są to plany obejmujące

system wzajemnie powiązanych działań, mający na celu trwale usprawnienia gospodarczych, fizycznych, społecznych i środowiskowych warunków (...). Kluczową rolę w tym procesie odgrywa „integracja” (...). Należy dążyć do takich synergii pomiędzy składnikami planu, żeby wpływ wywierany przez plan jako całość był większy niż suma jego indywidualnych składników realizowanych oddzielnie (Europejski Bank Inwestycyjny 2008, s. 2).

Za takim podejściem kryje się konieczność optymalizacji działalności na szczeblu samorządowym poprzez skierowanie inwestycji na wybrane obszary z dużym potencjałem rozwojowym. Niezbędnie trzeba również – jak to określa Karta Lipska uchwalona w 2007 r. przez ministrów do spraw rozwoju przestrzennego i rozwoju miast wszystkich ówczesnych krajów Unii Europejskiej – tworzyć

narzędzia planowania ukierunkowane na proces wdrażania, [które powinny] być koordynowane na poziomie lokalnym i miejskim oraz angażować obywateli i innych partnerów, którzy mogą wnieść znaczny wkład w kształtowanie przyszłej jakości każdego obszaru w wymiarze gospodarczym, społecznym, kulturalnym i ekologicznym (*Karta Lipska...* 2007, s. 3).

Paradygmaty określane mianem zintegrowanego planowania zrównoważonego rozwoju łączą się ze zmienionym pojmowaniem tego, czym jest rozwój lokalny, czyli rozwój miast i gmin. Odchodzi się od rozumienia rozwoju jako zmian, które występują (i które trzeba antycypować oraz którymi trzeba kierować), na rzecz rozumienia tego rozwoju w znaczeniu celowym, czyli rozwijania czegoś. W konsekwencji planowanie rozwoju miast i gmin pojmowane jest obecnie raczej jako planowanie nakierowane na aktywne rozwijanie jednostki terytorialnej, a mniej jako reakcja na oczekiwany (lub spodziewany) rozwój. Przy tym rola samorządu w definiowaniu celów polityki przestrzennej nie ogranicza się już do tworzenia odpowiednich ram regulujących, lecz polega na budowaniu korzystnych warunków realizacyjnych w ramach partnerstw i programów – czyli w strukturach kooperacyjnych i komunikacyjnych (Billert 2007). Z takim rozumieniem planowania przestrzennego wiąże się ściśle integracja aktorów publicznych i prywatnych w procesach rozwoju, a co za tym idzie – wysoki stopień uspołecznienia procesów planistycznych. Kryje się za tym fakt, że sam rozwój lokalny „jest procesem społecznym, polega bowiem na aktywności społeczności lokalnej (...)” (Parysek 2001, s. 49). Podstawą planowania zagospodarowania przestrzennego przez samorządy lokalne jest obowiązujący system planowania przestrzennego, który to decyduje w znaczącym stopniu o możliwości wdrażania form zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem lokalnym. Z perspektywy systemowej rozwój przestrzenny składa się nie tylko z polityki przestrzennej, ustalającej cele i środki kształtowania zagospodarowania przestrzeni, oraz

z planowania przestrzennego, wspierającego politykę przestrzenną i regulującego podejmowanie odpowiednich decyzji, ale także z mechanizmu „podejmowania decyzji przestrzennych wraz z instrumentami ich realizacji” (Borsa 2008, s. 177). Przy tym zgodność decyzji przestrzennych z polityką przestrzenną „stanowi o jej skuteczności” (ibidem).

W tym kontekście niniejsza analiza będzie stanowić ewaluację przystosowania polskiego systemu planowania zagospodarowania przestrzennego do wymagań zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem miast i gmin w wyżej omówionym rozumieniu. Wybraną metodą jest analiza porównawcza polskiego systemu, funkcjonującego – jak w przypadku wielu krajów, które wstąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r. – w obecnej formie dopiero od dekady, i innego, długo istniejącego, a jednocześnie sprawdzonego systemu w wybranym kraju staro-unijnym. Przy czym wybór systemu planistycznego w Niemczech jako punktu odniesienia wynika w tym przypadku z dwóch powodów. Po pierwsze, jest to bez wątpienia jeden z najbardziej rozwiniętych krajowych systemów planistycznych w Europie. Po drugie, jest to jedyny system w starej Unii, do którego polski system musi się bezpośrednio odnosić w kontekście rozwoju obszaru wzdłuż granicy polsko-niemieckiej. Fakt ten nie tylko jest dostrzegany w różnych zestawieniach porównawczych polskiego i niemieckiego systemu (por. np. pozycję Ebert et al. 2012, która stanowi zresztą w niniejszym artykule podstawę części opisowej tychże systemów), ale także wynikają z niego różne problemy współpracy transgranicznej, biorące się z niektórych sprzeczności pomiędzy oboma systemami (por. Tölle 2013). Wskazać można na zasadnicze rozbieżności między tymi dwoma systemami, które nie wynikają już tylko z różnego stopnia ich dojrzałości (ryc. 1) i różnic w strukturze państw. Widoczne są raczej różnice, które dotyczą rozumienia celów, zadań i istoty planowania przestrzennego, co skutkuje odnośnie do możliwości wdrażania zintegrowanego planowania w Polsce. Wychodząc

Polska	Niemcy
Podstawa prawna struktur administracji samorządowej	
Ustawa o samorządzie terytorialnym z 1990 r. i ustawy reformy struktur administracji samorządowej z 1998 r.	Ustawa zasadnicza Niemiec z 1949 r.
Podstawa prawna planowania przestrzennego na poziomie krajowym i regionalnym	
Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r., zastępująca Ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.	Ustawa o porządku przestrzennym z 1965 r.
Podstawa prawna planowania przestrzennego na poziomie lokalnym	
Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r., zastępująca Ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.	Kodeks budowlany z 1986 r., łączący Federalną ustawę budowlaną z 1960 r. i Ustawę o wsparciu urbanistycznym z 1971 r.

