

PRAWNE PODSTAWY ZARZĄDZANIA PROCESAMI URBANIZACJI

doświadczenia Polski a Anglii,
Danii, Francji i Niemiec

Seria Monografie

WARSZAWA-KRAKÓW 2022

**Ziemowit Stańczyk
Igor Zachariasz**

Prawne podstawy zarządzania procesami urbanizacji

doświadczenia Polski a Anglii,
Danii, Francji i Niemiec

Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Prawne podstawy zarządzania procesami urbanizacji

doświadczenia Polski a Anglii,
Danii, Francji i Niemiec

Autorzy:
Ziemowit Stańczyk
Igor Zachariasz

Warszawa-Kraków 2022

Prawne podstawy zarządzania procesami urbanizacji doświadczenia Polski a Anglii, Danii, Francji i Niemiec

Autorzy:

Ziemowit Stańczyk

dr hab. Igor Zachariasz, prof. UEK

Recenzenci:

dr hab. Katarzyna Małysa-Sulińska, prof. UJ

dr hab. Maciej J. Nowak, prof. ZUT

Wydawca:

Instytut Rozwoju Miast i Regionów

ul. Targowa 45

03-728 Warszawa

Polska

www.irmir.pl

© Copyright by Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2022

ISBN: 978-83-65105-92-9

Skład, łamanie, okładka: Studio *grafpa*, www.grafpa.pl

Korekta językowa: Szkoła Języków Obcych MAGENTA Magdalena

Brzezowska-Borcz; By Mouse

Objętość: 11,4 ark. wyd.

Nakład: 100 egz.

Projekt pt. „Nowy model urbanizacji w Polsce – praktyczne wdrożenie zasad odpowiedzialnej urbanizacji oraz miasta zwarte” (Gospostrateg 1/384689/20/NCBR/2019), współfinansowany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach Strategicznego Programu Badań Naukowych i Prac Rozwojowych „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków” GOSPOSTRATEG, realizowany przez Konsorcjum w składzie: Ministerstwo Rozwoju i Technologii (Lider Konsorcjum), Instytut Rozwoju Miast i Regionów oraz Uczelnię Łazarskiego.



Ministerstwo
Rozwoju i Technologii



Spis treści

Wprowadzenie	7
Rozdział I: Prawne podstawy zarządzania procesami urbanizacji w Polsce	15
I.1. Podstawowe akty prawne regulujące procesy urbanizacji w Polsce	15
I.2. Zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz informacje stanowiące podstawę procesów planistycznych	17
I.3. Opłata adiacencka	22
I.4. Przepisy dotyczące systemu aktów planistycznych	25
I.5. Partycypacja w planowaniu przestrzeni i w ocenie środowiskowej	29
Rozdział II: Prawne podstawy zarządzania procesami urbanizacji w Anglii	33
II.1. System polityczny i administracyjny	33
II.2. Zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz informacje stanowiące podstawę procesów planistycznych	35
II.3. Opłaty adiacenckie	43
II.4. System aktów planowania przestrzennego oraz ich treść	47
II.5. Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzeni i w ocenie środowiskowej ..	62
Rozdział III: Prawne podstawy zarządzania urbanizacją w Królestwie Danii	73
III.1. System polityczny i administracyjny	73
III.2. Zasady planowego zagospodarowania przestrzeni	74
III.2.1. Zasady zagospodarowania wybrzeży morskich	75
III.2.2. Zasady planowania obszaru metropolitalnego Kopenhagi	76
III.2.3. Zasady kontroli sklepów detalicznych w przestrzeni	78
III.2.4. Podział terytorium kraju do celów zagospodarowania przestrzennego	80
III.3. Opłaty adiacenckie	82
III.4. System aktów planistycznych	84
III.4.1. Krajowy poziom planowania	84
III.4.2. Planowanie specjalistyczne	86
III.4.3. Regionalny poziom planowania (do 2016 r.)	86
III.4.4. Lokalny poziom planowania	87

III. 4.4.1. Plan komunalny	87
III. 4.4.2. Plan miejscowy	95
III.5. Partycypacja w planowaniu	98
Rozdział IV. Prawne podstawy zarządzania procesami urbanizacji we Francji	101
IV.1. System polityczny i administracyjny	101
IV.2. Zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz informacje stanowiące podstawę procesów planistycznych	102
IV.3. Opłaty adiacenckie.	110
IV.4. System aktów planowania przestrzennego oraz ich treść.	117
IV.5. Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzeni i w ocenie środowiskowej ..	140
Rozdział V. Prawne podstawy zarządzania procesami urbanizacji w Niemczech. ...	147
V.1. System polityczny i administracyjny	147
V.2. Zasady porządku przestrzennego	148
V.2.1. Uwagi wstępne	148
V.2.2. Zasada generalna (Leitvorstellung) porządku przestrzennego	151
V.2.3. Wymagania porządku przestrzennego	152
V.2.4. Osiem kategorii zasad porządku przestrzennego	152
V.2.5. Zasady planowania zabudowy	156
V.2.6. Wymóg wyważania interesów (Abwägungsgebot)	159
V.3. Przepisy dotyczące porozumień urbanistycznych oraz opłat adiacenckich	160
V.4. System aktów planowania przestrzennego	163
V.4.1. Federalny plan porządku przestrzennego	163
V.4.2. Plany porządku przestrzennego na poziomie krajów związkowych	164
V.4.3. Planowanie na poziomie lokalnym	166
V.4.4. Zagadnienie wolności budowlanej	171
V.4.5. Planowanie ogólne a planowanie fachowe	172
V.5. Postępowanie planistyczne i postępowanie środowiskowe.	174
V.5.1. Postępowanie porządku przestrzennego (Raumordnungsverfahren) a postępowanie środowiskowe	174
V.5.2. Sporządzanie planów zabudowy a postępowanie środowiskowe	175
Podsumowanie	177
Bibliografia	181
Dokumenty prawne	187

Wprowadzenie

Niniejsza publikacja jest efektem prac badawczych prowadzonych w ramach projektu „Nowy model urbanizacji w Polsce – praktyczne wdrożenie zasad odpowiedzialnej urbanizacji oraz miasta zwartego (NEWURBPACT)” realizowanego od 2019 roku 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), finansowanego ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (umowa nr 1/384689/20/NCBR/2019 z dnia 09.01.2019 r.). W książce zaprezentowano wyniki badań przeprowadzonych w latach 2019–2020 podczas realizacji zadania: „Identyfikacja przepisów prawnych przyczyniających się do niekontrolowanej suburbanizacji i rozpraszania zabudowy”, za które odpowiedzialna była Uczelnia Łazarskiego.

Suburbanizacja rozumiana jako proces rozrastania się przedmieść miejskich, któremu najczęściej towarzyszy wyludnianie się miasta centralnego, jest jednym z objawów współczesnej urbanizacji. Janusz Ziółkowski, pisząc o urbanizacji i wskazując na szereg problemów odnoszących się do rozwoju miast, które określał jako „urbanizację przestrzenną”, podkreślał, iż obok urbanizacji gospodarczej, demograficznej i społecznej, tak ujmowane zagadnienie jest jednym z istotniejszych aspektów tego procesu. Urbanizacja przestrzenna przejawia się w kształtowaniu coraz większej przestrzeni na modłę miejską, a ekspansja przestrzenna, jak wskazywał, idzie dwoma drogami. Z jednej strony miasta rozrastają się fizycznie kosztem przyległych terenów wiejskich, z drugiej strony wieś przyjmuje miejskie wzorce budownictwa. W efekcie powstają aglomeracje, konurbacje, strefy metropolitalne, a w ich granicach, obok przestrzeni uporządkowanych, mnożą się także zwyrodniałe formy przestrzenne – bieda osiedla¹.

Suburbanizacja w ujęciu przestrzennym, rozumiana jako efekt procesów urbanizacyjnych, prowadząc do powstawiania aglomeracji, konurbacji czy obszarów (stref) metropolitalnych, przynosi w istocie trzy podstawowe problemy,

¹ J. Ziółkowski, *Urbanizacja, miasto, osiedle. Studia socjologiczne*, Warszawa 1965, 25–26.

mianowicie, problem uporządkowanego rozwoju miasta centralnego, konieczność dążenia do jego zwartej przestrzennie, centrycznej zabudowy, problem zwartości zabudowy miast satelitarnych i wreszcie problem sieci transportowej ułatwiającej przemieszczanie się pomiędzy miastem centralnym a miastami satelitarnymi. Na te problemy nakładają się potrzeby związane z zachowaniem środowiska naturalnego w urbanizujących się obszarach oraz ochrony cennych przyrodniczo terenów. Leon Krier słusznie zauważał, iż, tak jak rodzina, miasto może rosnąć tylko przez reprodukcję i zwielokrotnienie, co musi oznaczać policentryzm, i co prowadzi do wniosku, iż podstawowym modulem miasta policentrycznego jest autonomiczna dzielnica, pojęta jako miasto w mieście². Tym samym, zarówno miasto centralne, jak i miasta satelitarne, powinny być planowo rozwijane lub przekształcane, a w sytuacji ich wadliwego ukształtowania przestrzennego, według podstawowego dla miasta modelu, zakładającego powstawanie miast i miasteczek w mieście, powiązanych ze sobą więzami infrastrukturalnymi, zwłaszcza transportowymi, powinny być w tym kierunku przebudowywane lub rewitalizowane.

Wyjściowe założenie, jakie zostało przyjęte przez zespół badawczy zajmujący się – w ujęciu porównawczym – problematyką podstaw prawnych kontrolowania i sterowania procesami urbanizacji, w tym, zwłaszcza, procesami zabudowy sfer podmiejskich, jak i zasad rozwoju rządzących miastem centralnym aglomeracji miejskiej, sprowadzało się do przekonania, iż tak skomplikowany społecznie i ekonomicznie proces, jakim jest rozwój współczesnego wielkiego miasta, musi zostać poddany szerokim regulacjom prawnym, zmierzającym do stworzenia solidnych fundamentów prawnych w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, umożliwiającym władzom publicznym skuteczne kontrolowanie tego procesu, w celu zapewniania powstawania zabudowy odpowiadającej kondycji ekonomicznej i ekologicznej społeczeństw poszczególnych państw, a jednocześnie realizującej potrzeby w zakresie podstawowych praw i wolności, w tym, przede wszystkim, mieszkaniowe czy gospodarcze, przedstawicieli społeczności lokalnych, w kontekście interesów ponadlokalnych ich, jak i mieszkańców innych miast. Dziś bowiem, każde duże miasto jest elementem sieci społeczno-gospodarczo-politycznej o zasięgu regionalnym, kontynentalnym czy też globalnym, samo będąc zresztą taką siecią³.

W pracach badawczych nad systemami prawnymi planowania i zagospodarowania przestrzennego współczesnych państw europejskich podkreśla się, iż celem

² L. Krier, *Architektura. Wybór czy przeznaczenie*, Warszawa 2001, 124.

³ O ujęciu sieciowym problematyki miejskiej zob. np. A.J. Filip, *Miasto jako struktura sieci współzależnych*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2015, 217, 97–114, tam też literatura.

tych regulacji prawych jest zagwarantowanie zrównoważonego rozwoju, w tym m.in. zdrowych i higienicznych warunków życia, zachowanie dziedzictwa kulturowego, ochrona środowiska i przyrody, racjonalne gospodarowanie ziemią⁴, zapobieganie rozlewaniu się terenów zurbanizowanych⁵ czy wreszcie realizacja publicznych i prywatnych praw podmiotowych użytkowników przestrzeni, w tym właścicieli terenów, w procesach planowania zagospodarowania konkretnej przestrzeni przez władze publiczne⁶.

Jednak tak określone cele systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego są zbyt obszerne przy prowadzeniu badań prawnych zmierzających do znalezienia reguł prawnych gwarantujących kontrolowanie procesów urbanizacji według określonej idei urbanistycznej. Wymagają one zawężenia i ujęcia ich w instytucjach prawnych. Stąd, aby zarysować podstawowe pola badawcze i hipotezy, które miały ulec weryfikacji w toku ponadrocznych badań, zorganizowane zostało seminarium, w efekcie którego uczestnicy wskazali na następujące zagadnienia prawne, które mogą mieć zasadnicze znaczenie dla procesów kontrolowania przez władze publiczne procesów urbanizacji, jak i realizacji praw podmiotów zewnętrznych wobec państwa, w tym także coraz powszechniej dostrzeganego prawa do miasta⁷. W efekcie, konsylium wskazało do badań następujące obszary i hipotezy, które sprzyjają uporządkowanej urbanizacji:

- 1) Rozbudowane prawne zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego. Zasady te opierają się na doktrynie urbanistycznej, często opracowanej na przełomie XIX i XX w. i porządkują procesy zabudowy w skali krajowej, regionalnej i lokalnej. Ważną rolę odgrywają także rozbudowane przepisy formułujące wymóg posiadania informacji i danych wyjściowych do procesów planowania i zagospodarowania przestrzennego, w szczególności w zakresie prognozowanej liczby mieszkańców.
- 2) Przepisy dotyczące opłat adiacenckich (infrastrukturalnych) naliczanych od faktycznych kosztów budowy infrastruktury osiedleńczej, wskazanej

⁴ G. Larsson, *Systemy planowania przestrzennego w Europie Zachodniej*, Warszawa 2012, 21–22.

⁵ S. Korenik, A. Zakrzewska-Półtorak, *Systemy planowania przestrzennego w Europie*, [w:] A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Planowanie przestrzenne w Europie*, Wrocław 2016, 14.

⁶ H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2007, 8–9.

⁷ Zob. w tym zakresie dwugłos: H. Izdebski, *Prawo do miasta – perspektywa prawnika*, i M.S. Szczepański, *Prawo do miasta – perspektywa socjologa*, Samorząd Terytorialny, 2017, 12, 6–29; I. Zachariasz, *Prawo do miasta jako publiczne prawo podmiotowe*, [w:] *Open Eyes Book 3*, Kraków 2018, 187–206.

- ustawowo. Przede wszystkim, obowiązek wnoszenia tak skonstruowanych opłat blokuje nieracjonalne ekonomicznie zagospodarowanie terenów pod zabudowę.
- 3) Przepisy dotyczące systemu aktów planowania przestrzennego, w szczególności dotyczące zależności między planami ogólnymi a planami specjalistycznymi, na podstawie których realizuje się inwestycje publiczne i prywatne we współczesnych państwach, w których administracja jest coraz silniej decentralizowana i dekoncentrowana. Przepisy te wprowadzają konieczność spójnego planowania ogólnego i fachowego oraz planowania zagospodarowania terenów przez podmioty prywatne przez ustanowienie szczególnych przepisów proceduralnych umożliwiających ważenie interesów publicznych, jak i prywatnych oraz tych, które określają materialne zależności między tymi typami planów. System spójnych planów daje gwarancję koordynacji działań w przestrzeni podmiotów publicznych i prywatnych, czyli ukończenia niezbędnych inwestycji publicznych i prywatnych otwierających tereny pod urbanizację w tym samym czasie.
 - 4) Szczegółowe plany miejscowe, na podstawie których realizuje się zabudowę. Są one przygotowywane pod inwestycje i dla inwestorów realizujących je w konkretnym czasie. Przepisy w tym zakresie nie powinny formułować „zasad”, lecz przesądzać warunki zabudowy konkretnych działek, ich wielkość, położenie infrastruktury publicznej względem tych działek. Tak skonstruowany plan daje z kolei możliwość obliczenia kosztów budowy infrastruktury publicznej, a, w konsekwencji, kosztów ponoszonych przez podmioty prywatne, związanych z zabudową tych terenów, które pokrywane są w formie opłaty adiacenckiej.
 - 5) Przepisy dotyczące partycypacji społecznej. Partycypacja jest realizacją publicznych i prywatnych praw podmiotowych w procesie planistycznym – procesie powstawania aktu prawnego, na podstawie którego przeprowadza się inwestycje, a nie, jak to ujmowano w okresie PRL, udziałem czynnika społecznego w decyzji władzy, który miał dostarczyć wiedzy i doświadczenia niezbędnego do podjęcia właściwej decyzji. W szczególności, badanie miało na celu weryfikację przypuszczenia, czy wyniki partycypacji stanowią element uzasadnienia projektu planistycznego aktu prawnego i przesłankę skargi sądowej na ustalenie planu. Nie bez znaczenia dla skuteczności planowania jest integracja postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko z postępowaniem planistycznym oraz zintegrowanie wyników tej oceny (raportu) z treścią projektu planu (element uzasadnienia przyjętego planu).

Przedmiotem analizy tak zaprojektowanego badania było prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce oraz w czterech państwach europejskich,

reprezentujących odmienne tradycje administracyjne, a w ślad za tym i planistyczne⁸, a mianowicie w Anglii (tradycja anglosaska), Danii (skandynawska), Francji (romańska) i Republice Federalnej Niemiec (germańska). Wybrane państwa uznać można za reprezentatywne dla wskazanych systemów planistycznych.

W tym miejscu kilka uwag należy poświęcić podejściu porównawczemu w naukach prawnych jako zagadnieniu metodycznemu. Jak podkreśla się w literaturze, prawidłowo prowadzona komparatystyka prawnicza wymaga stworzenia w toku badań warunków porównywalności, jak i wskazania różnic determinujących porównywane rozwiązania prawne, czyli w przypadku badań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego zwrócić należy uwagę przede wszystkim na kwestie ustroju wybranych do badania państw, przyjętych w nim regulacji prawnych odnoszących się do podstaw prawnych funkcjonowania administracji publicznej, wreszcie doktryny kształtującej stosunki między obywatelami a władzą publiczną. Trzeba też pamiętać, że systemy prawne Europy kontynentalnej i obszaru *common law* opierają się na tych samych wartościach światopoglądowych i zasadach funkcjonowania państw, a różnice między nimi mogą dotyczyć raczej przyjmowanych w europejskich państwach technik prawnych i często mają swoje źródło w przypadkowych okolicznościach historycznych⁹. Te wartości światopoglądowe, na których oparte jest prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego, znajdują .in.. odzwierciedlenie w podstawowych zasadach regulujących działania władz publicznych i obywateli, które z kolei zakorzenione są w doktrynie urbanistycznej i wiedzy fachowej regulującej choćby budowę i utrzymanie infrastruktury czy ochronę środowiska.

Wszystkie państwa poddane analizie określić można jako demokratyczne państwa prawne, co oznacza, że działania władz publicznych i stosunki między nimi a obywatelami opierają się na prawie i realizowane są poprzez szeroko rozumiane akty prawne¹⁰. Jednocześnie, w każdym z tych państw da się wyróżnić prawo wewnętrzne, obowiązujące władze publiczne, w tym organy administracji publicznej, jak i prawo – w polskiej terminologii – powszechnie obowiązujące, będące podstawą procesów stosowania prawa wobec osób państwu podporządkowanych. W sferze prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego oznacza to, że

⁸ P. Newman, A. Thornley, *Urban Planning in Europe. International Competition, National Systems and Planning Projects*, Londyn–Nowy Jork 1996, 28.

⁹ Zob. szerzej np. A. Ross, *Prawo skandynawskie a prawo państw kontynentu i common law. Kilka ogólnych refleksji*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, 31, Studia Prawnicze, 1960, 7, 7 i nast.

¹⁰ W rozumieniu tego terminu zgodnie z terminologiczną tradycją pozytywistyczną wprowadzoną przez Hansa Kelsena, który próbował tym pojęciem objąć wszelkie akty mające w jego ocenie doniosłość prawną, rozszerzając jego zastosowanie także i na sferę stosunków określanych jako prywatnoprawne, zob. H. Kelsen, *Czysta teoria prawa*, Warszawa 2014, 56.

problematyka badań musi objąć akty prawne regulujące te sfery działania państwa i obywateli, jak i akty prawne będące planami przestrzennymi czy aktami indywidualnie określającymi przeznaczenie terenu, sposób jego zagospodarowania, w tym zabudowy bądź ochrony przed zabudową.

Podkreślić należy, iż spośród państw, których systemy prawne zostały poddane analizie, Wielka Brytania i wybrany przykład Anglii¹¹, Francja oraz Dania to państwa unitarne, a Niemcy są państwem federalnym. Oznacza to, iż warunki porównywalności prawa tych państw zostaną spełnione wtedy, gdy przedmiotem badania prawa niemieckiego będą przepisy ustanowione przez organy państwa federalnego (*Bund*), jak i przez organy państw członkowskich (*Länder*), bowiem dopiero one razem określają całość praw regulujących kwestie planowania i zagospodarowania przestrzennego w tym kraju.

Poddane badaniom państwa różnią się z pewnością stopniem decentralizacji, jednak należy wziąć pod uwagę, iż w każdym z nich władze centralne oraz lokalne realizują zadania w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym stanowią akty prawne o charakterze planistycznym (planowania ogólnego lub specjalistycznego). Poza Danią, w której od 2018 roku zlikwidowano regionalny poziom planowania, co może wynikać z dość małego terytorium i silnej monocentryczności tego państwa, istnieją w pozostałych państwach władze regionalne, które także posiadają uprawnienia w zakresie tworzenia aktów planistycznych.

Ustrój zarówno Anglii, jak i Danii, Francji i RFN oparty jest na szerokim uczestniczeniu władz lokalnych (gminnych) w realizacji władzy publicznej. W sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego oznacza to, iż we wszystkich tych państwach, w warunkach ustawowo wskazanych, to właśnie władza samorządu lokalnego odpowiada w zasadniczym stopniu za rozwój miast i miasteczek, w tym za ich zabudowę. Ponadto, organem samorządu lokalnego odpowiedzialnym za rozwój są rady (zgromadzenia), które, wedle reguły wskazanej w art. 3 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.¹², co do zasady, odpowiadają za stanowienie i stosowanie prawa (przyjmowanie aktów indywidualnych) w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego. Tu występuje zasadnicza różnica w porównaniu z polskim systemem prawnym, w którym w samorządzie terytorialnym oddzielono funkcje stanowienia prawa od stosowania prawa, a tym samym na poziomie gminnym za

¹¹ Tu wskazać należy, iż centralnymi władzami Anglii są parlament i rząd Wielkiej Brytanii, podczas gdy pozostałe kraje – Walia, Szkocja i Irlandia mają własne parlamenty i administrację (o różnej organizacji), którym w drodze dewolucji (*devolution*) została przekazana część władzy ustawodawczej i wykonawczej, tworząc z Wielkiej Brytanii państwo będące „asymetryczną unią czterech części składowych”, A. Tomkins, *Public Law*, Oxford–Nowy Jork 2003, 1.

¹² Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 z późn. zm.

przyjmowanie aktów prawa wewnętrznego i powszechnie obowiązującego odpowiada rada gminy, za wydawanie aktów stosowania prawa (aktów administracyjnych) odpowiada jej organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent miasta).

Punktem wyjścia niniejszego opracowania jest syntetyczne przedstawienie polskiego prawa w zakresie, w jakim przeprowadzono badania nad prawem Anglii, Danii, Francji i RFN, które zostało zaprezentowane kontekstowo wraz z ocenami stworzonych regulacji prawnych, jakie pojawiają się w literaturze, a następnie przedstawienie wyników badań wskazanych państw, tak, aby w tej części szczególnie, na ile tylko pozwalały dość trudne warunki, w jakich prowadzone były badania (okres pandemii wywołanej rozprzestrzenianiem się COVID-19), opisać rozwiązania stosowane w tych państwach w celu ich konfrontacji z rozwiązaniami wprowadzonymi do prawa polskiego.

Rozdział I:

Prawne podstawy zarządzania procesami urbanizacji w Polsce

I.1. Podstawowe akty prawne regulujące procesy urbanizacji w Polsce

W Polsce procesy urbanizacji kontrolowane są na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹³, która zawiera regulacje tworzące podstawy do planowania zagospodarowania przestrzennego terenów miejskich i wiejskich, w tym wprowadza zasady regulujące działalność osiedleńczą, tworzy system ogólnych planów zagospodarowania przestrzennego, wprowadzając także, obok tego systemu, instrument decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, pozwalający lokalizować inwestycje publiczne (decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego), jak i prywatne (decyzja o warunkach zabudowy). Dopełnieniem tych przepisów są unormowania zawarte w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji¹⁴, mające pozwolić, w intencji ustawodawcy, na sanację terenów zabudowanych wadliwie oraz w ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących¹⁵, dającej możliwość alternatywnego lokalizowania zabudowy mieszkaniowej, niż na podstawie aktów prawnych określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z kolei ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w wyniku nowelizacji przeprowadzonej w 2020 r.¹⁶, wprowadziła do systemu aktów prawnych kontrolujących zagospodarowanie przestrzeni, koncepcję rozwoju i wyzwania rozwojowe kraju m.in.

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 293 z późn. zm.

¹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 802 z późn. zm.

¹⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 219 z późn. zm.

¹⁶ Ustawa z 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1378).

w wymiarze przestrzennym, dokument o charakterze strategicznym zawierający w istocie scenariusze rozwoju przestrzeni, która zastąpiła koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju, opracowywaną i uchwalaną do tej pory na podstawie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zasady zagospodarowania przestrzeni oraz warunki zabudowy regulowane są także aktami podstawowymi, mającymi charakter aktów prawa miejscowego, jak i wewnętrznego, jako przykłady można w tym miejscu wskazać uchwały określające lokalne standardy urbanistyczne, zasady sytuowania reklam, obiektów małej architektury i ogrodzeń czy akty ustanawiające ochronę zabytków, wód, obszarowe formy ochrony zabytków¹⁷.

Procesy związane z realizacją wymogów środowiskowych w planach zagospodarowania przestrzennego, a także postępowania w zakresie dokonywania oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, regulują: ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁸ oraz ustawa z 3 października 2003 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁹.

Z kolei główne regulacje w zakresie źródeł finansowania infrastruktury technicznej budowanej w związku z procesami urbanizacji w postaci opłat adiacenckich zawiera ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁰, odnosząc je jedynie do inwestycji lokalnych. Przepisy o nieruchomościach są uzupełnione przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odnoszącymi się do tzw. opłaty planistycznej²¹. Przepisy odnoszące się do scaleń oraz podziałów gruntów, a także opłaty adiacenckiej, zostały w 1961 roku wyłączone z rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli²² i uregulowane w przepisach o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, a w roku 1985 w przepisach o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości²³.

Dodatkowo procedury planowania i lokalizacji elementów infrastruktury osiedleńczej regulują liczne tzw. „specustawy”, które wprowadzają instrumenty analogiczne w swej prawnej konstrukcji, jak decyzja o lokalizacji inwestycji celu

¹⁷ Zob. szerzej Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, 246–250.

¹⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.

¹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 283 z późn. zm.

²⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1990.

²¹ Zob. K. Rokicka-Murszewska, *Administracyjno-prawne aspekty opłaty planistycznej*, Toruń 2019.

²² Dz. U. z 1939 r. nr 34, poz. 216 z późn. zm.

²³ Zob. szerzej I. Zachariasz, *Uwagi wstępne*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013, 25–27.

publicznego, które są instrumentem ich sytuowania w terenie²⁴. System aktów lokalizujących elementy infrastruktury publicznej uzupełniony jest także licznymi kompetencjami organów administracji publicznej w zakresie stanowienia planów ochrony, które w szczególności regulowane są prawem środowiskowym oraz ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁵.

Wskazane powyżej, zasadnicze dla systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, akty prawne tworzą hierarchiczny układ norm prawnych²⁶ będących podstawą procesów urbanizacji w Polsce.

I.2. Zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz informacje stanowiące podstawę procesów planistycznych

Zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego, a także zakres niezbędnych informacji, jakie powinny stanowić podstawę procesów planowania urbanizacji, zarówno w skali całego kraju, jak i w skali regionalnej i lokalnej, reguluje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie są to regulacje rozbudowane, a ich praktyczne znaczenie w procesach planistycznych, jak i w kontroli nadzorczej oraz sądownoadministracyjnej ocenić można, biorąc pod uwagę identyfikowane we współczesnej literaturze prawa planowania i zagospodarowania terenu problemy w kształtowaniu przestrzeni, jako znikome.

Choć, zaraz po przyjęciu obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uważano, że zawarte w art. 1 tej ustawy zasady ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju uznać należy, jak pisał Tomasz Bąkowski, nie tylko za zasady wszelkich działań odnoszących się do gospodarki przestrzennej podmiotów prywatnych i organów administracji publicznej, ale przede wszystkim za główny miernik prawidłowości i legalności wykonywania przepisów ustawy w formach w niej przewidzianych, a tym samym także za dyrektywy interpretacyjne przy realizacji przepisów oraz kontroli aktów planistycznych²⁷, to późniejsza praktyka stosowania tych przepisów całkowicie zaprzeczyła tym założeniom.

W pierwszych latach obowiązywania przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazywano, iż pojęcie ładu przestrzennego

²⁴ Zob. szerzej T. Bąkowski (red.), *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, Gdańsk 2020; T. Bąkowski, K. Kaszubowski, *Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, 263–276.

²⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 55 z późn. zm.

²⁶ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2009, 56–57.

²⁷ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, 15–16.

wymaga interpretacji, której należy dokonywać w oparciu o wiedzę pozaprawną, najczęściej urbanistyczną, w przypadku zagospodarowania konkretnych terenów²⁸, przez co, w istocie, wiedza ta stawiała się treścią zasady ładu przestrzennego, a jednocześnie treścią prawa, rozstrzygając tym samym, iż ład przestrzenny to klasyczna klauzula generalna. Z biegiem lat jednak, w doktrynie zaczęto coraz częściej podkreślać, iż pojęcie ładu przestrzennego nie zostało doprecyzowane w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zarówno w tekście pierwotnym, jak i w wyniku nowelizacji przeprowadzonych po 2003 r., nie znalazło także należytego rozwinięcia w przepisach innych ustaw, jako cel lub jako samoistnie chroniona wartość²⁹. Z kolei, zrównoważony rozwój, mimo dość licznych opracowań doktrynalnych w tym zakresie, głównie za sprawą regulacji prawa międzynarodowego, został, w ocenie przedstawicieli świata akademickiego, na tyle słabo doprecyzowany w prawie, iż jego treść normatywna sprowadza się właściwie do obowiązku utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalnej gospodarki zasobami środowiska przy stosowaniu prawa ochrony środowiska³⁰. Prowadzi to do sytuacji, na co wskazuje Mirosław Gdesz, odnosząc się do zasady ładu przestrzennego, w której, podczas sądowej kontroli aktów określających status przestrzeni, sędziowie nie za bardzo wiedzą, jak to urbanistyczne i nieostre pojęcie uczynić wzorcem kontroli. Jego zdaniem przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w tym zakresie należy ocenić jako głęboko ułomne i niepozwalające sądom w pełni stać na straży ładu przestrzennego. Z racji tego, trudno jest, według Gdesza, ładowi przestrzennemu przyznać rangę klauzuli generalnej, a interpretując to pojęcie w nawiązaniu do rozwiązań systemowych, które są wyjątkowo ułomne, trudno jest w istocie kontrolować procesy planowego zagospodarowania przestrzeni, opierając się na nim³¹. Lakoniczność regulacji prawnej powoduje także, iż trudno jest w procesach planistycznych oceniać, w jaki sposób przyjęte rozwiązania mogą oddziaływać na równowagę przyrodniczą i trwałość procesów przyrodniczych, jak również poprawnie diagnozować, jakie są potrzeby rozwojowe lokalnych społeczności w zakresie zrównoważonego rozwoju. Tym

²⁸ K. Małyśa-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008, 25.

²⁹ A. Fogel, *Przepisy regulujące proces inwestycyjno-budowlany i gospodarkę nieruchomościami*, [w:] A. Fogel, M. Geszprych, A. Kosieradzka-Federczyk, M.A. Król, I. Zachariasz, *Ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu a ład przestrzenny. Przepisy odrębne wobec ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2014, 87.

³⁰ W. Szwajdler (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013, 24–25.

³¹ M. Gdesz, *Ład przestrzenny z perspektywy orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] M. Nowak (red.), *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawnouurbanistycznej*, Warszawa 2020, 46, 63–64.

samym, coraz częściej zaczyna dominować pogląd, iż w ustawodawstwie polskim nie wypracowano skutecznych narzędzi zrównoważonego rozwoju i rozstrzygania konfliktów związanych z zaspokojeniem potrzeb obecnego pokolenia, tak aby nie zmniejszać szans zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń³².

W doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych wykształcił się także pogląd, iż wskazane w art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wartości i zasady, które mają być brane pod uwagę w procesach planowego zagospodarowania przestrzeni, nie mogą stanowić podstawy odmowy uzgodnienia projektu planu miejscowego, ani materialnoprawnej podstawy do wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, w tym odmowy wydania tych decyzji³³. Organy mają obowiązek uwzględniać te wymagania tylko w takim zakresie, w jakim pośrednio przewidują to konkretne przepisy szczególne, zawarte zarówno w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i w innych ustawach, co ma chronić podmioty realizujące inwestycje przed uznaniowością administracji publicznej³⁴. Także zawarte w art. 1 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zasady ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, nie mogą stanowić samoistnych podstaw odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, szerzej odmowy działań organów stosujących prawo³⁵. W ten sposób, główne zasady mające rozstrzygać o prawidłowości procesów planowania i kształtowania zabudowy sprowadzono do roli przepisów odsyłających, a wobec braku w innych ustawach norm wyraźnie wskazujących na treść tych zasad, przestają one pełnić rolę mierników zgodnego z prawem działania organów administracji, zarówno w postępowaniach nadzorczych, jak i sądownoadministracyjnych.

Od początków drugiej dekady XXI wieku zaczyna się wskazywać, iż planowanie procesów urbanizacji w Polsce nie jest związane z potrzebami społecznymi, a zwłaszcza z liczbą ludności, w tym także z prognozami, które wykazują, iż społeczeństwo polskie będzie się starzeć, a populacja dość gwałtownie zmniejszać. Na dowód braku związków między potrzebami społecznymi a planowaniem procesów urbanizacji wskazują m.in. analizy przeznaczenia terenów dokonywane

³² M. Woźniak, *Zasada zrównoważonego rozwoju jako tło konfliktów w zagospodarowaniu przestrzennym. Uwagi wprowadzające – miejsce zrównoważonego rozwoju w katalogu zasad planowania przestrzennego*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo, 2015, 118(3656), 67.

³³ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2011, 8–9.

³⁴ Wyroki NSA: z 16 lutego 2010 r., II OSK 1862/08, LEX nr 597414; oraz z 13 września 2007 r., II OSK 423/07, LEX nr 384353.

³⁵ M. Nowak (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2012, 5–6.

w obowiązujących planach miejscowych, jak i analizy polityk przestrzennych określonych w obowiązujących studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, które wykreaowały podaż terenów przeznaczonych do zabudowy w skali wielokrotnie przewyższającej liczbę ludności w Polsce (obecną, nie mówiąc już o prognozowanej), zrodziły zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykupu terenów pod drogi publiczne sięgające miliardów złotych przy gigantycznej skali spekulacji gruntami³⁶. Tym procesom miała przeciwdziałać nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dokonana ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, która wprowadziła zmiany w art. 1 tej ustawy w zakresie zasad planowania przestrzennego, dodając: (1) zasadę priorytetu zabudowy terenów już zabudowanych (dogęszczanie zabudowy), przed otwieraniem pod inwestycje terenów wolnych i (2) zasadę wyważania interesów, a także wprowadziła wymóg dokonania przeznaczenia terenów, w szczególności pod zabudowę, zgodnie z prognozami demograficznymi. Ustawą tą w art. 10 ust. 5-7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzono jednocześnie wymóg bilansowania terenów przewidzianych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin z potrzebami wynikającymi z istniejącego przeznaczenia terenów pod zabudowę w planach miejscowych, jak i z potrzebami społeczności lokalnych wynikającymi z demografii. Ustalono także procedurę dokonywania bilansu terenów. Żaden ośrodek naukowy nie przeprowadził do tej pory badań nad skutkami przepisów odnoszących się do konieczności bilansowania terenów w studiach w skali kraju. O ile zasada ważenia interesów w istocie wprowadza regulację ustawową w zakresie wskazanym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego³⁷, o tyle wprowadzenie wymogu ochrony istniejącego stanu zagospodarowania przestrzennego przez priorytet rewitalizacji i inwestycji na terenie już zabudowanym, wyposażonym w podstawową infrastrukturę osiedleńczą, może jedynie wskazywać na zmianę tendencji, zgodnie z którymi zabudowa terenów wolnych powinna być szczególnie uzasadniona (nie tylko względami prawnymi, urbanistycznymi, ale też szerszymi, np. ekonomicznymi czy środowiskowymi). Także i w tym wypadku, wobec braku badań, trudno jest jednak ocenić, jaki skutek w rzeczywistości wywarły te zmiany, choć trzeba podkreślić, iż ta zasada bywa podważana, jako uniemożliwiająca zabudowę terenów niewyposażonych w infrastrukturę osiedleńczą³⁸. Jednocześnie podkreśla się, że stosowanie przepisów

³⁶ J. Koziński, *Doktryna swobody budowlanej. Aspekty ekonomiczne i urbanistyczne*, Problemy Planistyczne. Zeszyt Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów 2012, 1, 5–24.

³⁷ Wyrok NSA z 19 czerwca 2008 r., II OSK 437/08, LexPolonica nr 2321011.

³⁸ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2016, 43–44.

o bilansowaniu terenów w praktyce przysparza znacznych trudności władzom samorządowym z uwagi na ich nieprecyzyjność budzącą wątpliwości interpretacyjne³⁹.

Ustawowo wskazane zasady planowania urbanizacji zostały uzupełnione o dwie istotne dla procesów zagospodarowania terenów zasady sformułowane w doktrynie prawnej i orzecznictwie sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego, a mianowicie o zasadę ciągłości planistycznej, a jej treści i praktycznemu znaczeniu dla procesów zagospodarowania przestrzennego poświęcone zostanie więcej miejsca w następnym podrozdziale, jak i o zasadę wolności budowlanej, której należy poświęcić więcej uwagi w tym miejscu.

W oparciu o przepisy art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 64 Konstytucji, wyprowadzono w doktrynie pogląd, iż prawo do zabudowy gruntu jest elementem prawa własności i stanowi przejaw prawa do korzystania z rzeczy (*ius utendi*), w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego⁴⁰. W takim ujęciu plan miejscowy, ustalając przeznaczenie terenu, ogranicza prawo własności⁴¹, a rada gminy, uchwalając plan miejscowy, dokonuje „ingerencji w uprawnienia właścicielskie, która jest wyjątkiem od zasady nienaruszalności własności gruntu”⁴². W konsekwencji, zarówno w literaturze prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych, przyjmuje się, że zmiana zagospodarowania przestrzeni jest uprawnieniem właściciela gruntu (o charakterze wolnościowym), a jeśli na danym obszarze nie obowiązuje plan miejscowy, to właściciel, także potencjalny, może ubiegać się o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, która ma odpowiedzieć, czy zamierzenie w zakresie zagospodarowania terenu, nie jest sprzeczne z przepisami prawa. Jeśli nie, ubiegający się o warunki zabudowy i zagospodarowania terenu ma prawo zmienić zagospodarowanie terenu zgodnie ze swoją wolą, wyrażoną we wniosku potwierdzonym decyzją (o charakterze związanym i deklaratoryjnym). W konsekwencji nie można odmówić wydania takiej decyzji, o ile nie istnieją przepisy materialnego prawa administracyjnego zakazujące określonego zagospodarowania na wskazanym we wniosku terenie⁴³. Taka konstrukcja decyzji o warunkach

³⁹ Zob. szerzej A. Fogel, *Bilansowanie terenów pod zabudowę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, Samorząd Terytorialny, 2021, 12, 51–62.

⁴⁰ Zob. szerzej T. Bąkowski (red.), *Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość*, Gdańsk 2016.

⁴¹ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2011, 41.

⁴² Wyrok NSA z 22 kwietnia 2009 r., II OSK 1510/08, Lex nr 597314; wyrok NSA z 8 kwietnia 2009 r., II OSK 1468/08, Wspólnota, 2009, 19, 44.

⁴³ Krytycznie zob. I. Zachariasz, *Planowanie przestrzenne versus zagospodarowanie przestrzeni. Podstawowe problemy w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.),

zabudowy i zagospodarowania terenu sprzyja rozpraszaniu zabudowy, tym samym powodując zwiększanie zarówno ekonomicznych, jak i środowiskowych kosztów urbanizacji w Polsce.

I.3. Opłata adiacencka

Jak wskazują raporty dotyczące skutków finansowych procesów urbanizacyjnych w Polsce, sporządzone w różnych ośrodkach badawczych⁴⁴, system gospodarowania przestrzenią, w teorii oparty na założeniu podobnym jak w innych państwach europejskich⁴⁵, iż koszty nowej urbanizacji mają pokrywać dochody powstające w tym procesie, ściągane z osiedlających się na danym obszarze mieszkańców, w praktyce skutkuje tym, iż są one ponoszone w zdecydowanej części przez członków wspólnoty samorządowej zamieszkałej w gminie podlegającej tym procesom oraz przez użytkowników sieci infrastruktury technicznej, którzy już korzystają z usług publicznych. Jest to skutek braku zmian, kiedy to, jako kraj, weszliśmy na drogę gospodarki rynkowej, w konstrukcji opłaty adiacenckiej⁴⁶, która została ukształtowana w oderwaniu od kosztów ponoszonych wskutek budowy infrastruktury osiedleńczej w polskim prawie w latach siedemdziesiątych XX wieku, a, po 1990 r. nie powrócono do zasad, jakie obowiązywały w Polsce w okresie międzywojennym, gdy opłata ta nakładana była w związku z faktycznymi kosztami urbanizacji terenów wolnych⁴⁷.

W związku z krytycznym spojrzeniem na efektywność przepisów dotyczących opłat adiacenckich zawartych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, coraz częściej w literaturze prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego wskazuje się na konieczność ich nowelizacji. Za inicjujące dyskusję publiczną w tym względzie uznać należy stanowisko Mirosława Gdesza, który

Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, Warszawa 2012, 100–117; oraz I. Zachariasz, *Czy decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest decyzją administracyjną?*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012, 154–172.

⁴⁴ Zob. A. Olbrysz, I. Zachariasz, *Raport o finansowych skutkach polskiego systemu zagospodarowania przestrzeni*, [w:] P. Kopyciński (red.), *Sprawne państwo. Samorządowa służba cywilna. Obszary metropolitalne. Zagospodarowanie przestrzenne. Badania nad kierunkami zmian w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Polsce*, Kraków 2015, 183–327.

⁴⁵ Zob. szerzej G. Larsson, *Systemy planowania przestrzennego w Europie Zachodniej*, Warszawa 2012.

⁴⁶ Zob. szerzej I. Zachariasz, *O prawie użytkowania wieczystego w kontekście wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a Konstytucja*, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, 43, Warszawa 2012, 155–167.

⁴⁷ Zob. szerzej np. I. Zachariasz, *Planowanie zabudowy miast w latach 1928–1939. Aspekty prawne*, *Czasopismo Prawno-Historyczne*, 2010, 62, 1, 323–344.

proponuje wprowadzenie do przepisów o gospodarce nieruchomościami opłaty pozostającej w związku z korzyściami, jakie podmiot prywatny czerpie wskutek publicznoprawnego ulepszenia nieruchomości (spowodowanego budową dróg, wodociągów, kanalizacji, etc.), wskazując jednocześnie, iż opłata tego typu stanowi formę realizacji zasady sprawiedliwości urbanistycznej, którą można wyinterpretować z zasady sprawiedliwości społecznej. W jego ocenie, dzisiejszy polski system gospodarowania nieruchomościami na cele budowlane jest doskonałym przykładem patologii, bowiem jego założenia nie mają nic wspólnego z rozkładaniem kosztów urbanizacji, dają jedynie zatrudnienie rzeczoznawcom majątkowym⁴⁸. Z pewnością, opłata adiacencka nie pełni w polskim systemie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego funkcji antyspekulacyjnej, a jej konstrukcja jest daleka od takiej, która realizowałaby zasadę sprawiedliwości urbanistycznej, wywodzonej z konstytucyjnie regulowanej zasady sprawiedliwości społecznej⁴⁹.

Wobec takiej konstrukcji opłaty adiacenckiej oczywiste stało się, iż gminy, zezwalając na zasiedlanie wolnych terenów, z reguły zresztą kosztem braku prowadzenia procesów rewitalizacji terenów już zabudowanych, nie są w stanie przygotować infrastrukturalnie terenów pod nowe osadnictwo. W związku z tym, orzecznictwo sądowe, wychodząc naprzeciw tym problemom, wskazało, iż władze gminy, uchwalając plany miejscowe, nie muszą realizować nałożonych na nie ustawami zadań publicznych w zakresie budowy infrastruktury publicznej służącej celom osiedleńczym w określonym czasie⁵⁰. W orzecznictwie sądów administracyjnych toleruje się również praktykę przeznaczania w planach miejscowych terenów prywatnych pod inwestycje publiczne (w konsekwencji skutkującej koniecznością dokonania wywłaszczeń) bez zabezpieczenia przez gminę odpowiednich środków na ten cel, wskazując m.in., iż „nieporozumieniem są twierdzenia, według których gmina może tylko wtedy przeznaczać w planie miejscowym tereny będące własnością prywatną na cel publiczny, gdy ma realne możliwości ich wywłaszczenia”⁵¹. Jest to stanowisko całkowicie sprzeczne z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który to sąd, w wyroku z 6 grudnia 2007 r., w sprawie *Skrzyński v. Polska* (nr skargi 38672/02), stwierdził, że, o ile dopuszczalne jest ograniczenie prawa własności przy przeznaczeniu nieruchomości pod inwestycje publiczne, to akty prawne powinny określać czas, kiedy ma nastąpić jej realizacja, a co najmniej

⁴⁸ M. Gdesz, *Rozkładanie kosztów urbanizacji*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012, 175 i 188.