Ryc. 1. Podstawa prawna dzisiejszego systemu planowania zagospodarowania przestrzennego w Polsce i w Niemczech

Źródło: opracowanie własne.

od zestawienia podstawowej terminologii związanej z powyższym zagadnieniem w Polsce i w Niemczech, niniejsze opracowanie definiuje te różnice w obu systemach w odniesieniu do trzech kluczowych aspektów. Należą do nich: organizacja procesów planistycznych i partycypacyjnych, przewidywana rola dokumentów planistycznych w zagospodarowaniu przestrzennym oraz operacyjne narzędzia planistyczne.

Gospodarka przestrzenna a rozwój przestrzenny – sugestywne pojęcia

Na różnice w rozumieniu istoty planowania przestrzennego wskazuje już samo nazewnictwo przyjęte w polskim i niemieckim środowisku naukowców i planistów. Pojęciem nadrzędnym w Polsce jest „gospodarka przestrzenna”, rozumiana jako „działalność organizująca przestrzennie terytorialne systemy społeczne oraz kształtowanie przestrzennej organizacji, struktury i funkcjonowania terytorialnych systemów społecznych” (Parysek 2007, s. 107). Jej rozumienie jako działalności twórczej jest rezultatem pewnego procesu ewolucyjnego. Pierwotnie gospodarka przestrzenna była uważana za „teorię ekonomii wzbogaconą o wątki przestrzenne” (ibidem, s. 17), dzisiaj jednak dominuje jej rozpatrywanie w ujęciu przestrzennym. To zakorzenienie o charakterze ekonomiczno-naukowym widoczne jest poprzez fakt, że w definicji pojęcia dalej występuje podział na gospodarkę przestrzenną jako działalność praktyczną i na naukę zajmującą się jej wynikami, czyli stanem zagospodarowania przestrzennego danego terytorium (Chojnicki 1999; Dębski 2001). Pojęcie zagospodarowania przestrzennego – obecnie w tytułach wszystkich prawnie definiowanych dokumentów planistycznych w Polsce od szczebla krajowego do gminnego – rozumiane jest zatem jako rezultat prowadzenia gospodarki przestrzennej. Jest to definicja, która już z perspektywy historycznej – jak pokazuje L. Kupiec (2002, s. 14) – „utożsamia się z zainwestowaniem”. Chodzi więc o rozmieszczenie inwestycji na określonym terytorium według zasad kształtowania ładu przestrzennego, czyli – według Z. Chojnickiego (1999, s. 386) – „przestrzenno-ekologicznego ładu systemu gospodarczego”. Zagospodarowanie przestrzenne jest efektem planowania tegoż zagospodarowania, planowanie przestrzenne zaś – jedynie „jednym z podstawowych i początkowych etapów gospodarki przestrzennej” (Parysek 2007, s. 107). Można więc wnioskować, że polski system planistyczny charakteryzuje się pod względem terminologicznym szczególnie ścisłym powiązaniem planowania przestrzennego z rozwojem gospodarczym w rozumieniu wzrostu i inwestycji, czyli spożytkowania i wykorzystania terenów w tym celu. Jest to widoczne zwłaszcza z perspektywy niemieckiego systemu planistycznego. W Niemczech, gdzie gospodarka przestrzenna (niem. *Raumwirtschaft*) pojmowana jest wyłącznie jako przestrzenno-wymiarowa teoria ekonomii (por. Krieger-Boden 2005), pojęciem nadrzędnym jest planowanie przestrzenne (niem. *Raumplanung*) lub – rzadziej – planowanie miast i regionów (niem. *Stadt- und Regionalplanung*). Stosuje się także, jako synonim, pojęcie rozwoju przestrzennego (niem. *Raumentwicklung*), które podkreśla aspekt kształtowania (rozwijania) oraz dynamiczny charakter działań, zmierzających do realizacji określonych celów (Ritter 1998; Fürst 2010;

Scholich 2010). Widoczne jest to w większym wykorzystaniu tego pojęcia w podejściu do zrozumienia planowania rozwoju miast i gmin w znaczeniu działania, które ma zadanie określić, jak dynamicznie należy rozwijać jednostkę terytorialną. Są to pojęcia ściśle związane z czynnością uzgadniania interesów jako zasadniczego etapu projektowania celem stworzenia zrównoważonych warunków życiowych i wyrównania przestrzennych konfliktów użytkowania. W konsekwencji rozwój gospodarczy i inwestycje nie są dominującym motywem działań planistycznych. Chodzi tu bardziej o taki rozwój przestrzenny, który ukierunkowany jest na harmonizowanie funkcji ekonomicznych, ekologicznych i społecznych, poprzez tzw. wyważanie interesów (niem. *Abwägung der Belange*). Obowiązek przeprowadzenia wyważania interesów – obejmujący trzystopniową procedurę (zebranie i określenie interesów, ich ocena oraz ich wyważenie) – jest głównym nakazem prawnym w niemieckim systemie planistycznym (Peine 1998).