⁴⁹ Zob. szerzej I. Zachariasz, *Rola opłaty adiacenckiej w systemie gospodarki przestrzennej*, [w:] M.J. Nowak (red.), *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej*, Warszawa 2021, 132–134.

⁵⁰ Zob. jako reprezentatywny wyrok SN – Izba Cywilna z 21 marca 2003 r., II KKN 1261/2000, LexPolonica nr 377433.

⁵¹ Zob. np. wyrok WSA w Krakowie z 19 listopada 2010 r., II SA/Kr 806/10, LEX nr 753640.

kiedy ma nastąpić wykup nieruchomości. Jak podkreślał sąd we wspomnianym wyroku, działka przeznaczona w planie miejscowym na cel publiczny, powinna zostać wykupiona albo zamieniona, nie można bowiem pozostawić właściciela w sytuacji niepewności – tym bardziej, że w takim stanie prawnym, faktycznie jego nieruchomość nie ma wartości, a powyższego nie zmienia fakt, że właściciel mógłby korzystać z działki w dotychczasowy sposób. W innym wyroku – z 6 listopada 2007 r. w sprawie Bugajny i inni v. Polska (nr skargi 22531/05) – Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że, jeżeli sam podział nieruchomości został uznany za zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, to niedopuszczalna jest odmowa wywłaszczenia za odszkodowaniem nieruchomości przeznaczonych w wyniku tego podziału pod budowę drogi (ulicy) tylko z tego powodu, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie uwzględniono tych dróg (określono je jako drogi wewnętrzne), jak również stwierdził, że, „przyjmując takie podejście, władze mogłyby skutecznie unikać obowiązku budowy i utrzymywania dróg innych niż główne drogi publiczne, przewidziane w planach zagospodarowania przestrzennego, przerzucając jednocześnie ten obowiązek na indywidualnych właścicieli nieruchomości”.

Koszty urbanizacji mogą wzrosnąć dość znacznie wskutek ugruntowania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasady ciągłości planowania, rozumianej jako obowiązek, w przypadku uchylecia planu miejscowego, uchwalenia nowego planu w jego miejsce⁵², z której Trybunał Konstytucyjny wyprowadził wniosek, iż art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie, w jakim obniżenie wartości nieruchomości odnosi się do kryterium faktycznego jej wykorzystywania w okresie tzw. luki planistycznej, w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone mniej korzystnie niż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r. oraz mniej korzystnie niż w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, obowiązującym przed uchwaleniem nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest niezgodny z Konstytucją⁵³. W praktyce wyrok ten może skutkować dużą skalą roszczeń odszkodowawczych w związku z planami uchwalonymi na podstawie przepisów obowiązujących od roku 1994, którą dziś trudno jest określić, ze względu na nieodległy termin wydania tego wyroku.

⁵² Zob. szerzej W. Jakimowicz, *Zasada ciągłości planowania przestrzennego jako dyrektywa wykładni w procesach stosowania prawa administracyjnego*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, 53.

⁵³ Wyrok TK z 22 maja 2019 r., SK 22/16, OTK-A 2019/48.

Z problemem odszkodowań wiąże się, ponadto, inne zagadnienie, a mianowicie wywodzenie z faktu wydania (a także i niewydania) decyzji o warunkach zabudowy roszczeń odszkodowawczych. W orzecznictwie sądów powszechnych, na gruncie rt.. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, utożsamiono rzeczywistą szkodę z obniżeniem wartości nieruchomości – w wyroku z dnia 12 października 2007 r., Sąd Najwyższy przyjął, że w tym przypadku chodzi o szkodę, która polega na obniżeniu się wartości nieruchomości lub która pozostaje w bezpośrednim związku ze zmianą przeznaczenia nieruchomości⁵⁴, co również prowadzi do znaczącego poszerzenia podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej niż wskazane w art. 77 Konstytucji⁵⁵.

Warto jeszcze zaznaczyć, iż wobec nieprecyzyjnych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczących opłaty planistycznej od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w orzecznictwie sądów administracyjnych został ugruntowany pogląd, iż ta opłata w przypadku wydania takiej decyzji nie jest pobierana, ze względu na brak wystarczających podstaw prawnych⁵⁶.

I.4. Przepisy dotyczące systemu aktów planistycznych

Polski system aktów planowania przestrzennego, podobnie jak systemy tych aktów w innych państwach europejskich, składa się z (1) aktów planowania ogólnego, sporządzanych dla obszarów działania władz lokalnych (gmina), regionalnych (województwo) i centralnych (kraj), które stanowią – na poziomie gminy (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i/lub plan miejscowy), regionalnym (plan zagospodarowania przestrzennego województwa), przy czym na szczeblu centralnym brak jest takiego planu oraz (2) aktów planowania specjalistycznego, jakimi są akty lokalizujące inwestycje i chroniące tereny, które sporządzane są odrębnie od aktów planowania ogólnego. W odwołaniu do polskiego systemu źródeł prawa wskazać należy, iż akty planowania ogólnego, jak i akty planowania specjalistycznego mogą być aktami prawnymi wewnątrznie obowiązującymi (wiążącymi organy, które je wydały i organy im podporządkowane) albo aktami prawnymi powszechnie obowiązującymi (wiążącymi wszystkie podmioty, zarówno publiczne, jak i prywatne). W literaturze prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego spotyka się pogląd, w myśl którego akty planowania

⁵⁴ Wyrok SN z 12 października 2007 r., V CSK 230/07, LEX nr 485903.

⁵⁵ Zob. szerzej N. Weremczuk, *Skutki finansowe planowania przestrzennego – konsekwencje dla rozwoju*, Kontrola Państwowa, 2016, 2, nr specjalny, 91–99.

⁵⁶ Wyrok NSA z 6 marca 2008 r., II OSK 1887/07.

ogólnego oraz akty planowania specjalistycznego winny tworzyć zintegrowany system aktów planowania przestrzennego⁵⁷. W zintegrowanym systemie planowania przestrzennego planowanie specjalistyczne winno być podporządkowane planowaniu ogólnemu, w konsekwencji ustalenia aktów planowania ogólnego winny być wiążące dla ustaleń aktów planowania specjalistycznego.

W polskim systemie aktów planowania i zagospodarowania występują także „decyzje lokalizacyjne”, które obejmują (1) decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o których mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także (2) inne decyzje (np. ustalenie obszaru zamkniętego, lokalizacja drogi publicznej), którymi dokonuje się rozstrzygnięcia odnośnie do zagospodarowania określonej przestrzeni, decyzje co do treści podejmowane na podstawie innych niż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustaw administracyjnego prawa materialnego. Decyzje te pełnią, co do istoty, analogiczną funkcję w systemie, jak miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego⁵⁸, choć w tej sprawie, odnosząc się do decyzji o warunkach zabudowy, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż cel decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest zasadniczo różny od celu planu miejscowego, jest nim bowiem przesądzenie, w sytuacji braku planu, na podstawie przepisów prawa planistycznego, zawartego w ustawach szczególnych, o zgodności zamierzonej inwestycji z tymi przepisami⁵⁹. Choć to rozstrzygnięcie nie pozwala na przyjęcie, iż w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy, wobec faktu, iż celem tego postępowania jest poszukiwanie barier prawnych w określeniu warunków prawnych, wnioskowanych przez zainteresowanego, a nie nałożenie uprawnienia czy obowiązku o charakterze indywidualnym i konkretnym na podstawie normy prawnej, mamy do czynienia, co do istoty, z decyzją administracyjną. Konkluzja ta ma jednak zasadnicze znaczenie dla spójności systemu aktów planowania przestrzennego, przyjęto bowiem, iż, wobec tego, że decyzje te są szczególnymi przykładami aktów administracyjnych, nie mogą być związane ustaleniami planów, które są aktami prawnymi o charakterze wewnętrznym, w tym ustaleniami studium gminy⁶⁰. Ponadto, skutek poli-

⁵⁷ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, 84.

⁵⁸ Z. Czarnik, *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka, 2010, 3, 20 i nast.

⁵⁹ Postanowienie NSA z 18 lipca 2005 r., II OPS 3/05, ONSAiWSA 2006, nr 1 poz. 2.

⁶⁰ Choć trzeba także wskazać, iż w wyroku NSA z 6 sierpnia 2009 r., II OSK 1250/08, LEX nr 552846, sąd ten stwierdził, iż skonkretyzowane działania w zakresie zmiany przeznaczenia terenu, przewidziane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu powinny być formułowane i realizowane zgodnie z lokalnymi zasadami zagospodarowania przestrzennego wynikającymi ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wyrok ten jednak nie zmienił linii orzeczniczej sądów administracyjnych w tej sprawie.

tyk resortowych, zmierzających do uczynienia z decyzji lokalizacyjnych jedyne narzędzia lokalizowania inwestycji, bardzo często wprowadzono do ustaw administracyjnego prawa materialnego przepisy nakazujące wiązać treścią decyzji treść planów miejscowych, bądź dające podstawy prawne do sprzecznego z planem miejscowym unormowania lokalizacji inwestycji w takim akcie administracyjnym, wprowadzając tym samym regulacje, które trudno zaakceptować jako zgodne z konstytucyjnie określonymi przepisami w zakresie źródeł prawa⁶¹.

Akty planowania ogólnego i specjalistycznego oraz decyzje lokalizacyjne nie tworzą spójnego systemu aktów planowania przestrzennego, co jest pochodną przyjętych poglądów doktrynalnych związanych z systemem źródeł prawa, choć pojawiają się także głosy, iż ten brak spójności jest efektem złej praktyki w zakresie stosowania prawa⁶². Warto jednak zauważyć, iż, w polskim systemie aktów planistycznych, rozstrzygnięcia materialnoprawne zawarte w decyzjach lokalizacyjnych (ale także i aktach planowania specjalistycznego), nie tylko nie są podporządkowane przepisom materialnym zawartym w aktach planowania ogólnego, stanowiąc samodzielne podstawy realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, ale także, z mocy przepisów ustawowych, bywają często wiążące dla aktów planowania ogólnego. Tymczasem, przedsięwzięcia infrastrukturalne, których planistyczny aspekt normowany jest decyzjami lokalizacyjnymi czy aktami planowania specjalistycznego, pełnią służebną rolę wobec układów osiedleńczych o skali lokalnej, regionalnej, jak i krajowej, planowanych w planach ogólnych, co wskazywałoby na konieczność podporządkowania ich planowania i realizacji tym układom, a w konsekwencji, podporządkowania ich ustaleń ustaleniom aktów planowania ogólnego (nie odwrotnie)⁶³.

W tym systemie aktów planistycznych, plan miejscowy, który jest podstawowym narzędziem określania sposobu zagospodarowania przestrzennego przez organy gmin, a, tym samym, głównym instrumentem kształtowania ładu przestrzennego⁶⁴, jest narzędziem skonstruowanym prawnie w sposób wadliwy. Po pierwsze, plan ten nie służy realizacji określonych przedsięwzięć, zarówno prywatnych, jak i publicznych, w ściśle wskazanym czasie, nie mając z tego względu, w istocie, cech planu, będąc jedynie, jak pisał Tadeusz Kotarbiński, projektem

⁶¹ Zob. szerzej I. Zachariasz, *Prawne uwarunkowania efektywności planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce*, Zarządzanie Publiczne, 2013, 1(23), 5–16.

⁶² Z. Niewiadomski, *System planowania i zagospodarowania przestrzennego a ustawy specjalne. Dezintegracja systemu? – tezy wystąpienia*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Specustawy inwestycyjno-budowlane...*, 19.

⁶³ I. Zachariasz, *Prawne uwarunkowania efektywności...*, 5–16.

⁶⁴ K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, 38.

pewnych zamierzeń⁶⁵. Powoduje to, że przewidziane planem zamierzenia przestrzenne mogą być przez podmioty prywatne realizowane przez wiele lat, a nawet niezrealizowane w ogóle, co skutkuje także nieopłacalnością tworzenia infrastruktury publicznej, zwłaszcza zaopatrującej właścicieli terenów w podstawowe media, nie ma bowiem wystarczającej liczby ich odbiorców.

Po wtóre, plany miejscowe w sposób zbyt mało szczegółowy określają zarówno warunki kształtowania wielkości działek budowlanych, jak i sposoby ich zagospodarowania. A tu, wyjątkowo, poglądy doktrynalne pozwalają na to, aby plany miejscowe szczegółowo regulowały sposób zagospodarowania przestrzeni. Plany miejscowe, które, zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji, uznaje się za akty normatywne o mocy powszechnie obowiązującej, stanowione przez radę gminy na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, mimo iż regulują status konkretnego terenu (mogą mieć charakter konkretny co do przedmiotu swojej regulacji), muszą tylko mieć charakter generalny⁶⁶, a tym samym być pozbawionymi w swej treści cech aktu indywidualnego⁶⁷. Trzeba tylko, aby postanowienia planu miejscowego jako aktu prawa miejscowego – aktu prawnego o mocy powszechnie obowiązującej – były formułowane w odniesieniu do jego adresatów w sposób generalny⁶⁸. Natomiast, zakres podejmowanych działań, generalnie określonych adresatów, mogą regulować w sposób szczegółowy, o ile mają do tego podstawę prawną w ustawie.

Warto także zwrócić uwagę, iż plany miejscowe w Polsce są sporządzane w oderwaniu od analiz ekonomicznych związanych z ich realizacją. Jak wskazały jedno z pierwszych badań treści planów miejscowych, w roku 2011, w obowiązujących planach miejscowych, przeznaczono pod budownictwo mieszkaniowe tereny o łącznej powierzchni 1 214 945 ha, co pozwala na osiedlenie na nich 77 mln ludzi. Stworzyły one nadpodaż terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, a spodziewany czas ich sprzedaży, przy obrotach terenami budowlanymi w 2010 r., wynosi ponad 900 lat, przy czym, same zobowiązania gmin wynikające z uchwalonych planów miejscowych, powstałe lub mogące powstać w związku z koniecznymi wykupami terenów pod drogi publiczne, we wszystkich gminach kraju wynosiły,

⁶⁵ Zob. szerzej T. Kotarbiński, *Ogólne pojęcie planu*, [w:] T. Kotarbiński, *Sprawność i błąd*, Warszawa 1970.

⁶⁶ Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2006, 140.

⁶⁷ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu...*, 146.

⁶⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z 14 maja 2009 r., II SA/Wr 668/08, LEX nr 569902.

w tych latach, ok. 130 mld zł⁶⁹. Ten brak podstaw ekonomicznych procesów gospodarowania przestrzenią przy użyciu planów miejscowych, jest o tyle zaskakujący, że to właśnie w Polsce w latach 60. i 70. XX w. opracowano dwie uznane na świecie metody optymalizujące procesy rozwoju przestrzennego miast, tzw. „metodę optymalizacji warszawskiej” oraz metodę tzw. „analizy progowej”⁷⁰.

I.5. Partycypacja w planowaniu przestrzeni i w ocenie środowiskowej

W polskim systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego, składanie wniosków, uwag i uczestnictwo w dyskusji publicznej nad projektem planu miejscowego czy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także planu zagospodarowania przestrzennego województwa, oraz w procesie dokonywania oceny środowiskowej, nie jest przejawem realizacji publicznych praw podmiotowych, których umocowanie, w przypadku osób zewnętrznych wobec administracji, jest pozytywnie określoną na gruncie ustawowym konsekwencją ich statusu, czyli relacji, w jakiej się znajdują wobec działań państwa (*status*), w rozumieniu jakie nadał prawom podmiotowym Georg Jellinek, statusu nadającego nie tylko prawo do żądania zaniechania czy podjęcia określonych działań przez państwo, ale także prawo do uczestniczenia w działaniach państwa⁷¹.

Dzieje się tak, pomimo iż, już w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2008 r.⁷², sąd ten sformułował zasadę ważenia interesów, stwierdzając, że, w zagospodarowaniu przestrzeni, „interes społeczny” nie zyskał prymatu w odniesieniu do interesu jednostki, co oznacza obowiązek „rozważnego wyważania” praw indywidualnych obywateli i interesu społecznego w procesie planowania przestrzennego, a zasada równości wobec prawa stwarza nakaz wyważania wszystkich interesów, jakie występują w danej sprawie, a istota wyważania opiera się na prawidłowej realizacji dwóch elementów tej zasady – wyważaniu wartości interesów i rezultacie wyważania. Nakaz wyważania jest naruszony, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, gdy: (1) w ogóle nie doszło do wyważania, (2) do procesu wyważania nie zostały włączone wszystkie wymagające wyważania

⁶⁹ Za J. Koziński, *Doktryna swobody budowlanej...*, 5 i nast. Zob. też A. Kowalewski i in., *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu*, Samorząd Terytorialny, 2014, 4.

⁷⁰ Zob. szerzej I. Zachariasz, *Pomiędzy zabudową planową a wolnością budowlaną – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w orzecznictwie sądowym*, [w:] K. Tetlak (red.), *Wybrane aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego z perspektywy działalności organów nadzoru*, Warszawa 2013.

⁷¹ Zob. szerzej I. Zachariasz, *Partycypacja w procesie planowania przestrzennego jako prawo podmiotowe*, [w:] *Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2014.

⁷² II OSK 437/08, Lex nr 490102.

interesy, (3) bezpodstawnie przyjęto regułę dominacji któregośkolwiek interesu bądź naruszono zasadę sprawiedliwości.

Na gruncie prawa ochrony środowiska zauważa się, iż udział społeczeństwa w ochronie środowiska, rozumiany także jako prawo jednostki, stanowi gwarancję realizacji interesu publicznego⁷³, a także, iż udział ten musi prowadzić do wyważenia interesów publicznego i prywatnego⁷⁴.

Jednak praktyka legislacyjna odbiega od ustaleń orzecznictwa i doktryny. Nie postrzega się udziału podmiotów prywatnych w procesach oceny środowiskowej lub planistycznych jako prawa podmiotowego, związanego z uczestnictwem w decyzjach państwa. Zarówno rozwiązania prawne, jak i praktyka stosowania przepisów dających ochronę przed sądami administracyjnymi, a więc, w istocie, przepisów statuujących prawa podmiotowe do uczestnictwa w działaniach państwa, napotyka na stale rosnącą tendencję do zawężania legitymacji procesowej, a, w zasadzie, do jej pozaprawnego określania, co ma miejsce zwłaszcza w stosunku do uczestnictwa w opracowywaniu studium gminy i planu miejscowego, planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a także decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu czy postępowań prowadzonych w celu dokonania oceny środowiskowej. Problem wywodzi się z utożsamienia interesu prawnego, w ustawach ustrojowych dających podstawy do skarg do sądu administracyjnego na akt prawa miejscowego i akty prawa wewnętrznego, z interesem prawnym w rozumieniu art. 28 kodeksu postępowania administracyjnego. Przyjęta przez sądy administracyjne, jak i Trybunał Konstytucyjny, wykładnia przepisów ustrojowych oraz art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie interpretacji pojęcia „interesu prawnego”, nie daje dziś podstaw do skutecznej ochrony praw podmiotowych. Trybunał Konstytucyjny, w jednym ze swoich wyroków, wskazał, że konstrukcja interesu prawnego, zawarta w art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷⁵, jest analogiczna jak w art. 28 kodeksu postępowania administracyjnego, jednak przenoszenie cech interesu prawnego z art. 28 kodeksu postępowania administracyjnego na grunt art. 101 ustawy o samorządzie gminnym czy analogicznych przepisów w ustawach regulujących funkcjonowanie powiatów, samorządu województw czy administracji rządowej w województwie, jak

⁷³ A. Haładyj, *Udział społeczny jako gwarancja zabezpieczenia interesu publicznego w prawie ochrony środowiska. Wybrane uwagi na tle projektu ustawy o uprawnieniach społeczeństwa w ochronie środowiska oraz w ocenach oddziaływania na środowisko i organach administracji w tym zakresie*, [w:] *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Wojciecha Radeckiego*, Wrocław 2008, 111.

⁷⁴ J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, 172.

⁷⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.

i na gruncie samej ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, musi odbywać się na zasadzie odpowiedniości, co przesądza, że, w chwili zaskarżenia, podmiot wnoszący skargę musi wykazać m.in. aktualność interesu oraz jego naruszenie uchwałą⁷⁶. Do tej tezy Trybunału Konstytucyjnego trzeba odnieść się krytycznie, gdyż pojęcie „interesu prawnego” na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego, jest pojęciem procesowym, odnoszącym się do procesowej pozycji strony, a tymczasem konstrukcja interesu prawnego na gruncie wskazanych przepisów ustrojowych i procesowych regulujących tryb postępowania przed sądami administracyjnymi, odnosi się do kwestii materialnoprawnych – praw i obowiązków podmiotu wnoszącego skargę, które zostały naruszone uchwałą (zarządzeniem). Konieczna wydaje się zmiana sposobu rozumienia interesu prawnego w tych przypadkach, polegająca na odejściu od postrzegania interesu prawnego w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie administracyjne (wydawanie decyzji administracyjnych), pozwalająca na skuteczną ochronę prywatnych i publicznych praw podmiotowych⁷⁷.

Z racji procesowego ukształtowania oceny środowiskowej, której, w polskim porządku prawnym, nadano charakter postępowania administracyjnego, kończącego się wydaniem decyzji administracyjnej, także i możliwość skargi do sądu administracyjnego została znacznie zawężona, zarówno ze względu na wąskie rozumienia interesu prawnego, jak i dodatkowo przez wprowadzone w tym zakresie regulacje ustawowe⁷⁸. Wydaje się, że trzeba odejść od rozumienia udziału podmiotów zewnętrznych wobec administracji w postępowaniach planistycznych, jak i mających na celu dokonanie oceny oddziaływania na środowisko, jako partycypacji na rzecz postrzegania tego udziału w kategorii realizacji publicznych praw podmiotowych w klasycznym ujęciu, jakie tej kategorii nadała nauka prawa publicznego, co, z kolei, zasadniczo zmieni optykę na kwestie prawa do sądu uczestników tych postępowań, a, w konsekwencji, poszerzy obywatelską kontrolę nad działaniami państwa.

⁷⁶ Wyrok TK z 16 września 2008 r., SK 76/06, OTK-A 2008, nr 7, poz. 121.

⁷⁷ Zob. szerzej I. Zachariasz, *Prawne uwarunkowania...*, jw. tam też orzecznictwo w zakresie ograniczania praw podmiotowych w związku z pojęciem interesu prawnego.

⁷⁸ Zob. też, ze wskazaniem idei *governance* jako zasadniczej w tej kwestii: M. Woźniak, *Model prawny udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska*, Warszawa 2018, 89–92.

Rozdział II:

Prawne podstawy zarządzania procesami urbanizacji w Anglii

II.1. System polityczny i administracyjny

Anglia (130.395 km² powierzchni, 51,4 mln mieszkańców) jest, obok Północnej Irlandii, Szkocji i Walii, krajem (*country*) Wielkiej Brytanii (244.820 km² powierzchni, 61,1 mln mieszkańców) – państwa jednolitego (*unitary state*) i monarchii konstytucyjnej rządzonej w systemie parlamentarnym. Centralnymi władzami Anglii są parlament i rząd Wielkiej Brytanii, podczas gdy pozostałe kraje mają własne parlamenty i administrację (o różnej organizacji), którym, w drodze dewolucji (*devolution*), została przekazana część władzy ustawodawczej i wykonawczej, tworząc z Wielkiej Brytanii państwo będące „asymetryczną unią czterech części składowych”⁷⁹. Kraje mają odmienne systemy planistyczne, które jednakowoż wykazują wiele cech wspólnych.

Anglia podzielona jest na 9 regionów (*regions*), w każdym z 8 regionów (poza Wielkim Londynem), do roku 2011, działała zdekoncentrowana administracja rządowa – rządowe biuro regionu (*government office*) i agencja rozwoju regionalnego (*regional development agency*), a także zgromadzenie regionalne (*regional assembly*) składające się z przedstawicieli samorządu lokalnego oraz partnerów społecznych, gospodarczych i organizacji zajmujących się ochroną środowiska. Władze te zostały zlikwidowane w 2011 r., a, od tego czasu, regiony pełnią rolę jednostek statystycznych. Jedynie w regionie Wielkiego Londynu, jego mieszkańcy bezpośrednio wybierają dwudziestopięciosobową radę i burmistrza Londynu, jako władze regionalne⁸⁰.

⁷⁹ A. Tomkins, *Public Law*, 1.

⁸⁰ Szerzej o organizacji władz regionalnych, np. Department for Communities and Local Government, *Evaluation of the Role and Impact of Regional Assemblies*, Londyn 2007, s. 7 i nast.

Jednostkami samorządu lokalnego są, w regionie Wielkiego Londynu – *City of London* (korporacja o szczególnym statusie, w której prawa wyborcze przysługują nie tylko mieszkańcom, ale i przedsiębiorstwom działającym na tym terenie) oraz 32 londyńskie *boroughs*. Na pozostałych obszarach metropolitalnych jest 36 dystryktów metropolitalnych (*metropolitan districts*). Poza obszarami metropolitalnymi, władze lokalne stanowi 55 jednostek unitarnych (*unitary authorities*) oraz 26 hrabstw (*county*), podzielonych na 192 dystrykty (*districts*). Wyspy Scilli (*Isles of Scilly*) tworzą szczególną jednostkę lokalną, która swoimi kompetencjami dzieli się z władzami Kornwalii⁸¹. Podstawowym szczeblem samorządowym są parafie⁸², których tworzenie nie jest obowiązkowe, lecz występują na ponad 90% terytorium Anglii.

Odrębność modelu ustrojowego Zjednoczonego Królestwa (UK) sprawia, że nie powstał jednolity system prawny w pełnym tego słowa znaczeniu, lecz trzy współistniejące systemy – angielski, szkocki i irlandzki. Drogą ustaw dewolucyjnych, Wielka Brytania przeprowadziła decentralizację prawodawczą⁸³, dzięki czemu poszczególne kraje dysponują znaczącą autonomią wewnętrzną, choć każdy w innym zakresie. Proces dewolucji trwa do dziś i dotyczy także władzy wykonawczej w dużych miastach (*devolution deals*). Tym samym, Wielka Brytania, będąc państwem unitarnym, nie stworzyła jednolitego systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, choć kraje wchodzące w jej skład przyjęły, w ramach swoich struktur planistycznych, rozwiązania w dużej mierze wzorowane na tych obowiązujących w Anglii. Specyfika brytyjskiego systemu wynika też ze znaczenia norm zwyczajowych i orzecznictwa sądowego (*common law*), które, obok aktów prawa stanowionego – ustaw parlamentu oraz rozporządzeń wydawanych przez ministrów uprawnionych do tego przez parlament⁸⁴ – stanowią główne źródła prawa.

Innym znaczącym aspektem jest brak organów władzy wykonawczej na szczeblu regionalnym i lokalnym, za wyjątkiem, wybieranych w wyborach powszechnych, burmistrzów dużych aglomeracji⁸⁵. Brakuje samodzielnej władzy samorządowej na szczeblu lokalnym, władze rządowe sprawują bowiem nadzór nad samorządami, a, w przeciwieństwie do pozostałych państw europejskich, niezależność tychże nie jest zagwarantowana ustawą zasadniczą. Angielski system prawny

⁸¹ Informacje za <https://www.gov.uk/guidance/local-government-structure-and-elections#structure>.

⁸² *Parishes*.

⁸³ J. Supernat, *Dewolucja w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Samorząd Terytorialny, 2012, 1–2.

⁸⁴ Odpowiednio *primary legislation* i *delegated legislation*.

⁸⁵ 14 aglomeracji wybiera burmistrza (*mayor*).

jest zresztą pozbawiony konstytucji jako aktu prawnego najwyższej rangi (konwensanse konstytucyjne⁸⁶ nie są uważane za normy prawne⁸⁷).

Funkcjonujący obecnie system planowania i zagospodarowania przestrzennego w Anglii opiera się na modelu, w którym nacisk jest położony na gospodarowanie gruntem. Liczni autorzy określają go zresztą jako planowanie sposobu użytkowania terenu (*land use planning*)⁸⁸, choć, od niedawna, system ewoluuje w stronę całościowego ujmowania problemów rozwoju przestrzennego (*comprehensive spatial planning*). Akty planistyczne nakreślają jedynie strategię rozwoju, zaś główną rolę gra administracja, która interpretuje tę strategię przy udzielaniu pozwoleń planistycznych. Powyższe uwarunkowania przekładają się wprost na kształtowanie polityki przestrzennej na wszystkich szczeblach. Warto nadmienić, że angielski system ewoluje, o czym świadczą plany jego głębokiej reformy ogłoszonej przez rząd⁸⁹, będące przedmiotem szerokich konsultacji. Jedną z trudności w odniesieniu angielskiego systemu planistycznego do funkcjonującego w Polsce, wynika z elastyczności tego pierwszego. Względy rzeczowe wzięte pod uwagę przez lokalne władze w Anglii, z jednej strony mogą uzasadniać postanowienia aktów sprzeczne z wytycznymi krajowej polityki planistycznej, z drugiej zaś, względy te oraz ich uzasadnienie, są poddawane regularnej kontroli przez władze centralne. W polskim systemie, nadzór wojewody ogranicza się do zgodności dokumentów planistycznych z prawem⁹⁰, w angielskim kontrola administracyjna obejmuje także kwestie materialne, co, jak wspomniano, ogranicza znacząco autonomię samorządu terytorialnego, w tym również autonomię w zakresie kształtowania polityki przestrzennej.

II.2. Zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz informacje stanowiące podstawę procesów planistycznych

Odmienne niż w polskim systemie, angielskie przepisy planistyczne nie formułują wprost zasad i wytycznych polityki przestrzennej. Treść ustawy „o planowaniu miast i wsi” (*TCPA*)⁹¹, będącej podstawową regulacją w tej dziedzinie, poświęcona

⁸⁶ *Constitutional conventions*.

⁸⁷ T. Wieciech, *Konwensanse konstytucyjne w orzecznictwie sądowym obszaru common law*, Państwo i Prawo, 2010, 9.

⁸⁸ B. Cullingworth, V. Nadin, *Town and country planning in the UK*, Londyn 2015, 34.

⁸⁹ Ministry of Housing, Communities & Local Government, *Planning for the Future*, White Paper, 2020. Dostępne na: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/958420/MHCLG-Planning-Consultation.pdf [data dostępu: 27.01.2022].

⁹⁰ Art. 91 Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95.

⁹¹ Town and Country Planning Act 1990.

jest kwestiom proceduralnym, definiuje władze planistyczne na szczeblu samorządowym, określa ich zadania i kompetencje w zakresie tworzenia planów, jak również wyznacza reguły kontroli planów i zakres interwencji ministra odpowiedzialnego za gospodarkę przestrzenną⁹². Treść *TCPA* uzupełniają akty wykonawcze wyznaczające ramy kontroli nowych sposobów użytkowania terenów⁹³, precyzujące zasady sporządzania planów⁹⁴ oraz definiujące klasy użytkowania terenów⁹⁵. Od 2007 r., istotne zmiany w przepisach planistycznych wniosła ustawa „o planowaniu i wywłaszczaniu” (*PCPA*)⁹⁶, upraszczając system aktów planistycznych oraz zwiększając znaczenie aspektów polityki społeczno-gospodarczej, które wywierają wpływ na planowanie przestrzenne, takich jak transport, gospodarowanie odpadami, mieszkalnictwo czy rozwój gospodarczy. Ustawa o lokalności (*LA*)⁹⁷ zalecenie współpracy między organami planistycznymi uczyniła obowiązkiem, likwidując planowanie na szczeblu regionalnym i przydając znaczenia planowaniu lokalnemu.

Warto wspomnieć, że przepisy angielskie nie precyzują technicznych wymogów odnośnie do informacji wyjściowych co do procesów przestrzennych. Niemniej, na etapie przygotowania dokumentu planistycznego na szczeblu lokalnym, przepisy wymagają zbierania przez władze rzetelnych danych o obszarze obowiązywania przyszłego planu, które to dane muszą stanowić uzasadnienie wyborów planistycznych dokonywanych następnie przez władze.

Koncepcję tę dość jasno opisują rządowe wytyczne w odniesieniu do planu sąsiedzkiego: „choć istnieją określone dokumenty, które należy złożyć wraz z planem [...], nie ma szczegółowej listy dowodów wymaganych do planowania sąsiedzkiego, zaś solidne dowody powinny wspierać dokonane wybory i przyjętą metodę. Dowody powinny zostać wykorzystane do zwięzłego wyjaśnienia intencji i uzasadnienia polityk zawartych w projekcie planu sąsiedzkiego [...]”⁹⁸.

Ogólne zasady mające zastosowanie zarówno na etapie tworzenia aktów zagospodarowania przestrzeni, jak i wydawania decyzji planistycznych, wynikają z treści

⁹² Secretary of State for the Environment.

⁹³ Town and Country Planning (General Permitted Development) Order 2015.

⁹⁴ Town and Country Planning (Local Development) (England) Regulations 2004.

⁹⁵ Town and Country Planning (Use Classes) Order 1987.

⁹⁶ Planning and Compulsory Purchase Act 2004 (dalej jako *PCPA*).

⁹⁷ Localism Act 2011.

⁹⁸ Ministry of Housing, Communities and Local Government, *Planning Practice Guidance*, 29.11.2016, §40. Dostępne na: <https://www.gov.uk/government/collections/planning-practice-guidance> [data dostępu: 27.01.2022].

Krajowych Wytycznych Polityki Przestrzennej (*NPPF*)⁹⁹, pozostałe zasady można wywieść pośrednio z charakterystyki systemu oraz z koncepcji miast ogrodów.

a) Zasady sformułowane w *NPPF*

Stanowiące akt planistyczny, o którym więcej w dalszej części tego rozdziału, wyznaczający ramy polityki przestrzennej w Anglii, *NPPF* wskazują naczelne zasady, wedle których tworzenie lokalnych aktów oraz wydawanie decyzji planistycznych powinno:

- być prowadzone przez plany (*plan-led*), przekazując mieszkańcom inicjatywę w kreowaniu ich otoczenia,
- być twórczym działaniem, a nie tylko badaniem,
- być proaktywne w prowadzeniu i wspieraniu zrównoważonego rozwoju,
- poszukiwać i zapewnić wysoką jakość terenów i budynków,
- uwzględniać różnorodny charakter różnych obszarów,
- wspierać przejście na gospodarkę niskoemisyjną odporną na zmianę klimatu,
- przyczyniać się do zachowania i poprawy stanu środowiska naturalnego, i ograniczenia zanieczyszczeń,
- zachęcać do zagospodarowania terenów przemysłowych,
- zachęcać do realizowania zabudowy wielofunkcyjnej,
- chronić obiekty dziedzictwa w odpowiedni dla ich znaczenia sposób,
- maksymalizować wykorzystanie transportu publicznego, pieszego i rowerowego,
- wspierać lokalne strategie poprawiające zdrowie oraz dobrostan społeczny i kulturowy.

Przy porównaniu tych zasad do sformułowanych przez polskie przepisy planistyczne¹⁰⁰, zwraca uwagę większa wyrazistość celów nakreślonych przez *NPPF*. Na przykład, wymóg uwzględniania w polskich planach wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, wydaje się bardziej ogólnikowy niż obowiązki wspierania w dokumentach i decyzjach planistycznych przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną, maksymalizacji wykorzystania transportu publicznego, pieszego i rowerowego czy dążenia

⁹⁹ Ministry of Housing, Communities and Local Government, *National Planning Policy Framework*, 27.07.2018. Dostępne na: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20181206183454/https://www.gov.uk/government/publications/national-planning-policy-framework--2> [data dostępu: 27.01.2022], (dalej jako *NPPF* 2018).

¹⁰⁰ Art. 1 ust. 2 Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2020 poz. 293.

do zrównoważonego rozwoju. We wspomnianym przykładzie „środowiskowym” szereg odniesień polskiej ustawy planistycznej do innych przepisów wprowadzających ograniczenia w zakresie sposobu zagospodarowania terenu¹⁰¹, choć zawiera konkretne zastosowanie zasady, nie wydaje się nadawać jej tym samym wyrazistości. Reguły zawarte w *NPPF*, sformułowane bardziej precyzyjnie, wiążą ponadto władze zarówno w stadium tworzenia aktu (*development plan*), jak i w stadium wydawania decyzji planistycznej¹⁰². Ograniczona autonomia samorządów, które podlegają kontroli władz centralnych na obu wspomnianych etapach oraz węższa koncepcja prawa własności w Anglii, co zostanie rozwinięte dalej, przydają wyrazistości zasadom zawartym w *NPPF*.

b) Zasady planowania „systemowe”

Wynikające głównie ze specyfiki angielskiego systemu planistycznego, reguły te uzupełniają oraz kontekstualizują zasady określone wprost w *NPPF*

– ograniczona swoboda zagospodarowania terenu

Prawo własności terenu przekłada się na swobodę dysponowania nim przez właściciela, co, w zasadzie, oznacza swobodę wykorzystania go pod zabudowę, jednakże, w niemal wszystkich krajach europejskich prawo własności gruntu nie oznacza swobody jego zagospodarowania, gdyż znacząco skomplikowałoby to prowadzenie gospodarki przestrzennej, godząc tym samym w ochronę interesu publicznego, jak i w ochronę interesów innych obywateli. W Anglii, prawodawca „nacionalizował” prawo do zagospodarowania terenów niezabudowanych oraz wynikający z zagospodarowania wzrost wartości tychże (*associated development values*)¹⁰³. Inaczej mówiąc, angielska koncepcja przechwytywania wartości gruntu¹⁰⁴ opiera się na założeniu, że wydanie właścicielowi zgody na zagospodarowanie terenu podnosi jego walor, lecz kwota tego przyrostu wartości powinna, w całości lub części, stanowić korzyść wspólnoty.

Każdy projekt zagospodarowania terenu wymaga więc zgody władz lokalnych, które sprawdzają, czy projekt nie godzi w interes publiczny, czyli nie narusza obiektów wyposażenia publicznego bądź podlegającego ochronie obecnego sposobu

¹⁰¹ M.in. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2001 nr 62 poz. 627 z późn. zm., Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, Dz. U. 2001 nr 62 poz. 627 z późn. zm.

¹⁰² *NPPF* 2018, § 2.

¹⁰³ Town and Country Planning Act 1947.

¹⁰⁴ *Land value capture*.

użytkowania budynków lub terenu. Do właściciela-inwestora należy przekonanie władz o korzyściach, jakie niesie jego projekt zagospodarowania dla ogółu. Odmowa wydania pozwolenia planistycznego (*planning permission*) nie oznacza natomiast obowiązku rekompensaty na rzecz właściciela¹⁰⁵.

W polskim systemie prawnym, zasada taka nie obowiązuje, gdyż swoboda zagospodarowania gruntu przez jego właściciela jest elementem prawa własności, które ograniczają wyłącznie postanowienia uchwalonego przez samorząd planu miejscowego. Wobec braku planu, tym większą swobodą dysponuje właściciel terenu, gdyż organ odpowiedzialny za wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie może odmówić jej wydania, jeśli przepisy nie zakazują zagospodarowania terenu wskazanego we wniosku. Zarówno brak planu obowiązującego na terenie gminy, jak i brak mechanizmu prawnego pozwalającego samorządom zawierać umowy z inwestorem, który zobowiąże się wnieść wkład w infrastrukturę gminną w zamian za otrzymanie zgody na zabudowę, są postrzegane w literaturze za istotne, choć niejedyne przyczyny, dla których mechanizmy przechwytywania wartości gruntu, chociaż liczne w polskim systemie¹⁰⁶, m.in. opłata adiacencka, generują znikome korzyści dla samorządów.

– uznaniowość decyzji planistycznych

Aby skutecznie godzić interes publiczny z interesem prywatnym właściciela terenu, władze planistyczne na szczeblach lokalnym i centralnym otrzymały znaczną swobodę decyzyjną, gdyż wszelkie akty planistyczne w Anglii nie wiążą bezwzględnie organów wydających decyzje, mając jedynie charakter wskazówek. Inaczej mówiąc, plan zagospodarowania przestrzennego stanowi podstawę do wydania decyzji, o ile nie występują przesłanki merytoryczne¹⁰⁷, którymi organ musi się kierować w procesie decyzyjnym, a które mogą uzasadnić wydanie decyzji sprzecznej z treścią planu. Dlatego też, elastyczny, dopuszczający niedopasowanie aktu planistycznego do poszczególnych zamierzeń inwestorów i realiów każdej działki, angielski system jest często nazywany systemem „prowadzonym przez plany” (*plan-led system*)¹⁰⁸.

Uznaniowość decyzji lokalnych władz planistycznych nie oznacza jednak, że działają one arbitralnie, chociaż odejście od litery planu jest dopuszczalne,

¹⁰⁵ O. Connellan, *Land Value Taxation in Britain: Experience and Opportunities*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge 2004.

¹⁰⁶ D. Muñoz Gielen, T. Zaborowski, T. Ossipowicz, *The failing public value capture in Polish urban development*, prezentacja na konferencji „Everything in its place – Empowering local and regional communities”, Warszawa 2019, 12.

¹⁰⁷ *Material considerations*.

¹⁰⁸ B. Cullingworth, V. Nadin, *Town and country...*, 86.

wszystkie uwarunkowania merytoryczne muszą być wzięte pod uwagę i uzasadnione. Ponadto, władze centralne (inspektorat planistyczny działający w imieniu ministra ds. mieszkalnictwa, społeczności i samorządu lokalnego¹⁰⁹) dysponują szerokimi uprawnieniami do kontroli jednostek samorządowych w zakresie prowadzonej przez nie polityki przestrzennej. Kontrola ta obejmuje zarówno plany, które obywatele mogą zaskarżyć do ministra, jak i decyzje planistyczne, co do których minister jest organem odwoławczym i może zmienić bądź uchylić decyzje władz lokalnych.

Mechanizm kontroli rządowej uzupełnia procedura *call-in*, dzięki której wybrane wnioski planistyczne są „przejmowane” przez ministra i rozpatrywane bezpośrednio przez niego, w miejsce władz lokalnych, na których z kolei ciąży obowiązek informowania go o każdym wniosku dotyczącym inwestycji o znaczeniu ponadlokalnym oraz w sytuacji, gdy władze lokalne zamierzają wydać decyzję planistyczną, która odbiega w znacznym stopniu od treści planu lokalnego. *In extremis*, minister może zakazać wydawania pozwoleń planistycznych na danym obszarze na czas nieokreślony, w zasadzie odbierając samorządowi możliwość kształtowania ładu przestrzennego.

Kryterium interwencji ministerialnej jest ponadlokalny charakter planowanej inwestycji, lecz inicjatywa ministra zależy od jego uznaniowej oceny tego kryterium¹¹⁰. Niemniej, podobnie jak władze planistyczne na szczeblu lokalnym, tak i minister musi uzasadnić swoje decyzje względami merytorycznymi, ważąc skutki planowanej inwestycji dla ładu przestrzennego.

Jak już wspomniano, w polskim systemie prawnym zakres ingerencji organów kontrolnych w treść dokumentów i decyzji planistycznych obejmuje wyłącznie kontrolę zgodności z prawem tychże.

– *duty to cooperate*

Wprowadzony ustawą o lokalności, prawny obowiązek współpracy między lokalnymi władzami planistycznymi i innymi instytucjami i organizacjami zaangażowanymi w kształtowanie polityki przestrzennej¹¹¹, został następnie wpisany do *NPPF*. Zasada ta ma na celu stymulować partnerów do wspólnego poszukiwania konstruktywnych rozwiązań problemów planowania strategicznego, których

¹⁰⁹ Ministry of Housing, Communities & Local Government.

¹¹⁰ L. Smith, *Calling-in of Planning Applications*, House of Commons Library, Londyn 2014.

¹¹¹ Lista instytucji i organizacji została opublikowana w rozporządzeniu Town and Country Planning (Local Planning) (England) 2012 i obejmuje także organizacje zrzeszające przedsiębiorców (Local Enterprise Partnerships), jednak jako organizacje prywatne *duty to cooperate* ich nie obowiązuje.

zakres wykracza poza obszar pojedynczego planu lokalnego, co przekładać się ma na maksymalizację skuteczności polityki planistycznej. *NPPF* zawiera zalecenie, aby władze planistyczne postrzegały wyzwania w szerszej perspektywie, biorąc pod uwagę funkcjonalność obszarów, co stanowi realizację rekomendacji Agendy 2030¹¹². Mimo że w polskich publikacjach rządowych poświęconych zrównoważonemu rozwojowi, kwestia potrzeby uwzględniania w polityce przestrzennej kryterium funkcjonalności obszarów jest obszernie poruszona¹¹³, nie stała się jednak zasadą, której organy planistyczne musiałyby przestrzegać.