Okazuje się zatem, że planowanie przestrzenne w Polsce i w Niemczech to działania opierające się na różnych sposobach pojmowania rozwoju. Punktem ciężkości w Polsce jest rozwój w znaczeniu zagospodarowania określonego terytorium, czyli inaczej mówiąc uregulowania, jak to terytorium ma się rozwijać drogą przygotowania inwestycji. Zaś w Niemczech chodzi o rozwój w znaczeniu aktywnego rozwijania określonego terytorium drogą balansowania różnych interesów i aspektów społecznych, ekonomicznych i środowiskowych. Bez wątplenia niemiecki system – z punktu widzenia terminologii – bardziej niż polski wpisuje się w definicję zintegrowanego planowania rozwoju miast i gmin.

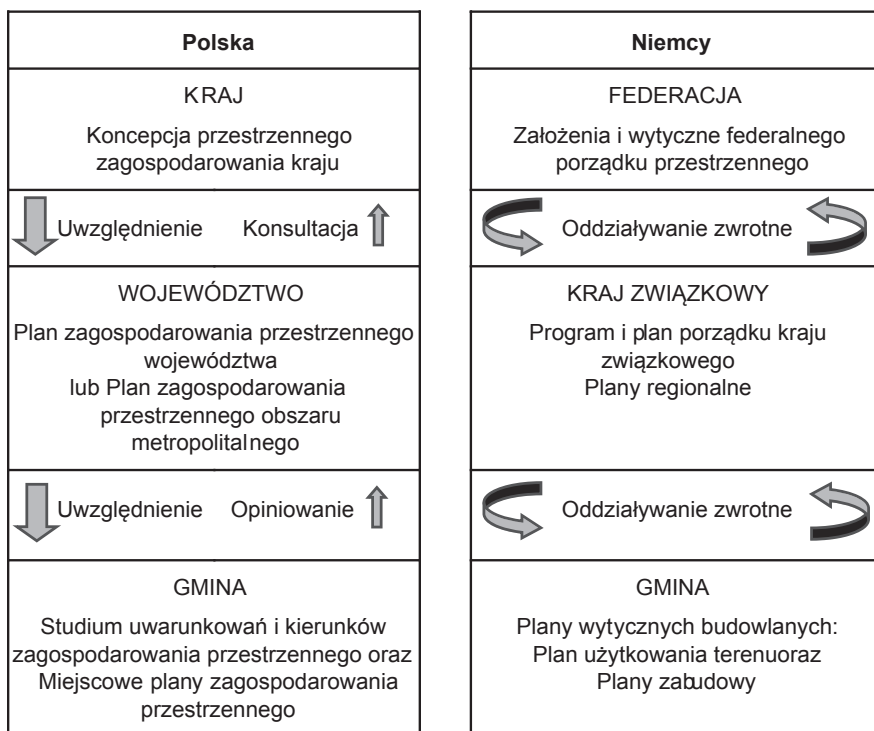
Struktury planistyczne

Różnice w terminologii i rozumieniu pojęć mogą się na pierwszy rzut oka wydać mało istotne – przecież także w polskich planach zagospodarowania przestrzennego chodzi o harmonizację różnych interesów, a w niemieckich dokumentach planistycznych o umożliwienie inwestycji. Ponadto oba systemy podporządkowują się deklaratywnie celowi zrównoważonego rozwoju. Poniższa analiza trzech aspektów kluczowych dla zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem miast (organizacja procesów planistycznych i partycypacyjnych, wpływ dokumentów planistycznych na zagospodarowanie przestrzenne oraz operacyjne narzędzia planistyczne) wskazuje jednak na dalekosiężne konsekwencje, odzwierciedlające te odmienne podejścia.

Procesy planistyczne i partycypacyjne

W związku z pojmowaniem integracji horyzontalnej i wertykalnej jako nieodzownych składników zintegrowanych sposobów podejścia do planowania i zarządzania rozwojem miast i gmin, pierwszy punkt niniejszej analizy dotyczy ogólnego włączenia w te procesy danej społeczności, a także instytucji publicznych oraz innych jednostek samorządowych. W Polsce aspekt ten charakteryzuje się podejściem hierarchicznym i formalnoprawnym. Odnośnie do harmonizacji planów między trzema szczeblami planistycznymi – krajowym, wojewódzkim oraz

gminnym – panuje w Polsce zasada, że dokumenty planistyczne niższego szczebla muszą być dostosowane do ustaleń nadrzędnych poziomów planistycznych, a uwzględnienie planów niższego szczebla ogranicza się do formalnego zebrania na szczeblu wyższym opinii w kwestii przewidywanych ustaleń planistycznych. Natomiast w niemieckim systemie planistycznym zawarta w regulacjach prawnych tzw. zasada oddziaływania zwrotnego (niem. *Gegenstromprinzip*) wiąże ze sobą dwa szczeble sfery porządku przestrzennego (niem. *Raumordnung*) – czyli planowania na poziomie federacji (całego kraju) i kraju związkowego, ewentualnie w powiązaniu z ich regionami planowania (niem. *Planungsregionen*), oraz także przestrzeń między sferą porządku przestrzennego a sferą planowania wytycznych budowlanych (niem. *Bauleitplanung*) – czyli planowania na poziomie gminnym (ryc. 2). Zgodnie z zasadą oddziaływania zwrotnego plany dla wybranych części danego terytorium należy dostosować do warunków i wymagań całościowych terytorium, i odwrotnie – plany dla całego terytorium muszą uwzględniać warunki i wymagania wybranych jego części. Zasada ta ma zapobiec pojawieniu się niezgodności planowania na różnych szczeblach, a także zapewnić konkretyzację ustaleń planistycznych, które są bardziej szczegółowe na kolejnych, niższych poziomach planowania. Ustalenia porządku przestrzennego (na poziomie kraju, kraju związkowego i regionu planowania) tworzą ramę dla



Ryc. 2. Struktura systemu planowania zagospodarowania przestrzennego w Polsce i w Niemczech

Źródło: opracowanie własne.

regulujących rodzaj i zakres użytkowania konkretnych terenów ustaleń planowania wytycznych budowlanych (na poziomie lokalnym).