Duty to cooperate ma zastosowanie w odniesieniu do wyzwań zrównoważonego rozwoju¹¹⁴ – gospodarczych, społecznych i tych związanych z ochroną środowiska oraz do zmian użytkowania terenu, które miałyby znaczący wpływ na co najmniej dwa lokalne obszary planistyczne lub w odniesieniu do dziedzin, które należą miejscowo do kompetencji hrabstwa (*county*)¹¹⁵. Współpraca nie może być jałowa, dopełnienie obowiązku przez władze powinno skutkować określeniem w odpowiednim dokumencie planistycznym przyjętego sposobu rozwiązania problemu na szczeblu lokalnym.

Obowiązek współpracy dotyczy przygotowywania dokumentów składających się na lokalny plan zagospodarowania oraz działań wspomagających sporządzanie planu. Jednakże, zasada ta nie nakłada na organy publiczne obowiązku uzgadniania wspólnej, ponadlokalnej strategii planistycznej choć *duty to cooperate* ma, w zamyśle prawodawcy, skłaniać organy planistyczne do rozważenia wspólnego tworzenia planów¹¹⁶.

W polskim systemie prawnym, kwestia spójności polityki planistycznej nie została uregulowana przepisami, brak też ogólnego obowiązku współpracy na kształt angielskiej *duty to cooperate*. Niemniej, przepisy dopuszczają współdziałanie samorządów terytorialnych w wykonywaniu zadań publicznych, do których należy prowadzenie polityki przestrzennej¹¹⁷.

¹¹² Agenda 2030 na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 przyjęta w ramach ONZ przez 193 państwa w 2015 r.

¹¹³ Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, *Zrównoważony rozwój miast w Polsce: krajowa polityka miejska w kontekście Celu 11 Agendy 2030 i Nowej Agendy Miejskiej. Raport*, 2019. Dostępne na: https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/72565/raport_pl_final.pdf [data dostępu: 27.01.2022].

¹¹⁴ *Sustainable development*.

¹¹⁵ Localism Act 2011, section 110.

¹¹⁶ Local Government Association, *Simple Guide to Strategic Planning and the Duty to Cooperate*, (b.d.). Dostępne na: <https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/simple-guide-strategic-pl-557.pdf> [data dostępu: 27.01.2022].

¹¹⁷ Art. 10 Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95.

– przejrzystość przepisów

Uproszczony zbiór przepisów planistycznych stał się zarazem bardziej przejrzysty i dostępny po uruchomieniu rządowego portalu internetowego¹¹⁸ zawierającego czytelnie zorganizowaną bazę wskazówek odnośnie interpretacji polityki przestrzennej oraz procedur planistycznych. Portal łączy informacje o ramach prawnych i wytycznych polityki przestrzennej z praktycznymi wskazówkami co do ich stosowania. Obecnie, podobne rozwiązanie nie istnieje w Polsce, źródła informacji o przepisach, wytycznych oraz dokumentach planistycznych, a także o ich interpretacjach, są rozproszone.

c) Zasady wywodzące się z koncepcji miast ogrodów

Wobec problemu przeludnienia miast, Ebenezer Howard stworzył koncepcję planowania miast satelickich, ulokowanych w pewnym oddaleniu od metropolii, odznaczających się głównie koncentrycznie rozmieszczoną, luźną zabudową, z podziałem na strefy o przypisanych funkcjach i znaczącym udziałem terenów zielonych (ogrodów, parków, etc.) w ogólnej powierzchni miasta, tzw. *garden cities*¹¹⁹. Oprócz realizacji idei w niej zawartych poprzez utworzenie dwóch miast ogrodów¹²⁰, koncepcja stanowiła źródło inspiracji dla prawodawcy tworzącego w 1946 r. przepisy o planowaniu nowych miast¹²¹, mające na celu rozwiązanie problemów wynikających z przeludnienia głównych ośrodków miejskich oraz ich odbudowy w powojennej Wielkiej Brytanii. Kilkadziesiąt miast zaprojektowanych od podstaw w okresie następnego ćwierćwiecza, przez specjalnie powołane do tego korporacje¹²², jest ogólnie uznawanych za sukces¹²³, w szczególności tych zaprojektowanych w końcowej fazie, pod koniec lat 60.¹²⁴ Nowe miasta powstawały drogą odgórnych decyzji politycznych, ale, chociaż rząd odstąpił od tej techniki planistycznej, koncentrując w latach

¹¹⁸ Department for Levelling Up, Housing and Communities, Ministry of Housing, Communities & Local Government, *The National Planning Policy Framework and relevant planning practice guidance*, 2016. Dostępne na: <https://www.gov.uk/government/collections/planning-practice-guidance> [data dostępu: 27.01.2022].

¹¹⁹ E. Howard, *To-Morrow: A Peaceful Path to Real Reform*, Londyn 1898 (wyd. polskie: E. Howard, *Miasta-ogrody jutra*, Warszawa 2015).

¹²⁰ Letchworth Garden City (1903) i Welwyn Garden City (1919).

¹²¹ New Towns Act 1946.

¹²² *New Town Development Corporations*.

¹²³ J. Deltoro, C. Blasco, F. Martínez Pérez, *Evolution of the Urban Form in the British New Towns*, prezentacja na 24th ISUF International Conference „City and territory in the Globalization Age”, Valencia 2017, 540.

¹²⁴ Np. Milton Keynes (1967).

70. uwagę na rosnących problemach śródmieść¹²⁵, koncepcja *garden cities*, jak i znolizowane przepisy *New Towns Act*, tworzą nadal dwa, powiązane ze sobą i dzielące wspólne zasady, modele planowanego osadnictwa. Do tych zasad należą:

- przechwytywanie wartości gruntów na korzyść społeczności (które umożliwia im odzyskanie i ponowne zainwestowanie wzrostu wartości gruntów wynikającego z inwestycji publicznych i innych działań władz, jak np. zmiana planu),
- silna wizja, przywództwo i zaangażowanie społeczności (zasada jest realizowana m.in. w planach sąsiedzkich: *community-led development*),
- przynależność gruntów do wspólnoty i długoterminowe zarządzanie aktywami¹²⁶,
- budowanie domów o różnym przeznaczeniu¹²⁷ i mieszkań przystępnych cenowo,
- dostępność różnorodnych miejsc pracy w niewielkiej odległości od domów,
- projektowanie domów z ogrodami z uwzględnieniem ich estetyki i funkcjonalności, łączących to, co najlepsze w mieście i na wsi, w celu stworzenia zdrowej społeczności, a także umożliwienia uprawy żywności,
- zagospodarowanie przestrzeni w sposób, który poprawia stan środowiska naturalnego, poprzez zapewnienie sieci zielonej infrastruktury i korzyści wynikających z bioróżnorodności oraz wykorzystanie technologii zeroemisyjnej i energetycznie pozytywnej celem zapewnienia odporności na zmiany klimatyczne,
- zapewnienie licznych obiektów kulturalnych, rekreacyjnych i handlowych w tętniących życiem dzielnicach, po których można poruszać się na piechotę,
- zaplanowanie zintegrowanych i powszechnie dostępnych środków transportu, w tym ruchu pieszego, rowerowego, jak i lokalnego transportu publicznego, tak, aby były one najbardziej atrakcyjną formą przemieszczania się.

II.3. Opłaty adiacenckie

Opłaty z tytułu zagospodarowania terenu mają w systemie angielskim dwójaką postać – zobowiązań planistycznych¹²⁸ oraz wspólnotowej opłaty

¹²⁵ Town and Country Planning Association, *New Towns and Garden Cities – Lessons for Tomorrow. Stage 1: An Introduction to the UK's New Towns and Garden Cities*, Londyn 2014, 18. Dostępne na: <https://www.tcpa.org.uk/Handlers/Download.ashx?IDMF=5bda030e-0b33-42ed-b4d4-0d4728be4ebd> [data dostępu: 27.01.2022].

¹²⁶ M. Aiken, B. Cairns, S. Thake, *Community ownership and management of assets, A review of evidence on community organisations owning or managing assets, including buildings and land*, Report, 2008. Dostępne na: <https://www.jrf.org.uk/report/community-ownership-and-management-assets> [data dostępu: 27.01.2022].

¹²⁷ NPPF 2018, § 72 c).

¹²⁸ *Planning Agreements*.

infrastrukturalnej¹²⁹. Uzależnienie wydania pozwolenia przez władze planistyczne od spełnienia przez inwestora pewnych warunków oraz podjęcia pewnych zobowiązań, stanowi swego rodzaju rozwinięcie wspomnianej zasady ograniczonej swobody zagospodarowania. O ile warunki planistyczne nie mają charakteru opłat, o tyle zobowiązania są najczęściej świadczeniami pieniężnymi mającymi na celu zrównoważenie kosztów wynikających z negatywnego wpływu planowanej inwestycji na szeroko pojęte otoczenie (m.in. realizacja inwestycji niechybnie przekłada się na wzrost obciążenia infrastruktury).

– Zobowiązania planistyczne wg *TCPA 1990*

Koncepcja opodatkowania wprost korzyści uzyskanych przez właściciela terenu z tytułu nadania praw do jego zabudowy, zbliżona do stosowanej w Polsce opłaty adiacenckiej¹³⁰ (wzrost wartości nieruchomości jako czynnik generujący naliczenie opłaty), została porzucona przez prawodawcę angielskiego w 1990 r.¹³¹ na rzecz rozwiązania polegającego na uzależnieniu wydania pozwolenia planistycznego od zobowiązania się właściciela-inwestora do poniesienia nakładów na lokalną infrastrukturę publiczną, zarówno techniczną, jak i socjalną (np. budowa drogi, szkoły, mieszkań socjalnych, wsparcie transportu zbiorowego, zagospodarowanie terenów zielonych, instalacja urządzeń do odzyskiwania odpadów, etc.), ale także do finansowania „działań miękkich”, jak np. wspomaganie teatrów, centrów kulturalno-oświatowych, organizacja szkoleń, wspieranie rozwoju centrów miast¹³².

Zawarte w umowie¹³³ między władzami planistycznymi a właścicielem terenu, zobowiązania mają na celu łagodzić wpływ planowanego przez inwestora zagospodarowania na otoczenie tj. na infrastrukturę i wyposażenie publiczne lub na obecny sposób użytkowania terenu i budynków, który jest prawnie chroniony. Przepisy wymagają, aby lokalne władze planistyczne przeanalizowały podjęte przez inwestora zobowiązania planistyczne¹³⁴ pod kątem trzech kryteriów: zobowiązania muszą być bezpośrednio powiązane z planowaną inwestycją, niezbędne, aby uczynić niedopuszczalne zagospodarowanie terenu akceptowalnym pod względem planistycznym oraz sprawiedliwie i rozsądnie proporcjonalne do skali i rodzaju inwestycji¹³⁵. Speł-

¹²⁹ *Community infrastructure levy* (CIL).

¹³⁰ Art. 144 Ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. 1997 nr 115 poz. 741.

¹³¹ Town and Country Planning Act 1990, section 106.

¹³² B. Cullingworth, V. Nadin, *Town and country...*, 163.

¹³³ Umowy te są nazywane *section 106 agreements*.

¹³⁴ *Planning obligations*.

¹³⁵ Community Infrastructure Levy Regulations 2010, regulation 122.

nienie zobowiązania przez inwestora przyjmuje postać przekazania środków na ściśle określony w umowie cel.

Instrument zobowiązań planistycznych jest wciąż stosowany, ale wprowadzając w 2010 r. wspólnotową opłatę infrastrukturalną (*CIL*), prawodawca dopuścił stosowanie go wyłącznie w sytuacjach, gdy nie ma możliwości zaradzenia niedopuszczalnym wpływom planowanego zagospodarowania terenu na otoczenie czy to poprzez warunki planistyczne, czy też naliczając *CIL*¹³⁶. Toteż, indywidualnie negocjowane między właścicielem-inwestorem a władzami zobowiązania planistyczne pełnią rolę komplementarną do opłaty *CIL*, pozwalając na realizację inwestycji publicznych o lokalnym znaczeniu (np. mieszkalnictwo socjalne czy „działania miękkie”, które nie mogą być finansowane z *CIL*)¹³⁷, tak samo jak wszelkie inwestycje o charakterze pozamiejscowym, jako niezwiązane bezpośrednio z planowanym przez właściciela terenu zagospodarowaniem, nie mogą być finansowane ze zobowiązań planistycznych.

– Wspólnotowa opłata infrastrukturalna *CIL*

Niedoskonałość instrumentu zobowiązań planistycznych polegająca na ich indywidualnym (a więc nietransparentnym i potencjalnie niesprawiedliwym) uzgadnianiu (a więc czasochłonnym procesie) skłoniła prawodawcę do wprowadzenia daniny, którą władze lokalne pobierają od nowych inwestycji budowlanych na swoim obszarze, wedle ogólnie obowiązujących stawek¹³⁸.

Inaczej niż w przypadku polskiej opłaty adiacenckiej, która naliczana jest, gdy w wyniku podziału lub scalenia działki gruntu albo w efekcie wybudowania w jej pobliżu infrastruktury technicznej przez gminę, wzrosła wartość działki¹³⁹, *CIL* naliczana jest w związku z zagospodarowaniem terenu przez inwestora (najczęściej zabudową). Opłata jest instrumentem przechwytywania wartości gruntu, bowiem: „increases in the value of land arising from the grant of planning permission and the provision of infrastructure are largely created by the state. It is fair, therefore, that a significant proportion of this uplift be available to national and local government to invest in new infrastructure and public services”¹⁴⁰.

¹³⁶ NPPF 2018, § 54.

¹³⁷ Department of Communities and Local Government, *Community Infrastructure Levy. An overview*, 2011. Dostępne na: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6313/1897278.pdf [data dostępu: 27.01.2022].

¹³⁸ Community Infrastructure Levy Regulations 2010.

¹³⁹ Art. 4 pkt 11 Ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

¹⁴⁰ Communities and Local Government Select Committee inquiry into Land Value Capture, Tenth Report of Session 2017–19 of the Housing (HC 766), 13.09.2018.

Niedawno wdrożona reforma *CIL*¹⁴¹ dopuściła m.in. możliwość kumulowania zobowiązań planistycznych i przychodów z opłaty infrastrukturalnej do finansowania tej samej inwestycji. Wprowadziła też wymóg, aby władze lokalne przeprowadziły konsultacje społeczne, jeśli zamierzają znieść *CIL*. Ponieważ zaobserwowano, że w Anglii i Walii średnio blisko 40% zgromadzonych środków z opłaty pozostaje niewydatanych przez samorządy¹⁴², reforma wprowadziła mechanizmy raportowania ułatwiające inwestorom i władzom monitorowanie wydatków władz lokalnych i odzyskiwanie niewydatanych opłat.

W założeniach prawodawcy, mechanizm *CIL* daje władzom lokalnym swobodę ustalania priorytetów wydatków na infrastrukturę, zapewniając przewidywalny sposób jej finansowania, co pozwala im planować z wyprzedzeniem rozwój zapotrzebowania w tym zakresie, zaś inwestorom daje pewność co do kwoty, jaką muszą uwzględnić w budżecie planowanej inwestycji na poczet *CIL*. Mechanizm jest też bardziej przejrzysty dla mieszkańców, ponieważ władze lokalne muszą informować o tym, na co wydały przychód z opłaty każdego roku. Ponadto lokalna wspólnota (na szczeblu parafii), na obszarze której ma być realizowana inwestycja, otrzymuje część środków pobranych w ramach *CIL* (15% lub 25%, jeśli wdrożono tam plan sąsiedzki¹⁴³).

CIL służy finansowaniu infrastruktury publicznej – drogowej, socjalnej, energetycznej, służącej bezpieczeństwu obywateli (budowa komisariatu policji, zapór przeciwpowodziowych), ochronie zdrowia (budowa szpitala), rekreacji (stworzenie parku, budowa obiektu sportowego), etc., niekoniecznie związanej z planowaną inwestycją, lokalne władze mogą bowiem gromadzić środki z *CIL*, aby wspólnie z innymi samorządami sfinansować realizację infrastruktury o znaczeniu ponadlokalnym¹⁴⁴.

CIL jest opłatą fakultatywną, rada dystryktu może, ale nie musi zdecydować o jej stosowaniu na swoim obszarze. Wprowadzenie opłaty poprzedzają konsultacje, a sam projekt obejmujący wysokość daniny oraz szczegółowe warunki jej pobierania musi być zatwierdzony przez niezależnego kontrolera¹⁴⁵. Po uchwaleniu przez władze, harmonogram zawierający stawki *CIL* i warunki jest zamieszczany na stronie internetowej rady dystryktu. Chociaż rada decyduje o wysokości

¹⁴¹ Community Infrastructure Levy (Amendment) (England) (No. 2) Regulations 2019 – reforma weszła w życie 1 września 2019 r.

¹⁴² *Local infrastructure suffers as councils fail to spend £44.3m*, PBC Today, 24.10.2018. Dostępne na: <https://www.pbctoday.co.uk/news/planning-construction-news/community-infrastructure-levy/48242> [data dostępu: 27.01.2022].

¹⁴³ *Neighbourhood plans*.

¹⁴⁴ Community Infrastructure Levy. Guidance, 2019. Dostępne na: <https://www.gov.uk/guidance/community-infrastructure-levy#para005> [data dostępu: 27.01.2022].

¹⁴⁵ Tzw. *examiner*.

CIL, jej swoboda jest ograniczona kontrolą eksperta, a ponadto przepisy wymagają, aby miała wzgląd na ryzyko nieuzasadnionego tłumienia rozwoju przestrzennego na swoim obszarze na skutek zbyt wysokich stawek opłaty. Rada dystryktu musi więc ważyć to ryzyko, uwzględniając w planach także inne źródła finansowania rozwoju infrastruktury.

W zasadzie *CIL* pobierana jest od inwestycji budowlanych, jednak niektóre z nich są zwolnione z opłaty z mocy prawa, jak np. stawianie nowych budynków lub rozbudowa istniejących o powierzchnię wewnętrzną brutto mniejszą niż 100 m² (o ile nie są to mieszkania), budynki, do których zwykle nie wchodzi ludzi, budynki, do których ludzie wchodzi sporadycznie w celu kontroli lub konserwacji stałych urządzeń lub maszyn¹⁴⁶, konstrukcje niebędące budynkami, takie jak np. pylony i turbiny wiatrowe. Lokalne władze mogą także określić w harmonogramie opłat budynki lub budowle o określonych funkcjach, co do których stosowana jest zerowa stawka *CIL*. Ponadto, niektóre inwestycje mogą być warunkowo zwolnione z opłaty, np. domy i mieszkania budowane samodzielnie przez inwestorów, mieszkania socjalne spełniające pewne kryteria¹⁴⁷, budynki o przeznaczeniu charytatywnym, spełniające określone przepisami warunki¹⁴⁸.

Należy uznać, że opłaty i zobowiązania z tytułu zagospodarowania terenu w Anglii mogą stanowić *instrument land value capture*, będąc zarazem skutecznym narzędziem służącym do ograniczania rozproszonej urbanizacji – inwestycje budowlane z dala od istniejącej infrastruktury wiążą się z ewidentnie kosztowniejszymi *planning agreements* lub z dużo wyższą stawką *CIL*.

II.4. System aktów planowania przestrzennego oraz ich treść

Na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat, planowanie przestrzenne w Anglii uległo istotnym przeobrażeniom w postaci uproszczenia systemu aktów, wyznaczenia nadrzędnych celów, jakie mają przyświecać polityce planistycznej, a jakimi są zrównoważony rozwój oraz zaspokajanie potrzeb wspólnot lokalnych w zakresie budowania mieszkań i tworzenia miejsc pracy, a także zwiększenia roli planowania na szczeblu lokalnym, umożliwiając podejmowanie decyzji w tym zakresie na możliwie najniższym poziomie, przy zaangażowaniu miejscowej społeczności. Obecnie obowiązujący system aktów planistycznych został ukształtowany w 2010 r., kiedy podjęto decyzję o stworzeniu jednolitego dokumentu stanowiącego politykę

¹⁴⁶ Community Infrastructure Levy Regulations 2010, regulation 6 (2).

¹⁴⁷ Tamże, regulation 49.

¹⁴⁸ Tamże, regulation 43–48.

przestrzenną na szczeblu krajowym i ostatecznym zlikwidowaniu, ustawą o lokalności z 2011 r., regionalnych strategii planistycznych¹⁴⁹.

Angielski system ogólnych planów zagospodarowania składa się z Krajowych Wytycznych Polityki Przestrzennej (*NPPF*) na szczeblu ogólnokrajowym, Strategii Rozwoju Przestrzennego (*SDS*)¹⁵⁰ poszczególnych metropolii, planów miejscowych uchwalanych na poziomie dystryktów, obszarów metropolitalnych, jednolitych jednostek administracji lokalnej (*unitary authorities*) i parków narodowych, a także planów sąsiedzkich, które tworzone są na szczeblu parafii (*parish*) lub wspólnoty lokalnej (*community*). Poza ostatnim, na każdym ze wspomnianych poziomów powstawać mogą także plany specjalistyczne.

a) Planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym

Na dokumenty planistyczne na tym szczeblu składają się wspomniane już wytyczne *NPPF* oraz Krajowe Ustalenia Polityki Planistycznej (*NPS*). Stanowią one odpowiednik nieistniejącej już¹⁵¹ polskiej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, lecz ich treść odbiega znacząco od założeń koncepcji, która była dość ogólnym dokumentem strategicznym.

– Krajowe Wytyczne Polityki Przestrzennej (*NPPF*)

Warto zauważyć na wstępie, że *NPPF* nie stanowią ogólnokrajowego planu zagospodarowania przestrzeni *sensu stricto*¹⁵², niemniej zastąpiły one obowiązujące wcześniej obszerne i zawile ustalenia polityki przestrzennej (*PPS*) i wytyczne planistyczne (*PPG*)¹⁵³, które taką rolę pełniły. Oprócz wspomnianych już 12 ogólnych zasad, *NPPF* prezentują zbiór wytycznych rządowych w zakresie tworzenia aktów i wydawania decyzji planistycznych, a także realizacji polityki przestrzennej w odniesieniu do mieszkalnictwa, budowania silnej, konkurencyjnej gospodarki, wspierania żywotności śródmieść, promowania bezpieczeństwa i zdrowia wspólnot lokalnych oraz zrównoważonego transportu, zapewnienia wysokiej jakości telekomunikacji, efektywnego wykorzystania terenu, nastawionego na jakość tworzenia

¹⁴⁹ Localism Act 2011, section 109: Abolition of regional strategies.

¹⁵⁰ Spatial Development Strategy (SDS).

¹⁵¹ Art. 33 Ustawy z 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2020, poz. 1378.

¹⁵² *NPPF* 2018, opublikowane przez Ministerstwo Mieszkalnictwa, Wspólnot i Samorządu Lokalnego (Ministry of Housing, Communities and Local Government).

¹⁵³ Planning Policy Statements (PPS) i Planning Policy Guidance Notes (PPG).

budowli i miejsc, ochrony „pasa zieleni”¹⁵⁴, wyzwań, jakie stanowią zmiany klimatu, powódzie i przeobrażenia wybrzeży kraju, ochrony środowiska naturalnego, dziedzictwa historycznego oraz wspierania zrównoważonego wykorzystania minerałów.

NPPF uczyniły ze zrównoważonego rozwoju kluczowy cel polityki przestrzennej. Aby skłonić miejscowe władze planistyczne do wspomagania działań zmierzających do jego osiągnięcia, a nienastawionych na rozwój za wszelką cenę¹⁵⁵, wytyczne krajowe wprowadziły „domniemanie na rzecz zrównoważonego rozwoju”, które oznacza, że planowane inwestycje, które zapewniają zrównoważony rozwój, powinny być dozwolone.

Wytyczne *NPPF* nadają planom miejscowym i sąsiedzkim kluczową rolę dla funkcjonowania całego systemu, wymagając jednocześnie, by lokalne władze uwzględniały treść wytycznych przy opracowywaniu aktów i wydawaniu decyzji planistycznych. Podobnie jak w systemie francuskim nie oznacza to wymogu całkowitej zgodności planów miejscowych z wytycznymi, lecz jedynie spójności (*consistency*) jednych z drugimi. Poza tym, wspomniana już zasada uznaniowości pozwala lokalnym władzom planistycznym podejmować decyzje sprzeczne z treścią *NPPF*, jeśli inne względy rzeczowe to uzasadniają.

Pomimo swobody, jaką dysponują lokalne organy, treść miejscowych planów jest zasadniczo zgodna z krajową polityką przestrzenną, co wynika w dużej mierze z uprawnień właściwego ministra¹⁵⁶ do interwencji w działania lokalnych władz planistycznych. Obowiązkowym etapem procesu tworzenia planu miejscowego jest bowiem ocena¹⁵⁷, czy akt został przygotowany zgodnie z wymogami i czy jest solidny (*sound*), dokonywana przez wyznaczonego przez ministra inspektora, według reguł opisanych w *NPPF*¹⁵⁸.

– Krajowe Ustalenia Polityki Planistycznej (*NPS*)

Potrzeba stworzenia sprawnego procesu zatwierdzania znaczących i złożonych projektów infrastrukturalnych o znaczeniu ogólnokrajowym sprawiła, że ustawą o planowaniu¹⁵⁹, prawodawca wprowadził instrument aktów planistycznych, dzięki

¹⁵⁴ *Green Belt*.

¹⁵⁵ Department for Communities and Local Government, *Plain English guide to the Planning System*, 5.01.2015, 7. Dostępne na: <https://www.gov.uk/government/publications/plain-english-guide-to-the-planning-system> [data dostępu: 27.01.2022].

¹⁵⁶ Secretary of State for Housing, Communities and Local Government lub reprezentujący go Planning Inspector.

¹⁵⁷ *Independent examination*.

¹⁵⁸ *NPPF* 2018, § 35.

¹⁵⁹ Planning Act 2008.

którym rząd kształtuje politykę przestrzenną w dziedzinie kluczowej infrastruktury. Do końca 2019 r. sporządzono 12 *NPS*¹⁶⁰ określających warunki budowania infrastruktury energetycznej, transportowej, wodnej, kanalizacyjnej i gospodarowania odpadami¹⁶¹.

Krajowe Ustalenia, oprócz celów dotyczących rozwoju infrastruktury w poszczególnych sektorach oraz warunków (wraz z ich uzasadnieniem), jakie muszą spełniać planowane inwestycje, określają, w jaki sposób ich stosowanie przyczyni się do zrównoważonego rozwoju i jak uwzględniono w nich rzeczywistość i przewidywaną moc oraz zapotrzebowanie, a także poruszają istotne kwestie związane z bezpieczeństwem lub technologią oraz, w uzasadnionych przypadkach, wskazują lokalizacje inwestycji. Ponadto, *NPS* wyjaśniają, w jaki sposób ich treść partycypuje w rządowej polityce łagodzenia zmian klimatycznych¹⁶². Krajowe Ustalenia są poddawane procesowi konsultacji społecznych i kontroli parlamentarnej, zanim zostaną opublikowane. Wnioski w sprawie pozwoleń planistycznych dla projektów infrastrukturalnych o znaczeniu krajowym są rozpatrywane przez inspektorat planistyczny¹⁶³, który formułuje odpowiednie zalecenie ministrowi, do którego należy ostateczna decyzja o przyjęciu lub odrzuceniu wniosku.

W odróżnieniu od polskich aktów planistycznych szczebla krajowego, będących dokumentami poświęconymi głównie wizji rozwoju i zagospodarowania przestrzeni, *NPS* i *NPPF* nakreślają cele, ale też stanowią podstawowe warunki, wedle których ma być realizowana polityka przestrzenna, pierwsze – w odniesieniu do projektów infrastrukturalnych, drugie – w ujęciu ogólnym.

b) Planowanie przestrzenne na szczeblu metropolitalnym

Planowanie strategiczne, które do 2010 r. było realizowane na szczeblu każdego z ośmiu regionów angielskich poprzez instrument regionalnych strategii przestrzennych (*RSS*)¹⁶⁴, odpowiadających niejako polskim planom zagospodarowania przestrzennego województwa, zostało przeniesione na szczebel lokalny¹⁶⁵, za wyjątkiem obszaru metropolitalnego Londynu oraz, od niedawna, obszarów kilku innych metropolii (m.in. Greater Manchester, West Yorkshire, Liverpool City Region). Plany metropolitalne wydają burmistrzowie (*mayors*) lub *combined authorities*,

¹⁶⁰ *National Policy Statements* (NPS).

¹⁶¹ *Water Resource PS*.

¹⁶² Planning Act 2008, section 5.

¹⁶³ *Planning Inspectorate*.

¹⁶⁴ Regional Spatial Strategy (RSS).

¹⁶⁵ Local Democracy Economic Development and Construction Act 2009.

czyli połączone władze kilku jednostek terytorialnych (*metropolitan boroughs*) tworzących metropolię.

Interesującym przykładem jest niedawno przyjęty nowy „Plan dla Londynu” (*LP*)¹⁶⁶, który wyznacza zintegrowane gospodarcze, środowiskowe, transportowe i społeczne cele rozwoju przestrzennego obszaru *Greater London* na następne 20–25 lat, do których należy sprostanie wyzwaniom wzrostu gospodarczego i przyrostu populacji, zapewnienie konkurencyjności miasta na arenie międzynarodowej, dbałość o to, by obszar składał się z różnorodnych, dynamicznych, bezpiecznych i dostępnych dzielnic, a każdy z mieszkańców miał dostęp do miejsc pracy i udogodnień. Ponadto, londyński obszar ma się stać światowym liderem w dziedzinie ochrony środowiska. Powyższym celom odpowiadają polityki przestrzenne szczegółowo sformułowane w planie. *LP* wyznacza też tzw. „obszary z potencjałem”¹⁶⁷, które mają być traktowane priorytetowo w zakresie polityki zmniejszenia deprywacji społecznej i wspierania zrównoważonego rozwoju. Obszarami takimi są zazwyczaj poprzemysłowe odłogi budowlane¹⁶⁸ w centrach miast, których zagospodarowanie znacząco zwiększa zagęszczenie zabudowy. Plany miejscowe uchwalane na szczeblu dzielnic (*boroughs*) Londynu muszą być zasadniczo zgodne z *LP*, który stanowi również punkt odniesienia dla władz planistycznych (rad dzielnic i burmistrza).

Burmistrz Londynu nie rozpatruje wniosków o pozwolenie planistyczne, które są przedkładane radom poszczególnych obszarów metropolitalnych, za wyjątkiem wniosków, które dotyczą znaczących inwestycji budowlanych¹⁶⁹. Ponadto, burmistrz może także stosować procedurę *call-in*, jeśli inwestycja ma znaczący wpływ na realizację *LP* lub oddziaływałaby istotnie na więcej niż jedną dzielnicę Londynu, lub gdy istnieją inne uzasadnione powody do interwencji¹⁷⁰.

c) Planowanie przestrzenne na szczeblu lokalnym

Prawodawca uznał, że polityka przestrzenna zyska na efektywności, gdy społeczności, których dotyczy, uczestniczą aktywnie w jej kształtowaniu, toteż plany lokalne są obecnie kluczowymi aktami zagospodarowania przestrzeni w Anglii.

¹⁶⁶ London Plan został uchwalony w marcu 2021 r., zastępując poprzedni akt planistyczny z 2011 r. Zob. Mayor of London, *The London Plan. The spatial development strategy for greater London*, 2021. Dostępne na: https://www.london.gov.uk/sites/default/files/the_london_plan_2021.pdf [data dostępu: 27.01.2022].

¹⁶⁷ *Opportunity areas*.

¹⁶⁸ *Brownfields*.

¹⁶⁹ Tj. projekty budynków o wys. powyżej 30 m stawiane poza granicami miejskimi Londynu, projekty obejmujące ponad 150 mieszkań, zabudowa „zielonego pasa” lub Metropolitan Open Land.

¹⁷⁰ The Town and Country Planning (Mayor of London) Order 2008, art. 7.

– plan miejscowy (*local plan*)

Ustawa o lokalności oraz *NPPF* zastąpiły „ramy zagospodarowania lokalnego” (*LDF*)¹⁷¹ planem miejscowym, definiując go jako akt „przyszłego rozwoju obszaru lokalnego, opracowany przez miejscowe władze planistyczne w porozumieniu ze społecznością”¹⁷². Z uwagi na niejednolity podział administracyjny kraju plany miejscowe są uchwalane zarówno przez rady dystryktów, jednolitych jednostek administracji, jak i obszarów metropolitalnych (*metropolitan boroughs*). Na obszarach parków narodowych miejscowe plany są również uchwalane, przez osobne władze planistyczne¹⁷³. Wspomniany projekt reformy angielskiego systemu, w celu przyspieszenia procesu tworzenia aktów przestrzennych, zakłada uproszczenie miejscowego planu¹⁷⁴, tak aby osiągnąć cel objęcia planami całego terytorium kraju.

Kreśląc strategiczną wizję całościowego zagospodarowania terenu w perspektywie 15–20 lat, plan miejscowy jest oparty na danych zebranych przez władze planistyczne na etapie przygotowywania aktu¹⁷⁵. Plan uwzględnia potrzeby i możliwości w zakresie mieszkalnictwa, rozwoju lokalnej gospodarki, infrastruktury i obiektów użytku publicznego oraz określa ramy dla planów sąsiedzkich i wymagania dotyczące ochrony środowiska naturalnego. Ma on też brać pod uwagę potrzebę dostosowania do zmian klimatycznych i promować wysoką jakość realizowanych inwestycji. Poszczególne cele (np. zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych) muszą być zrównoważone z innymi wyzwaniem, jak np. ochrona „pasów zieleni”, przeciwdziałanie zmianom klimatu, zagrożeniu powodziowemu. Plan miejscowy uwzględnia wpływ zmian gospodarczych, społecznych i środowiskowych na wykorzystanie przestrzeni i użytkowanie gruntów oraz określa możliwości zagospodarowania i jasne wytyczne na temat warunków i lokalizacji dopuszczanej zabudowy.

W polskim systemie aktów planistycznych *local plan* odpowiada więc duetowi studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz, zgodnego z nią, miejscowego planu zagospodarowania przestrzeni, choć trzeba podkreślić, że zawartość angielskiego aktu jest daleko bardziej szczegółowa.

¹⁷¹ Local development framework (LDF).

¹⁷² NPPF 2018, Annex 2 (Glossary), 68.

¹⁷³ Environment Act 1995.

¹⁷⁴ G. Garton Grimwood, *Planning for the Future: planning policy changes in England in 2020 and future reforms*. Briefing Paper 8981, 10.03.2021, 17.

¹⁷⁵ NPPF 2018, § 150–185.

Podobnie jak *LDF*, plan miejscowy jest zbiorem dokumentów (*DPD*)¹⁷⁶. W świetle przepisów¹⁷⁷, niektóre z nich, jak „strategia podstawowa”¹⁷⁸ nakreślająca wizję rozwoju przestrzennego i koncepcję działań realizujących tę wizję, „lokalizacje szczegółowe”¹⁷⁹ precyzujące umiejscowienie określonych kategorii przeznaczenia terenów oraz wskazujące lokalizacje, których zagospodarowanie jest kluczowe (kierunek rozbudowy miasta, umiejscowienie programów rewitalizacji lub przebudowy) i „mapa propozycji”¹⁸⁰, będąca dokumentem graficznym planu, są obowiązkowe. Obszary, których zagospodarowanie wymaga szczególnych nakładów, np. znaczących inwestycji publicznych w infrastrukturę techniczną i socjalną, mogą być objęte „miejscowym planem działania”¹⁸¹. Obowiązkowym załącznikiem do planu miejscowego jest „ocena zrównoważonego rozwoju”¹⁸², a jeśli plan może mieć wpływ na niektóre siedliska lub gatunki, wymagane jest też przeprowadzenie „oceny regulacji siedlisk”¹⁸³. Bardziej szczegółowy opis *DPD* pozwoli lepiej zrozumieć znaczenie każdego z nich.

Strategia podstawowa zawiera strategiczną wizję i kluczowe cele zagospodarowania¹⁸⁴ terenu (w tym zrównoważonego wzrostu gospodarczego, rozwoju centrum miast i ośrodków, mieszkalnictwa, transportu, ochrony środowiska, tworzenia miejsc pracy, gospodarki zasobami, integracji społecznej)¹⁸⁵ na przestrzeni kilkunastu lat, definiując strategię przestrzenną planu miejscowego w odniesieniu do ogólnej lokalizacji inwestycji i zapotrzebowania na infrastrukturę oraz wskazuje na mapie¹⁸⁶ wszelkie istotne obszary, gdzie planowana jest zmiana użytkowania terenu oraz te, które uznano za wymagające ochrony.

Lokalizacje szczegółowe wskazują umiejscowienie określonych kategorii przeznaczenia terenów w celu zaspokojenia potrzeb zabudowy oraz wyznaczają obszary,

¹⁷⁶ Development plan documents (DPD).

¹⁷⁷ Town and Country Planning (Local Planning) (England) Regulations 2012 i Planning and Compulsory Purchase Act 2004.

¹⁷⁸ *Core strategy*.

¹⁷⁹ *Site allocations*.

¹⁸⁰ *Proposals map*.

¹⁸¹ *Area action plan*.

¹⁸² *Sustainability appraisal*.

¹⁸³ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. U. L 206 z 22.7.1992, s. 7).

¹⁸⁴ *Spatial principles*.

¹⁸⁵ Na przykładzie Manchesteru: Manchester City Council. Dostępne na: https://manchester-consult.objective.co.uk/portal/planning/cspo/core_strategy_proposed_option?pointId=1245256462384#section-1245256462384.

¹⁸⁶ *Key diagram*.

których zagospodarowanie jest kluczowe (np. kierunek rozwoju miasta, realizacja programów rewitalizacji lub przebudowy). *Site allocations* dostosowują w ten sposób umiejscowienie obiektów handlowo-usługowych, inwestycji generujących zatrudnienie, otwartej przestrzeni i obszarów chronionych w odpowiedzi na założenia strategii podstawowej lub w oparciu o rzetelnie zebrane dane źródłowe. Informacje zawarte w lokalizacjach szczegółowych znajdują odzwierciedlenie w dokumencie graficznym, czyli *proposals map*.

DPD zawierają często również nieobowiązkowe dokumenty, jak np. zbiór „polityk zarządzania planistycznego”¹⁸⁷, które określają kryteria oceny wniosków o pozwolenia planistyczne, a dokładniej, precyzują one w jaki sposób zasady określone w planie miejscowym będą stosowane oraz w jakich okolicznościach pozwolenie może zostać udzielone. Tak jak cały plan, polityki zarządzania planistycznego muszą być zgodne z *NPPF*. Ponadto, każda polityka zawiera odniesienia do innych wytycznych oraz zasobów danych, które stanowią uzasadnienie treści planu i na które wnioskodawca może się powołać. Innym fakultatywnym dokumentem jest „miejscowy plan działania”¹⁸⁸ zawierający bardziej szczegółowe zasady zagospodarowania i wytyczne dla konkretnego obszaru, na którym planowana jest znacząca zmiana użytkowania (np. w ramach rewitalizacji).

Wprowadzona przepisami *PCPA* oraz dyrektywy unijnej¹⁸⁹ „ocena zrównoważonego rozwoju” jest obowiązkowym załącznikiem do planu, służącym ocenie dokumentów planistycznych pod kątem realizacji polityki wspierania zrównoważonego rozwoju w aspektach społecznych, gospodarczych i środowiska naturalnego.

Warto wspomnieć, że przepisy pozostawiają władzom planistycznym swobodę uzupełnienia *DPD* o inne dokumenty, ale musi mieć to uzasadnienie. „Uzupełniające dokumenty planistyczne” (*SPD*)¹⁹⁰, chociaż formalnie nie są częścią planu miejscowego, należą jednak do względów rzeczowych branych pod uwagę przez lokalne władze przy podejmowaniu decyzji planistycznych. *SPD* zawierają wskazówki techniczne (np. dotyczące aspektów estetycznych planowanych budynków, obiektów infrastruktury, jakie inwestorzy powinni przewidzieć w swoich projektach, etc.).

Uchwalane przez władze dystryktów, jednolitych jednostek administracji lokalnej, obszarów metropolitalnych i parków narodowych, *local plans* są punktem wyjścia do oceny wniosków o decyzje planistyczne na ich obszarze. Jednakże, jak

¹⁸⁷ *Development management policies.*

¹⁸⁸ *Area action plan.*

¹⁸⁹ Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko.

¹⁹⁰ *Supplementary planning documents.*

już wspomniano, wydawanie decyzji jest w systemie angielskim prowadzone przez plany, co oznacza, że władze planistyczne mogą dokonywać wyborów sprzecznych z postanowieniami aktu, jeśli istotne względy rzeczowe, w konkretnym przypadku, wskazują, że plan nie powinien być przestrzegany¹⁹¹.

Przygotowanie planu miejscowego jest w zamyśle prawodawcy wspólnym przedsięwzięciem lokalnych władz, mieszkańców, właścicieli gruntów, deweloperów i innych zainteresowanych stron (konsultacje społeczne). Projekt planu jest obowiązkowo poddawany ocenie przez władze centralne, czyli *planning inspectorate*, które sprawdzają, czy został on sporządzony zgodnie z przepisami (m.in. *duty to cooperate*) i czy jest „solidny” (*sound*), tzn. pozytywnie przygotowany, uzasadniony, skuteczny i zgodny z polityką krajową¹⁹².

Przepisy wymagają, by plan miejscowy był aktualny¹⁹³, czemu służy „lokalny program zagospodarowania” (*LDS*)¹⁹⁴ określający, jakie dokumenty planistyczne zostaną wydane, w jakiej kolejności i kiedy. *LDS* stanowi też swego rodzaju harmonogram przeglądu planu miejscowego i jego regularnych aktualizacji, które mają miejsce, zasadniczo, co pięć lat.

– plan sąsiedzki (*neighbourhood plan*)

Wzrost znaczenia jednostek samorządu niższego szczebla dotyczy również parafii (*parishes*) i wspólnot (*communities*), których organom ustawa o lokalności¹⁹⁵ przyznała uprawnienia do sporządzania dokumentów planistycznych. Plan sąsiedzki nie znajduje swego odpowiednika w polskim systemie, który nie przewiduje mechanizmów służących kształtowaniu bardziej lokalnej polityki przestrzennej, niż jest to na szczeblu gminy. Chociaż tworzenie planów sąsiedzkich jest nieobowiązkowe, okazały się one odpowiedzią na realną potrzebę kształtowania przestrzeni przez miejscową społeczność, gdyż, w ciągu siedmiu lat, na obszarze ponad 51% dystryktów, obszarów metropolitalnych i jednolitych jednostek administracji, przyjęto w referendum co najmniej jeden plan sąsiedzki¹⁹⁶. Sukces tego instrumentu wynika także z możliwości finansowych, jakie wiążą się z jego wprowadzeniem (jak

¹⁹¹ NPPF 2018, § 12.

¹⁹² NPPF 2018, § 35.

¹⁹³ Planning and Compulsory Purchase Act 2004, section 15.

¹⁹⁴ *Local development scheme* (LDS).

¹⁹⁵ Localism Act 2011, section 116.

¹⁹⁶ Ministry of Housing, Communities and Local Government, *Notes on Neighbourhood Planning*, edition 22, 15.05.2019. Dostępne na: <https://www.gov.uk/government/publications/notes-on-neighbourhood-planning-edition-22> [data dostępu: 27.01.2022], (dane z lutego 2019 r.).

już wspomniano, lokalna wspólnota otrzymuje część opłaty infrastrukturalnej *CIL* pobieranej od inwestycji realizowanych na jej obszarze). Ponadto, przepisy wymagają, aby lokalne władze planistyczne wspierały tworzenie planów sąsiedzkich¹⁹⁷.

Uchwalane przez rady parafii, rady miejskie lub fora sąsiedzkie¹⁹⁸, *neighbourhood plans* mają za zadanie wspierać realizację polityk strategicznych określonych w planie lokalnym oraz regulować aspekty zagospodarowania wykraczające poza te polityki¹⁹⁹. Jeśli społeczność na danym obszarze nie jest reprezentowana przez radę parafii, radę miejską czy forum sąsiedzkie, społeczność ta może zgodzić się, aby reprezentował ją organ innej społeczności albo zwrócić się do organu lokalnej władzy planistycznej²⁰⁰ z wnioskiem o sprawdzenie proponowanej granicy sąsiedztwa oraz weryfikację, czy społeczność jest reprezentatywna dla wspólnoty lokalnej. Następnie, organ kwalifikuje ewentualnie wnioskodawcę jako forum sąsiedzkie.

Celem *neighbourhood plans* jest stworzenie wspólnej wizji zagospodarowania przestrzeni, wyznaczenie lokalizacji zabudowy o przeznaczeniu mieszkaniowym, handlowym, usługowym, socjalnym, etc., wyznaczenie i ochrona terenów zielonych, istotnych dla lokalnej społeczności, określenie standardów dotyczących estetyki budynków czy wyznaczenie priorytetów, takich jak np. budowanie tanich mieszkań. Przepisy nie precyzują jednak wymagań co do treści planów sąsiedzkich, które mogą zawierać zbiór zasad okrojony do kilku zagadnień. Ich zakres i złożoność zależy od różnych czynników: treści strategii podstawowej (czyli od planu lokalnego), charakteru obszaru objętego „sąsiedztwem”, preferencji miejscowej społeczności, etc. Niemniej, przyjęty w drodze referendum *neighbourhood plan* wchodzi w skład aktów regulujących zabudowę (w przeciwieństwie do „planów parafii”, „planów wspólnoty” czy „oświadczenia o projekcie miejscowości”²⁰¹), toteż powinien zawierać, co najmniej, informację o obszarze sąsiedztwa (w przypadku *neighbourhood forum*) oraz reguły zagospodarowania i użytkowania terenu w aspektach istotnych dla miejscowej społeczności. Plan może więc przedstawiać interpretacje treści planu lokalnego, dodawać szczegóły, wyjaśniać oczekiwania lub wprowadzać nowe reguły, uzupełniając te, które zawiera plan miejscowy²⁰², ale pod warunkiem ogólnej zgodności z jego strategią podstawową i z *NPPF*.