Charakter hierarchiczny polskiego systemu planistycznego widoczny jest jeszcze bardziej w przewidywanych formach udziału – społecznego, odpowiednich instytucji publicznych oraz jednostek samorządowych – w procesie planowania. Przepisy ustanawiają wąskie granice tej partycypacji i nie zachęcają do praktyk wykraczających poza ustawowe ramy (Barańska 2012). W zasadzie przepisy umożliwiają tylko pisemną reakcję w określonym terminie na informację o przystąpieniu do sporządzania dokumentu planistycznego, względnie na wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu, które połączone jest z dyskusjami o charakterze otwartym. Organ odpowiedzialny za sporządzanie dokumentu planistycznego rozpatruje złożone wnioski i opinie, a następnie decyduje o ich uwzględnieniu lub nieuwzględnieniu w tymże dokumencie. Jest to procedura, którą przewiduje w porównywalnej formie także system planistyczny w Niemczech, jednak z istotną różnicą: stanowi ona jedynie drugą fazę dwustopniowego trybu partycypacji. Fazę tę – tzw. formalnego udziału opinii publicznej (niem. *förmliche Bürgerbeteiligung*) – poprzedza również ustawowo wymagana faza udziału opinii publicznej we wczesnym stadium (niem. *frühzeitige Bürgerbeteiligung*). Pierwszy z etapów służy wysłuchaniu w sprawie jeszcze nieskonkretyzowanych celów planistycznych zdania społeczeństwa, a jednocześnie tzw. podmiotów reprezentujących interesy publiczne (niem. *Träger öffentlicher Belange*), do których należą wszystkie urzędy, zrzeczenia, samorządy sąsiadujących jednostek terytorialnych, a także np. przedsiębiorstwa, których ustalenia planistyczne mogą dotyczyć. Jest to sposób na przedyskutowanie zamierzeń planistycznych inicjowanych nie tylko przez samorządy, ale także przez inwestorów czy zaangażowane grupy obywatelskie. Jest to podstawa procedury planistycznej rozumianej jako różnorodny i otwarty proces, umożliwiający włączenie giętkich, dopasowanych do lokalnych kontekstów i uwarunkowań procedur, w tym form kooperatywnego i komunikatywnego planowania, forów publicznych, uspołecznionych warsztatów planistycznych, konkursów urbanistycznych itp. Podsumowując, formalne sporządzenie i uchwalenie dokumentu planowania wytycznych budowlanych jest więc tylko fazą kończącą proces planistyczny, która polega na zabezpieczeniu prawnym wyników tego procesu (Kuklinski, Oppermann 2010). Istnieje tu zatem diametralna różnica w stosunku do polskiego systemu planistycznego, traktującego sam proces sporządzania i uchwalenia definiowanego ustawowo dokumentu planistycznego jako proces planistyczny. Jak się wydaje, planowanie zagospodarowania przestrzennego w istocie jest w polskim systemie tożsame ze sporządzeniem definiowanych ustawowo dokumentów planistycznych.

Rola dokumentów planistycznych w zagospodarowaniu przestrzennym

Fundamentem wdrażania procesów zintegrowanego planowania zagospodarowania przestrzennego jest ewidentnie jednoznaczny wpływ skutków tychże procesów na faktyczny rozwój miast i gmin. Dotyka to kwestii roli, którą system planistyczny przewiduje dla poszczególnych dokumentów planistycznych w za-

gospodarowaniu przestrzennym. W Polsce – jak w prawie wszystkich krajach europejskich – na poziomie lokalnym spotykany jest system o dwuczęściowej organizacji. Podstawę tego systemu stanowią dokument planistyczny, obejmujący całe terytorium gminy i określający kierunki jej rozwoju w oparciu o jego uwarunkowanie – tj. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – oraz plany zawierające powszechnie wiążące prawnie regulacje, określające sposób i zakres użytkowania budowlanego delimitowanych części terytorium gminy – tj. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Tylko ustalenia zawarte w miejscowych planach, będących aktami prawa miejscowego, są podstawą prawną do podjęcia decyzji administracji publicznej, rozstrzygającej sprawę o charakterze indywidualnym (np. pozwolenie na budowę). Ta wąska rama definiowana przez polskie orzecznictwo oznacza, że ustalenia zawarte w ww. studium (które określa politykę przestrzenną gminy i harmonizuje miejscowe plany) mają wpływ na rozwój przestrzenny tylko w przypadkach ich transferu do miejscowych planów. W praktyce oznacza to często, że dla terenów nieobjętych planem miejscowym – a w większości polskich gmin sytuacja planistyczna pod tym względem nadal pozostawia wiele do życzenia (Hajduk 2010) – pozwolenie na budowę musi być wydane nawet w takich przypadkach, gdy wnioskowane przedsięwzięcie jest niezgodnie z ustaleniami planistycznymi zawartymi w studium. Wydawanie pozwolenia na budowę następuje wówczas na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu. Decyzja ta jest rezultatem trybu rozprawy administracyjnej bez procedur sporządzenia planu lub partycypacji, w związku z czym może być ona postrzegana jedynie „z zastrzeżeniem” (Nowak 2012, s. 153) jako instrument zarządzania przestrzenią. Uwzględnia ona takie aspekty, jak: uzbrojenie i dostęp do drogi publicznej danego terenu oraz stan zagospodarowania danego terenu i sąsiadujących z nim obszarów. W praktyce prowadzi to np. do zjawiska braku istnienia „kategorii gruntów jednoznacznie i trwale wyłączonych z prawa zabudowy” (Popielewski 2012, s. 265). Brak możliwości uwzględniania celów polityki przestrzennej, np. tych ustalonych w studium, uwidacznia nie tylko słabość tego ustawowo definiowanego instrumentu planistycznego, ale także znikomą rolę nieformalnych dokumentów planistycznych, o ile takie zostają sporządzone.