¹⁹⁷ Town and Country Planning Act 1990, schedule 4B.

¹⁹⁸ *Parish council, town council, neighbourhood forum*.

¹⁹⁹ NPPF 2018, § 13.

²⁰⁰ Na szczelbu dystryktów, obszarów metropolitalnych i jednolitych jednostek administracji.

²⁰¹ *Parish plan, community plan, village design statement*.

²⁰² D. Chetwyn, *Neighbourhood Plans Roadmap A Step-by-Step Guide*, 2018, 21, [w:] *Locality. The power of Community*. Dostępne na: <https://locality.org.uk> [data dostępu: 27.01.2022].

Zazwyczaj *neighbourhood plan* obejmuje, oprócz wizji i celów dla obszaru, zestawienie danych na temat środowiska naturalnego oraz gospodarczych i społecznych (*evidence*), podsumowanie opinii wyrażonych w ramach konsultacji społecznych, wyznaczenie lokalnych obszarów zielonych oraz kluczowych stref dla poszczególnych typów zagospodarowania terenu, a także opisuje sąsiedzkie polityki planistyczne uzupełnione ewentualnie o bardziej szczegółowe wskazówki (*supporting guidance*) oraz prezentuje propozycje rozwoju infrastruktury.

W odniesieniu do *evidence*, wedle przepisów, sporządzając plan sąsiedzki, organ musi opierać swoje decyzje i wybory o proporcjonalne, solidne dowody, czyli rzetelnie zebrane dane i analizy (głównie społeczne, ekonomiczne i środowiskowe)²⁰³. Polityka planistyczna jest dzięki temu tworzona w oparciu o jasne, miarodajne, realistyczne uzasadnienie i dostarcza odpowiedzi na lokalne wyzwania. Ten wymóg nie oznacza jednak, że baza dowodów ma być załączona do planu, zalecane jest jedynie, by akt zawierał listę dokumentów źródłowych²⁰⁴.

Projekt planu sąsiedzkiego, opracowany przez organ reprezentujący społeczność, jest przedstawiony niezależnemu kontrolerowi wyznaczonemu przez lokalne władze planistyczne do zatwierdzenia w zakresie zgodności z *NPPF* oraz miejscowymi politykami przestrzennymi, a w szczególności planem miejscowym. Kontroler sprawdza również, czy treść aktu nie wskazuje na to, że będzie on wykorzystywany do wstrzymywania zagospodarowania obszaru, który plan miejscowy już do tego zakwalifikował. Kontroler może uwarunkować zatwierdzenie planu dokonaniem zmian tak, aby treść aktu była zgodna z powyższymi wymogami oraz poparta danymi zebranymi w toku jego przygotowywania.

Aby wszedł w życie, tj. stał się częścią podstaw wydawania decyzji planistycznych na równi z planem miejscowym, plan sąsiedzki musi zyskać akceptację lokalnej społeczności zwykłą większością głosów wyrażonych w referendum zorganizowanym przez władze lokalne.

Podobnej procedurze weryfikacji przez kontrolera oraz głosowania podlegają tzw. „sąsiedzkie zarządzenia planistyczne” (*NDO*)²⁰⁵, będące osobnym instrumentem planistycznym, dzięki któremu pozwolenia planistyczne dla konkretnych inwestycji lub typów inwestycji (np. mieszkaniowych)²⁰⁶ mogą być udzielane z pominięciem standardowej procedury. Zarządzenia mogą być wydawane niezależnie od tego, czy plan sąsiedzki został uchwalony na danym obszarze. Niektóre typy inwestycji nie mogą być jednak przedmiotem *NDO* – wydobywanie minerałów,

²⁰³ Ministry of Housing, Communities and Local Government, *Planning Practice Guidance*, § 40.

²⁰⁴ D. Chetwyn, *Neighbourhood Plans...*, 10.

²⁰⁵ *Neighbourhood development order*.

²⁰⁶ *NPPF* 2018, § 51.

składowanie odpadów, projekty infrastrukturalne o znaczeniu krajowym czy też inwestycje wymagające oceny ich oddziaływania na środowisko.

d) Specjalistyczne instrumenty planistyczne

W niektórych dziedzinach, z uwagi na ich specyfikę, a także w odpowiedzi na wyzwania związane z rozwojem niektórych obszarów, prawodawca przewidział instrumenty planowania przestrzennego *sui generis*. Chociaż *NPPF* ograniczyły ich liczbę²⁰⁷, warto przytoczyć kilka przykładów charakterystycznych dla systemu angielskiego.

– plany zagospodarowania surowców i odpadów

Pozostawiając w kompetencji organów hrabstw, parków narodowych i jednolitych jednostek administracji²⁰⁸ tworzenie miejscowych planów zagospodarowania surowców mineralnych i odpadów (*MWLP*)²⁰⁹, prawodawca uznał zapewne, że te dziedziny wymagają szerszej perspektywy planistycznej. W szczególności, odnosi się to do gospodarki odpadami, która jest objęta planem ogólnokrajowym²¹⁰ wyznaczającym obowiązki władz przy sporządzaniu miejscowych planów w tej dziedzinie, które mają opierać się o rzetelnie zebrane dane.

MWLP mają na celu określenie zasad, którymi mają się kierować władze²¹¹, rozpatrując wnioski o pozwolenie planistyczne dotyczące gospodarki odpadami lub surowcowej, monitorowanie zapotrzebowania, określanie ryzyka przekroczenia pojemności składowisk i wyznaczania powierzchni oraz lokalizacji przyszłych stanowisk. Ponadto, *MWLP* wyznaczają „obszary ochrony minerałów”²¹², czyli lokalizacje zasobów mineralnych o znaczeniu lokalnym lub krajowym, których zagospodarowanie w inny sposób jest wykluczone²¹³. W odniesieniu do wniosków o pozwolenie planistyczne, miejscowe plany zagospodarowania surowców mineralnych i odpadów precyzują szczegółowe kryteria ich rozpatrywania.

²⁰⁷ Likwidując np. *simplified planning zones*, czyli strefy uproszczonego planowania wprowadzone w 1986 r.

²⁰⁸ Planning and Compulsory Purchase Act 2004, section 16.

²⁰⁹ Minerals and Waste Local Plan (dalej jako *MWLP*).

²¹⁰ Ministry of Housing, Communities & Local Government, *National Planning Policy for Waste*, 16.10.2014. Dostępne na: <https://www.gov.uk/government/publications/national-planning-policy-for-waste> [data dostępu: 27.01.2022].

²¹¹ *Mineral planning authority* (MPA) i *waste planning authority* (WPA).

²¹² *Mineral safeguarding area*.

²¹³ *NPPF* 2018, § 204 c).

Rolę *MWLP* w polskim systemie pełni miejscowy plan zagospodarowania przestrzeni, który, w odróżnieniu od angielskiego *local plan*, może być uchwalany osobno dla części obszaru gminy, np. dla terenu składowiska odpadów komunalnych. Warto zauważyć przy tej okazji, iż mnożenie aktów planistycznych w obrębie jednej gminy nie wydaje się sprzyjać spójności polityki przestrzennej, tym bardziej, że przepisy ustawy²¹⁴ wspominają lapidarnie o spójności, i tylko w odniesieniu do relacji między aktami planowania na szczeblu województwa.

– korporacje zagospodarowania miejskiego

Stanowiące przejaw rynkowego podejścia do zagospodarowania przestrzeni, korporacje zagospodarowania nowych miast²¹⁵ miały znaczący wkład w tworzenie nowych ośrodków miejskich w powojennej Anglii²¹⁶. Choć bilans ich działalności jest niejednoznaczny²¹⁷, prawodawca powierzył także misję rewitalizacji urbanistycznej korporacjom zagospodarowania miejskiego (*UDC*)²¹⁸. Ustanawiane drogą specjalnego rozporządzenia planistycznego²¹⁹ właściwego ministra, korporacje otrzymują szczególne uprawnienia do dysponowania gruntami publicznymi oraz pełnią funkcje lokalnej władzy planistycznej, dzięki czemu mogą kreować warunki sprzyjające inwestycjom na terenach ważnych dla rozwoju miasta, które uległy degradacji (np. przemysłowych). Szerokie uprawnienia planistyczne oraz deweloperskie czynią z korporacji tzw. *QUANGO*²²⁰, czyli organizacje tworzone przez rząd, ale działające od niego niezależnie. Po wypełnieniu swojej misji, *UDC* są rozwiązywane, zaś ich majątek przekazywany władzom lokalnym.

W świetle ustawy²²¹ korporacje nie sporządzają aktu planistycznego dla obszaru objętego ich kompetencjami, lecz kształtują zagospodarowanie na poszczególnych działkach w oparciu o propozycje przedstawiane przez inwestorów, które zatwierdzają, nakładając na nich różnorodne warunki. Elastyczność tego rozwiązania pozwoliła na rewitalizację wielu kluczowych obszarów wielkich miast²²². Jednym

²¹⁴ Art. 39a Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²¹⁵ *New towns development corporations*.

²¹⁶ *New Towns Act 1946*.

²¹⁷ M. Clapson, *The English New Towns since 1946. What are the Lessons of their History for their Future?*, *Histoire Urbaine*, 2017, 3(50), 100.

²¹⁸ *Urban development corporations*.

²¹⁹ B. Cullingworth, V. Nadin, *Town and country...*, 157.

²²⁰ *Quasi-autonomous non-governmental organization*.

²²¹ *Local Government Planning and Land Act 1980*.

²²² Np. *London Docklands, Merseyside (Liverpool)*.

z ostatnich przykładów jest, funkcjonująca od 2015 r., Ebbsfleet Development Corporation, która powstała w celu rewitalizacji terenów byłej cementowni²²³. W polskim systemie aktów planistycznych podobny mechanizm nie istnieje.

- instrumenty planistyczne oparte o strefowanie

Na wyzwania związane z zagęszczaniem zabudowy, rewitalizacją terenów miejskich oraz stymulacją rozwoju gospodarczego, w kontekście politycznym lat 80., prawodawca odpowiedział, wprowadzając do systemu dokumenty tworzące strefy, w obrębie których zezwolenia planistyczne dla określonych inwestycji są udzielane niejako automatycznie, co, zdaniem autorów, stanowi wyjątek w angielskim systemie²²⁴. Ponadto, takie rozwiązania stanowią odpowiedź na krytyczną ocenę wydawania decyzji planistycznych jako procesu, który dla inwestorów jest kosztowny, czasochłonny i skomplikowany, a, co więcej, wiąże się z ryzykiem odrzucenia projektu inwestycji przez organ władzy planistycznej. Do instrumentów tych należą *entreprise zones (EZ)*, *simplified planning zones (SPZ)* i *business improvement districts (BID)*.

Strefy przedsiębiorczości (*EZ*) są tworzone przez właściwego ministra, ale na podstawie projektu przedstawionego przez lokalne władze planistyczne²²⁵. Poza stymulacją podatkową, inwestycje na obszarze *EZ* są wspierane poprzez wyłączenie ich z obowiązku uzyskania zezwolenia planistycznego, jeśli ich charakter jest zgodny z określoną klasą użytkowania terenu. Cel uczynienia z *EZ* „siły napędowej lokalnych gospodarek, odblokowujących zagospodarowanie kluczowych obszarów, konsolidujących infrastrukturę, przyciągających inwestycje i generujących miejsca pracy”²²⁶ najwyraźniej jest realizowany, gdyż instrument ten jest nadal stosowany.

W świetle przepisów²²⁷, lokalne władze planistyczne²²⁸ mogą tworzyć strefy uproszczonego zagospodarowania (*SPZ*) na obszarach wskazanych w planie miejscowym. W granicach utworzonej strefy, obowiązuje plan uproszczonego zagospodarowania²²⁹, który zawiera albo limitatywną listę dopuszczonych sposobów użytkowania terenu (*specific scheme*), albo otwarte zezwolenie z listą wyłączeń

²²³ *Ebbsfleet Garden City*. Dostępne na: <https://ebbsfleetdc.org.uk/planning> [data dostępu: 27.01.2022].

²²⁴ B. Cullingworth, V. Nadin, *Town and country...*, 152.

²²⁵ Planning and Land Act 1980, schedule 32.

²²⁶ HM Government, *Looking for a place to grow your business?* (b.d.). Dostępne na: <https://enterprisезones.communities.gov.uk/about-enterprise-zones> [data dostępu: 27.01.2022].

²²⁷ Housing and Planning Act 1986.

²²⁸ Czyli rady dzielnic Londynu, rady dystryktów oraz korporacje zagospodarowania miejskiego.

²²⁹ *Simplified planning zone scheme*.

(*general scheme*). Dzięki temu, nie musząc składać wniosku o pozwolenie planistyczne, inwestorzy zyskują pewność, że ich przedsięwzięcie będzie mogło zostać zrealizowane. Tak jak w przypadku *EZ*, władze planistyczne mogą dodatkowo zastrzec pewne warunki dopuszczenia inwestycji. Natomiast, inwestorzy nie mają możliwości korzystania z ulg podatkowych w *SPZ*. *EZ* i *SPZ* nie mogą być tworzone ani na terenach parków narodowych, ani w strefach przyrodniczych wyjątkowego znaczenia (*AONB*)²³⁰, ani na „pasach zieleni”, ani na innych obszarach chronionych.

Zarówno *EZ*, jak i *SPZ* są najczęściej tworzone drogą miejscowego zarządzenia planistycznego (*LDO*)²³¹, wprowadzonego przez prawodawcę w ramach nowelizacji *TCPA*²³², w celu uelastycznienia i przyspieszenia procesu wydawania pozwoleń planistycznych na szczeblu miejscowym, dla określonych obszarów lub kategorii zagospodarowania, w przypadku których skutki uproszczenia byłyby akceptowalne, w szczególności wobec korzyści gospodarczych, społecznych lub środowiskowych dla danego obszaru. Lokalne władze planistyczne, poprzez uchwalenie *LDO*, mogą rozszerzyć listę „dozwolonego zagospodarowania” (obejmującą typy przedsięwzięć budowlanych zwolnionych przepisami²³³ z wymogu otrzymania pozwolenia planistycznego) lub udzielić wprost pozwolenia dla konkretnych propozycji zagospodarowania, lub typów zagospodarowania na danym obszarze.

Celem tworzenia dzielnicy usprawniania przedsiębiorczości (*BID*)²³⁴ jest z kolei zapewnienie lepszej jakości infrastruktury i usług publicznych na ich obszarze, co zwiększy ich atrakcyjność inwestycyjną, szczególnie dla sektora handlu i usług. W ramach partnerstwa przedsiębiorców i lokalnych władz, wprowadzane jest dodatkowe opodatkowanie właścicieli lub dzierżawców nieruchomości znajdujących się na terenie *BID* z przeznaczeniem na ten cel. Instrument został wprowadzony²³⁵ w odpowiedzi na fenomen upadku centrum miast jako ośrodków handlowo-usługowych, na skutek, m.in., konkurencji galerii handlowych zlokalizowanych na przedmieściach. Dzielnicę usprawniania przedsiębiorczości mogą zostać utworzone nie tylko z inicjatywy władz lokalnych, ale też na wniosek miejscowego płatnika podatków od handlu lub każdej osoby noszącej się z zamiarem zagospodarowania działki gruntu na obszarze dzielnicy. Wnioskodawca, oprócz wyznaczenia granic *BID* i wskazania jej powierzchni, musi wykazać, że usługi tam świadczone

²³⁰ Area of Outstanding Natural Beauty (*AONB*).

²³¹ Local development order (*LDO*).

²³² Town and Country Planning Act 1990, section 61 (nowelizacja w 2004 r. ustawą *PCPA*).

²³³ Town and Country Planning (General Permitted Development) Order 1995.

²³⁴ *Business improvement district*.

²³⁵ Local Government Act 2003.

będą uzupełniały te, które już są zapewnione, a także zaproponować stawkę dodatkowego podatku (zwykle 1-4% wartości podlegającej opodatkowaniu).

- specjalne zarządzenie planistyczne (*SDO*)

*SDO*²³⁶ jest specjalnym aktem planistycznym, wprowadzonym tą samą ustawą co *LDO* i ma zastosowanie w sytuacjach, gdy istnieje pilna potrzeba zagospodarowania o znaczeniu krajowym, na którą nie mogą odpowiedzieć lokalne władze. *SDO* jest wydawane drogą rozporządzenia ministerialnego, zatwierdzanego przez parlament, w odniesieniu do dużych projektów infrastrukturalnych²³⁷, ale większość *zarządzeń* miało na celu ułatwić działalność wspomnianym już korporacjom zagospodarowania miejskiego, udzielając pozwolenia na zagospodarowanie terenu wedle przedstawionej przez nie propozycji. *SDO* budzi kontrowersje jako instrument poważnej ingerencji władz centralnych w lokalną politykę planistyczną.

II.5. Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzeni i w ocenie środowiskowej

W latach 60., zdając sobie sprawę z malejącego zaufania społecznego do biurokratycznego i scentralizowanego systemu planistycznego, prawodawca zlecił przeanalizowanie możliwości zaangażowania brytyjskiej opinii publicznej we wczesne etapy tworzenia miejscowych planów zagospodarowania. Wprowadzane w kolejnych dekadach regulacje zwiększały jej udział w kształtowaniu polityki przestrzennej. Obecnie, wymóg partycypacji społecznej wpisuje się w demokratyzację procesów planistycznych, której mocnym akordem jest ustawa o lokalności²³⁸. Wymóg ten, postawiony na wielu etapach tworzenia lokalnych aktów, jak również wniosków o pozwolenie planistyczne²³⁹, ma formę konsultacji. *NPPF* wskazują, że plany powinny „być kształtowane przez wczesne, proporcjonalne i efektywne zaangażowanie planistów i społeczności, lokalnych organizacji, przedsiębiorców, dostawców infrastruktury i ustawowych organów konsultacyjnych”²⁴⁰. Orzecznictwo wskazuje, że obowiązek konsultacji społecznych może wynikać z ustawy, ale można go także

²³⁶ Special development order.

²³⁷ Ostatnio *SDO* został wydany dla projektu lotniska w Manston w styczniu 2019 r.

²³⁸ P. Norton, M. Hughes, *Public Consultation and Community Involvement in Planning. A 21st Century Guide*, Londyn 2018, 25.

²³⁹ Planning permission oraz Permission in principle – Town and Country Planning (Permission in Principle) (Amendment) Order 2017.

²⁴⁰ *NPPF* 2018, § 16 c).

wywieść z funkcjonującego w prawie zwyczajowym „obowiązku uczciwości proceduralnej” (*duty of procedural fairness*)²⁴¹. Omówione zostaną poniżej plany miejscowy i sąsiedzki. Wymóg partycypacji społecznej w ocenie środowiskowej, zarówno w odniesieniu do aktów, jak i do decyzji planistycznych, zostanie poruszony osobno.

a) Partycypacja społeczna w procesie tworzenia planów

Dokumentem ramowym, który określa, w jaki sposób lokalne społeczności oraz inne zainteresowane strony mogą uczestniczyć w procesie sporządzania planów miejscowego i sąsiedzkiego oraz opiniować wnioski planistyczne²⁴², jest „oświadczenie o angażowaniu społeczności” (*SCI*)²⁴³. Jeśli chodzi o tworzenie planów, treść *SCI* odnosi się do przeglądu zagadnień, które mogą wpłynąć na zagospodarowanie przestrzeni²⁴⁴, do sporządzania *LDS*²⁴⁵, przeglądu planu (w tym zbioru *DPD*)²⁴⁶, który powinien być wykonywany co pięć lat²⁴⁷. *SCI* musi też określać zasady, według których lokalne władze planistyczne udzielają doradztwa lub pomocy organom tworzącym plany sąsiedzkie²⁴⁸.

– plan miejscowy

W odniesieniu do miejscowego planu zagospodarowania, *SCI* wskazuje które grupy społeczne są konsultowane, na jakich nośnikach udostępniane są informacje (w tym, obowiązkowo, w formie elektronicznej), w jaki sposób partycypacja społeczna jest stymulowana (formalne i nieformalne spotkania konsultacyjne, platforma internetowa, media społecznościowe, etc.) oraz forum, gdzie zainteresowani mogą wyrażać opinie na temat projektu planu miejscowego (interaktywna strona internetowa, na której są publikowane wszystkie opinie).

Po zakończeniu konsultacji społecznych, w celu zapewnienia przejrzystości całego procesu, władze planistyczne wydają „oświadczenie o konsultacjach”²⁴⁹,

²⁴¹ Supreme Court, *R (Moseley) v Haringey London Borough Council*, 2014, UKSC 56, 1 WLR 3947.

²⁴² PCPA, section 18.

²⁴³ Statements of Community Involvement (dalej jako SCI).

²⁴⁴ PCPA, section 13.

²⁴⁵ Tamże, section 15.

²⁴⁶ Tamże, section 26.

²⁴⁷ Town and Country Planning (Local Planning) (England), regulations 2017/1244, section 10A b).

²⁴⁸ PCPA, section 18 2B.

²⁴⁹ *Statement of consultations*.

w którym omawiają kluczowe kwestie poruszone przez grupy społeczne w trakcie konsultacji oraz odpowiedzi udzielone przez władze. Osobne *statement of consultations* jest składane na każdym etapie procesu tworzenia planu.

Na etapie przygotowywania aktu, władze planistyczne muszą zawiadomić o tym społeczności wskazane w *SCI* i zwrócić się do nich o opinię co do zawartości planu²⁵⁰ oraz udostępnić każdy dokument, jaki zawiera projekt planu, a który zamierzają przedłożyć do oceny inspektoratowi planistycznemu. Konsultacje społeczne obejmują więc nie tylko strategię zagospodarowania nakreśloną przez projekt aktu, ale również m.in. zgromadzone dane (*evidence*) i ocenę zrównoważonego rozwoju²⁵¹. Czas trwania konsultacji nie może być krótszy niż sześć tygodni.

Sporządzony projekt planu jest publikowany (najczęściej na stronie internetowej organu władzy planistycznej, w mediach społecznościowych i ogłaszany drukiem w lokalnej prasie) oraz przesyłany grupom społecznym, wskazanym w *SCI*, do dalszych konsultacji²⁵², które również trwają co najmniej sześć tygodni.

Etapem poprzedzającym uchwalenie aktu jest jego ocena przez niezależnego inspektora (*independent examination*). Co najmniej sześć tygodni przed datą przedstawienia planu do oceny, rozpoczyna się ostatni etap konsultacji społecznych. Wszystkie zgłoszone opinie i komentarze są załączane do projektu, a całość wysyłana do właściwego ministra, który przekazuje ją do oceny wyznaczonemu inspektorowi²⁵³. W trakcie oceny, lokalne władze mogą wprowadzać zmiany w formie *addendum* do planu, lecz, jeśli te zmiany mają być traktowane przez inspektora jako część przedłożonego planu, muszą one być poddane dalszym konsultacjom, co wydłuża znacząco proces. Władze informują na bieżąco społeczność o przebiegu oceny. W przypadku pozytywnej rekomendacji inspektora, plan wchodzi w życie po podjęciu stosownej uchwały przez organ władzy planistycznej. Proces przeglądu aktu też wymaga konsultacji społecznych, w odniesieniu do proponowanych zmian.

Jak wspomniano, „uzupełniające dokumenty planistyczne” nie są formalnie częścią planu miejscowego, niemniej przepisy²⁵⁴ stawiają wymóg poddania *SPD* konsultacjom społecznym przez okres co najmniej czterech tygodni. Obostrzenia związane z pandemią Covid-19 sprawiły, że obecnie położony jest nacisk na prowadzenie konsultacji społecznych wyłącznie w formie elektronicznej.

²⁵⁰ Town and Country Planning (Local Planning) (England), regulations 2012, section 18.

²⁵¹ *Sustainability appraisal*.

²⁵² Town and Country Planning (Local Planning) (England), regulations 2012, section 19.

²⁵³ Tamże, section 24.

²⁵⁴ Tamże, section 12.

– plan sąsiedzki

O ile treść *neighbourhood plan* nie jest obwarowana przepisami, to proces tworzenia aktu przebiega według określonego trybu, a partycypacja społeczna zajmuje kluczowe miejsce na każdym jego etapie.

Na etapie poprzedzającym sporządzenie planu sąsiedzkiego organ reprezentujący parafię, miasto lub wspólnotę, tworzy bazę danych i informuje mieszkańców o zamiarze stworzenia aktu planistycznego oraz przeprowadza wśród nich ankietę, której wyniki następnie otrzymują. Do tego celu, organ może użyć dowolnych środków przekazu. Konsultacje społeczne na tym stadium nie wynikają wprost z przepisów, a z ogólnego zalecenia angażowania mieszkańców w proces tworzenia planów sąsiedzkich, na jak najwcześniejszym etapie.

W przypadku *community forum*, organ, ponadto, wyznacza proponowany obszar sąsiedztwa i przedstawia tę propozycję lokalnym władzom planistycznym (zazwyczaj na szczeblu dystryktu), które podają propozycję do wiadomości społecznej, jednak władze mogą też z własnej inicjatywy przeprowadzić konsultacje społeczne (trwające zwykle cztery tygodnie), aby upewnić się czy społeczność osiągnęła konsensus co do projektu stworzenia wspólnoty na proponowanym obszarze. Ostatecznie, władze planistyczne wyznaczają obszar *community*. Jeśli proponowany obszar sąsiedztwa ma charakter głównie biznesowy, lokalne władze mogą zdecydować o wyznaczeniu go jako *business area*, co oznacza, że przedsiębiorcy będą głosować nad planem sąsiedzkim w osobnym referendum.

Jak już wspomniano, na lokalnych władzach planistycznych ciąży obowiązek wspierania tworzenia planów sąsiedzkich, tzw. *duty to support*²⁵⁵, od niedawna muszą one zresztą wskazać w treści *SCI*, w jaki sposób zamierzają zapewniać wsparcie organom sąsiedzkim.

W trakcie sporządzania planu konsultacje społeczne są jedynie zalecane, ale oprócz projektu aktu, organ ma obowiązek przygotować „oświadczenie o konsultacjach”, które zawiera informacje o osobach i organizacjach zaproszonych do konsultacji projektu, wyjaśnia, w jaki sposób konsultacje zostały przeprowadzone, podsumowuje główne kwestie zgłoszone przez uczestników oraz opisuje w jaki sposób te kwestie zostały wzięte pod uwagę w treści planu²⁵⁶.

Zanim gotowy projekt planu sąsiedzkiego, wraz ze wspomnianym *statement of consultations*, zostaną przedstawione lokalnej władzy planistycznej do weryfikacji, projekt jest podawany przez organ sąsiedzki do publicznej wiadomości wraz z informacją o miejscach i czasie, gdzie zainteresowani mogą się z nim zapoznać, w jaki

²⁵⁵ Town and Country Planning Act 1990, schedule 4B.

²⁵⁶ Neighbourhood Planning (General) Regulations 2012, section 15 (2).

sposób zgłaszać uwagi do projektu i przez jaki okres, który nie może być krótszy niż sześć tygodni (*pre-submission consultation*)²⁵⁷.

Projekt planu, po weryfikacji przez lokalną władzę planistyczną, jest ogłaszany na jej stronie internetowej (oraz innymi środkami zapewniającymi dotarcie do zainteresowanych) w celu przeprowadzenia kolejnych konsultacji społecznych²⁵⁸. Po ich zakończeniu, uwagi do projektu, które mogą być zgłaszane on-line, są przesyłane wraz z projektem i innymi dokumentami do niezależnego inspektora, który sprawdza, czy projekt planu spełnia podstawowe zasady oraz wymogi wynikające z przepisów²⁵⁹. Inspektor weryfikuje przede wszystkim, czy akt zawiera odpowiednie postanowienia dotyczące zrównoważonego rozwoju, czy uwzględnia wytyczne krajowej polityki planistycznej i czy jest ogólnie zgodny z założeniami strategicznymi zawartymi w miejscowym planie zagospodarowania.

Po otrzymaniu raportu inspektora, jeśli nie zawiera on zastrzeżeń, lokalna władza publikuje *neighbourhood plan* i organizuje referendum według procedury określonej osobnymi przepisami²⁶⁰. Referendum stanowi końcowy etap tworzenia planu, gdzie społeczność decyduje o przyjęciu aktu w jego finalnym kształcie. Przyjęty w referendum plan sąsiedzki wchodzi w życie stosowną uchwałą lokalnej władzy planistycznej.

Konsultacje społeczne są także etapem procedury wydawania niektórych decyzji planistycznych, zaś inwestorzy mogą również, z własnej inicjatywy, poddać swój projekt konsultacjom (*pre-application engagement*).

b) Partycypacja społeczna w ocenie środowiskowej

Stawiając przed systemem planistycznym założenie przyczyniania się do zrównoważonego rozwoju, *NPPF* precyzuje, że założenie to składa się z trzech współzależnych celów, o charakterze gospodarczym, społecznym i środowiskowym, które należy realizować w taki sposób, aby wzajemnie się uzupełniały²⁶¹. Krajowe wytyczne definiują cel środowiskowy jako „przyczynianie się do ochrony i ulepszania środowiska naturalnego oraz dziedzictwa budowlanego i historycznego, w tym efektywne wykorzystanie gruntów, wspomaganie bioróżnorodności, rozważne wykorzystywanie zasobów naturalnych, minimalizacja emisji odpadów

²⁵⁷ Tamże, section 14.

²⁵⁸ Tamże, section 16.

²⁵⁹ Tamże, section 17.

²⁶⁰ Neighbourhood Planning (Referendums) Regulations 2012.

²⁶¹ NPPF 2018, § 8.

i zanieczyszczeń oraz łagodzenie zmian klimatu i dostosowywanie się do nich, w tym przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną”²⁶².

Fundamentalne założenie dążenia w polityce przestrzennej do zrównoważonego rozwoju oznacza dla władz planistycznych obowiązek uwzględniania aspektów ochrony środowiska zarówno przy tworzeniu aktów, jak i wydawaniu decyzji planistycznych. Partycypacja społeczna w ocenie wpływu na środowisko ma różny zakres w odniesieniu do jednych i drugich.

– tworzenie planów: *sustainability appraisal* (*SA*)

Przed omówieniem konsultacji środowiskowych, warto wspomnieć czym jest *sustainability appraisal*. Ocena zrównoważonego rozwoju (*SA*) ma na celu zbadanie stopnia, w jakim powstający akt, oceniany w odniesieniu do wartych rozważenia alternatyw, pomoże osiągnąć odpowiednie założenia środowiskowe, gospodarcze i społeczne, jak również w celu zidentyfikowania i złagodzenia wszelkich potencjalnych negatywnych skutków, jakie mógłby wyrzucić plan. Stanowiący część szerszego *SA*, „raport środowiskowy”²⁶³ zawiera wyniki strategicznej oceny oddziaływania na środowisko naturalne poszczególnych dokumentów planistycznych. Raport musi określać, opisywać i ewaluować znaczące skutki realizacji polityki planistycznej oraz jej alternatyw, mając na uwadze cele i zasięg geograficzny planu²⁶⁴. *SA* musi też zawierać nietechniczne streszczenie powyższych informacji zawierające jasny i przystępny przegląd procesu i ustaleń, także w odniesieniu do środowiska.

Na etapie prac nad planem miejscowym, organ władzy planistycznej wykonuje *SA* każdego dokumentu, który ma stanowić część aktu, w tym strategii podstawowej, *site allocations* i miejscowych planów działania na danym obszarze²⁶⁵. Uzupełniające dokumenty planistyczne, *SCI*, *LDS* oraz raport monitorujący władze, są wyłączone z tego wymogu, podobnie jak plany sąsiedzkie. W odniesieniu do strategii zagospodarowania przestrzennego ustawa w sposób bardziej ogólnikowy wskazuje, że organ sporządza je „w celu przyczynienia się do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju”²⁶⁶. W odniesieniu do *SDS* poszczególnych metropolii, przepisy również wymagają wykonania oceny zrównoważonego rozwoju²⁶⁷. Wykonanie *SA* sprawia, że nie jest,

²⁶² Tamże, § 8 c).

²⁶³ Environmental report.

²⁶⁴ Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004, regulation 12.

²⁶⁵ PCPA, section 19.

²⁶⁶ Tamże, section 39.

²⁶⁷ Town and Country Planning (London Spatial Development Strategy) Regulations 2000 (na przykładzie Londynu).

w zasadzie, wymagana osobna ocena oddziaływania na środowisko²⁶⁸. Jednakże, jeśli któryś z dokumentów wyłączonych z obowiązku poddania ocenie, okaże się mieć potencjalnie znaczący²⁶⁹ wpływ na środowisko, a nie został on oceniony podczas sporządzania *SA*, władze planistyczne dokonują „strategicznej oceny oddziaływania (dokumentu) na środowisko” (*SEA*)²⁷⁰. Pojęcie znaczącego wpływu na środowisko jest zresztą szczegółowo określone²⁷¹. Warto zauważyć, że zakres *SEA* jest znacznie węższy, gdyż obejmuje wyłącznie wpływ na środowisko naturalne.

Po dokonaniu oceny są sporządzane raporty *SA* oraz *SEA*, które dokumentują cały proces oceny. Konsultacjom społecznym są poddawane zarówno projekt planu, jak i wspomniane raporty, aby dowiedzieć się, czy społeczność zgadza się z wnioskami w nich zawartymi, czy też uważa, że lokalna polityka przestrzenna może być bardziej zrównoważona. Po zakończeniu konsultacji społecznych, raporty *SA* i *SEA*, wraz z projektem planu, są oceniane przez niezależnego inspektora jako część dowodowa, czyli zestawienie danych (*evidence*), która ma wykazać dlaczego propozycje zawarte w planie są optymalne. W sytuacji, gdy plan jest aktualizowany na skutek powstania nowych priorytetów społecznych, gospodarczych lub środowiskowych, ponownie sporządza się ocenę zrównoważonego rozwoju.

Plan sąsiedzki, jak wspomniano, nie podlega wymogowi *SA*, lecz władze planistyczne tego szczebla muszą wykazać, w jaki sposób akt ten przyczyni się do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Zazwyczaj wykorzystują one aktualne dane i analizy zawarte w *SA* sporządzonej dla dokumentów planu miejscowego, w zakresie odnoszącym się do obszaru sąsiedztwa, które są przedmiotem konsultacji społecznych na szczeblu *local plan*.

Projekt planu sąsiedzkiego jest również poddawany wstępnej ocenie²⁷² w odniesieniu do jego, ewentualnego, znaczącego wpływu na środowisko²⁷³. Jeśli ocena wykáže, że plan może mieć taki wpływ, wykonanie *SEA* planu jest obowiązkowe, a raport *SEA* jest wtedy przedmiotem konsultacji społecznych. Jeśli wstępna ocena wykáže niskie prawdopodobieństwo, aby akt wywarł znaczący wpływ na środowisko, należy sporządzić uzasadnienie takiego ustalenia, które, tak samo jak projekt planu sąsiedzkiego, podlega ocenie niezależnego inspektora.

²⁶⁸ O ile *SA* spełnia wymogi Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004 stanowiące Implementację dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (*SEA Directive*).

²⁶⁹ Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004, regulation 5(6).

²⁷⁰ *Strategic environmental assessment* (dalej jako *SEA*).

²⁷¹ Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004, schedule 1.

²⁷² *Screening*.

²⁷³ Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004, regulation 9.

Jeśli, podczas prac nad projektami planów miejscowego, sąsiedzkiego lub uzupełniających dokumentów planistycznych, okaże się, że ich treść może potencjalnie wywrzeć znaczący wpływ na siedliska zwierząt, przepisy²⁷⁴ wymagają wykonania osobnej „oceny regulacji siedlisk” (*HRA*)²⁷⁵. Wnioski zawarte w raporcie z *HRA* muszą być następnie uwzględnione w treści *SA* i uwzględnione w raporcie z oceny, stanowią również przedmiot konsultacji społecznych.

– wydawanie decyzji planistycznych: *environmental impact assessment (ELA)*

Przed podjęciem decyzji o udzieleniu pozwolenia planistycznego lokalne władze potrzebują pełnej informacji o możliwym, znaczącym wpływie, jaki planowana inwestycja wywrze na środowisko naturalne. Bazując na tej wiedzy, mogą precyzyjnie warunkować dopuszczenie inwestycji, nie ograniczając nadmiernie zagospodarowania i realizując tym samym cel dążenia do zrównoważonego rozwoju. Wykonywana przez inwestora ocena oddziaływania na środowisko *ELA*, wprowadzona przepisami²⁷⁶ implementującymi dyrektywę unijną²⁷⁷, ma dostarczyć tej wiedzy, a ponadto zapewnić udział społeczności na wczesnym etapie procesu decyzyjnego.

Z jednej strony, wymóg sporządzenia *ELA* stosuje się wyłącznie do inwestycji, które mogą mieć znaczący wpływ na środowisko, z drugiej zaś, zakres zagospodarowania przestrzeni objętego tym wymogiem jest szeroki (obejmuje nawet inwestycje zwolnione z obowiązku wnioskowania o pozwolenie planistyczne)²⁷⁸. Wynikające z tego ryzyko błędu inwestora przy samodzielnej kwalifikacji planowanej inwestycji oraz znaczny nakład pracy i czasu, jakiego wymaga sporządzenie oceny oddziaływania na środowisko, sprawiają, że inwestorzy konsultują swoje projekty z lokalnymi władzami planistycznymi już na wczesnym jego etapie, dowiadując się, czy *ELA* jest wymagana (*screening decision*), co powinna zawierać oraz według jakiej metodologii należy przeprowadzić niezbędne badania (*scoping decision*).

Jeśli *ELA* jest wymagana, inwestor zleca ekspertom wykonanie badań oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko, a następnie składa „deklarację środowiskową” (*ES*)²⁷⁹, zawierającą opis planowanej inwestycji i jej lokalizację oraz opis jej prawdopodobnego, znaczącego wpływu na środowisko i środków przewidzianych

²⁷⁴ Conservation of Habitats and Species Regulations 2017.

²⁷⁵ Habitats regulation assessment (*HRA*).

²⁷⁶ Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017.

²⁷⁷ Dyrektywa 2011/92/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko.

²⁷⁸ *Permitted development rights*.

²⁷⁹ *Environmental statement*.

w celu uniknięcia, zapobiegania lub ograniczenia oraz, jeśli to możliwe, zrównoważenia negatywnych skutków dla środowiska, opis rozsądnych alternatyw zbadanych przez inwestora i uzasadnienie wybranej przezeń opcji, z uwzględnieniem jej wpływu na środowisko²⁸⁰. Zakres deklaracji środowiskowej powinien być proporcjonalny do ilości i znaczenia czynników środowiskowych oraz do treści *scoping decision*. Oddziaływania o niewielkim znaczeniu dla planowanego zagospodarowania wymagają jedynie krótkiej analizy, aby wskazać, że wzięto pod uwagę ich potencjalny wpływ. Do deklaracji jest dołączane oświadczenie inwestora opisujące wiedzę fachową lub kwalifikacje wspomnianych ekspertów.

Zarówno wniosek o pozwolenie planistyczne, jak i *ES* są udostępniane publicznie²⁸¹, zazwyczaj drogą publikacji w lokalnej prasie oraz poprzez umieszczenie ogłoszenia na tablicy w miejscu publicznym, przez okres nie krótszy niż 21 dni, i służą za źródło informacji w trakcie konsultacji społecznych. Jednocześnie, dokumenty te są przekazywane do wiadomości organów konsultacyjnych²⁸². Zważywszy na obecne ograniczenia związane z epidemią Covid-19, władze nie wymagają od inwestora udostępniania kopii wniosku i deklaracji środowiskowej pod określonym adresem czy dostarczania kopii tych dokumentów na żądanie, dopuszczając udostępnienie ich w inny sposób, np. poprzez opublikowanie ich na stronie internetowej. Jednakże, inwestor-wnioskodawca musi przedstawić władzom planistycznym dowody zastosowanych środków służących przyciągnięciu uwagi osób, które mogą być zainteresowane jego wnioskiem o decyzję, jak również uzasadnić, dlaczego uważa te środki za rozsądnie wystarczające.

Dokumenty są udostępniane publicznie w określonej przepisami²⁸³ formie, obejmującej:

- I) oświadczenie, że kopia *ES* jest zawarta w dokumentach dostępnych do publicznego wglądu,
- II) adres, pod którym można nieodpłatnie zapoznać się z tymi dokumentami,
- III) informację o tym, że kopię dokumentów można otrzymać pod tym adresem aż do wyczerpania zapasów, oraz o kwocie opłaty, jaką należy wnieść za egzemplarz kopii,

²⁸⁰ Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017, regulation 18 (3).

²⁸¹ The Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order 2015, art. 15.

²⁸² The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017, regulation 2.

²⁸³ The Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order 2015.

- IV) szczegółowe informacje o stronie internetowej, gdzie zamieszczono *ES* lub inne dokumenty,
- V) ostateczny termin składania lokalnym władzom planistycznym wszelkich, pisemnych uwag do wniosku o decyzję (nie krótszy niż 30 dni od daty udostępnienia dokumentów).

W następstwie konsultacji, władze planistyczne rozpatrują wniosek inwestora, uwzględniając dostarczone informacje, wyniki konsultacji, ważąc ryzyko skutków inwestycji na środowisko z jednej strony i potrzeby zagospodarowania przestrzeni z drugiej, a wydając decyzję, muszą ją podać do informacji publicznej.

Rozdział III:

Prawne podstawy zarządzania urbanizacją w Królestwie Danii

III.1. System polityczny i administracyjny

Królestwo Danii (5,8 mln ludności, 43 094 km² powierzchni) jest państwem unitarnym – obejmuje Półwysep Jutlandzki oraz 406 wysp, z czego 75 zamieszkałych. Półwysep Jutlandzki podzielony jest na 5 samorządowych jednostek administracyjnych o charakterze regionalnym oraz 98 gmin²⁸⁴. Podział administracyjny jest efektem reformy terytorialnej, wprowadzonej od 1 lipca 2007 r., radykalnie zmniejszającej liczbę jednostek terytorialnych (uprzednio terytorium Danii dzieliło się na 14 jednostek drugiego stopnia oraz 2 miasta wydzielone, a także na 271 gmin)²⁸⁵. Na poziomie ustawowym szeroką autonomię przyznano dwóm terytoriom Danii – Wyspom Owczym (1948), które podzielone są na 6 regionów i 34 gminy oraz Grenlandii (1979), gdzie istnieją 4 gminy (łącznie 0,1 mln mieszkańców). Kompetencje władz autonomicznych obejmują m.in. kwestie planowania przestrzennego. Niniejsze opracowanie odnosi się jedynie do systemu planistycznego obowiązującego w Danii poza terytoriami autonomicznymi.

Podstawowym aktem prawnym tworzącym system planowania przestrzennego jest ustawa o planowaniu w brzmieniu z 19 stycznia 2018 r. (Lov om planlægning, lovbekendtgørelse nr. 50 af 19. januar 2018, med de ændringer, der følger af lov nr. 62 af 30. januar 2018 og lov nr. 63 af 30. januar 2018 – dalej: LOV)²⁸⁶. Ustawa określa kompetencje i zadania władz publicznych – krajowych i lokalnych – w zakresie

²⁸⁴ Dane dotyczą ludności i powierzchni Półwyspu Jutlandzkiego za: *Population and elections, Table 6: Population in municipalities and regions*, [w:] *Statistical Yearbook 2017*, Statistics Denmark, Kopenhaga 2009.

²⁸⁵ Ministry of the Environment, *Spatial planning in Denmark*, Kopenhaga 2007, 4–5.

²⁸⁶ Zob. <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2018/50>.

planowania przestrzennego, w tym rodzaje i zawartość przygotowywanych przez nie obligatoryjnych i fakultatywnych dokumentów planistycznych.

W roku 2016, zlikwidowano w Danii regionalny szczebel planowania, a plany regionów (*Regionplan*) uchwalone przez rady regionalne stały się aktami planowania krajowego. Zasady planowania na szczeblu kraju i gmin zostały uregulowane po raz pierwszy w jednej ustawie w 1992 r. Od tego czasu ustawa o planowaniu jest jedynie korygowana, stanowiąc podstawowy akt prawny, regulujący problematykę zagospodarowania przestrzennego w Danii²⁸⁷.

III.2. Zasady planowego zagospodarowania przestrzeni

Ustawa o planowaniu stanowi, iż celem zawartych w niej regulacji jest spójne planowanie, które godzi interesy społeczne w odniesieniu do użytkowania gruntów, a jednocześnie przyczynia się do ochrony przyrody i środowiska kraju, tak aby zapewnić zrównoważony rozwój społeczeństwa z poszanowaniem warunków życia ludzi oraz ochrony życia zwierząt i roślin, zapewniając wzrost dobrobytu gospodarczego²⁸⁸. Przepisy § 1 ust. 2 LOV wymieniają przykładowe cele, które winno realizować prawo planowania przestrzennego, wskazując na (1) konieczność oparcia działań planistycznych na szczeblu państwa i gmin na prowadzonych systematycznie analizach społeczno-ekonomicznych, (2) obowiązek zmierzania do zachowania cennych budynków, środowisk miejskich i krajobrazów, (3) konieczność stworzenia dobrego środowiska dla rozwoju i wzrostu przedsiębiorczości, (4) potrzebę ochrony otwartych wybrzeży, zachowania ich wartości przyrodniczych i krajobrazowych, (5) konieczność wspierania różnorodności biologicznej i zapobiegania zanieczyszczeniu powietrza, wody i gleby oraz przeciwdziałania hałasowi, (6) obowiązek angażowania społeczeństwa w jak największym stopniu w prace planistyczne oraz (7) promowanie wymieszania przestrzennego różnych grup społecznych przez planowe budownictwo komunalne w miastach. Duńska ustawa, wprowadzając podstawy do kontroli procesów urbanizacji, w przeciwieństwie do polskiej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wprowadza cele, jakie muszą zrealizować władze państwa, w tym administracja rządowa i samorządowa, wskutek podejmowania działań w przestrzeni, stanowiąc tym samym zasadniczą podstawę oceny działania administracji publicznej w realizacji polityki przestrzennej oraz zagospodarowania terenu.

Specyfiką duńskiej ustawy o planowaniu jest obecność w niej przepisów materialnych (o charakterze zasad), regulujących działania władz publicznych

²⁸⁷ G. Larsson, *Systemy planowania przestrzennego w Europie Zachodniej*, Warszawa 2012, 128.

²⁸⁸ § 1 LOV.

w stosunku do: (1) zagospodarowania obszarów wybrzeża morskiego²⁸⁹, (2) zasad planowania Wielkiej Kopenhagi (obszaru metropolitalnego)²⁹⁰ oraz (3) kontroli sieci sklepów detalicznych w przestrzeni²⁹¹.

III.2.1. Zasady zagospodarowania wybrzeży morskich

Określone ustawowo zasady planowania zagospodarowania obszarów wybrzeża morskiego sprowadzają się do: (1) zakazu włączania gruntów wybrzeży do strefy miejskiej oraz zakazu prowadzenia rozwoju przestrzennego na obszarach wybrzeży w strefach wiejskich, chyba że istnieją szczególne potrzeby wynikające z planowania specjalistycznego lub istnieją szczególne wymagania lokalizacji obiektu w pobliżu wybrzeża; (2) umożliwiania lokalizacji obiektów służących rozwojowi na lądzie, jeśli wymagają one rekultywacji obszarów na wodach terytorialnych lub specjalnej ochrony wybrzeża, tylko w szczególnych okolicznościach (wymóg ten nie dotyczy planowania i rozwoju obiektów portowych używanych do transportu i innych ważnych instalacji infrastrukturalnych); (3) zakazu wyznaczania nowych obszarów domków letniskowych i nakazu utrzymywania istniejących obszarów domków letniskowych w celach wyłącznie wypoczynkowych i rekreacyjnych; (4) zakazu lokalizowania nowych budynków na obszarach chronionych ze względów przyrodniczych, obszarach ochrony wydmy i obszarach leżących w liniach chroniących plaże; (5) nakazu lokalizowania obszarów wsi poza obszarami o szczególnych walorach krajobrazowych i związanych z ochroną przyrody, i przy braku sprzeczności z interesami narodowymi; (6) zobowiązania rad gmin do opisanego w strategiach lokalnych, w jaki sposób nowy budynek będzie przyczyniał się do rozwoju lokalnego – w ramach strategii gminy muszą także dokonywać przeglądu istniejących niezabudowanych terenów wiejskich i oceniać, czy nadają się one do przywrócenia do zabudowy wiejskiej²⁹².

W odniesieniu do wprowadzonych przez ustawę o planowaniu rygorów w zakresie zagospodarowania wybrzeża morskiego, minister właściwy w sprawach gospodarki posiada dość znaczące kompetencje, umożliwiające mu dokonywanie odstępstw od tych regulacji o charakterze generalnym. Może on włączyć grunty wybrzeża morskiego do strefy miejskiej na wniosek rady gminy, jeśli obszar wybrzeża będzie wyznaczony w celach zabudowy miejskiej, zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o planowaniu (§ 11a ust. 6-12 LOV), o ile, przede wszystkim, jego włączenie będzie uzasadnione faktycznymi potrzebami osiedleńczymi

²⁸⁹ Część 2a LOV.

²⁹⁰ Część 2c LOV.

²⁹¹ Część 2d LOV.

²⁹² § 5b LOV.

w najbliższych dwunastu latach, po uchwaleniu planu komunalnego²⁹³. W szczególnych przypadkach, minister właściwy w sprawach gospodarki może udzielić radzie gminy zgodę na realizację konkretnego obiektu turystycznego, o ile został on zniszczony wskutek sił naturalnych (np. powódź, pożar), o ile obiekt ten będzie miał znaczenie dla ruchu turystycznego, a sam projekt budowy obiektu jest harmonijnie wkomponowany w otaczającą go przyrodę i krajobraz, ponadto projekt nie może mieć negatywnych konsekwencji dla środowiska²⁹⁴. Minister właściwy w sprawach gospodarki może także, na wniosek rady gminy, zezwolić na utworzenie nowych terenów pod budowę domków letniskowych oraz zezwolić na rewitalizację takich obszarów i dobudowanie na nich domków na obszarach wybrzeży z tym, że, na terenach tych, nie można wybudować więcej niż 6000 nowych domków letniskowych w skali całej Danii. Ponadto przy wyznaczaniu nowego terenu pod budowę domków letniskowych na obszarach wybrzeży muszą zostać spełnione następujące kryteria: (1) nowy teren musi graniczyć z terenem, na którym stoi domek letniskowy i być lokalizowany w związku ze strefami miejskimi lub terenami wypoczynkowymi, (2) nie można wykorzystać terenów już zabudowanych domkami pod nowe domki, (3) da się zagwarantować dostęp do wybrzeży, tak aby turyści mogli korzystać z nich, (4) obszary takie nie mogą znajdować się na terenach NATURA 2000, jak i na innych terenach chronionych ze względów krajobrazowych, przyrodniczych lub środowiskowych, (5) teren może zostać przeznaczony pod zabudowę domkami, o ile rada gminy wykaże w strategii, że będzie to wspierało rozwój lokalny, a istniejących terenów wiejskich nie można wykorzystać w celu budowy domków letniskowych²⁹⁵.

III. 2.2. Zasady planowania obszaru metropolitalnego Kopenhagi

Ustawa o planowaniu określa obszar metropolitalny Kopenhagi, na który składają się gminy Regionu Stołecznego (Region Hovedstaden), bez gminy Bornholm, wraz z 6 gminami regionów graniczących z Regionem Stołecznym: Greve, Køge, Lejre, Roskilde, Solrød i Stevn²⁹⁶.

Zgodnie z przepisami, podejmowanie działań planistycznych w obszarze metropolitalnym Kopenhagi musi być poprzedzone oceną rozwoju całego obszaru, a, do tej oceny, materiały zobowiązany jest dostarczyć minister właściwy do spraw gospodarczych, przy zachowaniu struktury obszaru, określanej jako układ pięciu

²⁹³ § 5b ust. 7 LOV.

²⁹⁴ § 5b ust. 9 LOV.

²⁹⁵ § 5b ust. 4 LOV.

²⁹⁶ § 5h LOV.

palców²⁹⁷ – tworzony wskutek świadomej polityki planistycznej od 1947 r., będącej strukturą, w której na osi każdego „palca” znajduje się linia kolejowa, stanowiąca główną oś transportową łączącą obszary podmiejskie z centrum regionu, pomiędzy „palcami” znajdują się zielone kliny mające zapewniać miastu tereny rolnictwa i rekreacji. Plan rozwoju obszaru metropolitalnego Kopenhagi określany jest jako Plan „Palców” (*Finger Plan*)²⁹⁸. Ustawa wprowadza także zasadę, iż rozwój miast stanowiących centra obszaru metropolitalnego ma być skoordynowany z rozwojem infrastruktury, zwłaszcza z rozwojem transportu publicznego²⁹⁹.

W działalności planistycznej, gminy są ustawowo zobowiązane do zapewnienia, iż rozwój urbanistyczny w miastach obszaru metropolitalnego Kopenhagi ma zachodzić w obrębie istniejących stref miejskich, wyznaczonych przez gminy, przy priorytetowym wykorzystaniu transportu publicznego. Planowanie zagospodarowania przestrzennego w obszarze metropolitalnym Kopenhagi powinno zmierzać do rozwoju urbanistycznego miast położonych na obszarach „palców” poza miastem centralnym, także ze szczególnym uwzględnieniem obsługi transportem publicznym. Zielonych klinów nie można wykorzystywać na cele budowy miejskich obiektów rekreacyjnych, nie można ich włączać do stref miejskich. Rozwój pozostałych ośrodków miejskich ma mieć charakter lokalny i musi odbywać się w połączeniu z rozwojem miast subregionalnych³⁰⁰.

Minister właściwy do spraw gospodarki określa wewnętrzny podział obszaru metropolitalnego Kopenhagi do celów planistycznych na: (a) wewnętrzny obszar metropolitalny, (b) zewnętrzny obszar metropolitalny (miasta „palcowe”), (c) kliny zielone, (d) pozostała część obszaru metropolitalnego. Zadaniem planowania miejskiego jest zapewnienie rezerw terenowych pod przyszłą infrastrukturę publiczną, zwłaszcza transportową, mających znaczenie dla rozwoju całej Kopenhagi³⁰¹. Minister właściwy w sprawach gospodarki dla Obszaru Wielkiej Kopenhagi obowiązково wydaje „krajowe dyrektywy planistyczne”, które określają dodatkowe zasady lokalizowania zabudowy i funkcji na obszarze metropolitalnym Kopenhagi (*overordnede principper for planlægningen i hovedstadsområdet*) w stosunku do tych zawartych w ustawie (rozwijając zasady ustawowe), w których rząd może promować zarówno konkretne projekty, jak i określony kierunek rozwoju na określonych terenach Obszaru Wielkiej Kopenhagi³⁰².

²⁹⁷ § 5i LOV.

²⁹⁸ H. Petryshyn, *Kształtowanie terenów nadwodnych Kopenhagi*, *Przestrzeń i Forma*, 2016, 25, 225–226.

²⁹⁹ § 5i LOV.

³⁰⁰ § 5j LOV.

³⁰¹ § 5j ust. 1–3 LOV.

³⁰² § 5j ust. 4 LOV.

III. 2.3. Zasady kontroli sklepów detalicznych w przestrzeni

Zadaniem planowania zagospodarowania przestrzennego jest promowanie różnorodnej oferty w małych i średnich miastach oraz w dzielnicach dużych miast, a także lokalizowanie sklepów na terenach z dobrą dostępnością wszystkich rodzajów transportu, gwarantujących ograniczony ruch i stwarzanie wydajnych rynków z efektywną strukturą sklepów³⁰³.

Tereny przeznaczone pod handel detaliczny muszą być, zgodnie z wymogami ustawy o planowaniu, położone w centrach miast, a w miastach liczących ponad 20 tys. Mieszkańców, także w centrach dzielnic tych miast. Ustawa wprowadza zasadę, iż każde miasto może mieć tylko jedno centrum, z bogatą ofertą handlową, usługową i usługami kultury. W wewnętrznym obszarze metropolitalnym Kopenhagi, centrów może być więcej, natomiast w jej obszarze zewnętrznym, ustanawia się centra miast, subcentra miast i centra sąsiedzkie. Ustanowienie centrów miejskich, w tym obszarów lokalizacji wielkopowierzchniowych centrów handlowych, w obszarze metropolitalnym Kopenhagi należy do ministra właściwego w sprawach gospodarki³⁰⁴.

Ustawa zezwala, aby, poza centrami miast i subcentrami, mogły być wyznaczone tereny do celów handlu detalicznego, które obsługują wyłącznie ograniczoną część miasta lub dzielnicy miasta, wioski czy domy letniskowe, a także tereny, gdzie mogłyby być zlokalizowane sklepy wolnostojące, które dostarczają wyłącznie towary ogólne na rynek lokalny, a także by mogły być wyznaczane tereny dla sklepów, które sprzedają wyłącznie pojazdy silnikowe, łodzie rekreacyjne, wozy kempingowe, rośliny, artykuły ogrodnicze, tarcicę, materiały budowlane, żwir, kamień i wyroby betonowe oraz meble (rodzaje towarów, które wymagają wyjątkowo dużej powierzchni). Ponadto, dopuszczalne jest wyznaczenie gruntów pod małe sklepy, w związku z zakładami produkcyjnymi firmy, które sprzedają produkty firmy³⁰⁵.

Ustawa o planowaniu zawiera także przepisy regulujące zasady rozmieszczenia sklepów w wielkopowierzchniowych obiektach handlowych, stanowiąc, iż nie mogą być ustalane ich lokalizacje wyłącznie dla pojedynczego sklepu spożywczego, ani wyłącznie dla sklepów spożywczych. Istniejące obszary wielkopowierzchniowych obiektów handlowych mogą być poszerzane, jeżeli istnieje dostateczna baza klientów i potrzeba przeznaczenia przestrzeni na obiekty handlowe, których nie da się łatwo usytuować w centrum miasta, i mogą być poszerzane w celu stworzenia miejsca dla sklepu spożywczego albo wyłącznie sklepów spożywczych³⁰⁶.

³⁰³ § 51 LOV.

³⁰⁴ § 5m LOV.

³⁰⁵ § 5n LOV.

³⁰⁶ § 5n ust. 2–3 LOV.

Ustawa o planowaniu zawiera także regulacje odnośnie do stacji benzynowych, stacji kolejowych, lotnisk, stadionów, atrakcji turystycznych na świeżym powietrzu i podobnych, które położone są poza obszarami centrów, pozwalając, także i w tych obiektach, lokalizować punkty handlowe przeznaczone dla klientów, którzy i tak korzystają z tych obiektów z związku z ich główną funkcją³⁰⁷.

Ustawa o planowaniu wprowadza także limity powierzchni miejskiej przeznaczonej pod funkcje handlowe. Zgodnie z przepisami ustawy, w lokalnym centrum handlowym, powierzchnia przeznaczona na cele handlowe nie może być większa niż 3 tys. metrów. W miastach liczących ponad 20 tys. Mieszkańców, limit powierzchni handlowych wprowadza rada gminy³⁰⁸. Ustawa wprowadza także limity powierzchni sklepów określone branży:

- w odniesieniu do sklepów spożywczych w centrach miast lub dzielnic, nie należy wytyczać powierzchni handlowej przekraczającej 5000 m² całkowitej powierzchni użytkowej – możliwe jest jednak powiększenie metrażu o 200 m² w celu przeznaczenia go na toalety, stołówkę oraz strefę fitness dla personelu i pokoje socjalne³⁰⁹;
- w odniesieniu do sklepów spożywczych w centrach dzielnic i sklepów spożywczych obsługujących obszar lokalny, nie należy wytyczać powierzchni handlowej przekraczającej 1200 m² całkowitej powierzchni użytkowej³¹⁰;
- w odniesieniu do sklepów spożywczych w wielkopowierzchniowych centrach handlowych, nie należy wytyczać powierzchni handlowej przekraczającej 3900 m² całkowitej powierzchni użytkowej – możliwe jest jednak powiększenie tej powierzchni o 200 m² celem przeznaczenia jej na toalety, stołówkę oraz strefę fitness dla personelu i pokoje socjalne³¹¹.

Zasady przeznaczania terenów pod funkcje handlowe zostały wprowadzone do ustawy o planowaniu w 1997 r., a ich celem, poza wprowadzeniem podstaw prawnych do planowania rozwoju handlu, było dążenie, aby lokalizacja sklepów spełniała warunki łatwego dostępu pieszo, rowerem i transportem publicznym oraz, aby w centrach miast została zapewniona przestrzeń handlowa³¹².

³⁰⁷ § 5o LOV.

³⁰⁸ § 5p LOV.

³⁰⁹ § 5q LOV.

³¹⁰ § 5q ust. 2 LOV.

³¹¹ § 5q ust. 2 LOV.

³¹² G. Larsson, *Systemy planowania przestrzennego w Europie Zachodniej*, Warszawa 2012, 128.

III. 2.4. Podział terytorium kraju do celów zagospodarowania przestrzennego

Zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu, cały kraj musi być podzielony na strefy miejskie, wiejskie i letniskowe (domków letniskowych – *sommerhusområder*)³¹³. Obowiązująca ustawa o planowaniu wskazuje, iż strefy miejskie to obszary wskazane jako takie w przepisach prawnych obowiązujących przed wejściem jej w życie, jak i wskazane w planach komunalnych, podobnie jak i strefy letniskowe, zaś obszary wiejskie stanowią strefy inne niż wskazane³¹⁴. Po raz pierwszy obowiązek podzielenia powierzchni kraju na strefy miejskie i wiejskie wprowadzono w 1970 r. i, od tamtego czasu, zasady podziału kraju na strefy zagospodarowania przestrzennego są rozwijane³¹⁵.

Ustawa o planowaniu wprowadza ścisłe rygory w zakresie ochrony stref wiejskich, w celu ochrony ich przed niekontrolowaną zabudową, a także w celu utrzymania walorów przyrodniczych i środowiskowych obszarów wiejskich. W strefach wiejskich, parcelacja gruntów, wznoszenie budynków i budowli, a także zmiana sposobu użytkowania budynku lub zagospodarowania terenu, wymaga zgody rady gminy (akt administracyjny)³¹⁶. Przy udzielaniu zgody, rada gminy kieruje się przepisami ustawowymi, które określają warunki zabudowy i zagospodarowania w strefach wiejskich, jak i ustaleniami planu komunalnego. Rada gminy, wydając pozwolenie na budowę, ma prawo obwarować je wymogami odnoszącymi się do konieczności wyburzania nieużywanych budynków, jak i określania warunków grodzenia nieruchomości przez zasadzanie żywopłotów. W postępowaniu w sprawie wydania zezwolenia udział biorą właściciele sąsiednich nieruchomości, a rada gminy, w ostatecznej decyzji, ma obowiązek wskazać osoby, które są uprawnione do wniesienia od tej decyzji odwołania (odwołanie wnosi się do Rady Odwoławczej s.. Ochrony Środowiska i Przyrody – jednostki właściwej do rozpatrywania odwołań w sprawach administracyjnych z zakresu ochrony przyrody i środowiska, działającej przy ministrze właściwym w sprawach gospodarki)³¹⁷.

Rada gminy, oceniając wnioski o pozwolenie na konkretne działanie w strefie wiejskiej, odnosi jego treść do wymogów ustawowych, jak i ustaleń zawartych w planie komunalnym, ma także prawo ograniczać zabudowę na obszarze wsi położonych w strefach wiejskich. W sytuacji, gdy realizowane są przedsięwzięcia na szerszą skalę w strefach wiejskich, rada gminy może uchwalić plan miejscowy, który zastępuje pozwolenie. Przepisy ustawy o planowaniu dopuszczają także

³¹³ § 34 LOV.

³¹⁴ § 34 ust. 2–4 LOV.

³¹⁵ G. Larsson, *Systemy planowania...*, 128.

³¹⁶ § 35 ust. 1–2 LOV.

³¹⁷ § 35 ust. 3–5 LOV.

wyjątki w zakresie konieczności uzyskania zgody, tak dzieje się w przypadku renowacji (odnowienia) domów całorocznych (nierekreacyjnych), o ile całkowita ich powierzchnia nie przekracza 500 m². Bez zezwolenia można także:

- dokonać drobnych robót budowlanych, polegających m.in. na postawieniu budynków gospodarczych, szklarni, bram wjazdowych,
- adaptować dawne budynki rolnicze do wykonywania działalności rzemieślniczej, biurowej związanej z obsługą rolną,
- wybudować nowe obiekty, które są niezbędne do prowadzenia działalności związanej z istniejącą hodowlą ryb na nieruchomości rolnej,
- dokonać budowy garaży, wiat garażowych, domków narzędziowych, szklarni i podobnych obiektów o powierzchni do 50 m², jeżeli obiekty te wznoszone są w powiązaniu z domem jednorodzinnym lub letniskowym, a także jeżeli obiekt ten nie wiąże się z tworzeniem nowego mieszkania,
- dokonać budowy lub wyposażania mieszkania w istniejącym budynku na gruncie rolnym, którego obszar jest większy niż 30 ha, jeżeli nowe mieszkanie będzie wykorzystywane w związku z wymianą pokoleń lub przez pomoc podmiotom,
- dokonać dobudowy do mniejszego sklepu w strefie wiejskiej, który został utworzony w niezagospodarowanym budynku, jeżeli łączna całkowita powierzchnia użytkowa tego obiektu handlowego po rozbudowaniu nie przekroczy 250 m²³¹⁸.

W strefach letniskowych, ustawa o planowaniu wprowadza mniejsze restrykcje niż w strefach wiejskich. Nie jest dopuszczalne w tych strefach, bez pozwolenia rady gminy, wznoszenie ani aranżowanie więcej niż jednego mieszkania na wyodrębnionej nieruchomości gruntowej, chyba że takie działanie dopuszcza plan miejscowy. Co do zasady, mieszkanie w strefie letniskowej, za wyjątkiem okresowego wypożyczenia itp., nie może być wykorzystywane do nocowania w okresie od początku listopada do końca lutego³¹⁹.

Rada gminy, w drodze decyzji, może zmienić dotychczasowy sposób zagospodarowania strefy wiejskiej lub obszaru domów letniskowych na strefę wiejską, zgodnie z planem komunalnym. Na wniosek zainteresowanego właściciela, rada gminy może także zmienić dotychczasowy sposób zagospodarowania gruntu ze strefy wiejskiej lub letniskowej na strefę wiejską, jeżeli grunt ten graniczy ze strefą wiejską i jeżeli zmiana dotychczasowego przeznaczenia nie budzi wątpliwości w odniesieniu do założeń planu. O takich decyzjach, rada gminy musi zawiadomić ministra właściwego do spraw gospodarki, a ponadto, wierzycieli i inne osoby,

³¹⁸ § 36 LOV.

³¹⁹ § 39–40 LOV.

zgodnie z ujawnionymi wpisami w księdze wieczystej przedmiotowych nieruchomości. Przy zmianie przeznaczenia gruntów należących do prywatnych właścicieli i włączenia ich do stref wiejskich, może być udzielone odszkodowanie z tytułu poniesionych przez właściciela wydatków na korzystanie z nieruchomości w strefie miejskiej³²⁰.

Minister właściwy w sprawach gospodarczych kontroluje możliwość włączania do poszczególnych stref terenów gmin. Może on, na wniosek rady gminy, zezwolić, aby na etapie opracowywania planu miejscowego, włączyć istniejące obszary zabudowy lotniskowej w strefie przyległej do pasa nabrzeżnego do strefy miejskiej, jeżeli spełnione są ogólne kryteria przewidziane w ustawie dla ustalania przeznaczenia terenu na strefy miejskie³²¹, określając jednocześnie zasady, na jakich ma to nastąpić³²². Minister może także określić zasady ubiegania się o włączenie istniejących obszarów zabudowy lotniskowej, w strefie przyległej do pasa nabrzeżnego, do strefy miejskiej³²³, jak i może, w szczególnych przypadkach, udzielić radzie gminy pozwolenia na sporządzenie planu miejscowego i wydawanie pozwoleń na lokalizację obiektów dla stref wiejskich na konkretne projekty związane z budową nowej infrastruktury turystycznej, która została zniszczona na skutek pożaru, powodzi, sztormu itp., jeżeli (1) projekt taki ma znaczenie dla turystyki i przyciągania turystów do tego obszaru, (2) projekt dostosowany będzie architektonicznie i wybudowany ze szczególnym uwzględnieniem okolicznej przyrody i elementów krajobrazu, (3) projekt zawiera działania, które pozytywnie wpłyną na okoliczne obszary cenne przyrodniczo oraz na promowanie atrakcji przyrodniczych³²⁴.

III.3. Opłaty adiacenckie

Centralną zasadą systemu planistycznego Danii jest uzależnianie powstawania nowej zabudowy od wybudowania lokalnej infrastruktury społecznej i technicznej. Obowiązek zapewnienia dostępu do drogi publicznej i infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej spoczywa na radzie gminy, a wydatki związane z budową tych systemów, pokrywane są przez właścicieli nieruchomości uzyskujących do nich dostęp, w postaci opłat. Zasady ustalania tych opłat określone są w przepisach dotyczących dróg publicznych i zaopatrzenia w wodę – opłaty nakładane są przez rady gmin. Doprowadzenie ciepła odbywa się na podstawie lokalnych planów

³²⁰ § 45–46 LOV.

³²¹ § 11a LOV.

³²² § 5b ust. 4–5 LOV.

³²³ § 5b ust. 7 LOV.

³²⁴ § 5b ust. 9 LOV.

energetycznych, które sporządzane są przez rady gmin³²⁵, a za dostarczenie energii odpowiadają spółki działające w ramach koncesji³²⁶. Obok opłat pokrywających koszty budowy infrastruktury technicznej, ustawa o planowaniu przewiduje możliwość zawierania z właścicielami nieruchomości umów dotyczących rozwoju infrastruktury (*Udbygningssaftaler om infrastruktur*).

Na wniosek właściciela nieruchomości, rada gminy może przystępować do umowy dotyczącej rozwoju infrastruktury z właścicielem nieruchomości położonych na obszarze oznaczonym w planie komunalnym jako obszar przeznaczony do zabudowy³²⁷. Umowy takie mogą być zawierane w celu: (1) zwiększenia jakości i standardu planowanej infrastruktury publicznej w obszarze przeznaczonym do zabudowy, w związku z projektowanym przez inwestora prywatnego przedsięwzięciem, (2) przyspieszenia sporządzania planów miejscowych dla obszarów przeznaczonych do zabudowy zgodnie z planem gminnym, włączając w to obszary regeneracji miejskiej, zmieniając w ten sposób chronologiczny porządek uchwalania takich planów, ustalony w planie gminnym, (3) zwiększenia lub zmiany możliwości zagospodarowania terenu poprzez zmianę prawnych uwarunkowań, zawartych w planie gminnym lub planie miejscowym dla danego obszaru pod warunkiem, że właściciel nieruchomości będzie w stanie opłacić rozwój dodatkowej infrastruktury, nieprzewidzianej planem³²⁸.

Umowy infrastrukturalne mogą dotyczyć wyłącznie takich przedsięwzięć infrastrukturalnych, które warunkują realizację przewidzianego przez podmiot prywatny zamierzenia inwestycyjnego³²⁹. Podmiot prywatny może zostać zobowiązany do finansowania nie tylko przedsięwzięcia infrastrukturalnego na terenie objętym planem miejscowym, ale także i poza nim. Realizacja umowy infrastrukturalnej wymaga zmiany planu komunalnego i gminnego. Władze gminy mają obowiązek poinformowania społeczności lokalnej o projekcie umowy infrastrukturalnej³³⁰, równocześnie z publikacją uchwały o przystąpieniu do zmiany (uzupełnienia) planu gminy i planu lokalnego. Informację o projekcie zmiany planu dostarcza się właścicielom, najemcom i użytkownikom nieruchomości położonych na obszarze zmiany planu, a także właścicielom (najemcom, użytkownikom) nieruchomości

³²⁵ A. Chittum, P.A. Østergaard, *How Danish communal heat planning empowers municipalities and benefits individual consumers*, Energy Policy, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2014.08.001> [data dostępu: 27.01.2022].

³²⁶ European Commission, *The EU compendium of spatial planning systems and policies – Denmark*, Luxembourg 1999, 77.

³²⁷ § 21b ust. 1 LOV.

³²⁸ § 21b ust. 2 pkt 1–3 LOV.

³²⁹ § 21b ust. 3 LOV.

³³⁰ § 21b ust. 4 LOV.

położonych poza planem, o ile rada gminy uzna, że zmiana planu może mieć wpływ na ich sytuację prawną czy faktyczną. Informowane są także organizacje lokalne oraz krajowe, mające prawo do udziału w postępowaniu oraz do kwestionowania decyzji budowlanych. Gmina staje się stroną umowy z chwilą uprawomocnienia się zmiany (uzupełnienia) planu miejscowego, a sama umowa jest opublikowana i udostępniona do publicznego wglądu³³¹.

W przeciwieństwie do polskiej konstrukcji opłat adiacenckich, duńskie rozwiązania opierają się na możliwości nakładania opłat związanych z kosztami budowy infrastruktury publicznej służącej zaspokojeniu potrzeb osiedleńczych.

III.4. System aktów planistycznych

W Danii istnieją obecnie dwa poziomy ogólnego planowania przestrzennego, a mianowicie poziom krajowy, jak i poziom gminny.

III. 4.1. Krajowy poziom planowania

Ustawa o planowaniu stanowi, iż kompetencje rządowe w zakresie planowania wykonuje minister właściwy w sprawach gospodarki. Do jego zadań należy: (a) planowanie polityki przestrzennej państwa i (b) przeprowadzanie niezbędnych badań nad stanem zagospodarowania państwa³³².

W ramach realizacji swoich kompetencji, minister właściwy ds. gospodarki przygotowuje (1) Krajowy Raport Planistyczny, (*Landsplanredegørelse*) ustalający politykę przestrzenną państwa. Raport krajowy nie jest aktem prawnym wiążącym administrację publiczną, w tym gminną. Jest przedstawiany na początku kadencji nowego parlamentu i musi on wskazywać szczególne warunki, mające znaczenie dla planowania przestrzennego na obszarze miasta stołecznego – Kopenhagi³³³.

Pierwszym raportem był *Krajowy Raport Planistyczny* z 2006 r., który wyróżniał w Danii pięć rodzajów obszarów, w zależności od typu osadnictwa: 1) Wielką Kopenhagę i region Øresund, 2) resztę Zelandii (stanowiącą część kopenhaskiego obszaru metropolitalnego w szerszym znaczeniu), 3) wschodnią Jutlandię (stanowiącą drugi, policentryczny obszar metropolitalny), 4) regiony miejskie i 5) regiony wiejskie, określając różne cele polityczne do realizacji na tych obszarach³³⁴.

³³¹ § 21b ust. 5 LOV.

³³² § 2 LOV.

³³³ § 2 ust. 2–3 LOV.

³³⁴ Ministry of the Environment, *The 2006 national planning report – in brief. The new map of Denmark – spatial planning under new conditions*, Kopenhaga 2006, 15–20.

Minister właściwy ds. gospodarki jest odpowiedzialny za stworzenie (2) Przeglądu Interesów Narodowych (*Oversigten over statslige interesser i kommuneplanlægningen*) odnoszących się do planowania municypalnego³³⁵, który jest przez niego publikowany co 4 lata i obejmuje wytyczne do zagospodarowania terenów, wynikające z przyjętych na szczeblu centralnym decyzji w przepisach prawnych, z ogólnych planów działania czy planów sektorowych administracji publicznej i umów między organami publicznymi.

Minister właściwy ds. gospodarki ma prawo wydawania (3) Dyrektyw Planistycznych (*Landesplanedirektiv*), które wiążą władze gminy. W szczególności, stosuje się je przy wprowadzaniu przez rząd dużych projektów, lokalizowaniu konkretnych inwestycji publicznych (np. linie przesyłowe), określaniu zasad zagospodarowania konkretnych przestrzeni w państwie. Przykładowo, w roku 2007 r. została opublikowana dyrektywa *Plan dłoni 2007* dla Kopenhagi³³⁶.

Dyrektywom planistycznym minister właściwy s. gospodarki może nadać taką samą moc prawną, jaką mają plany komunalne³³⁷ sporządzane dla obszaru całej gminy, a więc moc wiążącą przy sporządzeniu planów miejscowych, jak i aktów zezwalających na lokalizację inwestycji na obszarach wiejskich. Może on także, w szczególnych przypadkach, określić, w drodze zarządzenia, że prace budowlane, które służą realizacji interesów narodowych, mogą rozpocząć się w sytuacji braku planu komunalnego i planu miejscowego, jak i bez zgody rady gminy, o ile przedsięwzięcia te są zlokalizowane na obszarach wiejskich i takiej zgody rady gminy, zgodnie z ustawą o planowaniu, wymagają³³⁸.

W celu realizacji polityki przestrzennej, na ministra właściwego w sprawach gospodarki nałożony jest obowiązek zawetowania (kompetencję tę wykonuje w imieniu wszystkich ministrów) projektu planu lokalnego podczas procedury jego sporządzania, o ile jego ustalenia są sprzeczne z „interesami narodowymi”, co powoduje konieczność dostosowania projektu do wymogów zgodnych z owym interesem. Weto musi być zgłoszone podczas wyłożenia planu w celu przeprowadzenia nad nim debaty publicznej. We wzajemnych uzgodnieniach prowadzonych między urzędnikami centralnymi a gminnymi, wypracowywany jest podczas wyłożenia, w drodze dyskusji, taki zakres ustaleń planu, aby realizował on interesy narodowe. Minister może też zobowiązać radę gminy do przygotowania planu o ściśle określonej treści, ze względu na konieczność realizacji interesu narodowego³³⁹, a może

³³⁵ § 3–4 LOV.

³³⁶ Ministry of the Environment, *Spatial planning...*, 10.

³³⁷ § 3 ust. 2 LOV.

³³⁸ Zob. szerzej § 35 ust. 1. LOV omówiony w pkt. 3.4.

³³⁹ § 3 ust. 4 LOV.

też przejąć zadania planistyczne gmin w przypadku prowadzenia inwestycji, mających istotne znaczenie w polityce przestrzennej kraju, przez organy państwa³⁴⁰, może także, w takim przypadku, udzielić pomocy finansowej radzie gminy albo zwolnić ją z obowiązku przestrzegania przepisów ustawy o planowaniu³⁴¹.

Minister właściwy w sprawach gospodarki ma obowiązek prowadzenia doradztwa na rzecz gmin w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy o planowaniu, w tym celu, ma prawo powoływania ekspertów i doradców świadczących tego typu usługi, a także nakładania obowiązków na innych ministrów w tym zakresie³⁴².

III. 4.2. Planowanie specjalistyczne

Na poziomie krajowym powstają obligatoryjnie plany sektorowe, na podstawie odrębnych ustaw administracyjnego prawa materialnego, a do podstawowych należą: (1) plan zasobów wodnych; (2) Plan Natura 2000; (3) plan transportu publicznego, których ustalenia są obowiązujące dla lokalnych planów przestrzennych gmin (planu komunalnego i planów miejscowych)³⁴³.

Jednocześnie, przepisy ustawy o planowaniu wskazują, iż plany przestrzenne gmin muszą być zgodne z zasadami wyrażonymi w przepisach ustawy, a także zasadami i ustaleniami zawartymi w: (1) gminnym planie zarządzania ryzykiem powodziowym (sporządzanym na podstawie odrębnych przepisów o ocenie i zarządzaniu ryzykiem powodzi, których źródłem są rzeki i jeziora, oraz rozporządzenia w sprawie oceny i zarządzania ryzykiem powodzi, których źródłem są morza, fiordy i inne części obszaru morskiego), (2) planie ochrony surowców przyjmowanym na podstawie przepisów o surowcach oraz (3) planie ochrony morza przyjmowanym na podstawie przepisów o planowaniu przestrzennym obszarów morskich.

III. 4.3. Regionalny poziom planowania (do 2016 r.)

W latach 2007-2016 rady regionów Danii sporządzały regionalne plany (*Regionalplan*) rozwoju przestrzennego. Plany te miały charakter strategiczny, oprócz generalnej wizji rozwoju przestrzennego poszczególnych terytorialnych jednostek obejmowały – w ujęciu przestrzennym – (1) kwestie środowiskowe (w tym rekreację), (2) gospodarkę, (3) zatrudnienie, (4) edukację i (5) kulturę³⁴⁴.

³⁴⁰ § 3 ust. 5 LOV.

³⁴¹ § 4 LOV.

³⁴² § 52 LOV.

³⁴³ European Commission, *The EU Compendium of spatial planning systems and policies – Denmark*, 31.

³⁴⁴ § 10a ust. 3 LOV.

Plan regionalny musiał też opisywać powiązania pomiędzy przyszłym rozwojem przestrzennym regionu a krajowymi i komunalnymi planami rozwoju infrastruktury. Plan musiał być spójny z innymi planami i strategiami sektorowymi: (1) strategią rozwoju gospodarki (przygotowaną przez regionalne forum rozwoju gospodarczego), (2) strategią zatrudnienia (regionalnej rady zatrudnienia), (3) strategiami rozwojowymi lokalnych grup działania, przygotowanymi w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013, (4) strategiami przygotowanymi przez region i gminy w ramach Agendy Lokalnej 21³⁴⁵.

Plany regionalne, przygotowane na podstawie ustawy o planowaniu w brzmieniu sprzed nowelizacji z czerwca 2007 r., miały bardziej tradycyjny przestrzennie charakter, obejmując m.in. wskazania: (1) obszarów rozwoju miast oraz obszarów lotniskowych; (2) lokalizację wielkich instytucji publicznych oraz urządzeń transportowych; (3) regionalną strukturę handlu detalicznego; (4) szczególnie cenne tereny rolnicze; (5) tereny zalesień; (6) obszary wydobywania surowców; (7) obszary rekreacyjne; (8) zasoby wody pitnej; (9) wykorzystanie cieków wodnych, jezior i wód przybrzeżnych. Te zakresy regulacji nowelizacja ustawy o planowaniu z 2007 r. przeniosła do planów gminnych. Lokalizacje ustalone w planach obowiązujących w chwili wejścia w życie nowelizacji, zachowały swoją ważność jako krajowe dyrektywy planistyczne. Ustalenia przyjęte w powyższym zakresie mogły zostać zmienione w planach gminnych, jednak dopiero po unieważnieniu ustaleń uprzednich planów regionalnych przez ministra właściwego w sprawach środowiska.

III. 4.4. Lokalny poziom planowania

Wszystkie gminy w Danii mają obowiązek planowania na dwóch poziomach: przygotowywania planów całej gminy – planu komunalnego (*Kommuneplan*), określających jej rozwój przestrzenny, oraz planów miejscowych (*Lokalplan*), określających bezpośrednio możliwy sposób zagospodarowania konkretnych terenów.

III. 4.4.1. Plan komunalny

Obowiązkiem gminy jest przygotowanie w ciągu dwóch pierwszych lat kadencji strategii planistycznej. Zawiera ona opis polityki przestrzennej gminy oraz sumuje rozwój przestrzenny gminy, jaki minął od przyjęcia planu lub jego ostatniej nowelizacji oraz wszelkie plany (uzupełnienia planu gminy, plany lokalne i inne przepisy miejscowe odnoszące się do sfery planowania przestrzennego), które powstały od ostatniej generalnej rewizji planu komunalnego. Konkluzją strategii jest decyzja w sprawie przyjęcia całkowicie nowego planu komunalnego lub zmiany jego części (w odniesieniu do konkretnego obszaru lub danej problematyki).

³⁴⁵ Ministry of the Environment, *Spatial planning...*, 16–17.

Plan komunalny obejmuje trzy zasadnicze części: (1) ujęcie struktury przestrzennej gminy i ogólnych celów rozwoju przestrzennego, (2) ustalenie sposobu użytkowania poszczególnych obszarów oraz (3) wskazania do zawartości planów miejscowych dla poszczególnych części gminy³⁴⁶. W planie komunalnym można ustalić kolejność uruchamiania terenów przeznaczonych pod zabudowę.

W Danii, nie ma bezpośredniego obowiązku prawnego wiązania planowania przestrzennego z finansowym i inwestycyjnym, jest to praktyka władz publicznych. Szczególny nacisk położony jest na integrację rozwiązań przyjmowanych w strategiach rozwoju transportu z planami przestrzennymi, zarówno na poziomie planu komunalnego, jak i planowania regionalnego i krajowego³⁴⁷.

Plany komunalne muszą zawierać obowiązkowo ujęcie następujących problemów:

- 1) wskazanie stref miejskich, stref lotniskowych oraz pozostałych tj. stref rolnych. Ta kompetencja została przeniesiona do planów komunalnych z planów regionalnych w wyniku zmian w ustawie o planowaniu w 2007 r. Rada gminy może, sporządzając nowy plan komunalny, wyznaczyć nową strefę miejską, w związku z potrzebami budowlanymi, przewidywanymi na okres 12 lat, przy czym nowa strefa miejska musi graniczyć z już istniejącą strefą miejską³⁴⁸. Minister właściwy w sprawach gospodarki określa metodologię obliczania zapotrzebowania na nowe tereny miejskie, której stosowanie jest obowiązkowe w podejmowaniu decyzji przez radę gminy o wyznaczeniu nowej strefy miejskiej w planie komunalnym, przy czym gmina może odstąpić od tej metody, jako uzasadniającej wytyczenie nowej strefy, jeśli uzasadni taką konieczność³⁴⁹.

Obok wyznaczenia na obszarze gminy stref miejskich, wiejskich i lotniskowych, plan komunalny określa:

- 2) obszary o różnym przeznaczeniu miejskim, np. na cele mieszkaniowe, w tym mieszkania socjalne, na cele działalności gospodarczej, funkcje miejskie mieszane, lokalizację instytucji publicznych, na cele usługowe, obszary rewitalizacji miasta etc.,

³⁴⁶ § 11 ust. 2 LOV.

³⁴⁷ European Commission, *The EU compendium of spatial planning systems and policies*, Luxembourg 1997, 139.

³⁴⁸ § 11a ust. 6–8 LOV.

³⁴⁹ § 11a ust. 12 LOV.

- 3) struktury gminnego handlu detalicznego, w tym ustalania granic centrów miast, dzielnic, centrów lokalnych, obszarów na towary wymagające szczególnej powierzchni i ewentualne wielkopowierzchniowe centra handlowe, oraz określania maksymalnej całkowitej powierzchni użytkowej o przeznaczeniu handlowym dla poszczególnych obszarów i maksymalnej całkowitej powierzchni użytkowej dla poszczególnych obiektów handlowych w poszczególnych obszarach, w tym również dla wolnostojących sklepów,
- 4) lokalizację infrastruktury środków transportu publicznego,
- 5) lokalizację infrastruktury technicznej, w tym terenów przeznaczonych na instalacje biogazowe celu publicznego,
- 6) lokalizację obszarów dla przedsiębiorstw etc., gdzie ze względu na zapobieganie powstawaniu zanieczyszczeń, należy ustanawiać szczególne wymagania dotyczące lokalizacji,
- 7) gwarancje, że obszary uciążliwe (emitujące hałas) nie będą wskazywane do użytkowania jako strefy chronione przed hałasem, chyba że przyszłe przeznaczenie można zabezpieczyć przed uciążliwościami hałasu,
- 8) gwarancje, że tereny, które narażone są na uciążliwości zapachowe, pyły i inne zanieczyszczenia powietrza, nie będą brane w przyszłości pod uwagę jako tereny mieszkaniowe, instytucjonalne, biurowe, o przeznaczeniu rekreacyjnym etc.,
- 9) lokalizację terenów o przeznaczeniu wypoczynkowym, w tym ogródków działkowych i innych terenów rekreacyjnych,
- 10) tereny chronione ze względów rolnych, w tym wyznaczanie i zabezpieczanie szczególnie cennych obszarów rolniczych,
- 11) lokalizację terenów przeznaczonych do sytuowania zabudowań gospodarskich i infrastruktury do hodowli dużych zwierząt gospodarskich,
- 12) lokalizację obszarów przeznaczonych pod uprawę leśną i obszarów, gdzie zalesianie nie jest pożądane,
- 13) tereny depresji – w tym położenia terenów depresji, które mogą być przekształcone w obszary podmokłe,
- 14) działania związane z ochroną przyrody, na które składają się strefy o szczególnym interesie związanym z ochroną przyrody, w tym istniejące obszary Natura 2000 na wsi lub inne obszary przyrodnicze objęte ochroną oraz korytarze ekologiczne, potencjalne obszary przyrodnicze i potencjalne korytarze ekologiczne,
- 15) warunki ochrony spuścizny historycznej oraz zachowania dziedzictwa kulturowego, w tym położenia cennych środowisk kulturowych oraz innej ważnej spuścizny historycznej i dziedzictwa kulturowego,
- 16) wymagania w zakresie zachowania wartości krajobrazowych i położenia obszarów o wartości krajobrazowej, w tym dużych, powiązanych ze sobą krajobrazów,

- 17) wymogi w zakresie zachowania dziedzictwa geologicznego, w tym położenia obszarów o szczególnej wartości geologicznej,
- 18) obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi lub erozji i obszary przeznaczone do wykonania rozwiązań ochronnych przed zalaniem lub erozją w procesie planowania rozwoju miasta, specjalistycznych urządzeń technicznych, zmiany przeznaczenia terenu etc. na tak zidentyfikowanych obszarach,
- 19) wykluczenia terenów spod nowej zabudowy albo wykonania rozwiązań ochronnych służących jako zabezpieczenie przeciwpowodziowe, jeżeli teren jest narażony na poważne niebezpieczeństwo powodzi, której źródłem są ciekі wodne i jeziora, oraz rozporządzenie w sprawie oceny ryzyka i zarządzania ryzykiem powodzi, których źródłem są morza, fiordy i inne części obszaru morskiego,
- 20) przeznaczenie cieków wodnych, jezior i wód przybrzeżnych,
- 21) przeznaczenie terenu w strefie przyległej do pasa nadbrzeżnego,
- 22) obszary rewitalizowanych wsi,
- 23) obszary przemysłowe, w tym nadbrzeży przemysłowych, które mają być zachowane na działalność produkcyjną, transportową i logistyczną, i niedopuszczenie innego przeznaczenia, które nie ma związku z taką działalnością,
- 24) obszary oddziaływania wokół obszarów przemysłowych,
- 25) maksymalnie dwa obszary transformacji co cztery lata w ramach obszarów oddziaływania przemysłowego, które są obciążone hałasem emitowanym przez istniejące zakłady produkcyjne, i które są położone w centralnej części miasta, a gdzie istnieje szczególnie interes związany z rozwojem miasta, przy tym, można określić dalsze obszary transformacji w tym czteroletnim okresie, w każdym przypadku, kiedy udzielone zostało pozwolenie na budowę odpowiadające 80% prawa do budowy na jednym z tak wyznaczonych obszarów,
- 26) obszary oddziaływania wokół instalacji technicznych, turbin wiatrowych i emitujących hałas urządzeniach rozrywkowych itp. w strefie wiejskiej, w której nie należy dopuszczać nowych obszarów cichych³⁵⁰.