Rola takich właśnie dokumentów planistycznych zupełnie inaczej wygląda w niemieckim systemie planowania (ryc. 3). Tu rola planu użytkowania terenu (niem. *Flächennutzungsplan*) – obejmującego całe terytorium gminy i definiującego jej politykę przestrzenną – nie ogranicza się do harmonizacji planów zabudowy (niem. *Bebauungspläne*) – ściśle powiązanie pomiędzy tymi dokumentami planistycznymi ukazuje już same nazewnictwo, w którym pierwszy etap określany jest jako przygotowawczy, a drugi – wiążący planowanie wytycznych budowlanych (niem. *vorbereitende / verbindliche Bauleitplanung*). Plany zabudowy porównywalne są pod względem merytorycznym, strukturalnym i prawnym do polskich miejscowych planów. Natomiast nie jest to jedyny dokument, który ma bezpośredni wpływ na zagospodarowanie przestrzenne. W gminach niemieckich uwzględniano bowiem niektóre ustalenia zawarte w planach użytkowania terenu w procesie decyzyjnym o udzielenie pozwolenia na budowę w przypadku in-

westyacji na terenie nieobjętym planem zabudowy. W planie użytkowania terenu rozróżnia się np., czy dany projekt jest położony w tzw. niezaplanowanej strefie wewnętrznej czy zewnętrznej (niem. *unbeplanter Innenbereich / Außenbereich*). Za strefę wewnętrzną uznaje się związek z zabudowaną częścią w gminie, strefa zewnętrzna natomiast jest niezabudowana – tu wymogi dotyczące pozwoleń na budowę są bardzo wysokie i według prawa jedynie wybrane rodzaje inwestycji są tam dopuszczalne. Moc wiążąca dokumentów planistycznych niebędących pla-

Polska

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

- określa dla całego terytorium gminy kierunki rozwoju w oparciu o jego uwarunkowanie i harmonizuje ustalenia miejscowych planów;
- wpływa na zagospodarowanie przestrzenne wyłącznie drogą uwzględnienia jego ustaleń w miejscowych planach.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

- zawiera – jako akt prawa miejscowego – powszechnie wiążące regulacje, określające sposób i zakres użytkowania budowlanego delimitowanych części terytorium gminy;
- wpływa na zagospodarowanie przestrzenne jako dokument podstawowy odnośnie do uzasadnienia decyzji o pozwoleniu na budowę.

Pozostałe dokumenty planistyczne

- określają dla całości terytorium gminy lub jego części kierunki rozwoju w zakresie sprecyzowanego pola tematycznego; sposób sporządzania oraz treść i struktura takiego dokumentu nie są prawnie definiowane;
- wpływają na zagospodarowanie przestrzenne wyłącznie drogą uwzględnienia ich ustaleń w miejscowych planach.

Niemcy

Plan użytkowania terenu (przygotowawczy plan wytycznych budowlanych)

- określa dla całego terytorium gminy kierunki rozwoju w oparciu o jego uwarunkowanie i harmonizuje ustalenia planów zabudowy;
- wpływa na zagospodarowanie przestrzenne drogą uwzględnienia jego ustaleń w planach zabudowy **oraz** drogą uwzględnienia jego ustaleń w procesie decyzyjnym dotyczącym pozwoleń na budowę na terenach nieobjętych planami zabudowy.

Plan zabudowy (wiązący plan wytycznych budowlanych)

- zawiera – jako akt prawa miejscowego – powszechnie wiążące regulacje, określające sposób i zakres użytkowania budowlanego delimitowanych części terytorium gminy;
- wpływa na zagospodarowanie przestrzenne jako dokument podstawowy odnośnie do uzasadnienia decyzji o pozwoleniu na budowę.

Pozostałe dokumenty planistyczne

- określają dla całości terytorium gminy lub jego części kierunki rozwoju w zakresie sprecyzowanego pola tematycznego; sposób sporządzania oraz treść i struktura takiego dokumentu nie są prawnie definiowane;
- wpływają na zagospodarowanie przestrzenne drogą uwzględnienia ich ustaleń w planach zabudowy **oraz** drogą uwzględnienia ich ustaleń w procesie decyzyjnym, dotyczącym pozwoleń na budowę na terenach nieobjętych planami zabudowy.