Określając w planie komunalnym działania związane z ochroną przyrody, rada gminy ma obowiązek korzystać z następujących kryteriów i podejmować działania z zachowaniem następującej kolejności: (1) przede wszystkim, w stosunku do obszarów o szczególnym interesie w przedmiocie ochrony przyrody, poza obszarami Natura 2000, (2) w drugiej kolejności do potencjalnych obszarów cennych przyrodniczo, które można poszerzyć lub które mogą stanowić spójność z istniejącymi cennymi przyrodniczo obszarami, w tym z obszarami Natura 2000, a potem, w stosunku do (3) obszarów przyrodniczych, które równocześnie przyczyniają się

³⁵⁰ § 11a LOV.

do innych celów, w tym dostosowania do zmian klimatycznych lub zapobiegania skutkom tych zmian, polepszenia środowiska wodnego lub rekreacyjnego³⁵¹.

Wskazania do planów miejscowych dla poszczególnych części gmin, zawarte w planie komunalnym, odnoszą się do stref miejskich i mają one na celu: (1) wskazanie zabudowy zgodnie z rodzajem i przeznaczeniem, w tym budownictwa komunalnego, na obszarach, które nie są do tego wykorzystywane albo w planie miejscowym są przeznaczone na cele mieszkaniowe, (2) wskazanie obszarów przeznaczonych pod funkcje miejskie mieszane, (3) określenie warunków zabudowy, w tym ram zachowania zabudowy i środowisk miejskich, (4) wskazanie terenów rewitalizacji w istniejącej społeczności miejskiej, (5) wskazanie terenów rewitalizacji, gdzie ma nastąpić zmiana przeznaczenia terenów, w tym przebudowy i rozbudowy w związku z rezygnacją z funkcji przemysłowej, portowej lub podobnej działalności na rzecz funkcji mieszkaniowej, instytucjonalnej i centralnej, rekreacyjnej lub gospodarczej, które dają się pogodzić z przeznaczeniem na funkcje mieszkaniowe, (6) zapewnienie usług publicznych i prywatnych, (7) wskazanie obszarów o przeznaczeniu handlowym, w tym maksymalnych dopuszczalnych całkowitych powierzchni użytkowych poszczególnych sklepów, (8) zlokalizowanie instytucji i infrastruktury technicznej, w tym zaopatrzenia w ciepło i warunków jego dostarczania, (9) wyznaczanie obszarów o przeznaczeniu rekreacyjnym, w tym na ogrody działkowe, (10) wskazanie obszarów lokalizacji infrastruktury przewozowej, (11) określenie warunków włączenia terenów do strefy miejskiej lub obszarów domów letniskowych, (12) wskazanie kolejności zabudowy lub zmienionego przeznaczenia terenów na funkcje miejskie, obszarów rewitalizacji miasta i domów letniskowych, (13) przeznaczenie obszarów wodnych i zaprojektowanie infrastruktury technicznej na obszarach wodnych w obszarze rewitalizacji miasta, w ramach lub w powiązaniu z obiektami portowymi, (14) tworzenie środków gotowości i reagowania zabezpieczających przed skutkami powodzi lub erozji poprzez planowanie rozwoju miasta, specjalistycznej infrastruktury technicznej, zmian przeznaczenia terenu etc. w określonych obszarach, które mogą być narażone na powódź lub erozję, (15) zapewnienie pierwszeństwa wykorzystania terenów przemysłowych wzdłuż dróg szybkiego ruchu na działalność transportową i logistyczną oraz inną działalnością związaną z transportem ciężkim, (16) wskazanie obszarów oddziaływania wokół obszarów przemysłowych z zastrzeżeniem przedsiębiorstw produkcyjnych i obszarów przekształcanych w ramach obszarów oddziaływania³⁵².

Plan komunalny może zawierać wytyczne, które mogą mieć znaczenie w odniesieniu do przeznaczenia terenu i zabudowy, w tym położenia terenów przeznaczonych do sytuowania zabudowań i urządzeń gospodarskich, w ramach

³⁵¹ § 11a ust. 3 LOV.

³⁵² § 11b LOV.

określonych, szczególnie cennych obszarów rolniczych. Rada gminy, w szczególnych przypadkach, może określać w planie komunalnym ramy dla istniejących przedsiębiorstw sektora spożywczego z infrastrukturą dla odwiedzających, która przyczyni się do ruchu turystycznego na tym obszarze, jeśli: (1) przedsiębiorstwo sektora spożywczego wywodzi się z produkcji powiązanej z lokalnymi produktami, a produkcja ta nadal opiera się na produktach rolniczych, (2) przedsiębiorstwo sektora spożywczego prowadzi nieprzerwaną działalność w tym miejscu od przynajmniej 5 lat, (3) przedsiębiorstwo sektora spożywczego planuje stworzyć lub rozbudować infrastrukturę dla odwiedzających turystów, która przyczyni się do ruchu turystycznego na tym obszarze, (4) istnieje funkcjonalny związek pomiędzy przedsiębiorstwem sektora spożywczego i infrastrukturą dla odwiedzających. Ponadto, rada gminy, w szczególnych przypadkach, może określić ramy dla włączania terenów strefy wiejskiej do strefy miejskiej w odniesieniu do przedsiębiorstw o ustalonej pozycji, np. przedsiębiorstw produkcyjnych, jeśli przedsiębiorstwo od dłuższego okresu dokonuje istotnych inwestycji w zabudowę lub produkcję, jeżeli przedsiębiorstwo to jest położone i powiązane z istniejącą niezbędną infrastrukturą³⁵³.

Plan komunalny musi być zgodny z krajowymi dokumentami planistycznymi, krajowymi planami sektorowymi oraz planem regionalnym. Minister właściwy w sprawach gospodarki ma prawo zawetować plan gminy, jeżeli jest on sprzeczny z interesem narodowym – w praktyce weto jest narzędziem pozwalającym skutecznie kontrolować planowanie na poziomie gminy co do jego zgodności z planami regionalnymi i krajowymi³⁵⁴. W trakcie ośmiotygodniowego okresu konsultacyjnego, uwagi do planu mogą zgłaszać mieszkańcy, organizacje niezależne oraz inne władze publiczne (nie może zostać uchwalony plan, który został oprotestowany przez władzę publiczną w zakresie jej właściwości).

Do planu komunalnego dołącza się szczegółową informację wyjaśniającą założenia tego planu, w tym zawierającą lub określającą m.in.: (1) przewidywany harmonogram realizacji planu, (2) korelację planu z przyjętą strategią rozwoju, (3) spis obszarów chronionych na mocy innych przepisów i ewentualne rezerwy przyrody, na mocy przepisów sektorowych lub prawa budowlanego, (4) spójność planu z wyznaczonymi obszarami o szczególnym interesie publicznym związanym z wodą pitną oraz podmiejskimi ujęciami wody, stanowiącymi podstawowe źródło zaopatrzenia w wodę pitną, (5) program działań koniecznych do wykonania planu ochrony dla obszaru Natura 2000, zgodnie z ustawą o celach środowiskowych itp. dla międzynarodowych

³⁵³ § 11b ust. 2–4 LOV.

³⁵⁴ C. Goldberg, *SPEN-Interactions between Policy Concerning Spatial Planning and Ecological Networks in Europe. Country Study for Denmark*, European Centre for Nature Conservation, Roskilde 2008, 5.

obszarów przyrodniczych objętych ochroną, (6) spójność gminnego planu zagospodarowania przestrzennego z gminnym planem zarządzania ryzykiem powodziowym, (7) plan przyszłego rozwoju strefy przyległej do pasa nadbrzeżnego, w tym obszarów rozwoju i większych powiązanych obszarów przyrodniczych oraz, graniczących z nimi, obszarów wodnych, (8) plan tworzenia środków gotowości i reagowania, które zabezpieczą przed skutkami powodzi lub erozji poprzez planowanie rozwoju miasta, specjalistycznej infrastruktury technicznej, zmian przeznaczenia terenu etc. w określonych obszarach, które mogą być narażone na powódź lub erozję, (9) spójność planu z planowaniem w innych gminach w odniesieniu do środków gotowości i reagowania zabezpieczających przed skutkami powodzi lub erozji poprzez planowanie rozwoju miasta, specjalistycznej infrastruktury technicznej, zmian przeznaczenia terenu etc. w określonych obszarach, które mogą być narażone na powódź lub erozję, (10) spójność planu z planowaniem w innych gminach sąsiednich, (11) spójność planu z planem przewozów lokalnych państwa i planem przewozów spółek przewozowych związanych ze świadczeniem usługi publicznej.

Ponadto: (1) w załączniku mapowym do informacji, należy przedstawić istniejące i planowane warunki w strefie przyległej do pasa nadbrzeżnego oraz obszary rozwoju, w tym wskazać, które obszary należy pozostawić jako niezabudowane, (2) informacja o tej części planu, która zawiera ramy dla zapewnienia obiektów handlowych powinna zawierać (a) ocenę zakresu istniejącej całkowitej powierzchni użytkowej na cele handlowe w centrum miasta, dzielnicy, centrum lokalnym, obszary przeznaczone na towary wymagające szczególnej powierzchni i wielkopowierzchniowe centra handlowe podzielone zostały na główne rodzaje obiektów handlowych według kryterium obrotów, (b) ocenę potrzeb związanych z nową zabudową lub przekształceniem istniejącej zabudowy na cele handlowe, (c) ocenę w odniesieniu do danych dotyczących struktury handlu detalicznego, w tym wskazanie, które przedmieścia będą potencjalnie obsługiwane przez te obiekty handlowe, które mogą być usytuowane na terenach o tak ustalonym przeznaczeniu, (d) informację, jak proces planowania przestrzennego wychodzi naprzeciw celom głównej struktury gminy, w tym jak przedmiotowa propozycja wpłynie na poprawę konkurencyjności i zróżnicowaną ofertę sklepów w mniejszych i średniej wielkości miastach oraz środowiskach miejskich w tych obszarach, które zgodnie z propozycją mają być wytyczone na cele handlowe, (e) wskazanie dostępności różnymi formami transportu do terenów przeznaczonych na cele handlowe.

Informacja w tej części planu, która zawiera ramy dla wielkopowierzchniowych centrów handlowych, powinna zawierać objaśnienie bazy klientów, na których opiera się utworzenie nowych obiektów handlowych, oraz przedmieść, do których kierowana jest oferta wielkopowierzchniowych centrów handlowych, a także ocenę: (1) w jaki sposób planowany obszar wielkopowierzchniowych centrów handlowych

może wpłynąć na wzrost konkurencji poprzez szerszą ofertę produktową i niższe ceny – z korzyścią dla konsumentów, (2) w jaki sposób planowany obszar wielkopowierzchniowych centrów handlowych wpłynie na zapewnienie sklepów w centrum miasta, w mniejszych przedmieściach i w regionach wiejskich, (3) w jaki sposób oczekuje się, że planowany obszar wielkopowierzchniowych centrów handlowych, m. in. widziany przez pryzmat wielkości gminy, wpłynie na łączny efekt przedmiejski danego miasta w porównaniu z gminami sąsiednimi.

Informacja w tej części planu, która zawiera przepisy o zmianie granic centrum miasta lub dzielnicy, zawierać musi: (1) ocenę i uzasadnienie potrzeb związanych z nową zabudową lub przekształceniem istniejącej zabudowy na cele handlowe w warunkach zmienionych granic centrum miasta lub dzielnicy, (2) ocenę potencjalnych obszarów, które można włączyć do centrum miasta lub dzielnicy, oraz uzasadnienie dlaczego przedmiotowy obszar lub obszary mają zostać włączone do centrum miasta lub dzielnicy, (3) informację na temat tego, jak planowanie wychodzi naprzeciw celom gminnej struktury handlu detalicznego, (4) opis wpływu na środowisko miejskie i na organizację ruchu na drogach publicznych z centrum i do centrum miasta lub dzielnicy, w tym dostępność różnych rodzajów środków komunikacji i możliwości parkowania³⁵⁵.

Plan komunalny sporządza się w dwunastoletniej perspektywie obowiązywania³⁵⁶. Nie wiąże on właścicieli gruntów na obszarze gminy, ale jest wiążący przy sporządzaniu planu miejscowego, a poziom jego szczegółowości regulacji planistycznych zależy od rady gminy³⁵⁷. Ustawa o planowaniu nakłada na radę gminy obowiązek podjęcia działań w celu realizacji planu komunalnego. W związku z tym przysługują jej kompetencje, które m.in. (1) w strefach miejskich, dają prawo do przeciwstawienia się podziałowi terenu i urbanizacji, które są sprzeczne z postanowieniami rady gminy w przedmiocie kolejności realizacji planu, przy czym, tego zakazu nie można nałożyć, jeżeli dany obszar nie został objęty szczegółową uchwałą w sprawie planu miejscowego, który powstał przed planem komunalnym; (2) w strefach miejskich i na obszarach domów letniskowych, rada gminy może przeciwstawić się wznoszeniu zabudowy albo zmianie przeznaczenia zabudowy lub niezabudowanych terenów, jeżeli zabudowa ta lub jej przeznaczenie są sprzeczne z postanowieniami planu komunalnego – zakazu nie można jednak nałożyć, jeżeli przeznaczenie danego obszaru w planie komunalnym zostało ustalone na cele publiczne albo jeżeli obszar ten jest objęty planem miejscowym³⁵⁸.

³⁵⁵ § 11e LOV.

³⁵⁶ § 11 ust. 1 LOV.

³⁵⁷ G. Larsson, *Systemy planowania...*, 133.

³⁵⁸ § 12 LOV.

III. 4.4.2. Plan miejscowy

W systemie duńskim, nie ma przepisów jednoznacznie określających obligatoryjną zawartość planu miejscowego. Zgodnie z potrzebami (odpowiednio do ustaleń planu komunalnego), może być to klasyczny plan szczegółowy, określający przebieg dróg i innych szlaków komunikacyjnych, umiejscowienie oraz wielkość dopuszczalnych nowych budynków, dokonywanie parcelacji działek itp. Plan może jednak regulować kwestie bardziej szczegółowe.

Ustalenia planu miejscowego mogą zawierać przepisy regulujące: (1) włączenie do strefy miejskiej lub do obszarów domów letniskowych terenów, które objęte są planem, (2) przeznaczenie obszaru, z tym, że określone tereny pozostawia się na cele publiczne, (3) wielkości nieruchomości i linii rozgraniczających, (4) warunki dla dróg i dróg pieszych oraz inne warunki o znaczeniu komunikacyjnym, w tym warunki dostępu do obszarów komunikacyjnych, a także przepisy dotyczące rozdzielania ruchu, (5) położenie obiektów liniowych, linii i trakcji elektroenergetycznych, w tym linii kablowej, (6) położenie budynków na gruntach, w tym wysokość terenu n.p.m., na którym mają być wznoszone budynki, (7) intensywność i kształt budynków, w tym przepisy mające na celu uregulowanie gęstości zabudowy, (9) przeznaczenie poszczególnych budynków (wymóg, że do 25% zasobów mieszkaniowych przeznaczone będzie na mieszkania socjalne), (10) ukształtowanie, przeznaczenie i utrzymanie niezabudowanych terenów, w tym kształtowanie terenu, przepisów dotyczących ogrodzeń, zachowania zieleni i innych warunków związanych z nasadzeniami, w tym dopuszczalnej wysokości nasadzeń, jak również w sprawie oświetlenia ulic i innych terenów komunikacyjnych, (11) zachowanie cech krajobrazu w związku z zabudową obszaru, który jest włączany w zabudowę miejską lub letniskową, (12) zapewnienie obiektów pożytku publicznego w obszarze lub poza obszarem objętym planem zagospodarowania przestrzennego lub połączenia z takimi obiektami, jako warunek oddania do użytkowania nowych budynków, (13) wykonanie rozwiązań ochronnych takich jak: szpalerowe nasadzenia ochronne, ekrany akustyczne, mury i inne, w tym zabudowy w pierwszym rzędzie na obszarach przekształcanych, jako warunek rozpoczęcia użytkowania nowej zabudowy lub zmiany przeznaczenia niezabudowanego terenu, (14) wymogi w sprawie wentylacji mechanicznej odnośnie wlotu powietrza, którego usytuowanie wymagane jest na wysokości, na której dopuszczalne wartości graniczne dla uciążliwych zapachów, hałasu i innego zanieczyszczenia powietrza, spełniają wymagania dla nowych obiektów budowlanych o przeznaczeniu biurowym itp., oraz przy zmianie przeznaczenia istniejącej zabudowy na cele biurowe itp., (15) obowiązek zawiadomienia o pozwoleniu na użytkowanie sklepów odzieżowych i in. w wielkopowierzchniowych centrach handlowych, jako warunek rozpoczęcia użytkowania sklepu spożywczego w tym obszarze, (16) zakładanie związków

właścicieli gruntów dla nowych ogrodów działkowych, przemysłowych, obszarów zabudowy rekreacyjnej lub obszarów rewitalizacji miasta, w tym, w sprawie członkostwa, praw i obowiązków związków w kwestii tworzenia, zarządzania i utrzymania terenów wspólnych oraz systemu oczyszczania i odprowadzania ścieków, (17) zachowanie istniejącej zabudowy tak, aby wyburzenia, przebudowa lub dokonanie innego rodzaju zmiany mogło nastąpić wyłącznie za pozwoleniem rady gminy, (18) tworzenie środków gotowości i reagowania zabezpieczających przed skutkami powodzi lub erozji na obszarach, które mogą być narażone na powódź lub erozję, jako warunek rozpoczęcia użytkowania obiektu, który ma być zabezpieczony przed zalaniem, (19) wyłączenie przeznaczenia obszaru na nową zabudowę, jeżeli istnieje ryzyko zawalenia się budynków, ich zalania lub innego uszkodzenia, narażenia życia lub zdrowia użytkowników albo narażenia nieruchomości, (20) wygaśnięcie wyraźnie określonego ograniczenia w odniesieniu do formy budynku, jeżeli utrzymanie takiego ograniczenia byłoby sprzeczne z celami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, (21) połączenie mieszkań w istniejącej zabudowie mieszkaniowej, (22) odizolowanie istniejącej zabudowy mieszkaniowej od źródła hałasu, (23) zakazy prowadzenia większych prac budowlanych w istniejących obiektach budowlanych, a w rezultacie prace takie mogą być wykonywane wyłącznie za pozwoleniem wydanym przez radę gminy, (24) zakładanie związków działkowców przy nowych ogrodach działkowych, w tym obowiązku członkostwa i w odniesieniu do praw i obowiązków takich związków przy podejmowaniu decyzji, które podlegają zatwierdzeniu przez zarząd gminy, w sprawie wypowiedzenia lub rozwiązania umów użytkowania i sprzedaży ogrodów działkowych, (25) odizolowanie od źródła hałasu nowej zabudowy mieszkaniowej na istniejących terenach zabudowy mieszkaniowej lub mieszanych funkcji miejskich, (26) wykorzystanie akwenów wodnych w obszarze rewitalizacji miasta, w ramach obiektów portowych lub w powiązaniu z nimi, (27) kształtowanie infrastruktury na akwenach wodnych w obszarze rewitalizacji miasta, w ramach lub w powiązaniu z obiektami portowymi, w tym wypełnianie i zasypywanie, wykonanie instalacji stacjonarnych, umieszczenie stałych lub zakotwiczonych urządzeń lub obiektów, oraz umieszczenie statków, które są przeznaczone do innych celów niż żeglugowe, pogłębianie lub drążenie itp., (28) montaż systemu gromadzenia wody deszczowej z dachów i wykorzystywanej do spłukiwania instalacji sanitarnych i prania odzieży, jako warunek oddania do użytkowania nowych budynków. Minister właściwy ds. przedsiębiorstw może ustanawiać przepisy, na mocy których do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego mogą być włączane postanowienia w sprawie innych warunków, niż wskazane powyżej³⁵⁹.

³⁵⁹ § 15 ust. 2–4 LOV.

Do planu miejscowego obowiązkowo sporządza się objaśnienia, w jaki sposób założenia tego planu odnoszą się do planu komunalnego i innych aktów planistycznych regulujących sposób zagospodarowania obszaru nim objętego. Objaśnienia powinny wskazywać m.in.; czy realizacja celu planu miejscowego uzależniona jest od pozwoleń lub odstępstw udzielonych przez inne organy władzy niż zarząd gminy. W odniesieniu do terenów do zabudowy i lokalizacji infrastruktury w strefie przyległej do brzegu morskiego, należy udzielić informacji o wizualnym wpływie na otoczenie, a przy wysokości budynku powyżej 8,5 m podaje się uzasadnienie tej podwyższonej wysokości – ponadto, objaśnienie powinno obejmować ewentualne inne warunki, które są istotne dla ochrony interesu publicznego w zakresie ochrony przyrody i rekreacji. W odniesieniu do terenów zaplanowanych do zabudowy i lokalizacji infrastruktury w przyległych do brzegu morskiego strefach miejskich, które będą miały wpływ na stronę wizualną wybrzeża, należy przedstawić skutki takiego wpływu – ponadto, jeżeli zabudowa taka w znaczącym stopniu odbiega od wysokości i kubatury istniejącej zabudowy na tym obszarze, należy to uzasadnić. W odniesieniu do terenów przeznaczonych pod budowę obiektów handlowych, należy przedstawić wpływ takiej zabudowy na środowisko miejskie, w tym, na istniejącą zabudowę na tym obszarze, tereny wolne od zabudowy i warunki ruchu drogowego. W odniesieniu do obszarów rewitalizacji, wymagających odizolowania od źródeł hałasu, należy zawrzeć informację o tym, jak zostanie rozwiązana kwestia obciążenia hałasem – objaśnienie, które przewiduje wykonanie rozwiązań, które służą do ochrony przed hałasem w istniejących przedsiębiorstwach, zawierać ono musi szczegółowe informacje na temat podstawy oceny poszczególnych przedsiębiorstw (a informacje te, w miarę możliwości, powinny być pozyskane na drodze dialogu z tymi przedsiębiorstwami). W związku z obszarami, na których będą zawierane umowy o rozbudowę infrastruktury, należy zawrzeć informację o tym, w jaki sposób planowane inwestycje odnoszą się do przedmiotowej umowy³⁶⁰.

Przepisy planu miejscowego bezpośrednio obowiązują podmioty prywatne³⁶¹. Zgoda na nowe zagospodarowanie (zabudowę) jest wydawana w zgodzie z planem miejscowym. Możliwe są niewielkie odstępstwa od planu, jeżeli nie naruszają one jego zasadniczych ustaleń. W przypadku braku planu miejscowego, możliwe jest wydanie pozwolenia na nową zabudowę w zgodzie z planem komunalnym – w przypadku niewielkich projektów nowej zabudowy. W przypadku projektów większych, niezbędne jest sporządzenie planu miejscowego³⁶². (Brak jest prawnej definicji, czym jest „większy projekt” – jest to kwestia uznania władz gminy.)

³⁶⁰ § 16 LOV.

³⁶¹ Ministry of the Environment, *Spatial planning...*, 23–24.

³⁶² § 13 ust. 2 LOV.

Ustawa stwarza też możliwość zawarcia przez gminę umowy z inwestorem na sfinansowanie i/lub wybudowanie przez inwestora niezbędnej dla proponowanej nowej zabudowy infrastruktury w przypadku, kiedy proponowany teren jest przewidziany w planie komunalnym pod zabudowę dopiero w dalszej perspektywie³⁶³.

III.5. Partycypacja w planowaniu

Cechą charakterystyczną duńskiego modelu zgłaszania interesów w procesie planistycznym, jest silna pozycja ministra właściwego do spraw gospodarki, który ma prawo zawetować projekt planu gminy lub planu miejscowego, jeżeli jest on sprzeczny z interesem narodowym – w praktyce, weto jest narzędziem pozwalającym skutecznie kontrolować planowanie na poziomie gminy, co do jego zgodności z planami regionalnymi i krajowymi³⁶⁴. W trakcie ośmiotygodniowego okresu konsultacyjnego, uwagi do planu mogą zgłaszać mieszkańcy, organizacje niezależne oraz inne władze publiczne (nie może zostać uchwalony plan, który został oprotestowany przez władzę publiczną w zakresie jej właściwości). Zasadą jest równe traktowanie podmiotów prywatnych w procesie i konieczność ich wysłuchania w trakcie procedury sporządzania planu. O ile zgłaszane przez nich wnioski (uwagi) nie zostaną uwzględnione, mają oni prawo do wniesienia skargi na plan do Rady Odwoławczej ds. Ochrony Środowiska i Przyrody, a w przypadku braku uwzględnienia apelacji, do skargi sądowej³⁶⁵.

Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko jest, co do zasady, prowadzone przez rady gmin, i jest częścią postępowania w sprawie sporządzenia planu komunalnego, a raport oddziaływania na środowisko jest przyjmowany jako załącznik do planu komunalnego. Tylko w stosunku do nielicznych projektów inwestycyjnych (np. dróg krajowych), mogących oddziaływać na środowisko, postępowanie prowadzą organy administracji rządowej, na podstawie szczególnego upoważnienia ustawowego.

Raport, stanowiący załącznik do planu komunalnego, musi zawierać opis projektu inwestycji, ocenę bezpośredniego i pośredniego wpływu planowanej inwestycji na środowisko oraz zdrowie i warunki życia ludzi, dobra materialne i zabytki, a także informację o możliwościach oraz sposobach zapobiegania i zmniejszania tego negatywnego oddziaływania, a także streszczenie raportu, napisane w przystępnym,

³⁶³ Szerzej o problematyce umów infrastrukturalnych pomiędzy inwestorami a gminami w Danii zob. A. Nelicki, I. Zachariasz, *Planowanie przestrzenne a udział podmiotów prywatnych w budowie infrastruktury publicznej. Rozwiązania polskie a wybranych krajów UE i USA*, Samorząd Terytorialny, 2008, 10, 36–37.

³⁶⁴ C. Goldberg, *SPEN-Interactions...*, 5.

³⁶⁵ Ministry of the Environment, *Spatial planning...*, 33.

nietechnicznym języku. Proces oceny oddziaływania na środowisko obejmuje możliwość składania uwag i wniosków w zakresie przedsięwzięć oddziałujących na środowisko, przewidzianych do realizacji przez projekt planu komunalnego, jak i prezentację projektu raportu, co odbywa się w okresie 8 tygodni konsultacji projektu planu. Debata publiczna, jak i projekt raportu, są materiałem stanowiącym podstawę decyzji rady gminy odnośnie do wprowadzenia inwestycji do planu komunalnego, jak i określenia uwarunkowań realizacji takiego przedsięwzięcia³⁶⁶.

Zarówno podstawy prawne w zakresie kwestionowania ustaleń planistycznych, jak i kwestionowania wyników oceny oddziaływania na środowisko, oparte są na konieczności wskazania, na drodze odwołania administracyjnego i skargi sądowej, „interesu prawnego”, co zawęża możliwość aktywnego uczestnictwa zainteresowanych w rozstrzyganiu kwestii związanych z zagospodarowaniem przestrzeni, zmuszając jednocześnie do poszukiwania innej podstawy prawnej, dającej szersze uprawnienia do kwestionowania przyjętych ustaleń planistycznych, jak i oceny środowiskowej.

³⁶⁶ Na podstawie: Ministry of the Environment, *Spatial planning...*, 28–29.

Rozdział IV.

Prawne podstawy zarządzania procesami urbanizacji we Francji

IV.1. System polityczny i administracyjny

Francja metropolitalna (*la France métropolitaine* albo *la Métropole*) jest podzielona na 13 regionów (*région*) – jednostek rządowo-samorządowych, 96 departamentów (*département*), w których, podobnie jak w regionach, występuje administracja samorządowa i rządowa oraz 35.816 gmin (*commune*) – jednostek samorządu terytorialnego stopnia podstawowego.

Jako państwo unitarne, Francja odznacza się podziałem administracyjnym zbliżonym do Polski, jest to jednak podobieństwo powierzchowne, przejawiające się głównie w szczeblach administracyjnych. Rozdrobnienie podstawowych jednostek podziału terytorialnego jest znaczące, w państwie funkcjonuje prawie 35 tys. gmin³⁶⁷, a najmniejsza z nich liczy 1 mieszkańca³⁶⁸. Historycznie, proces centralizacji władzy, w odpowiedzi na odrębność oraz polityczną samodzielność poszczególnych regionów, sprawił, że planowanie i zagospodarowanie przestrzenne we Francji, jak wiele innych dziedzin, na długo pozostawało apanażem organów szczebla państwowego. Stopniowe włączanie gmin i regionów w politykę planistyczną było wyrazem rosnącej potrzeby stworzenia systemu gwarantującego rozwiązania dopasowane do potrzeb lokalnych, ale w zgodzie z planami większej skali i z poszanowaniem jednolitych norm, które obowiązują na terenie całego kraju.

Funkcjonujący obecnie system planowania i zagospodarowania przestrzennego we Francji jest bliski modelu zintegrowanego: nacisk na partycypację społeczną, traktowanie proponowanego kierunku rozwoju przestrzennego jako

³⁶⁷ 34968 gmin (dane z 2019 r.).

³⁶⁸ Rochefourchat.

wytycznej strategicznej dla uczestników procesu planistycznego oraz tendencja do wielowektorowej integracji w politykach przestrzennych³⁶⁹. Francuski system opiera się głównie na zasadzie kompetencji dzielonej, wprowadzonej w ramach decentralizacji państwa³⁷⁰, ale pozostaje w wielu aspektach scentralizowany. Dużą rolę w polityce planistycznej grają związki gmin, czyli *EPCI*³⁷¹, o różnym poziomie zintegrowania procesów decyzyjnych³⁷². Większość przepisów regulujących planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jest ujęta w kodeksie urbanistycznym³⁷³.

IV.2. Zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz informacje stanowiące podstawę procesów planistycznych

Chociaż, podobnie jak w Polsce, francuski system akcentuje rolę samorządu lokalnego tak w stanowieniu, jak i w stosowaniu prawa w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzeni, inaczej niż w polskim systemie, pełnienie tej roli odbywa się we Francji według zbioru ściśle określonych reguł, które w sposób jednolity obowiązują na terenie całego kraju. Wynika to z faktu, iż transfer kompetencji w dziedzinie polityki planistycznej na rzecz samorządów terytorialnych wiązał się z potrzebą stworzenia jednolitych ram, bez których cele harmonijnego rozwoju i uporządkowanej urbanizacji, przy jednoczesnym uwzględnieniu zarówno różnorodności geograficznej poszczególnych obszarów kraju, jak i odmiennych wizji rozwoju na szczeblu lokalnym i regionalnym, byłyby wątpliwe do osiągnięcia.

Z jednej strony, reguły te obejmują minimalne zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego, jakim podlegają gminy, które nie uchwalą aktu planistycznego na swoim obszarze, zapobiegając tym samym powstaniu pustki prawnej (tzw. „planowanie *à minima*”). Z drugiej strony, prawodawca poddał wszystkie jednostki samorządu terytorialnego reżimowi zasad ogólnych, w odniesieniu zarówno do aktów planistycznych, jak i do trybu ich uchwalania.

Warto wspomnieć ponadto, iż obszary górskie oraz wybrzeże są objęte dodatkowymi regułami.

³⁶⁹ A. Geppert, *Planowanie przestrzenne we Francji – od ekonomiki regionalnej do modelu zintegrowanego*, [w:] P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek (red.), *Planowanie i realizacja przedsięwzięć urbanistycznych*, Gdańsk 2011, 27.

³⁷⁰ Ustawa nr 83-8 z 7 stycznia 1983 r. o podziale kompetencji między gminy, departamenty, regiony i państwo (Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat).

³⁷¹ Etablissement public de coopération intercommunale.

³⁷² Około 90% samorządów należy do EPCI.

³⁷³ Code de l'urbanisme.

a) Planowanie przestrzenne *à minima*

Władze lokalne sporządzają akt planistyczny, dopiero kiedy staną wobec realnego wyzwania związanego z zagospodarowaniem przestrzeni na swoim obszarze, gdyż wymaga to dużych nakładów. Wiele gmin o charakterze rolniczo-pastoralnym nie potrzebuje aktu, czy to złożonego, jakim jest miejscowy plan urbanistyczny (PLU)³⁷⁴, czy nawet uproszczonego, jak mapa gminna³⁷⁵, zaś przepisy nie nakładają na samorząd obowiązku uchwalenia takowego. Jednakże, prawodawca określił uniwersalne, podstawowe zasady, jakim podlegają gminy, które nie wydały aktu planistycznego. Stanowią je reguła ograniczonej zdatności do celów budowlanych oraz Krajowe Uregulowania Urbanistyczne (RNU)³⁷⁶.

Wprowadzona wraz z decentralizacją państwa francuskiego, reguła ograniczonej zdatności do celów budowlanych służy walce z rozdrobnioną urbanizacją na terenach wiejskich i polega na dopuszczeniu wznoszenia budynków wyłącznie na obszarach już zabudowanych³⁷⁷, stanowiąc odpowiednik obowiązującej od niedawna w polskim systemie zasady priorytetu zabudowy terenów już zabudowanych przed otwieraniem pod inwestycje niezagospodarowanych obszarów³⁷⁸. Ponieważ pojęcie „obszaru już zabudowanego” nie zostało zdefiniowane przez francuskiego prawodawcę w ustawie, ukształtowało je orzecznictwo. Obszar taki odznacza się znaczącym zbiorem konstrukcji budowlanych tworzących zabudowę odpowiednio zagęszczoną, istniejących w momencie rozpatrywania wniosku o pozwolenie na budowę³⁷⁹. Dopuszcza się też zabudowę na działkach bezpośrednio sąsiadujących z obszarami już zabudowanymi, ale dodatkowe kryteria są wtedy brane pod uwagę, m.in. bliskość mediów, infrastruktury drogowej czy zgodność z kierunkiem rozwoju zabudowy w gminie³⁸⁰. Reguła ograniczonej zdatności została rozwinięta niedawno przez prawodawcę, który wyznaczył cel zerowego bilansu zasklepiania gleby na 2050 r. (*objectif ZAN*), określając

³⁷⁴ Miejscowy plan urbanistyczny – Plan local d’urbanisme (PLU) odpowiada polskiemu miejscowemu planowi zagospodarowania przestrzennego.

³⁷⁵ Carte communale.

³⁷⁶ Règlement national d’urbanisme.

³⁷⁷ Art. L111-3 kodeksu urbanistycznego (Code de l’urbanisme).

³⁷⁸ Art. 1 ust. 4,4) Ustawy z dn. 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2020 poz. 293.

³⁷⁹ Conseil d’Etat, 29 marca 2017, Commune de Saint-Bauzille-de-Putois, n° 393730.

³⁸⁰ Conseil d’Etat, 26 lipca 1996, Prouvost, n° 160065.

jednocześnie obowiązki ciężące na organach planistycznych szczebla regionalnego i lokalnego, a służące osiągnięciu tego celu³⁸¹.

Inaczej niż dość ogólne w swoim brzmieniu przepisy polskiej ustawy, ograniczające się do określenia wspomnianej wyżej zasady priorytetu, francuski system precyzuje, w jakich warunkach dopuszcza się, wbrew zasadzie³⁸², zabudowę poza obszarem już zabudowanym. Do takich wyjątków należy adaptacja, zmiana przeznaczenia, odnowienie albo rozbudowa istniejącego budynku, (1) postawienie budowli lub instalacji niezbędnych do prowadzenia gospodarstwa rolnego, obiektów użyteczności publicznej, obiektów służących waloryzacji zasobów naturalnych czy realizacji projektów użyteczności ogólnej o znaczeniu krajowym³⁸³, (2) postawienie konstrukcji lub instalacji, których przeznaczenie jest nie do pogodzenia z sąsiedztwem zabudowy mieszkalnej, (3) na przykład zespołu elektrowni wiatrowych³⁸⁴.

Osobny wyjątek stanowi dopuszczenie zabudowy poza obszarem zurbanizowanym, jeśli gmina w drodze uchwały rady uzna, że jej żywotny interes to uzasadnia, w szczególności, jeśli ma to zapobiec wyludnianiu się gminy, o ile jednak dopuszczenie zabudowy nie stoi w sprzeczności z ochroną środowiska naturalnego, ochroną zdrowia i bezpieczeństwa publicznego lub nie zwiększa znacząco wydatków publicznych (4). Ostatnim wyrazem planowania *à minima* jest zakaz zabudowy wzdłuż głównych dróg, co ma na celu ograniczyć chaotyczną urbanizację głównych osi komunikacyjnych w rejonie wjazdów do miast³⁸⁵. Od tej zasady również są przewidziane wyjątki, jak na przykład dopuszczenie zagospodarowania okolic głównych szlaków drogowych, jeśli służy ono energetyce słonecznej³⁸⁶.

Szczegółowość uregulowań francuskich w odniesieniu do zasady ograniczonej zdatowności do celów budowlanych ułatwia z pewnością jej stosowanie przez organy planistyczne, podobnie jak szczegółowość uzupełniających ją Krajowych Uregulowań Urbanistycznych (*RNU*), które stanowią zbiór rozbudowanych przepisów wykonawczych³⁸⁷, obowiązujących, co do zasady, w gminach, gdzie lakoniczność aktu planistycznego lub wręcz jego brak, nie zapewnia uporządkowanego procesu zagospodarowania przestrzeni.

³⁸¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (Ustawa z 22 sierpnia 2021 r. o walce z rozregulowaniem klimatu oraz o zwiększaniu odporności na jego skutki) zwana ustawą Climat et Résilience.

³⁸² Art. L111-4 1° do 4° kodeksu urbanistycznego.

³⁸³ Projet d'intérêt général (PIG).

³⁸⁴ Conseil d'Etat, 16 czerwca 2010, Leloustre, n° 311840.

³⁸⁵ Art. L111-6 kodeksu urbanistycznego.

³⁸⁶ Art. 44 Ustawy z 8 listopada 2019 o energii i klimacie (Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat).

³⁸⁷ Art. R111-1 do R111-30 kodeksu urbanistycznego.

Zbiór tych uregulowań jest jednak niejednorodny o tyle, że niektóre zasady ogólne planowania zawarte w *RNU* mają charakter klauzuli porządku publicznego i wiążą także samorządy, które objęły swój obszar aktem planistycznym. Należą do nich wymogi dotyczące zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, ochrony środowiska naturalnego, budowania parkingów i dbałości o estetykę budowli. Treść lokalnego aktu planistycznego ma charakter nadrzędny wobec tych wymogów, wyłącznie jeśli stanowi zasady bardziej od nich restrykcyjne³⁸⁸. Część zasad ma charakter klauzul generalnych, pozostawiając lokalnemu organowi administracji swobodę oceny, czy planowana inwestycja jest z nimi zgodna, inne są zaś sformułowane w sposób imperatywny, ich zastosowanie wyklucza wprost planowaną inwestycję, jeśli tylko wchodzi ona w zakres obowiązywania zasady.

Można powiedzieć, że stopień „ingerencji” uregulowań *RNU* w politykę przestrzenną samorządu jest proporcjonalny do złożoności obowiązującego na obszarze gminy aktu planistycznego, całość *RNU* ma zastosowanie w przypadku braku planu albo kiedy samorząd ograniczy się do wydania mapy gminnej³⁸⁹. Jeśli samorząd uchwali miejscowy plan urbanistyczny (*PLU*), wiąże go wyłącznie uregulowania *RNU* o charakterze klauzuli porządku publicznego.

RNU zawiera zasady usytuowania budowli oraz połączenia z infrastrukturą. Nie mogą one naruszać bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego, ani wywierać szkodliwego wpływu na otoczenie (np. hałas). Planowane inwestycje muszą mieć dostęp do infrastruktury w zakresie dopasowanym do rozmiaru i charakteru ich przeznaczenia. Lokalizacja budowli lub jej charakterystyka techniczna nie mogą naruszać zasady ochrony obszarów przyrodniczych, rolnych lub stanowisk archeologicznych. Usytuowanie i kubatura planowanych budowli muszą spełniać minima techniczne, które zapewniają przyszłym mieszkańcom podstawowe warunki higieny, oświetlenia, widoku i nasłonecznienia. Rozmiar lub lokalizacja budowli nie może też skutkować gwałtownym wzrostem kosztów utrzymania inwestycji w gminie, stojąc w sprzeczności z zasadą dyscypliny wydatków publicznych³⁹⁰.

Następna grupa zasad *RNU* obejmuje ochronę elementów istotnych z punktu widzenia estetycznego, krajobrazowego, architektonicznego lub ekologicznego. Organ rozpatrujący wniosek powinien odrzucić projekt inwestycji, który poprzez usytuowanie budynku lub budowli, jego styl architektoniczny, rozmiary lub aspekt wizualny, narusza charakter lub interes okolicznych miejsc, stanowisk, krajobrazów przyrodniczych lub miejskich. Podobnie, planowana inwestycja może być

³⁸⁸ Conseil d'Etat, 20 kwietnia 2005, Société Bouygues Telecom, n° 248233.

³⁸⁹ Conseil d'Etat, 13 lipca 2011, Ministre de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement c/ M. Guilleux, n° 335066.

³⁹⁰ Art. R111-13 kodeksu urbanistycznego.

dopuszczona, jeśli nie narusza podstawowych zasad ochrony środowiska³⁹¹. Kolejna grupa zasad *RNU* odnosi się do budowania parkingów, których umiejscowienie na terenie działki, w ilości i rozmiarach odpowiednich do przeznaczenia planowanej inwestycji, może zostać narzucone inwestorowi.

Zasady regulujące gęstość zabudowy i warunki odbudowy zniszczonego budynku, efektywność energetyczną i ekologiczną budynków, dbałość o różnorodność społeczną i funkcjonalną oraz warunki stawiania budynków o przeznaczeniu wypoczynkowym, stanowią ostatnią grupę ogólnych zasad planowania przestrzennego *à minima*, choć ich treść jest tożsama z ogólnymi zasadami.

Zbiór powyższych minimalnych zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego, jednolicie stosowany na terytorium całego kraju, nie uwzględnia specyfiki, potrzeb, potencjału oraz wyzwań, przed jakimi stoją poszczególne obszary kraju, wobec czego znacząco ogranicza swobodę samorządów w kształtowaniu polityki przestrzennej na swoim terenie, stymulując je tym samym do sporządzenia i uchwalenia aktu planistycznego³⁹².

b) Reżim zasad ogólnych planowania i zagospodarowania przestrzennego

W sposób zbliżony do polskiej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁹³, która wyznacza wartości i zasady, jakimi kierować się mają autorzy polityki przestrzennej, francuski prawodawca określił reguły, jakim podlegają w tej dziedzinie działania jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. O ile jednak ogólnikowe ujęcie tych zasad we wspomnianej ustawie wymaga w polskim systemie precyzujących je przepisów szczególnych, aby stanowiły podstawę aktów i decyzji administracyjnych, francuski reżim zasad ogólnych jest bezpośrednio wiążący dla organów planistycznych. Zasady ogólne mają zastosowanie do ogółu działań instytucji publicznych w tej dziedzinie³⁹⁴.

W zgodzie z przyjętym modelem prawodawca promuje integrację procesów decyzyjnych oraz koordynację dokumentów planistycznych, co pozwala osiągnąć większą spójność przestrzenną. W tym celu wprowadził generalny obowiązek harmonizacji założeń i decyzji planistycznych między jednostkami samorządu, z wzajemnym poszanowaniem ich autonomii³⁹⁵.

³⁹¹ Wskazanych przepisami art. L110-1 i L110-2 kodeksu ochrony środowiska (Code de l'environnement).

³⁹² Y. Jégouzo, N. Foulquier, *Dictionnaire du droit de l'urbanisme*, Antony 2019, s. 267.

³⁹³ Art. 1 ust. 2 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r.

³⁹⁴ Art. L101-2 kodeksu urbanistycznego.

³⁹⁵ Tamże, art. L101-1.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju, choć wprowadzone do polskich przepisów obok ładu przestrzennego, jako fundament zasad kształtowania polityki przestrzennej, nie zostało zdefiniowane na tyle precyzyjnie, aby wywieść zeń konkretne obowiązki uczestników procesów planistycznych. We Francji, wymóg dążenia do zrównoważonego rozwoju jest dość szczegółowo opisany: polityka planistyczna ma uwzględniać, ale i godzić ze sobą cele walki ze zmianami klimatycznymi, ochrony bioróżnorodności i zasobów naturalnych, spójności społecznej i solidarności między różnymi obszarami kraju i między pokoleniami, rozwoju istoty ludzkiej oraz rozwoju gospodarczego opartego o metody produkcji i wzorce konsumpcji ekologicznie odpowiedzialne³⁹⁶. Realizację tego wymogu oddaje załącznik do dokumentów planistycznych sporządzany obowiązkowo przez jednostki samorządu terytorialnego, zwany projektem zagospodarowania i zrównoważonego rozwoju³⁹⁷.

Idea zapobiegania „rozlewaniu się” miast i ubożeniu ich centrów skłoniła prawodawcę do uzupełnienia wymogu dążenia do zrównoważonego rozwoju o zasadę równowagi między potrzebami zagospodarowania przestrzeni, ochroną obszarów nieurbanizowanych, ochroną szczególnych kompleksów budynków miejskich i dziedzictwa architektonicznego, potrzebami w dziedzinie mobilności³⁹⁸. Równowaga ta jest osiągnięta poprzez politykę planistyczną dającą pierwszeństwo inwestycjom na terenach już zurbanizowanych oraz dążących do zagęszczania zabudowy. Podobną ideę polski prawodawca zawarł, wprowadzając do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zasady priorytetu zabudowy terenów już zabudowanych oraz wyważania interesów. Jednak, także i w tym przypadku, w odróżnieniu od polskich przepisów, zasadę równowagi konkretyzują obowiązki organów, które, sporządzając akt planistyczny, załączają analizy konsumpcji obszarów przyrodniczych, rolnych i leśnych oraz strategii ograniczenia tej konsumpcji i walki z suburbanizacją³⁹⁹ oraz z postępującym procesem zasklepiania gleby (*artificialisation des sols*)⁴⁰⁰.

Ustawa *SRU*⁴⁰¹ wprowadziła zasadę różnorodności funkcjonalnej i społecznej, którą mają kierować się organy wydające akt planistyczny. Jeśli chodzi o różnorodność funkcjonalną, plan musi brać pod uwagę geograficznie zrównoważone rozmieszczenie zabudowy o przeznaczeniu mieszkalnym, biurowym, handlowo-usługowym,

³⁹⁶ Art. L110-1 kodeksu ochrony środowiska (Code de l'environnement).

³⁹⁷ Projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

³⁹⁸ Ustawa o dostępności lokali mieszkalnych i odnowie urbanistyki z 24 marca 2014 r. (Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, loi ALUR).

³⁹⁹ Art. L151-4 ust. 4 kodeksu urbanistycznego.

⁴⁰⁰ Tamże, art. L151-5.

⁴⁰¹ Ustawa o solidarności i odnowie miast z 13 grudnia 2000 r. (Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, loi SRU).

pozwalające ograniczyć potrzebę korzystania z transportu zmotoryzowanego ogółem, rozwinąć sposoby przemieszczania się alternatywne do indywidualnego transportu samochodowego i poprawić ogólną efektywność energetyczną. Przejawem reguły różnorodności funkcjonalnej jest otwarte określanie przeznaczenia terenów przez miejscowy akt planistyczny – zamiast wskazywać restrykcyjną listę dopuszczonych sposobów użytkowania terenu, akt ma wyłącznie podawać sposoby użytkowania zakazane, pozostałe są dozwolone⁴⁰². Innym przejawem jest możliwość wyznaczania w aktach planistycznych terenów, które mogą zostać zurbanizowane tylko pod warunkiem zapewnienia na nich transportu publicznego⁴⁰³.

Zasada różnorodności społecznej realizuje cel walki z segregacją przestrzenną, która pogłębia nierówności społeczne i z wykluczeniem osób niepełnosprawnych lub o ograniczonej autonomii, na terenach miejskich i wiejskich. Przykładem zastosowania tej zasady jest m.in. obowiązek nałożony na większe gminy, aby prowadzić politykę zagospodarowania przestrzeni w taki sposób, by 25% budynków mieszkalnych na ich obszarze miało charakter mieszkań socjalnych. Lokalne plany zagospodarowania przestrzennego (*PLU*) mogą zastrzegać określone obszary do celów socjalnego budownictwa mieszkaniowego⁴⁰⁴ lub wyznaczać sektory, na których, w razie realizacji inwestycji mieszkaniowych, określony ułamek mieszkań musi mieć charakter socjalny⁴⁰⁵.

Echo powyższej zasady słychać w polskich przepisach, które wskazują sposoby realizowania wymagań ładu przestrzennego, a wśród nich, „lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu”⁴⁰⁶. Wobec braku przepisów nakładających na organy planistyczne obowiązki materializujące te wymagania, trudno ocenić, w jakim stopniu są one realizowane w polskim systemie planistycznym.

Kwestia ochrony środowiska ma rosnące znaczenie i uzupełnia zasadę równowagi. Polityka planistyczna musi uwzględniać racje ochrony zasobów naturalnych, walki z globalnym ociepleniem i ochrony bioróżnorodności⁴⁰⁷. Możliwość wyznaczania w aktach planistycznych obszarów, gdzie dopuszczone są wyłącznie inwestycje budowlane spełniające podwyższone normy efektywności energetycznej

⁴⁰² Art. R151-30 i R151-33 kodeksu urbanistycznego.

⁴⁰³ Tamże, art. L141-14 ust. 2.

⁴⁰⁴ Art. L123-2 b kodeksu urbanistycznego.

⁴⁰⁵ Art. L151-15 kodeksu urbanistycznego.

⁴⁰⁶ Art. 1 ust. 4, 2) Ustawy z dn. 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁴⁰⁷ S. Traoré, *Le droit de l'urbanisme au service de l'environnement*, Journal of Chemical Physics, 2015, 29, 1129.

i środowiskowej⁴⁰⁸, jest przykładem zastosowania tej zasady. Inny stanowi obowiązek uwzględniania treści „regionalnego schematu spójności ekologicznej” (*SRCE*), który wyznacza strefy niezbędne do zachowania bioróżnorodności na określonym obszarze⁴⁰⁹, w planach zagospodarowania przestrzennego. Polskie przepisy planistyczne wskazują co prawda na zasadę ochrony środowiska jako jedno z kryteriów, które organy uwzględniają, prowadząc politykę przestrzenną, niemniej, lakoniczność tego wymogu nie gwarantuje jego skutecznego stosowania.

Zasady dotyczące ochrony zdrowia i bezpieczeństwa publicznego oraz dbałości o estetykę budowli tradycyjnie wpływają na politykę planistyczną samorządów terytorialnych, nakładając na nie obowiązek uwzględnienia ryzyka wystąpienia klęski żywiołowej, szkód górniczych, szkód technologicznych, zanieczyszczenia lub szkód innej natury⁴¹⁰. Lokalne plany zagospodarowania przestrzennego mogą określać wymagania, jakie muszą spełniać tereny pod zabudowę w zakresie infrastruktury drogowej, dostępności mediów, a także narzucać reguły, według jakich mają być budowane podpiwniczenia, aby budowla była bardziej odporna w razie powodzi⁴¹¹. Podobnie, akt planistyczny może, na określonym obszarze, wyznaczać charakterystykę materiałów budowlanych (p. dachówki z łupku), aby zapewnić pewną jednolitość estetyczną budynków. Chociaż polskie przepisy planistyczne nakładają na gminy obowiązek wzięcia pod uwagę wymagań ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia podczas sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁴¹², także i stąd trudno wywieść konkretne obowiązki samorządu, których spełnienie przez akt planistyczny mogłoby być przedmiotem skutecznej kontroli sądowej.

Zasady planowania zagospodarowania przestrzeni na obszarach górskich i wybrzeżu

W dobie decentralizacji, ryzyko, że samorządy terytorialne poświęcą względy ochrony obszarów wrażliwych, jakimi są tereny górskie i wybrzeże, i skupią się na ich waloryzacji poprzez intensywną urbanizację, skłoniło prawodawcę do objęcia tych obszarów nadrzędnymi zasadami, drogą specjalnych ustaw o zagospodarowaniu przestrzennym⁴¹³.

⁴⁰⁸ Art. L141-22 kodeksu urbanistycznego.

⁴⁰⁹ Schéma régional de cohérence écologique (*SRCE*), Art. L131-2, 2° i L131-7 kodeksu urbanistycznego (*Code de l'urbanisme*).

⁴¹⁰ Art. L101-2 5° kodeksu urbanistycznego.

⁴¹¹ Tamże, art. R151-42.

⁴¹² Art. 10 ust. 1, 2) Ustawy z dn. 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁴¹³ *Lois d'aménagement et d'urbanisme (LAU)*: *Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne* (ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym obszarów górskich) oraz *Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 pour l'aménagement et la protection et la mise en valeur du littoral* (ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym wybrzeża).

Do tych nadrzędnych zasad należy „ciągłość zabudowy”⁴¹⁴, która wymaga, aby dokumenty planistyczne dopuszczały nowe projekty budowlane wyłącznie na obszarach zurbanizowanych o odpowiedniej gęstości zabudowy. Na terenach o luźnej zabudowie nowe projekty są zakazane. Zasada ta ma zastosowanie na całym obszarze gminy, a nie tylko w rejonie pasa brzegowego lub w pobliżu wzniesień. Wyjątki obejmują stawianie budowli niezbędnych do prowadzenia działalności rolniczej, leśnej lub hodowli morskiej lub pasterskiej, o ile nie są szkodliwe dla środowiska naturalnego⁴¹⁵. Zmiany przeznaczenia budynków są zakazane.

Inna nadrzędna reguła dotyczy „ograniczonej urbanizacji” i ma zastosowanie na obszarach w pobliżu brzegu. Polega na tym, że wszelkie dopuszczenie zabudowy na tych terenach musi być opisane i uzasadnione w *PLU* (np. działalnością gospodarczą wymagającą dostępu do wody). W strefie 100 metrów od brzegu, licząc od najwyższego stanu wód, plan miejscowy nie może dopuszczać do zabudowy, może natomiast rozszerzyć tę strefę.

Obszary górskie i wybrzeże nie są traktowane przez polskie przepisy planistyczne jako tereny bardziej narażone na niekontrolowaną suburbanizację, choć urbaniści dostrzegają szczególną wrażliwość tych obszarów, których wyższe walory krajobrazowe pociągają za sobą większą podatność na degradację⁴¹⁶. W przeciwieństwie do przepisów francuskich, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podobnie jak ustawa o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁴¹⁷, nie formułują ogólnych zasad planistycznych, które porządkowałyby urbanizację na terenach wrażliwych.

IV.3. Opłaty adiacenckie

Francuski reżim podatków planistycznych oraz opłat adiacenckich reguluje warunki, na jakich adresaci decyzji planistycznych mają uczestniczyć w finansowaniu infrastruktury i obiektów użyteczności publicznej, na które ich inwestycja tworzy zapotrzebowanie. Reżim ten był we Francji przedmiotem wielu reform, ostatnia z nich⁴¹⁸ miała za zadanie uprościć cały system oraz zaprząć go m.in. do realizacji celu oszczędnego gospodarowania przestrzenią i tym samym walki z suburbanizacją.

⁴¹⁴ Art. L121-8 kodeksu urbanistycznego.

⁴¹⁵ Tamże, art. L121-10.

⁴¹⁶ J. Sołtys, *Zagospodarowanie turystyczne obszarów górskich a krajobraz – wybrane problemy*, Czasopismo Techniczne 10, Architektura, 2009, 2-A., 127.

⁴¹⁷ Ustawa z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, Dz. U. 1991 nr 32 poz. 131.

⁴¹⁸ Ustawa nr 2010-1658 z 29 grudnia 2010 zmieniająca ustawę budżetową na 2010 r. (Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010).

Reforma ta uchyliła m.in. przepisy o opłacie infrastrukturalnej (*PVR*)⁴¹⁹, którą ponosili proporcjonalnie właściciele nowouzbrojonych działek gruntowych, w infrastrukturę drogową i przesyłową wybudowaną przez gminę.

Inaczej niż jest to w Polsce, gdzie czynnikiem generującym naliczenie opłaty adiacenckiej jest wzrost wartości nieruchomości w wyniku scalenia lub podziału nieruchomości albo wybudowania ze środków publicznych urządzeń infrastruktury technicznej⁴²⁰, francuskie przepisy⁴²¹ wywodzą zobowiązanie adresata decyzji planistycznej z samego faktu wybudowania infrastruktury, nie uwzględniając wpływu tej inwestycji publicznej na wartość nieruchomości. Tym samym, wysokość opłaty adiacenckiej nie jest we Francji powiązana z kwotą przyrostu wartości nieruchomości, lecz z rzeczywistymi kosztami budowy infrastruktury, jak również stopniem, w jakim wybudowane urządzenia będą służyć adresatowi decyzji planistycznej.

Warto zauważyć, że, w porównaniu do polskiego, francuski reżim danin związanych z realizacją infrastruktury i obiektów użyteczności publicznej, z których część ma charakter podatkowy, a część jest opłatami adiacenckimi, jest bardziej złożony. Pierwsze są wyrazem polityki fiskalnej na szczeblu krajowym, mimo że to samorząd terytorialny je uchwała i wydatkuje ich dochód. Drugie są indywidualnie ustalane przez organy wydające decyzję planistyczną, a ich wysokość ma bezpośredni związek z kosztami budowy infrastruktury i stopniem, w jakim będą służyć adresatowi decyzji.

a) Podatki urbanistyczne

Łudząco podobny z nazwy do obowiązującej w Polsce opłaty planistycznej⁴²², francuski podatek planistyczny *TA*⁴²³ nie dzieli z nią innych cech, a, zważywszy, że faktem generującym obowiązek podatkowy z tytułu *TA* jest wydanie decyzji planistycznej, w zasadzie brak jest w polskim systemie podatkowym odpowiednika *TA*, gdyż za takiowy nie można uważać opłaty skarbowej pobieranej w Polsce za wydanie pozwolenia na budowę, z której zresztą zwolnione jest budownictwo mieszkaniowe⁴²⁴.

Budowa, odbudowa czy rozbudowa istniejących obiektów, jak również montaż wszelkiego rodzaju instalacji lub budowa obiektów zagospodarowania, jeśli podlegają obowiązkowi uzyskania decyzji planistycznej, takiej jak pozwolenie na budowę, pozwolenie na podział terenu na działki budowlane, domniemanie zezwolenia czy zgłoszenie

⁴¹⁹ Participation Voirie et Réseaux (PVR).

⁴²⁰ Art. 144 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. 1997 nr 115 poz. 741.

⁴²¹ Art. L332-6 kodeksu urbanistycznego.

⁴²² Art. 36 ust. 4 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁴²³ *Taxe d'aménagement* (TA), art. L331-6 kodeksu urbanistycznego.

⁴²⁴ Art. 2 ust. 1,2) Ustawy z 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, Dz. U. 225, poz. 1635.

robót budowlanych, rodzą obowiązek zapłaty *TA*. Taka rozszerzona definicja zdarzenia podatkowego obejmuje instalowanie namiotów, pojazdów kempingowych, mobilnych domków oraz innych lekkich instalacji o przeznaczeniu mieszkalnym, basenów, elektrowni wiatrowych o wysokości powyżej 12 m., paneli słonecznych przytwierdzonych do podłoża oraz miejsc parkingowych, jest świadomym zabiegiem prawodawcy służącym za bodziec do oszczędnego gospodarowania przestrzenią⁴²⁵.

TA składa się z dwóch osobnych części, komunalnej i departamentalnej, które są uchwalane niezależnie od siebie, przez właściwe organy. Część komunalna *TA* jest stosowana z mocy prawa przez najbardziej zintegrowane związki gmin (metropolie) oraz gminy, które uchwałyły *PLU*, a przez pozostałe gminy i *EPCI* musi być przyjęta w drodze osobnej uchwały rady gminnej, w momencie wydania certyfikatu planistycznego⁴²⁶, zezwolenia na budowę lub zezwolenia na podział terenu na działki budowlane. Uchwalony podatek stosuje się na całym obszarze gminy lub związku gmin. Gmina lub *EPCI* mogą, w drodze osobnej uchwały, odstąpić od wprowadzenia komunalnej części *TA*, taka decyzja musi jednak obowiązywać przez co najmniej trzy lata. Dochód z tej części podatku jest przeznaczany na wydatki majątkowe gminy. Część departamentalna *TA* jest wprowadzana uchwałą rady departamentu⁴²⁷. Dochód z tej części podatku jest przeznaczany na wydatki bieżące związane z ochroną i waloryzacją obszarów przyrodniczych oraz finansujące organy doradztwa architektonicznego, planistycznego i środowiskowego *CAUE*⁴²⁸.

Opłata od niedostatecznej intensywności zabudowy (*VSD*)⁴²⁹ powstała drogą wspomnianej ustawy nr 2010-1658, która stworzyła ramy normatywne pozwalające gminom i związkom gmin na wprowadzenie podatku miejscowego stymulującego zagęszczanie zabudowy na ich obszarze. O ile polskie przepisy wymagają, by miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określał wskaźnik maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy⁴³⁰, polski prawodawca nie przewidywał żadnego mechanizmu podatkowego odpowiadającego *VSD*. Opłata ta jest nakładana przy okazji zgłaszania każdej inwestycji budowlanej, której intensywność zabudowy jest niższa od minimalnej wartości wskaźnika, określonej stosowną uchwałą rady gminy lub związku gmin⁴³¹. Uchwała nie może być uchylona przed upływem trzech lat od daty podjęcia i musi precyzować obszary obowiązywania

⁴²⁵ Art. L331-13 kodeksu urbanistycznego.

⁴²⁶ *Certificat d'urbanisme*.

⁴²⁷ Conseil départemental lub Zgromadzenie Korsyki (Assemblée de Corse).

⁴²⁸ Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE).

⁴²⁹ Versement pour sous-densité (*VSD*).

⁴³⁰ Art. 15 ust.1 Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁴³¹ Art. L331-38 kodeksu urbanistycznego.

minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy. Obszary te, mogące znajdować się wyłącznie w strefach „U” i „AU” miejscowego planu urbanistycznego, są dodatkowo wyrysowane na dokumencie graficznym dołączonym do *PLU*. Opłata nie jest wymagana, jeśli inwestycja nie może osiągnąć wskaźnika z uwagi na obowiązujące na terenie działki służebności administracyjne.

Ocena skuteczności mechanizmu *VSD*, który istnieje od dekady, okazała się niemiarodajna z uwagi na dość jednoznaczną niechęć samorządów do korzystania z rozwiązań fiskalnych w celu stymulowania zagęszczenia zabudowy. W okresie największej „popularności” *VSD* w 2014 r. obowiązywała ona w 39 gminach i od tego czasu, trwa tendencja spadkowa. Panuje przekonanie, że misję tę powinny pełnić przepisy stanowiące zasady planowania i zagospodarowania przestrzeni, a nie instrumenty polityki fiskalnej.

Należność z tytułu archeologii zapobiegawczej (*RAP*)⁴³² służy finansowaniu terenowych badań archeologicznych zarówno w miejscach, gdzie prefekt wydał zalecenie ich wykonania, jak i badań prospektywnych na pozostałych obszarach. Badania obejmują sondowanie terenu, prowadzenie wykopalisk oraz działania zabezpieczające stanowiska archeologiczne. *RAP* jest wymagana od każdej osoby fizycznej bądź prawnej, zamierzającej realizować prace zagospodarowujące teren w sposób naruszający podglebie, które podlegają obowiązkowi otrzymania zezwolenia planistycznego⁴³³ lub w sposób wymagający wykonania oceny wpływu na środowisko w świetle przepisów kodeksu ochrony środowiska. Podobny mechanizm fiskalny nie istnieje w polskim systemie prawnym.

Ustanowiony już w 1960 r. podatek od budowy lokali o przeznaczeniu biurowym, handlowym lub logistycznym w regionie Ile-de-France (*TCB-IDF*)⁴³⁴ obejmuje nowe inwestycje, jak również odbudowę lub rozbudowę już istniejących, ale także zmianę przeznaczenia obiektów już istniejących na jeden ze wskazanych w nazwie celów, nawet jeśli zmiana nie wymagała wykonania robót adaptacyjnych⁴³⁵. To rozwiązanie fiskalne, wprowadzone wyłącznie w regionie Ile-de-France, ma służyć ograniczeniu zjawiska, z którym regionalna polityka przestrzenna mierzy się od dawna, a polegającego na migracji ośrodków przemysłowych, handlowych, logistycznych i biurowych z Paryża na bliską prowincję, co w konsekwencji wymaga kosztownego dostosowania całej infrastruktury do zwiększonych tą migracją potrzeb.

Ustawa budżetowa na 2021 r. zlikwidowała *VSD*, zastępując ją *TA*, której stawka będzie mogła być zwiększana, jeśli samorząd planuje zrealizować

⁴³² *Redevance d'archéologie préventive (RAP)*.

⁴³³ Art. L524-2 a) kodeksu dziedzictwa (*Code du patrimoine*).

⁴³⁴ *Taxe pour la création de bureaux et commerces en Île-de-France (TCB-IDF)*.

⁴³⁵ Art. R520-2 kodeksu urbanistycznego.

na swoim obszarze prace rekultywujące gleby zasklepione⁴³⁶. Tą samą ustawą, Parlament upoważnił rząd do rekodyfikacji przepisów Ogólnego Kodeksu Podatkowego⁴³⁷ w zakresie TA, TCB-IDF i RAP drogą stosownych rozporządzeń. Prace nad zmianami przepisów są obecnie w toku, podatki urbanistyczne, a w szczególności TA, mają realizować cele stymulowania procesów renaturyzacji gleby oraz zagęszczania zabudowy, dzieląc poszczególne typy zagospodarowania terenu na zagęszczające zabudowę lub prowadzące do zasklepiania gleby. Przykładem takiego rozróżnienia są miejsca postojowe pojazdów mechanicznych: te zintegrowane w budynkach byłyby traktowane jako element procesu zagęszczania zabudowy, zaś te znajdujące się na otwartej przestrzeni – jako przejaw zasklepiania gleby. Te pierwsze miałyby być zwolnione z TA, te drugie podlegałyby podwyższonej stawce podatku urbanistycznego.

b) Opłaty adiacenckie

Jak już wspomniano, francuski system opłat służących partycypacji adresatów decyzji planistycznych w kosztach budowy lub rozbudowy infrastruktury, jest znacząco odmienny od mechanizmu opłaty adiacenckiej obowiązującej w Polsce, zarówno w odniesieniu do faktu generującego naliczenie opłaty, jak i daleko większej złożoności mechanizmu funkcjonującego we Francji.

W odróżnieniu od podatków, opłaty dotyczą konkretnych obiektów infrastruktury, potrzebnych do realizacji inwestycji w tym sensie, że, przynajmniej częściowo, mają one służyć użytkownikom zakończonej inwestycji, a kwota opłaty będąca udziałem w kosztach wykonania infrastruktury, musi być proporcjonalna do stopnia użytkowania tejże. Niektóre z francuskich opłat adiacenckich mają charakter ogólny, inne są zindywidualizowane.

– opłaty ogólne

Od wspomnianej wcześniej reformy z 2010 r.⁴³⁸ obowiązują dwa typy opłat ogólnych: partycypacja w obszarach wspólnego zagospodarowania (ZAC)⁴³⁹ oraz partycypacja w ramach miejskiego projektu partnerskiego (PUP)⁴⁴⁰.

⁴³⁶ Art. 155, Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 (art. 155 ustawy budżetowej na 2021 r. z 29 grudnia 2020 r.).

⁴³⁷ Code général des impôts (CGI).

⁴³⁸ Zob. wyżej, 51.

⁴³⁹ *Zone d'aménagement concerté* (ZAC).

⁴⁴⁰ *Projet urbain partenarial* (PUP).

ZAC jest mechanizmem partnerstwa publiczno-prywatnego, stosowanym przy kompleksowych projektach planistycznych wymagających rozbudowanej i różnorodnej infrastruktury. Tworząc *ZAC*, samorząd terytorialny realizuje samodzielnie lub zleca realizację zagospodarowania przestrzennego, uzbrojenia i wyposażenia w niezbędną infrastrukturę na terenach własnych (sieć wodociągowa, kanalizacyjna, drogi, szkoły, obiekty użytku publicznego, etc.). Tereny te nabywa w całości „deweloper-planista”⁴⁴¹, który dzieli je na działki sprzedawane później prywatnym lub publicznym nabywcom. Umowa między gminą a „deweloperem-planistą” określa kwotę partycypacji w kosztach uzbrojenia i wyposażenia terenu, która musi być proporcjonalna do zakresu, w jakim będą one wykorzystywane przez użytkowników i mieszkańców *ZAC*⁴⁴².

Miejski projekt partnerski (*PUP*) wprowadza możliwość umownego uregulowania między gminą lub *EPCI* a inwestorem prywatnym („deweloperem-planistą” lub deweloperem) kwestii zakresu potrzebnej infrastruktury i wyposażenia terenu, których wykonawcą jest gmina. Strony uzgadniają też w umowie warunki partycypacji inwestora w kosztach, terminy płatności, a nawet okres zwolnienia z *TA* (części komunalnej), który nie może jednak przekroczyć 10 lat⁴⁴³. *PUP* może być zawierane wyłącznie w gminach, które uchwałyły miejscowy plan urbanistyczny i dotyczyć może jedynie zagospodarowania obszarów sklasyfikowanych w *PLU*, w strefach „U” lub „AU”. Zawarte *PUP* załącza się do *PLU*. Umowa ta jest jednak niezależna od decyzji planistycznej, o której wydanie inwestor wnioskuje dopiero po zawarciu *PUP*.

W szeroki zakres infrastruktury i wyposażenia objętego umową wchodzi infrastruktura drogowa (drogi i skrzyżowania dojazdowe, poszerzenie istniejących dróg, ścieżki rowerowe, chodniki), sieci przesyłowe (wodna, kanalizacyjna, energetyczna, stacje oczyszczania ścieków) oraz wyposażenie superstrukturalne (szkoły, obiekty kultury, sportowe, socjalne, etc.). *PUP* może obejmować wyłącznie infrastrukturę i wyposażenie publiczne, które będzie zaspokajać potrzeby przyszłych użytkowników i mieszkańców terenu inwestycji.

Wysokość opłaty adiacenkiej w ramach *PUP* jest przedmiotem porozumienia stron, może pokrywać całość lub część kosztów realizacji infrastruktury i wyposażenia, ale musi być niższa lub proporcjonalna do stopnia, w jakim przyszli użytkownicy będą z nich korzystać. Strony mogą dość swobodnie uzgodnić formę partycypacji, np. w postaci przekazania gminie zabudowanej lub niezabudowanej działki gruntu.

⁴⁴¹ Fr. *aménageur*.

⁴⁴² CAA Marseille, 30 września 2010 r., n° 08MA03516, SNC Les Hauts d’Hyères.

⁴⁴³ Art. L332-11-4 kodeksu urbanistycznego.

– opłaty zindywidualizowane

Zindywidualizowane opłaty adiacenkie są nakładane na inwestorów w sytuacji, gdy gmina lub związek gmin realizuje infrastrukturę i wyposażenie potrzebne użytkownikom i mieszkańcom, a kwestia partycypacji w kosztach nie została uregulowana opłatą ogólną. Prawodawca przewidział dwa takie rozwiązania: partycypacja w szczególnym obiekcie wyposażenia publicznego (PEPE)⁴⁴⁴ oraz opłata za wykonanie infrastruktury własnej (REP)⁴⁴⁵.

Niektóre inwestycje, z uwagi na swój charakter, wymagają wykonania specyficznych obiektów wyposażenia publicznego (np. osobnej oczyszczalni ścieków fabryki, infrastruktury drogowej zapewniającej dojazd do wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, etc.). PEPE może być nałożona na adresatów decyzji planistycznej, którzy zamierzają zbudować obiekt przemysłowy, rolniczy, handlowy lub rzemieślniczy, jeśli jego charakter, rozmiary lub usytuowanie wymaga wybudowania nadzwyczajnej infrastruktury albo wyposażenia publicznego⁴⁴⁶. PEPE nie może dotyczyć ani inwestycji mieszkaniowych, ani biurowych, ani budynków publicznych. Opłata nie może być też wymagana w przypadku, gdy gmina buduje standardowe obiekty infrastruktury i wyposażenia⁴⁴⁷. Kwotę opłaty PEPE określa organ wydający decyzję planistyczną i odpowiada ona kosztowi wykonania obiektów, po odliczeniu subwencji ewentualnie otrzymanej przez gminę na ten poczet.

Gmina może nałożyć opłatę za wykonanie infrastruktury własnej REP na inwestorów indywidualnych, deweloperów budujących osiedle czy „deweloperów-planistów”, która finansuje wszelkie niezbędne roboty uzbrojenia terenu planowanej inwestycji, tj. budynku, osiedla albo terenu zagospodarowanego pod działki budowlane⁴⁴⁸. Roboty, których wykonawcą jest gmina, obejmują budowę dróg, infrastruktury wodociągowej, kanalizacyjnej, kanalizacji deszczowej, instalacji elektroenergetycznej, telekomunikacyjnej i gazowej, a nawet przyłączy, a także miejsc postojowych, terenów użytku publicznego jak place zabaw, tereny zielone, etc.

Aby REP mogła być nałożona, wykonawcą robót musi być gmina i obejmować muszą one wyłącznie tzw. „infrastrukturę własną”, czyli potrzebną i mającą służyć wyłącznie inwestorowi lub docelowym użytkownikom uzbrojonego za opłatą terenu⁴⁴⁹. Te kryteria odróżniają ją od infrastruktury publicznej, która służyć, choćby

⁴⁴⁴ *Participation pour l'équipement public exceptionnel* (PEPE).

⁴⁴⁵ *Réalisation de l'équipement propre* (REP).

⁴⁴⁶ Art. L332-8 kodeksu urbanistycznego.

⁴⁴⁷ Conseil d'Etat, 18 lutego 1976, n° 97155, Ville de Rambouillet.

⁴⁴⁸ Art. L332-6 i L332-15 kodeksu urbanistycznego.

⁴⁴⁹ Conseil d'Etat, 13 lutego 1980, Ville de Chamonix-Mont-Blanc.

w części, ogółowi, jest finansowana przez *TA*, który to podatek jest naliczany niezależnie od *REP*.

IV.4. System aktów planowania przestrzennego oraz ich treść

Jeśli pominąć wspomniane wcześniej specjalne regulacje obejmujące planowanie przestrzenne w rejonach górskich i na wybrzeżu, jak również *RNU*, które stanowią zbiór ogólnych zasad, obowiązujących na całym terytorium kraju czy to bezpośrednio, w razie braku planu, czy też pośrednio, jeśli samorząd terytorialny uchwali plan, można powiedzieć, że nie istnieje obecnie we Francji dokument planistyczny szczebla krajowego, który byłby odpowiednikiem polskiej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju⁴⁵⁰.

Zasada ograniczonej zgodności, która została wprowadzona do porządku prawnego, aby zmniejszyć zobowiązania ciążące na lokalnych aktach planistycznych, wymaga od dokumentu planistycznego zgodności wyłącznie z normą bezpośrednio wyższej rangi. Zastosowanie tej zasady sprawia, że akty planistyczne szczebla regionalnego nie przesądzą bezpośrednio o warunkach zabudowy działek gruntowych, a na szczeblu krajowym tylko przepisy ustaw *LAU* regulujących zagospodarowanie obszarów górskich i wybrzeża są bezpośrednio obowiązujące dla organów wydających decyzje planistyczne. Warunki zabudowy kształtują więc niemal wyłącznie *SCOT* i mapa gminna lub *PLU*.

a) Ogólne akty planistyczne na szczeblu regionalnym

System ogólnych aktów planowania przestrzennego na szczeblu regionalnym nie jest jednolity, oprócz „wytycznych planistycznych”, czyli *DTA*⁴⁵¹, istnieją także plany zagospodarowania pojedynczych regionów, a także „regionalne plany zagospodarowania przestrzennego, zrównoważonego rozwoju i równości terytoriów”, czyli *SRADDET*⁴⁵². Warto zauważyć, że, w odróżnieniu od Polski, gdzie w każdym regionie obowiązuje plan zagospodarowania przestrzennego województwa, we Francji ani *DTA*, ani żadne z pozostałych dokumentów planistycznych tego szczebla, nie zostały wydane jednolicie dla wszystkich regionów⁴⁵³, co tworzy, z pozoru, niespójną mozaikę. Wydaje się ona wynikać z faktu, iż niektóre regiony mają większe

⁴⁵⁰ Art. 83 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁴⁵¹ Directive territoriale d'aménagement (DTA).

⁴⁵² Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

⁴⁵³ Np. z 22 przygotowanych DTA tylko 6 zostało wydanych dekretem.

potrzeby w zakresie uregulowania gospodarki przestrzennej na ich obszarze, a inne mniejsze, a ponadto inicjatywa tworzenia tych aktów, w przypadku *DTADD*, uczestniczenie w ich sporządzaniu, należy do władz regionalnych.

– regionalne wytyczne planistyczne (*DTA*)

Wśród polskich aktów planowania ogólnego brakuje odpowiednika wytycznych *DTA*, które mogą obejmować rejon kilku departamentów⁴⁵⁴, i są wyrazem polityki przestrzennej władz centralnych na szczeblu regionalnym. Wytyczne te wyznaczają cele państwa w zakresie optymalnego doboru lokalizacji zespołów infrastruktury transportowej, obiektów użyteczności publicznej, etc. (p.. linie kolejowe, dworce, lotniska, drogi) oraz w zakresie ochrony obszarów przyrodniczych i krajobrazowych, np. w razie deficytu przestrzeni lub zagrożeń ekologicznych. W tych dwóch dziedzinach treść *DTA* jest szczegółowa, gdyż państwo wykonuje tu swoje kompetencje i może narzucić samorządom swoje projekty zagospodarowania drogą *PIG*⁴⁵⁵, czyli „projektu użyteczności ogólnej”. Ponadto *DTA* mogą formułować ogólne założenia państwa w kwestii zagospodarowania przestrzeni, równowagi między perspektywami rozwoju a niezbędną ochroną poszczególnych obszarów.

W oparciu o zasadę „ograniczonej zgodności”⁴⁵⁶, która wymaga od dokumentu planistycznego zgodności wyłącznie z normą bezpośrednio wyższej rangi, *DTA* są wiążące dla dokumentów planistycznych wydanych na szczeblu lokalnym, czyli *PLU* lub *SCOT*⁴⁵⁷, a w razie ich braku, mapy gminnej. *DTA* precyzuje stosowanie przepisów ustaw specjalnych o zagospodarowaniu przestrzennym obszarów górskich i wybrzeża⁴⁵⁸. Przepisy *DTA* wiążą też decyzje planistyczne. Chociaż *DTA* zostały zastąpione dekadę temu⁴⁵⁹ przez „regionalne wytyczne planistyczne i zrównoważonego rozwoju” *DTADD*⁴⁶⁰, *DTA* dotychczas wprowadzone do porządku prawnego są utrzymane w mocy.

DTADD są sporządzane przez władze centralne, ale nowością jest, że w procesie ich tworzenia uczestniczą samorządy i związki gmin, które mogą zaopiniować

⁴⁵⁴ Np. *DTA* „Ujście Loary” (*Estuaire de la Loire*).

⁴⁵⁵ *Projet d'intérêt général (PIG)* art. L123-9 kodeksu urbanistycznego (*Code de l'urbanisme*).

⁴⁵⁶ *Règle de la compatibilité limitée*.

⁴⁵⁷ *Schéma de cohérence territoriale (SCOT)*, czyli Plan spójności terytorialnej.

⁴⁵⁸ Art. L172-2 kodeksu urbanistycznego.

⁴⁵⁹ *Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement*, loi ENE (Ustawa nr 2010-788 z 12 lipca 2010 o krajowym zaangażowaniu na rzecz środowiska naturalnego).

⁴⁶⁰ *Directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD)*.

projekt aktu. *DTADD* pozwalają władzom centralnym ustalać strategię przestrzenną w znacznie szerszym zakresie: transport publiczny, mieszkalnictwo, rozwój gospodarczy i kulturalny, przestrzeń publiczna, rozwój komunikacji elektronicznej, ochrona obszarów przyrodniczych, rolnych, leśnych, krajobrazowych, poprawa efektywności energetycznej budynków i ograniczenie emisji gazów cieplarnianych. Organ administracji centralnej (prefekt) może, po konsultacji z samorządami terytorialnymi, zakwalifikować jako *PIG* każdy projekt realizujący tę strategię, ale tylko w ciągu 12 lat od daty publikacji *DTADD*. Zakwalifikowane projekty muszą być uwzględniane w dokumentach planistycznych wydawanych przez samorządy terytorialne i związki gmin (*EPCI*).

plany zagospodarowania pojedynczych regionów

Dla poszczególnych regionów, z uwagi na ich specyfikę, prawodawca przewidział osobne przepisy regulujące reżim aktów planowania przestrzennego: dla regionu Ile-de-France (*SDRIF*), regionów zamorskich (*SAR*)⁴⁶¹, Korsyki (*PADDUC*)⁴⁶² oraz plany waloryzacji morza (*SMVM*)⁴⁶³. Z uwagi na współdzielenie kompetencji do sporządzania każdego z tych planów przez władze samorządowe i centralne, jak i charakter aktu administracyjnego *sui generis* (reżim każdego z nich uwzględnia specyfikę regionu, w tym jego autonomię, jak, choćby, w przypadku Korsyki), trudno uznać, że stanowią odpowiednik polskich planów zagospodarowania przestrzennego na szczeblu wojewódzkim. Różnice pomiędzy poszczególnymi aktami są na tyle subtelne, że kategoria ta przedstawiona zostanie na przykładzie *SDRIF* oraz *SMVM*.

Plan zagospodarowania regionu Ile-de-France (*SDRIF*)⁴⁶⁴ jest opracowywany wspólnie przez radę regionu i władze centralne. Po konsultacjach społecznych następuje ocena wpływu na środowisko założeń planu⁴⁶⁵. Wydany uchwałą przez radę regionu plan podlega zatwierdzeniu dekretem Rady Stanu⁴⁶⁶. *SDRIF* ma na celu opanowanie rozwoju miejskiego i demograficznego oraz uporządkowanie zagospodarowania przestrzeni w regionie będącym tradycyjnie pod dużą presją demograficzną, korygując rozwarstwienie społeczne, gospodarcze i przestrzenne, a także chroniąc obszary wiejskie i przyrodnicze, aby zapewnić warunki zrównoważonego rozwoju regionu. W tym celu plan określa przeznaczenie różnych obszarów

⁴⁶¹ Schéma d'aménagement régional de l'outre-mer (*SAR*).

⁴⁶² Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (*PADDUC*).

⁴⁶³ Schéma de mise en valeur de la mer (*SMVM*).

⁴⁶⁴ Schéma directeur de la région Ile-de-France (*SDRIF*).

⁴⁶⁵ Art. R104-4 kodeksu urbanistycznego (Code de l'urbanisme).

⁴⁶⁶ Décret en Conseil d'Etat.

regionu, sposoby ochrony środowiska naturalnego, umiejscowienie dużych zespołów infrastruktury transportowej i obiektów użyteczności publicznej. Wyznacza też lokalizację i kierunek preferowanej urbanizacji, jak i zalecane umiejscowienie działalności przemysłowej, rzemieślniczej, turystycznej, rolnej i leśnej.

Treść *SDRIF* musi być zgodna z zasadami ogólnymi planowania i zagospodarowania przestrzennego, musi też brać pod uwagę służebności użyteczności publicznej oraz *PIG*. Dokumenty planistyczne szczebla lokalnego *SCOT*, a w razie ich braku *PLU* lub mapy gminne, muszą być zgodne z założeniami oraz wytycznymi określonymi przez *SDRIF*. Zgodnie z zasadą ograniczonej zgodności treść *SDRIF* nie wywołuje skutku prawnego dla decyzji planistycznych. Lokalne plany wydane przed uchwaleniem *SDRIF* muszą być dostosowane do jego treści w ciągu 3 lat od jego uchwalenia.

Plan waloryzacji morza (*SMVM*) ma na celu wyznaczyć główne kierunki zagospodarowania, ochrony i waloryzacji wybrzeża oraz strefy przybrzeżnej morza. Składa się z map, załączników oraz raportu, który określa ogólne przeznaczenie poszczególnych obszarów, w szczególności tych przeznaczonych na działalność przemysłową i portową, hodowlę morską oraz działalność wypoczynkową. Raport wyznacza także przeznaczenie wybranych obszarów morskich, precyzując przy okazji, jak wpływa to na przeznaczenie części wybrzeża bezpośrednio do tych obszarów przylegającej. Raport może też wprowadzać ograniczenia na określonych terenach morskich, rzecznych i przylegających do nich obszarach lądowych z uwagi na potrzebę ochrony środowiska morskiego, a w szczególności utrzymania równowagi biotopów.

Tworzenie *SMVM* jest zdecentralizowane: leży w gestii samorządów terytorialnych, związków gmin oraz innych zainteresowanych stron. Istnieje możliwość uchwalenia planu waloryzacji morza jako części planu spójności terytorialnej (*SCOT*), jeśli obejmuje on co najmniej jedną gminę zlokalizowaną na wybrzeżu⁴⁶⁷. *SMVM* musi być zgodny z przepisami ustawy planistycznej „wybrzeże”⁴⁶⁸. Natomiast w kwestiach nieuregulowanych ustawą lokalne akty planistyczne muszą być zgodne z *SMVM*.

Przepisy wspomnianej już ustawy *Climat et Résilience*⁴⁶⁹ nałożyły na organy tworzące plany zagospodarowania poszczególnych regionów w ciągu dwóch lat od wejścia w życie tej ustawy obowiązek wyznaczenia harmonogramu działań, podzielonego na dziesięcioletnie etapy, zmierzających do osiągnięcia zerowego bilansu zasklepiania gleby. *Objetif ZAN* może być rozłożony na różne części terytorium regionu⁴⁷⁰.

⁴⁶⁷ Art. L141-24 kodeksu urbanistycznego (Code de l'urbanisme).

⁴⁶⁸ Ustawa o zagospodarowaniu, waloryzacji i ochronie wybrzeża z 3 stycznia 1986 r. (Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 pour l'aménagement et la protection et la mise en valeur du littoral).

⁴⁶⁹ Zob. wyżej, n° 371.

⁴⁷⁰ Art. L123-1 kodeksu urbanistycznego.

- Regionalny Plan Zagospodarowania Przestrzennego, Zrównoważonego Rozwoju i Równości Terytoriów (*SRADDET*)

Narzędzie planistyczne o charakterze ogólnym gwarantujące spójność działań planistycznych w skali regionu, *SRADDET*⁴⁷¹ jest sporządzany i uchwalany na okres pięciu lat przez rady regionów⁴⁷² i aprobowany przez władze centralne rozporządzeniem prefekta⁴⁷³. Kontrola prefekta jest jednak ograniczona do sprawdzenia, czy treść aktu jest zgodna z obowiązującymi przepisami. W wielu regionach Francji trwają obecnie prace nad projektem takiego planu⁴⁷⁴.

SRADDET określa założenia średnio – i długoterminowe w dziedzinie mieszkalnictwa, lokalizacji urządzeń infrastruktury oraz obiektów użyteczności publicznej o znaczeniu regionalnym, oszczędnego gospodarowania przestrzenią, ograniczenia izolacji terenów wiejskich, równowagi i równości różnych obszarów regionu, rozwoju transportu, optymalnego wykorzystywania energii, walki ze zmianami klimatycznymi, zanieczyszczeniem powietrza, ochrony oraz odbudowy bioróżnorodności, zarządzania utylizacją odpadów. O charakterze ogólnym tego aktu świadczy możliwość uzupełnienia jego treści o założenia w innych dziedzinach, o ile należą one do kompetencji wyłącznych regionu (na przykład, może on wydać sektorowy dokument planistyczny w ramach planu regionalnego)⁴⁷⁵. Oprócz założeń, *SRADDET* wskazuje zasady, według których realizowane mają być założenia w poszczególnych dziedzinach. Zasady mogą być odmienne dla różnych obszarów regionu, nie mogą jednak stać w sprzeczności z kompetencjami państwa lub innych samorządów terytorialnych, ani naruszać zasady dyscypliny finansów publicznych.

SRADDET wydaje się więc odpowiednikiem, w zakresie założeń planistycznych, polskiej strategii rozwoju województwa⁴⁷⁶, zaś w zakresie zasad planu zagospodarowania przestrzennego województwa, którego przygotowanie i uchwalenie również leży w gestii organów samorządu (sejmiku) województwa⁴⁷⁷.

Treść *SRADDET* musi być zgodna ze wspomnianymi już zasadami ogólnymi planowania i zagospodarowania przestrzennego, musi też brać pod uwagę służebności użyteczności publicznej, *PIG*. Dokumenty planistyczne szczebla

⁴⁷¹ Ustawa z 7 sierpnia 2015 r. o nowej organizacji terytorialnej Republiki (Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation territoriale de la République, loi NOTRe).