Ryc. 3. Przegląd roli dokumentów planistycznych na poziomie lokalnym w odniesieniu do zagospodarowania przestrzennego w Polsce i w Niemczech

Źródło: opracowanie własne.

nami zabudowy nie ogranicza się jednak do tych i innych ustaleń planu użytkowania terenu. Również zamierzenia polityki przestrzennej, wyrażone w prawnie niezdefiniowanych, tzw. nieformalnych lub dobrowolnych dokumentach planistycznych, mogą być wykorzystane w argumentacji o dopuszczeniu lub niedopuszczeniu konkretnych inwestycji na obszarach nieobjętych planem zabudowy. Takie dokumenty, opracowane w ramach uspołecznionego procesu planistycznego, mogą mieć wpływ na zagospodarowanie terenów, zwłaszcza po ich zatwierdzeniu drogą uchwały przez radę gminy. W ostatnim przypadku posiadają one w dodatku moc wiążącą w zakresie wewnętrznych działań administracji lokalnej. W podsumowaniu należy więc stwierdzić, iż nieposiadające statusu aktów prawa miejscowego dokumenty planistyczne pełnią w systemie planistycznym Niemiec istotną funkcję uzupełniającą. To oznacza, że są to dokumenty, które mogą być sporządzane według zasad zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem miast i gmin, czyli w nieformalnych i integrujących różnych aktorów strukturach dopasowanych do danej szczególnej sytuacji lokalnej. Mają one potem pewien wpływ na rozwój przestrzenny. Natomiast w Polsce znikoma rola takich dokumentów w zagospodarowaniu przestrzennym uniemożliwia obecnie ich określenie jako potencjalnego narzędzia zintegrowanych form planowania i zarządzania rozwojem lokalnym.

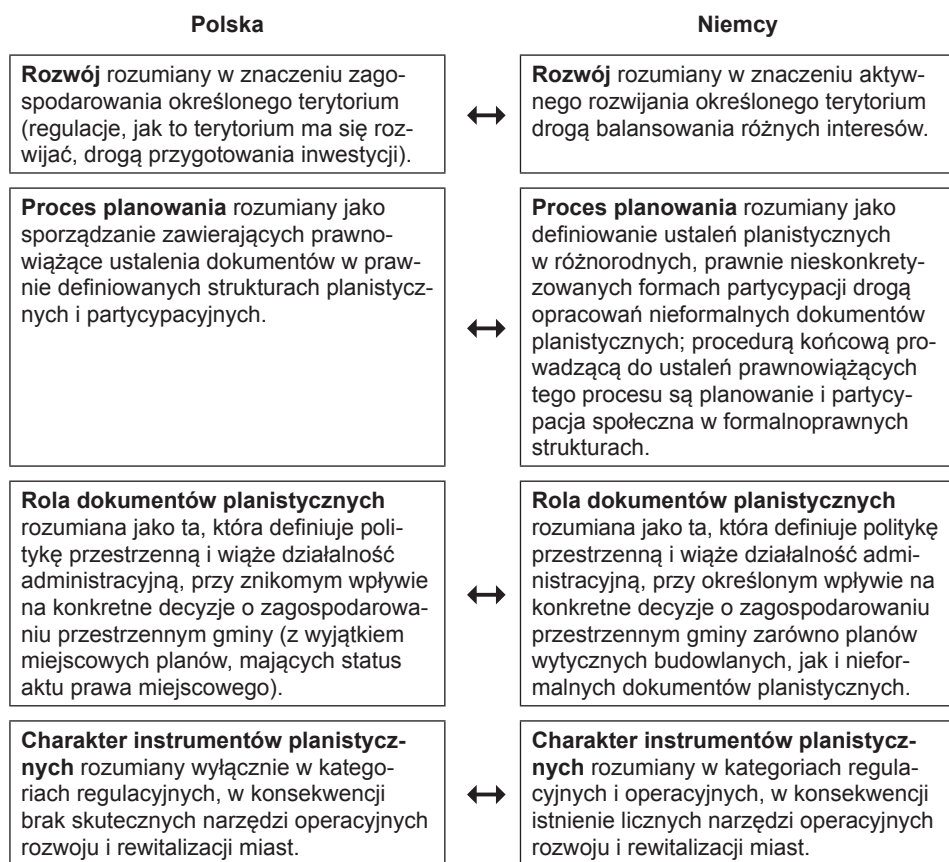
Operacyjne narzędzia planistyczne

Rozumienie zintegrowanego planowania jako aktywnej działalności, polegającej na budowaniu korzystnych warunków realizacyjnych w ramach partnerstw i programów, jest ściśle związane z koniecznością istnienia odpowiednich ram prawnych. Jednak polska ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie obejmuje żadnych operacyjnych instrumentów planistycznych, a różne inicjatywy tworzenia takich podstaw prawnych – np. projekt ustawy o programach rewitalizacji z 2002 r., projekt ustawy o obszarach metropolitalnych z 2007 r. lub projekt (daleko idącej) nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2009 r. – nie zakończyły się ich uchwaleniem. Można więc mieć obawy, że także aktualne dyskusje na temat nowelizacji tejże ustawy nie doprowadzą do zasadniczych zmian. W Niemczech natomiast operacyjne narzędzia planistyczne są integralną częścią systemu planowania. Są one definiowane w tzw. szczególnym prawie urbanistycznym (niem. *Besonderes Städtebaurecht*) kodeksu budowlanego i dotyczą zadań i projektów, w ramach których narzędzia potrzebne do realizacji zamierzeń o charakterze wyłącznie regulacyjnym okazują się nieskuteczne lub niewystarczające. Z operacyjnych narzędzi korzysta się głównie w celu rewitalizacji, restrukturyzacji lub przebudowy obszarów już zurbanizowanych, które mają deficyty funkcjonalno-przestrzenne. Szczególne prawo urbanistyczne przewiduje uwzględnienie specjalnych dokumentów planistycznych, definiujących cele i zasady postępowania w szczególnej strefie (np. rewitalizacji, rozwojowej, restrukturyzacji lub ochronnej), a jednocześnie umożliwia tworzenie odpowiednich struktur regulacyjnych i organizacyjnych oraz finansowania, aby te cele osiągnąć.

Spojrzenie z niemieckiej perspektywy na polski system planowania pozwala na stwierdzenie, że planowanie zagospodarowania przestrzennego w Polsce rozumiane jest wyłącznie jako działanie regulujące – chodzi o regulację rozwoju w znaczeniu wzrostu. Wąska interpretacja planowania przestrzennego, wynikająca z takiego, a nie innego charakteru polskiego systemu planowania, nie sprzyja podejściu planistycznemu polegającemu na integracji także celów nieosiągalnych wyłącznie przez działanie regulujące.

Wnioski

Ewaluacja przystosowania polskiego systemu planowania zagospodarowania przestrzennego do wymagań zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem lokalnym na tle systemu w Niemczech ukazuje pewne nieścisłości. Dotyczą one nie tylko aspektów terminologicznych i rozumienia samego pojęcia rozwoju, lecz także aspektów istotnych dla zintegrowanych form planowania i zarządzania, takich jak: organizacja procesów planistycznych i partycypacyjnych, prze-



Ryc. 4. Przeciwstawienie istotnych dla zintegrowanych form planowania i zarządzania rozwojem lokalnym aspektów w systemie planistycznym w Polsce i w Niemczech

Źródło: opracowanie własne.

widywana rola dokumentów planistycznych w zagospodarowaniu przestrzennym oraz operacyjne narzędzia planistyczne (ryc. 4).

Kluczowym elementem zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem lokalnym jest integracja nie tylko celów urbanistyczno-przestrzennych z celami ekologicznymi i społeczno-ekonomicznymi, lecz także powiązanie odpowiednich struktur i ram realizacyjnych. Zintegrowanie celów społeczno-ekonomicznych oznacza nieodzownie integrację we wspólnym działaniu aktorów życia społecznego i gospodarczego, bez których te cele nie byłyby osiągalne. Jednak nieduży stopień uspołecznionych form partycypacji, znikoma rola nieformalnych dokumentów planistycznych opracowana w takich strukturach oraz brak operacyjnych narzędzi planistycznych w polskim systemie planowania przestrzennego wskazują na strukturalną niezgodność tego systemu z formami zintegrowanego planowania. Wydaje się raczej, iż to właściciel gruntu odgrywa dominującą rolę w decyzjach o zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż może on ze swojego gruntu korzystać według własnego uznania, chyba że istnieją przeciwne ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Planowanie zagospodarowania przestrzennego jako system regulacji społecznej, z politykami, planistami i urbanistami, prawnikami oraz różnymi grupami interesów jako aktorami, zasadniczo odzwierciedla akceptację społeczną ograniczenia prawa własnościowego do gruntu, czyli – jak to wyraża Fassbinder (1996, s. 143) – „społeczne ustosunkowanie się do rodzaju i zakresu użytkowania (...) przestrzeni”. Można wyjść zatem z założenia, że w Niemczech istnieje wyważony i wypróbowany przez kilka dekad konsensus społeczny, który dotyczy ogólnej akceptacji działalności planistycznej, podejścia do tego zagadnienia w kręgach naukowców i ekspertów, narzędzi planowania oraz orzecznictwa w sprawach zagospodarowania przestrzennego. W Polsce natomiast kwestia ta jest bardziej złożona. Niewątpliwie system tu jest od lat mocno, a czasami nawet ostro krytykowany przez ekspertów z dziedziny planowania przestrzennego (Jędraszko 2005; Lorens 2005; Izdebski et al. 2007; Popielewski 2012). Jak się jednak wydaje, obecny system odzwierciedla pewien konsensus społeczny w tej kwestii, polegający na minimalizowaniu ograniczeń prawa własnościowego do gruntu, a co za tym idzie – na maksymalnym zmniejszaniu swobody działania samorządowego w dziedzinie wzmocnienia zrównoważonego rozwoju lokalnego przez planowanie przestrzenne. Świadczy o tym ewidentny brak problematyzacji tematu zagospodarowania przestrzennego w sektorze politycznym, co przejawia się np. tym, że niepowodzenie realizacji ww. projektów ustawy nie budzi większego odzewu w mediach. Ponadto spojrzenie na polski system planowania przestrzennego z perspektywy niemieckiej odsłania zaskakujący fakt, iż wysoce kontrolujący charakter systemu w Polsce związany jest nie tylko z (regulującą) kontrolą samego procesu zagospodarowania przestrzennego, lecz także z kontrolą działalności samorządów lokalnych. Jeżeli ani dokumenty prawnie definiowane, ale niemające statusu aktu prawa miejscowego, ani dokumenty wyrażające polityczną wolę (które być może zostały opracowane w procesach integrujących społeczeństwo lokalne) nie mogą mieć wpływu na decyzje dotyczące zagospodarowania przestrzennego, to tak samo nie przewiduje się w takim systemie rów-

niez dla samorządu roli wspierającej zintegrowane procesy planowania i zarządzania rozwojem.

Podstawą oceny rozwoju miast i gmin jest „poziom osiągniętego w kategoriach: społecznych, ekonomicznych, ekologicznych i estetycznych ładu przestrzennego” (Parysek 2001, s. 56), a pomiar rozwoju – jako kategoria zarówno jakościowa, jak i ilościowa – „musi uwzględniać mierniki jakościowe i ilościowe” (Markowski 2008, s. 15). Pojmowanie rozwoju lokalnego jedynie jako dążenia do wzrostu i do inwestycji jednak wyraźnie zaniedbuje nie tylko aspekty ładu i jakości przestrzennej, ale także tworzenia przestrzeni społecznie i środowiskowo zintegrowanych. Wydaje się, iż w Polsce wprowadzenie dążących do wyważenia tych aspektów zintegrowanych form planowania i zarządzania rozwojem lokalnym nie jest tylko kwestią korekcji niektórych niefortunnych przepisów czy redukcji „fetyzszycacji mierników ilościowych” u polityków (ibidem). Wymagany jest długofalowy proces społeczny, zmieniający rozumienie istoty rozwoju i planowania.

Literatura

- Barańska K., 2012, „W kierunku partycypacji – kilka uwag na temat kierunków reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego w perspektywie rozwoju lokalnego”, w: I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Billert A., 2007, „Rewitalizacja i rozwój miast w Polsce – uwarunkowania i scenariusze w świetle doświadczeń europejskich”, w: P. Lorens (red.), *Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia*, Warszawa: Urbanista.
- Borsa M., 2008, „Polityka przestrzenna w gospodarce regionalnej i lokalnej”, w: Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Dębski J., 2001, *Gospodarka przestrzenna – jej geneza, stan i rozwój*, t. 1, Warszawa, Białystok: Wydawnictwo WSFiZ.
- Chojnicki Z., 1999, *Podstawy metodologiczne i teoretyczne geografii*, Poznań: Bogucki.
- Ebert S., Tölle A., Wdowicka M., 2012, *Planung in Deutschland und Polen aus kommunaler Perspektive // Planowanie w Polsce i w Niemczech z perspektywy gminy. Planungsbegriffe in Europa // Pojęcia planistyczne w Europie*, Hannover, Poznań: Verlag der ARL.
- Europejski Bank Inwestycyjny (red.), 2008, *JESSICA. Nowy sposób wykorzystania środków UE w celu wspierania trwałych inwestycji i wzrostu na obszarach miejskich*, Luxembourg: Broszura EBI.
- Fassbinder H., 1996, „Offene Planung als praxisorientiertes Zukunftskonzept”, w: K. Selle (red.), *Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen*, Wiesbaden, Berlin: Bauverlag.
- Fürst D., 2010, *Raumplanung. Herausforderungen des deutschen Institutionensystems*, Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung, t. 1, Detmold: Rohn.
- Gorzym-Wilkowski W.A., 2006, *Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego. Zarys*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

- Hajduk S., 2010, „Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach województwa podlaskiego”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1, s. 105–115.
- Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., 2007, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa: Ernst & Young.
- Jędraszko A., 2005, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Warszawa: Platan.
- Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, 2007, przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku, w dniach 24–25 maja, w tłumaczeniu Komitetu Regionów.
- Krieger-Boden C., 2005, „Raumwirtschaftstheorie”, w: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover: Verlag der ARL.
- Kuklinski O., Oppermann B., 2010, „Partizipation und räumliche Planung”, w: D. Scholich, P. Müller (red.), *Planungen für den Raum zwischen Integration und Fragmentierung*, Frankfurt (Main): Peter Lang.
- Kupiec L., 2002, *Gospodarka przestrzenna*, t. V: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Ledo A.P., 2000, „A regionalization strategy to promote integrated local development: The Comarcal Development Plan of Galicia”, *European Planning Studies*, t. 8, nr 1, s. 123–134.
- Lorens P., 2005, „Gospodarowanie przestrzenią a polityka równoważenia rozwoju”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4, s. 27–34.
- Markowski T., 2008, „Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego”, w: Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Markowski T., 2011, „Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem”, w: T. Markowski, P. Żuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, Studia KPZK PAN, nr 134, Warszawa: KPZK PAN.
- Mierzejewska L., 2008, „Zrównoważony rozwój miasta: aspekty planistyczne”, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, nr 5(2), s. 49–69.
- Nowak M., 2012, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią*, Warszawa: CeDeWu.
- Parysek J.J., 2001, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Parysek J.J., 2007, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Peine F.-J., 1998, „Interessenermittlung und Interessenberücksichtigung im Planungsprozeß”, w: E.-H. Ritter, K. Wolf (red.), *Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Handbuch*, Hannover: Verlag der ARL.
- Popielewski A., 2012, „Planowanie zagospodarowania przestrzennego – kolejna gruntowna reforma ograniczona do ustawy?”, w: I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Potoczek A., Stępień J., 2008, *Podstawy strategii rozwoju lokalnego i regionalnego*, Bydgoszcz: Wydawnictwo Uczelniane WSG.
- Ritter E.-H., 1998, „Stellenwert der Planung in Staat und Gesellschaft”, w: E.-H. Ritter, K. Wolf (red.), *Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Handbuch*, Hannover: Verlag der ARL.

- Scholich D., 2010, „Planungen für den Raum zwischen Integration und Fragmentierung”, w: D. Scholich, P. Müller (red.), *Planungen für den Raum zwischen Integration und Fragmentierung*, Frankfurt (Main): Peter Lang.
- Schwedler H.-U., 2011, *Integrated Urban Governance. The Way Forward. Commission 3 Manual*, Barcelona: Metropolis.
- Strahl D. (red.), 2006, *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wrocław: AE.
- Töfle A., 2013, „National planning systems between convergence and incongruity: Implications for cross-border cooperation from the German-Polish perspective”, *European Planning Studies*, t. 21, nr 4, s. 615–630.