⁴⁷² Conseil régional.

⁴⁷³ Za wyjątkiem regionów zamorskich oraz Ile-de-France, gdzie obowiązują osobne akty planistyczne.

⁴⁷⁴ Np. *SRADDET* dla regionu Bretanii został zatwierdzony 16 marca 2021 r.

⁴⁷⁵ Np. „regionalny plan spójności ekologicznej” (Schéma régional de cohérence écologique).

⁴⁷⁶ Art. 11 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 2019 poz. 512, 1571, 1815.

⁴⁷⁷ Art. 38 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

lokalnego *SCOT*, a w razie ich braku, *PLU* lub mapy gminne⁴⁷⁸ muszą być zgodne z założeniami oraz zasadami określonymi przez *SRADDET*. Lokalne plany podjęte przed jego uchwaleniem muszą być dostosowane do jego treści przy okazji następnego przeglądu ich postanowień. Chociaż polska ustawa planistyczna stanowi wymóg zgodności treści planu zagospodarowania przestrzennego województwa z aktem wyższego szczebla (tj. średniookresową strategią rozwoju kraju)⁴⁷⁹, trudno wywieść szczegółowy zakres tego obowiązku z tak lakonicznie sformułowanego przepisu.

*SRADDET*⁴⁸⁰ musi zawierać zbiór załączników: ocenę wpływu założeń planu na środowisko, ocenę jakości prewencji i zarządzania utylizacją odpadów, diagnozę ekologiczną obszarów regionu, prezentację ciągów przyrodniczych, które mają wchodzić w skład rezerwy ekosystemów w regionie, plan działań strategicznych oraz kartografię regionu.

Wprowadzony przez ustawę *Climat et Résilience*⁴⁸¹ obowiązek wyznaczenia harmonogramu działań, podzielonego na dziesięcioletnie etapy, zmierzających do osiągnięcia zerowego bilansu zasklepiania gleby (*objectif ZAN*) obejmuje także *SRADDET*. Jeśli regionalne akty planistyczne nie określą tego harmonogramu w wyznaczonym terminie, to lokalne wytyczne planistyczne takie jak *SCOT*, *PLU* lub mapy gminne będą musiały określić działania w celu zmniejszenia w ciągu dziesięciu lat o połowę konsumpcji obszarów przyrodniczych, rolniczych i leśnych w porównaniu z rzeczywistą konsumpcją tych obszarów obserwowaną w ciągu ostatnich dziesięciu lat.

b) Lokalne ogólne wytyczne planistyczne

Decentralizacja sprawiła, że gminy we Francji otrzymały swobodę tworzenia planów zagospodarowania swojego obszaru, wybierając między mapą gminną a miejscowym planem urbanistycznym (*PLU*). Poza tym, wobec wspólnych wyzwań, gminy starają się wpisać swoje projekty zagospodarowania przestrzeni w szerszą strategię, co umożliwia im przepisy o planach spójności terytorialnej (*SCOT*). Polskie przepisy nie przewidują, na chwilę obecną, dokumentów służących realizacji spójnej polityki planistycznej na poziomie samorządowym.

⁴⁷⁸ *Carte communale*.

⁴⁷⁹ Art. 41 ust. 7 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁴⁸⁰ Art. L i R 4251-1 i następne kodeksu ogólnego samorządów terytorialnych (*Code général des collectivités territoriales*).

⁴⁸¹ Zob. wyżej, n° 371.

– mapa gminna

Nieobecna w polskim systemie, będąca uproszczoną postacią planu miejscowego, mapa gminna stanowi akt planistyczny stosowany w jednostkach samorządu, gdzie nie ma potrzeby sporządzania wymagającego sporych nakładów *PLU*. Opracowane przez gminy lub związki gmin (*EPCI*), w porozumieniu z władzami departamentu i regionu, mapy wskazują obszary, gdzie dopuszczona jest nowa zabudowa i te, gdzie jest ona zakazana. Rozbudowa, renowacja, zmiana przeznaczenia czy stawianie budynków rolniczych są zazwyczaj dopuszczone. Treść mapy gminnej jest zbyt wąska, aby szczegółowo określić zasady planistyczne, jednak na jej podstawie samorząd może wydawać decyzje planistyczne.

Uchwalenie mapy pozwala uniknąć obowiązku stosowania minimalnych zasad planowania, w tym, restrykcyjnej dla polityki gminnej, reguły ograniczonej zdolności do celów budowlanych⁴⁸². Decyzje planistyczne muszą jednak być wydawane zgodnie z przepisami *RNU* i planem spójności terytorialnej *SCOT* oraz aktami specjalistycznymi, jak plan mobilności miejskiej *PDU* i miejscowy plan mieszkaniowy *PLH*⁴⁸³. Na treść mapy gminnej składa się sprawozdanie wprowadzające wraz z dokumentami graficznymi, dokument precyzujący zasady wdrożenia przepisów *RNU* na terenie gminy oraz załączniki.

Sprawozdanie wprowadzające opisuje i uzasadnia podział obszaru gminy na tereny przeznaczone pod zabudowę i na pozostałe, na których stawianie budynków lub budowli jest wykluczone. Treść sprawozdania uzupełniają dokumenty graficzne przedstawiające w czytelny sposób ten podział. Ustawa *Climat et Résilience*⁴⁸⁴ wprowadziła wymóg uzasadnienia dopuszczenia przez mapę gminną zabudowy na nowym obszarze gminy saturacją obszarów zurbanizowanych, w tym pustostanów oraz nieużytków o zasklepionej glebie, które można poddać renaturyzacji⁴⁸⁵.

Na terenach, gdzie obowiązuje zakaz budowy, jest jednak dopuszczona adaptacja, zmiana przeznaczenia oraz rozbudowa istniejących obiektów, stawianie obiektów użytku publicznego, a także obiektów niezbędnych do produkcji rolnej lub leśnej, do obróbki, składowania i sprzedaży produktów rolnych, do waloryzacji zasobów przyrodniczych, do przechowywania i serwisowania sprzętu rolniczego należącego do spółdzielni.

Zasady wdrożenia przepisów *RNU*, które stanowią część mapy gminnej, określają m.in., w jaki sposób zostanie zachowana harmonia estetyczna zabudowy

⁴⁸² Art. L111-1-2 kodeksu urbanistycznego.

⁴⁸³ Tamże, art. L131-4.

⁴⁸⁴ Zob. wyżej, n° 371.

⁴⁸⁵ Art. L161-3 kodeksu urbanistycznego.

(szczegółowe wymogi dotyczące wyglądu dachów, kolorystyki ścian, użytych materiałów, etc.) na terenie gminy. Zasady precyzują też, w jakich przypadkach gmina może nie wydać zezwolenia na budowę na terenach, gdzie obowiązuje zakaz budowy, choć inwestycja spełnia warunki dopuszczenia w świetle art. L161-4 kodeksu urbanistycznego (np. kiedy inwestycja uczestniczy w procesie suburbanizacji).

Głównym załącznikiem do mapy gminnej jest opis i umiejscowienie służebności użytku publicznego mających wpływ na użytkowanie gruntu, w razie braku opisu, służebności te nie wywołują skutku prawnego.

O ile skromna zawartość tego aktu upodabnia mapę gminną do polskiego miejscowego planu zagospodarowania przestrzeni, który najczęściej składa się z dokumentu graficznego oraz uzasadnienia, to raczej *PLU* powinien być postrzegany jako francuski odpowiednik zbioru dwóch dokumentów planistycznych: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz, wspomnianego już, miejscowego planu.

– miejscowy plan urbanistyczny *PLU*

PLU wyznacza szczegółowe zasady zagospodarowania przestrzeni na poszczególnych obszarach gminy lub związku gmin (*EPCI*) oraz definiuje politykę planistyczną na szczeblu lokalnym, stanowiąc punkt odniesienia dla organów wydających decyzje planistyczne⁴⁸⁶. Zastępując stosowane wcześniej *plans d'occupation des sols*, *PLU* miał uprościć system planowania oraz treść samego aktu. Jego uchwalenie nadal wymaga jednak dużych nakładów, co dodatkowo stymuluje gminy do łączenia się w *EPCI*. Przepisy precyzują minimalną zawartość planu miejscowego⁴⁸⁷, na którą muszą składać się co najmniej: sprawozdanie wprowadzające, projekt zagospodarowania przestrzennego i zrównoważonego rozwoju (*PADD*)⁴⁸⁸, wytyczne planistyczne i programowe (*OAP*), rozporządzenie oraz załączniki.

Choć *PLU* określa warunki zabudowy na obszarze gminy lub związku gmin, poszczególne dokumenty składające się na miejscowy plan wywołują skutek prawny w różnym zakresie. Projekt inwestycji musi być bezwzględnie zgodny z treścią rozporządzenia i dokumentów graficznych oraz uwzględniać wytyczne planistyczne i programowe (*OAP*)⁴⁸⁹. Sprawozdanie wprowadzające, projekt zagospodarowania przestrzennego i zrównoważonego rozwoju (*PADD*) oraz załączniki

⁴⁸⁶ Tamże, art. R151-1 i nast.

⁴⁸⁷ Art. L151-2 kodeksu urbanistycznego (Code de l'urbanisme).

⁴⁸⁸ Projet d'aménagement et de développement durable (*PADD*).

⁴⁸⁹ Art. L152-1 kodeksu urbanistycznego (Code de l'urbanisme).

nie obowiązują inwestorów, za wyjątkiem załączników wyznaczających służebności użytku publicznego.

Sprawozdanie wprowadzające obejmuje diagnozę całego obszaru objętego *PLU* pod względem prognozowanych zmian gospodarczych i demograficznych oraz potrzeb w zakresie rozwoju, zagospodarowania przestrzeni, ochrony środowiska, zrównoważonego zaspokajania potrzeb socjalnych – mieszkaniowych, transportowych, handlowych, usługowych. W oparciu o wnioski płynące z diagnozy, gmina uzasadnia treść *PADD*, *OAP*⁴⁹⁰ i rozporządzenia. Sprawozdanie zawiera też często ocenę wpływu na środowisko⁴⁹¹.

PADD definiuje ogólne kierunki polityki lokalnej w zakresie zagospodarowania przestrzeni, rozwoju infrastruktury, ochrony obszarów przyrodniczych, rolnych, leśnych, ochrony bądź odbudowy „połączeń ekologicznych”. *PADD* musi też określać założenia dotyczące transportu i przemieszczania się populacji, mieszkalnictwa, sieci przesyłowej energii, rozwoju komunikacji cyfrowej, dostępności placówek handlowych, usługowych i rozrywkowych oraz rozwoju gospodarczego. Od niedawna *PADD* wyznacza określone ilościowo cele ograniczenia konsumpcji przestrzeni i walki tak z suburbanizacją⁴⁹², jak i z procesem zasklepienia gleby⁴⁹³. Ponadto *PADD* może przeznaczać pod urbanizację obszary przyrodnicze, rolnicze lub leśne tylko w sytuacji, gdy wykonane studium zagęszczenia zabudowy na terenach już zurbanizowanych wykaże, że kres możliwości zabudowy na tych terenach został osiągnięty. Aby to wykazać, studium musi uwzględnić możliwość efektywnego wykorzystania przestrzeni zurbanizowanej, w tym pustostanów i nieużytków o zasklepionej glebie, które można poddać renaturyzacji⁴⁹⁴.

Wytyczne planistyczne i programowe (*OAP*) zawierają szczegółowe postanowienia dotyczące zagospodarowania przestrzeni, np. określają działania, jakie należy podjąć w celu waloryzacji środowiska naturalnego, krajobrazu, dziedzictwa kulturowego, promowania odnowy zabudowy miejskiej i jej zagęszczania, walki z zagrożeniami sanitarnymi oraz w celu stymulowania rozwoju gminy. *OAP* mogą stawiać warunki co do przeznaczenia planowanych inwestycji, tak aby zapewnić różnorodność funkcjonalną na wybranych obszarach. *OAP* mogą zawierać kalendarz uzbrojenia i dopuszczenia do zabudowy na terenach zaklasyfikowanych do tego

⁴⁹⁰ Orientations d'aménagement et de programmation (*OAP*): Wytyczne planistyczne i programowe.

⁴⁹¹ Implementacja dyrektywy n° 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko.

⁴⁹² Ustawa ALUR z 24 marca 2014 r., zob. wyżej n° 31.

⁴⁹³ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (Ustawa z 22 sierpnia 2021 r. o walce z rozregulowaniem klimatu oraz o zwiększaniu odporności na jego skutki), zwana ustawą Climat et Résilience.

⁴⁹⁴ Art. L151-5 kodeksu urbanistycznego.

celu. Ponadto, w wybranych sektorach, oznaczonych na dokumentach graficznych rozporządzenia, wytyczne mogą określać warunki szczególne zagospodarowania z uwagi na ich walory historyczne, architektoniczne, krajobrazowe lub przyrodnicze. Na terenach górskich *OAP* wyznaczają umiejscowienie, charakter, pojemność turystyczną i wyposażenie nowych obiektów turystycznych⁴⁹⁵.

Choć wniosek o wydanie decyzji planistycznej musi także uwzględniać treść wytycznych planistycznych i programowych (*OAP*), orzecznictwo postrzega ten wymóg znacznie mniej rygorystycznie. Wytyczne zawierają szczegółowe postanowienia dotyczące zagospodarowania przestrzeni, np. określają działania, jakie należy podjąć w celu waloryzacji środowiska naturalnego, krajobrazu, dziedzictwa kulturowego, promowania odnowy zabudowy miejskiej i jej zagęszczania, walki z zagrożeniami sanitarnymi oraz w celu stymulowania rozwoju gminy.

Rozporządzenie składa się z dokumentów graficznych, przedstawiających obszar gminy podzielony na strefy o określonych zasadach zagospodarowania i ograniczeniach rozwoju wynikających np. ze służebności, a także zawiera dokumenty tekstowe. Podział wyróżnia strefy, których zabudowa jest dozwolona oraz te, na których jest zakazana.

- „U” – odnoszą się do obszarów już zurbanizowanych oraz do terenów sąsiadujących, gdzie uzbrojenie i infrastruktura publiczna są dostępne i wydolne dla potrzeb nowych projektów.
- „AU” – obejmują obszary do przyszłego zagospodarowania, wg kalendarza w *OAP*, często nieuzbrojone, znajdują się na skraju stref „U”, warunki zabudowy nie wymuszają tu nawiązań do już istniejącej. Jeśli infrastruktura i przyłącza są dostępne na ich skraju i wydolne dla potrzeb nowych projektów, jest to strefa AU1.
- „2AU” to tereny przewidziane do przyszłej urbanizacji, ale pozbawione dostępu do przyłączy i infrastruktury. Ponieważ gminy miały skłonność do tworzenia rozległych stref tej kategorii jako zasobów pod przyszłość, ale niezdefiniowane w *PLU* projekty, co stało w sprzeczności z zasadą oszczędnego gospodarowania przestrzenią, ustawa *ALUR* wprowadziła nakaz przejścia przez proces przeglądu *PLU*, jeśli strefa 2AU pozostała niezagospodarowana przez okres dłuższy niż 9 lat od chwili wydania *PLU*.
- „A” – obejmuje grunty rolne oraz tereny bogate w złoża minerałów. Z zasady wznoszenie na nich budynków jest zakazane. Dopuszczone jest tam stawianie obiektów niezbędnych do produkcji rolnej lub obiektów i urządzeń użyteczności

⁴⁹⁵ *Unités touristiques nouvelles* (UTN).

- publicznej. Warunkowo dopuszczona może być rozbudowa lub zmiana przeznaczenia budowli, o ile nie wyklucza to produkcji rolnej lub leśnej.
- „N” – obejmuje tereny przyrodnicze i leśne, ale też miejsca szczególne z uwagi na ich walory historyczne, ekologiczne lub krajobrazowe. Stosuje się do nich podobne zasady i wyjątki, jak dla stref „A”.
 - „EBC” – obejmuje obszary leśne lub parkowe poddane szczególnej ochronie, niezależnie od ich umiejscowienia w pobliżu stref zurbanizowanych, mogą obejmować pojedyncze drzewa lub krzewy. Jakakolwiek zabudowa lub zmiana przeznaczenia obiektów już istniejących w tej strefie, jest zakazana.

Dokumenty tekstowe rozporządzenia definiują przeznaczenie budynków, sposoby użytkowania gruntów oraz charakter dopuszczonej działalności w poszczególnych strefach. Określają też charakterystykę budowli pod względem objętości (powierzchnia i wysokość), umiejscowienia względem infrastruktury (np. drogowej), jakości estetycznej, architektonicznej, krajobrazowej oraz z punktu widzenia ochrony środowiska. Rozporządzenie może też określać minimalne parametry efektywności energetycznej i ekologicznej, jakie muszą spełniać projekty budynków, a nawet narzucać obowiązek uwzględnienia w projektach montażu instalacji do produkcji energii odnawialnej⁴⁹⁶. Rozporządzenie może także narzucać obowiązek wybudowania miejsc postojowych na terenie działki, w odpowiedniej liczbie i rozmiarach⁴⁹⁷. Ustawa Climat et Résilience wprowadziła w gminach liczących co najmniej 50 tys. mieszkańców obowiązek określenia, przez rozporządzenie, minimalnej powierzchni niepodlegającej zasklepieniu lub przeznaczonej wyłącznie do ekozabudowy⁴⁹⁸.

Jeśli chodzi o dostęp do infrastruktury, usług i sieci przesyłowych, rozporządzenie wyznacza warunki, jakie muszą spełniać poszczególne obszary w zakresie dostępu do dróg publicznych lub prywatnych pod kątem bezpieczeństwa i zdrowia publicznego (np. dostęp służb ochrony przeciwpożarowej, odbiór odpadów, etc.), dostępu do sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, elektrycznych, telekomunikacyjnych.

Do *PLU* obowiązkowo dołączane są załączniki, m.in. dokumenty graficzne wyznaczające strefy, na których obowiązuje prawo pierwokupu, strefy objęte zezwoleniem na rozbiórkę, miejscowe rozporządzenie o reklamie⁴⁹⁹, dokument graficzny

⁴⁹⁶ Tamże, art. L151-21.

⁴⁹⁷ Tamże, art. L151-30.

⁴⁹⁸ Art. L151-22 kodeksu urbanistycznego.

⁴⁹⁹ Règlement local de publicité.

wyznaczający sektory, gdzie obowiązują poszczególne stawki *TA*⁵⁰⁰, inny dokument przedstawiający sektory, gdzie obowiązuje minimalna gęstość zabudowy.

Zebrane w powyższych dokumentach warunki zabudowy pozwalają dość szczegółowo obliczyć koszty zabudowy wybranej działki. Jeśli chodzi o koszty budowy infrastruktury publicznej, inwestor może wystąpić do gminy o wydanie certyfikatu planistycznego, w którym, oprócz warunków zabudowy, muszą być ujęte podatki planistyczne oraz opłaty adiacenckie, jakie inwestor miałby ponieść⁵⁰¹. W okresie jego ważności, która wynosi 18 miesięcy od daty wydania, treść certyfikatu wiąże gminę.

Uchwalony *PLU*, podobnie jak polski miejscowy plan zagospodarowania przestrzeni, stanowi akt prawa powszechnie obowiązującego, jednakże niektóre dokumenty, wchodzące w skład *PLU*, jak np. *PADD* i sprawozdanie, są aktami prawa wewnętrznego⁵⁰². Pod tym względem można uznać, że odpowiadają one polskiemu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, tym bardziej, że podobieństwa są głębsze: zarówno *PADD*, jak i sprawozdanie mają charakter dokumentów strategicznych *PLU*⁵⁰³.

Zgodnie z zasadą ograniczonej zgodności, treść *PLU* musi być zgodna z postanowieniami aktu planistycznego bezpośrednio wyższego rzędu, czyli *SCOT*, a jeśli obszar gminy lub związku gmin nie jest objęty planem spójności terytorialnej, musi być zgodna z aktami planistycznymi na szczeblu regionalnym. W Polsce treść planu miejscowego nie może naruszać postanowień studium⁵⁰⁴, które musi być zgodne z aktem planistycznym szczebla wojewódzkiego⁵⁰⁵.

Trudno jednak uznać, że obowiązujący w Polsce wymóg zgodności planów lokalnych z planami wyższego szczebla, zapewnia spójność systemu aktów planowania przestrzennego, tym bardziej, że, jak wcześniej wspomniano, decyzje lokalizacyjne, jak i specjalistyczne akty planistyczne, nie są w Polsce podporządkowane przepisom zawartym w planach lokalnych. Kontrastuje to wyraźnie z hierarchią źródeł prawa we francuskim systemie, gdzie uchwalony i ogłoszony *PLU* jest wiążący dla osób fizycznych i prawnych, w tym organów administracji, która nie może wydać decyzji planistycznej stojącej w sprzeczności z treścią *PLU*⁵⁰⁶. Nie oznacza to, że władze centralne są pozbawione we Francji narzędzi planowania

⁵⁰⁰ *Taxe d'aménagement*.

⁵⁰¹ Art. L330-20 kodeksu urbanistycznego.

⁵⁰² S. Hercé, *Le PLU(i). Régime juridique, élaboration, évolution, contentieux*, Antony 2017, 272.

⁵⁰³ Tamże, s. 97.

⁵⁰⁴ Art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁵⁰⁵ Zob. wyżej, art. 11 ust. 5.

⁵⁰⁶ Art. L152-1 kodeksu urbanistycznego (Code de l'urbanisme).

„interwencyjnego” (np. drogą wspomnianych już projektów użyteczności ogólnej *PIG*), jednakże gmina lub *EPCI* może wyrazić sprzeciw wobec projektu władz centralnych i nie uwzględnić założonego *PIG* w uchwalonym *PLU*. W takiej sytuacji, prefekt musi przygotować adaptację treści *PLU*, tak aby jego treść uwzględniała *PIG*, przestrzegając jednak procedury, która wymaga współpracy władz centralnych z samorządowymi⁵⁰⁷.

– plan spójności terytorialnej *SCOT*

SCOT stanowi akt planistyczny dla obszaru wielu gmin o szczególnych uwarunkowaniach urbanistycznych, na przykład konurbacji, a jego zadaniem jest łączyć w spójną całość miejscowe plany zagospodarowania wraz z planami sektorowymi dotyczącymi komunikacji, mieszkalnictwa, rozwoju inwestycji handlowo-usługowych, etc. *SCOT* „przekłada” na poziomie lokalnym założenia, cele i zasady wprowadzone aktami planistycznymi szczebla regionalnego, przez co to jego treść wiąże bezpośrednio władze gminy uchwalające *PLU*. Po wprowadzeniu planu spójności nie ma wymogu zgodności *PLU* lub mapy gminnej uchwalonych na obszarze obowiązywania *SCOT* z aktami planistycznymi szczebla regionalnego.

Chociaż opracowanie *SCOT* nie jest obowiązkowe, oddolna potrzeba prowadzenia spójnej polityki planistycznej na szczeblu ponadlokalnym sprawiła, że na niemal całym obszarze Francji zostały opracowane plany spójności terytorialnej (95% populacji i 85% gmin jest nimi objętych)⁵⁰⁸. Podobny akt jest nieobecny w polskim systemie, który na tę chwilę zdaje się nie uwzględniać (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pomija ten aspekt) i nie realizować w sposób konkretny potrzeb spójnej polityki planistycznej.

Podobnie jak w przypadku *PLU*, przepisy⁵⁰⁹ wymagają, aby *SCOT* zawierał *a minima* następujące dokumenty: sprawozdanie wprowadzające, projekt zagospodarowania przestrzennego i zrównoważonego rozwoju (*PADD*), wytyczne celowe (*DOO*) oraz dokumenty graficzne.

Sprawozdanie wprowadzające zawiera informację i uzasadnienie kierunków zagospodarowania ujętych w *PADD* i *DOO*, opierając się na diagnozie całego obszaru, która głównie koncentruje się na potrzebach w dziedzinie rolnictwa, ochrony środowiska i bioróżnorodności. Realizując nadrzędne cele oszczędnego

⁵⁰⁷ Tamże, art. L153-51 i nast.

⁵⁰⁸ Dane z lipca 2019 r.: <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/le-scot-un-projet-strategique-partage-pour-le-developpement-de-lamenagement-dun-territoire>.

⁵⁰⁹ Art. L142-2 kodeksu urbanistycznego.

gospodarowania gruntem oraz walki z suburbanizacją⁵¹⁰, sprawozdanie zawiera też analizę konsumpcji obszarów przyrodniczych, rolnych i leśnych w okresie 10 lat poprzedzających wydanie *SCOT* oraz uzasadnia cele ilościowe ograniczenia tej konsumpcji nakreślone szczegółowo w *DOO*. Sprawozdanie zawiera ocenę wpływu na środowisko⁵¹¹. Ponadto wyznacza obszary, na których *PLU* muszą zawierać studium możliwości wprowadzenia zagęszczonej zabudowy, i opisuje metody zapewnienia zgodności *SCOT* z aktami planistycznymi wyższego szczebla.

PADD definiuje cele i kierunki lokalnej polityki na obszarze obowiązywania *SCOT*, w zakresie zagospodarowania przestrzeni, mieszkalnictwa, transportu, lokalizacji obiektów handlowych i usługowych, rozwoju gospodarczego, turystyki i kultury, rozbudowy infrastruktury, a także w zakresie przemieszczania się populacji. Ten ostatni cel musi być określony jakościowo, wedle kryterium czasu podróży⁵¹². Ponadto, *PADD* wyznacza konkretne cele w kwestii ochrony i waloryzacji obszarów przyrodniczych, rolnych i leśnych, zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi oraz walki z suburbanizacją.

Wytyczne celowe (*DOO*)⁵¹³ stanowią swego rodzaju część wykonawczą poprzedniego dokumentu i wskazują, poprzez postanowienia nakazowe, sposób realizacji każdego z celów zawartych w *PADD*.

DOO określa kierunki zagospodarowania przestrzeni, z zachowaniem równowagi pomiędzy obszarami urbanizowanymi, tymi przeznaczonymi do urbanizacji oraz obszarami wiejskimi, rolniczymi, przyrodniczymi i leśnymi. *DOO* wyznacza też warunki, na jakich dopuszczony jest ograniczony rozwój urbanistyczny i zasady restrukturyzacji obszarów już zurbanizowanych, rewitalizacji centrów miast i wsi, waloryzacji krajobrazów oraz wjazdów do miast, zasady zapobiegania zagrożeniom, a także warunki zapewniające zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, z uwzględnieniem potrzeb mieszkaniowych, działalności gospodarczej i rzemieślniczej, ochrony obszarów przyrodniczych, rolnych i leśnych⁵¹⁴. *DOO* może narzucić obowiązki warunkujące dopuszczenie urbanizacji na nowym obszarze: wykonanie oceny wpływu na środowisko, uprzednia konsumpcja wszystkich terenów znajdujących się na obszarze już zurbanizowanym i dysponującym przyłączami i infrastrukturą, wykonanie oceny możliwości zagęszczenia zabudowy na obszarze już zurbanizowanym⁵¹⁵.

⁵¹⁰ Ustawa „Grenelle 2” z 12 lipca 2010 r. (loi ENE).

⁵¹¹ Implementacja dyrektywy n° 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko.

⁵¹² Art. L141-4 kodeksu urbanistycznego.

⁵¹³ Document d'orientations et d'objectifs (*DOO*).

⁵¹⁴ Art. L141-5 kodeksu urbanistycznego.

⁵¹⁵ Tamże, art. L141-9.

DOO musi wyznaczać cele ilościowe, odpowiednio dla każdego obszaru geograficznego, zapewniające oszczędne gospodarowanie przestrzeni i skuteczną walkę z procesem suburbanizacji. Cele te muszą być uzasadnione w treści sprawozdania wprowadzającego. Aby zapewnić realizację tych celów, *DOO*, na wyznaczonych obszarach odznaczających się dostępnością połączeń komunikacyjnych, infrastruktury i przyłączy oraz brakiem zagrożeń dla środowiska naturalnego, może wyznaczyć współczynnik zagęszczenia zabudowy, poniżej którego lokalny plan urbanistyczny *PLU* nie może określać maksymalnej gęstości zabudowy. *DOO* może też, w uzasadnionych przypadkach, wyznaczać obszary, na których *PLU* muszą narzucić minimalną gęstość zabudowy⁵¹⁶.

Realizując cele ochrony środowiska, *DOO* musi wyznaczyć obszary przyrodnicze, rolne, leśne lub miejskie podlegające ochronie, a także określić działania ochronne na tych obszarach, zapewniające podtrzymanie istniejącej bioróżnorodności lub odtworzenie ciągów przyrodniczych⁵¹⁷.

DOO formułuje także cele i zasady polityki mieszkaniowej pod kątem różnorodności społecznej, biorąc pod uwagę zmiany demograficzne i gospodarcze oraz planowany rozwój sieci przyłączy i połączeń komunikacyjnych. *DOO* precyzuje cele ilościowe podaży nowych lokali w poszczególnych gminach lub *EPCI* oraz cele polityki odnowy i rewitalizacji lokali publicznych i prywatnych już istniejących⁵¹⁸.

W dziedzinie transportu i przemieszczania się populacji, *DOO* wyznacza główne projekty rozwoju infrastruktury i sieci połączeń transportu zbiorowego oraz określa warunki sprzyjające urbanizacji na obszarach, gdzie transport publiczny jest dostępny. *DOO* może stawiać minimalny próg parkingów dla pojazdów mechanicznych, jak i niemechanicznych, które muszą być wybudowane na danym obszarze, a *PLU* muszą wdrażać ten wymóg, nakładając obowiązki na inwestorów⁵¹⁹.

DOO wskazuje preferowaną lokalizację obiektów handlowych i usługowych pod kątem potrzeb rewitalizacji centrów miast i podtrzymania różnorodności lokalnej oferty handlowej, co służy zaspokajaniu bieżących potrzeb mieszkańców, ograniczając tym samym przepływ osób i towarów oraz emisję gazów cieplarnianych. Wybór lokalizacji takich obiektów musi też uwzględniać wymóg oszczędnego gospodarowania przestrzenią, ochronę środowiska naturalnego, krajobrazu i architektury⁵²⁰. Świadom wpływu, jaki umiejscowienie obiektów handlowych i usługowych wywiera na zagospodarowanie przestrzeni, żywotność handlu

⁵¹⁶ Tamże, art. L141-8.

⁵¹⁷ Tamże, art. L141-10 oraz R141-6.

⁵¹⁸ Tamże, art. L141-12.

⁵¹⁹ Tamże, art. L141-15.

⁵²⁰ Tamże, art. L141-16.

w centrum miast i na zrównoważony rozwój, prawodawca wzmocnił znaczenie *SCOT* w tym zakresie poprzez obowiązkowy od niedawna⁵²¹ załącznik do *DOO*, jakim jest dokument zagospodarowania rzemieślniczego i handlowego *DAAC*⁵²². Załącznik ten określa warunki lokalizacji obiektów handlowych, może też wyznaczać dopuszczony typ działalności oraz maksymalną powierzchnię obiektu na danym obszarze.

Dopuszczenie zabudowy na niezurbanizowanym obszarze może być szczegółowo uwarunkowane przez *DOO*, np. poprzez wymóg spełniania norm efektywności energetycznej i ekologicznej planowanych inwestycji, obowiązek zachowania lub stworzenia przestrzeni zielonych lub też wymóg zachowania walorów krajobrazowych takich obszarów.

Dokumenty graficzne, jeśli są dołączone do *DOO*, są wiążące dla gmin, np. jeśli taki dokument zaznacza obszary chronione lub tereny, na których *PLU* nie mogą wyznaczać maksymalnej gęstości zabudowy poniżej pewnego progu.

Wymóg zgodności decyzji planistycznych z *PLU* lub mapą gminną oznacza, co do zasady, że treść *SCOT* nie wywołuje skutku prawnego dla szeroko pojętych zezwoleń budowlanych, tak samo jak nie muszą one być zgodne z treścią aktów planistycznych szczebla regionalnego.

Jeśli na obszarze gminy został uchwalony *PLU* lub mapa gminna, wyjątki od powyższej zasady, polegające na kształtowaniu warunków zabudowy bezpośrednio przez *DOO* planu spójności terytorialnej, są nieliczne i dotyczą m.in. inwestycji o łącznej powierzchni mieszkalnej przekraczającej 5 tys. m², tworzenia obiektów handlowych o powierzchni powyżej 1 tys. m² ⁵²³. Do tych wyjątków należy też m.in. możliwość określenia przez *SCOT* stref, w których planowane inwestycje muszą spełniać podwyższone normy efektywności energetycznej i ekologicznej⁵²⁴.

Wobec braku aktu planistycznego w gminie, która jest objęta *SCOT*, *DOO* może wyznaczać normy jakości przestrzennej, które będą wiązać bezpośrednio organy gminy wydające decyzje planistyczne, odnosząc się także do inwestycji o powierzchni mniejszej niż wspomniane 5 tys. m² lub precyzując warunki zabudowy w aspekcie jakości architektonicznej, urbanistycznej czy krajobrazowej⁵²⁵.

⁵²¹ Ustawa z 23 listopada 2018 r. o zmianach w budownictwie mieszkaniowym, zagospodarowaniu przestrzennym i cyfryzacji (Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique), zwana ustawą ÉLAN.

⁵²² Document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC).

⁵²³ Tamże, art. L142-1.

⁵²⁴ Tamże, art. L141-22.

⁵²⁵ Tamże, art. L141-18.

Wchodząc w życie, *SCOT* zajmuje miejsce w hierarchii norm prawnych i staje się swego rodzaju „interfejsem” między aktami szczebla regionalnego, tak ogólnymi (np. *DTA*), jak i specjalistycznymi (np. *SRCE*)⁵²⁶, z którymi treść *SCOT* musi być zgodna a aktami planistycznymi (ogólnymi, jak np. *PLU* i specjalistycznymi jak, np. *PSMV*)⁵²⁷ oraz innymi dokumentami administracyjnymi szczebla lokalnego, których legalność rozpatruje się w odniesieniu do jego postanowień. W odniesieniu do harmonogramu działań zmierzających do osiągnięcia *objectif ZAN*⁵²⁸ wyznaczonego przez regionalne akty planistyczne *SCOT* określa na przedział dziesięciu lat cel zmniejszenia tempa zasklepiania gleby na szczeblu lokalnym⁵²⁹. Wytyczne celowe (DOO) *SCOT* konkretyzują ten cel dla każdej części obszaru gmin nim objętych, uwzględniając szereg aspektów, m.in. zasoby terenów pod zabudowę w strefach już zurbanizowanych⁵³⁰.

c) Specjalistyczne akty planistyczne

Wobec wielości wyzwań, jakie stawia polityka planistyczna, prawodawca stworzył mnogość aktów urbanistycznych, zarówno na szczeblu regionalnym, jak i lokalnym. Ponadto, wiele regulacji niemających charakteru norm planistycznych *sensu stricto* (np. przepisy o ochronie środowiska) jest kwalifikowanych orzecznictwem jako takie. Podział według skutku prawnego, jaki akty te wywołują względem planów ogólnych, jakimi są *PLU* i *SCOT*, a wobec ich braku mapa gminna pozwoli przedstawić uporządkowany obraz całości, choć nie opisze całego panoptikum. Większość planów specjalistycznych istniejących we Francji nie znajduje swoich odpowiedników w polskim systemie aktów planowania przestrzennego, niemniej na większą uwagę zasługują relacje między planami ogólnymi a specjalistycznymi, które są precyzyjnie określone przez francuskie przepisy urbanistyczne.

Z pozoru podobnie jak w polskim systemie aktów planowania przestrzennego, relacja planów ogólnych i specjalistycznych wyraża się we Francji obowiązkiem zgodności tych pierwszych z drugimi, jest to jednak zgodność postrzegana elastycznie przez orzecznictwo, które stanowi, że analizując zgodność miejscowego planu, sąd powinien patrzeć z perspektywy całego obszaru objętego aktem specjalistycznym i brać pod uwagę całość ograniczeń w nim zawartych, zamiast sprawdzać

⁵²⁶ Regionalny Plan Spójności Ekologicznej – Schéma régional de cohérence écologique (*SRCE*).

⁵²⁷ Plan Ochrony i Waloryzacji – Plan de sauvegarde et de mise en valeur (*PSMV*).

⁵²⁸ *Objectif ZAN* (*zéro artificialisation nette*), czyli zerowego bilansu zasklepiania gleby.

⁵²⁹ Art. L141-3 kodeksu urbanistycznego.

⁵³⁰ Tamże, art. L141-8.

zgodność planu miejscowego z każdym postanowieniem aktu osobno⁵³¹. Inaczej mówiąc, nieprawidłowość lokalnego aktu planistycznego zachodzi jedynie w przypadku poważnego i oczywistego naruszenia istotnych postanowień aktu specjalistycznego. Im precyzyjniej sformułowane są te postanowienia, tym obowiązek zgodności planu lokalnego nabiera bardziej restrykcyjnego charakteru⁵³².

Warto pamiętać, że, odmiennie niż w polskim systemie, wspomniany obowiązek zgodności planów ogólnych nie dotyczy we Francji decyzji lokalizacyjnych, które, co do zasady, muszą być zgodne z miejscowym planem urbanistycznym.

PLU musi być zgodny z treścią *SCOT*, który wdraża zasady zawarte w normach planistycznych ogólnych wyższego szczebla, zgodnie z regułą ograniczonej zgodności, zasady te nie wiążą więc *PLU* bezpośrednio. W przypadku, gdy na danym obszarze nie został uchwalony *SCOT*, miejscowy plan urbanistyczny musi być bezpośrednio zgodny ze wspomnianymi zasadami. Podobne zależności mają miejsce między ogólnymi aktami planistycznymi a aktami specjalistycznymi, z którymi zgodny powinien być tylko *SCOT*, a dopiero w razie jego braku, *PLU* lub mapa gminna. Od tej reguły ograniczonej zgodności prawodawca przewidział wyjątki, wskazując specjalistyczne akty planistyczne, z których treścią miejscowy plan musi być bezpośrednio zgodny, nawet jeśli *SCOT* obowiązuje na obszarze tego *PLU*⁵³³.

– specjalistyczne akty planistyczne, które wiążą wyłącznie *SCOT*

Karty regionalnych parków przyrodniczych *PNR*⁵³⁴ określają wytyczne ochrony, waloryzacji i rozwoju obszaru nimi objętego. Karta zawiera plan sporządzony w oparciu o spis dziedzictwa przyrodniczego, wyróżniające poszczególne strefy parku, wraz z ich przeznaczeniem, a także formułuje wytyczne i zasady ochrony składowych krajobrazu na terenie parku⁵³⁵. *SCOT* musi dokonywać transpozycji szczegółowych postanowień Karty, w szczególności rozgraniczenia obszaru parku w odpowiedniej skali, tak aby umożliwić ich uwzględnienie przez *PLU*. Ustawa *ALUR* nałożyła obowiązek zgodności z Kartą na *PLU* na obszarze gminy, w razie braku *SCOT*.

Karty parków narodowych *PN*⁵³⁶ opisują obszary kluczowe oraz strefy otuliny, które tworzą razem teren parku i stanowią osobny zbiór zasad dotyczących budowl i instalacji w granicach parku, z którymi to zasadami musi być zgodny *SCOT*.

⁵³¹ Conseil d'Etat, 18 grudnia 2017, ROSO et autres, n° 395216.

⁵³² Fr. *obligation de compatibilité* vs *obligation de conformité*.

⁵³³ Art. L131-4 kodeksu urbanistycznego.

⁵³⁴ Charte des parcs naturels régionaux (PNR).

⁵³⁵ Art. L333-1-II kodeksu ochrony środowiska (Code de l'environnement).

⁵³⁶ Charte des parcs nationaux (PN).

Niektóre z ograniczeń nałożonych treścią karty mają nawet większy zasięg, wprowadzając służebności użytku publicznego *SUP*⁵³⁷, które są wiążące tak dla organów gminy wydających decyzję planistyczną, jak inwestorów. Na obszarach kluczowych parku, zasadniczo, obowiązuje zakaz zabudowy, za wyjątkiem terenów już zurbanizowanych, ale i tam zabudowa jest dopuszczona wyłącznie za specjalnym zezwoleniem. Aby zapewnić spójność ogólnych aktów planistycznych z *PN*, prawodawca nałożył na organy zarządzające parkami narodowymi obowiązek uczestniczenia w sporządzaniu *PLU* i *SCOT* dla gmin, których tereny, choćby w niewielkiej części, stanowią obszar kluczowy parku lub strefę otuliny. W polskim systemie aktów planistycznych odpowiednikiem zarówno *PN*, jak i *PNR*, jest plan ochrony (parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego lub obszaru Natura 2000)⁵³⁸.

Strategia główna zagospodarowania wód *SDAGE*⁵³⁹ definiuje, osobno dla każdego basenu hydrograficznego, wytyczne w zakresie zrównoważonego zarządzania zasobami wody, wyznacza założenia i cele służące ochronie środowiska wodnego. Integralną częścią *SDAGE* jest program pomiarów *PDM*⁵⁴⁰, który wskazuje szczegółowe działania, jakie należy podjąć, aby zrealizować te założenia. Strategia zagospodarowania wód (*SAGE*), sporządzana dla poszczególnych części każdego basenu hydrograficznego, określa szczegółowe warunki użytkowania, waloryzacji, ochrony ilościowej i jakościowej zasobów wodnych. Treść *SCOT* wydanego dla obszaru objętego też strategią *SAGE* musi być z nią zgodna. Jeśli gmina nie jest objęta *SCOT*, treść *PLU* lub mapy gminnej musi być zgodna ze strategią. Natomiast, nie ma wymogu zgodności decyzji planistycznych z *SAGE* lub *SDAGE*. Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza stanowi polski odpowiednik obu tych aktów⁵⁴¹, choć kwestia spójności tych planów z innymi dokumentami planistycznymi zdaje się pominięta w przepisach ustawy.

Plany zarządzania ryzykiem powodziowym (*PGRI*)⁵⁴² powstały jako implementacja „dyrektywy powodziowej”⁵⁴³ i zawierają .in.. postanowienia mające na celu rozwijanie zrównoważonego zagospodarowania przestrzeni, w tym zwiększanie możliwości retencyjnych oraz ograniczanie zabudowy na terenach zagrożonych

⁵³⁷ *Servitude d'utilité publique* (*SUP*).

⁵³⁸ Art. 18 ust. 1 Ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. 2004 nr 92 poz. 880.

⁵³⁹ Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (*SDAGE*).

⁵⁴⁰ Programme de Mesures (*PDM*).

⁵⁴¹ Art. 315 Ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, Dz. U. 2017 poz. 1566.

⁵⁴² Plan de Gestion des Risques d'Inondation (*PGRI*).

⁵⁴³ Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim.

powodzią. Podobnie w Polsce, w ramach implementacji wspomnianej dyrektywy, ustawa „prawo wodne” przewiduje plany zarządzania ryzykiem powodziowym⁵⁴⁴.

Głównymi aktami planistycznymi w tej dziedzinie są jednak Plany Zapobiegania Zagrożeniom Żywiolowym (PPRNP)⁵⁴⁵, które określają działania prewencyjne na obszarach narażonych na ryzyko wystąpienia klęsk żywiołowych: powodzi, obsunięcia terenu, lawiny, pożaru lasów, trzęsienia ziemi, erupcji wulkanicznej, nawałnicy lub cyklonu. W zależności od stopnia i charakteru zagrożenia, plan może określić środki zapobiegawcze lub ochronne, które muszą podjąć gminy i osoby prywatne, poddać zabudowę szczególnym ograniczeniom, a nawet jej zakazać. Treść planu musi być wystarczająco precyzyjna, aby łatwo było zidentyfikować działki objęte jego obostrzeniami, które są traktowane jako służebności użytku publicznego i jako takie muszą być wprowadzone do *SCOT* lub *PLU*. Podobny wpływ na lokalne akty urbanistyczne mają plany zapobiegania zagrożeniom technologicznym (PPRT)⁵⁴⁶, które mają na celu zapewnić bezpieczne dla mieszkańców zagospodarowanie stref przylegających do terenów przemysłowych.

Dyrektywy ochrony i waloryzacji krajobrazu⁵⁴⁷ są narzędziami polityki władz centralnych i służą ochronie oraz sprawowaniu pieczy nad przekształcaniem krajobrazu. Uchwalono, jak na razie, dwa takie akty, dla regionu Alpilles⁵⁴⁸ i Mont-Salève⁵⁴⁹. Postanowienia dyrektywy są bardzo precyzyjne i wiążą zarówno *SCOT* lub *PLU*, jak i decyzje planistyczne.

Regionalny schemat spójności ekologicznej (SRCE)⁵⁵⁰ definiuje obszary, na których funkcjonuje sieć ciągów przyrodniczych, lądowych i wodnych stanowiących zasoby bioróżnorodności i tworzących korytarze ekologiczne, tzw. „zieloną i niebieską oś”⁵⁵¹. Opracowany dla każdego regionu osobno, *SRCE* obejmuje diagnozę terytorium regionalnego pod kątem wyzwań związanych z ochroną i odtworzeniem ciągów ekologicznych, które opisuje i przedstawia na osobnym dokumencie graficznym oraz plan działania w celu osiągnięcia założeń, aż po metodykę monitoringu i oceny skuteczności podjętych działań. *SCOT*, a w razie braku planu spójności terytorialnej, *PLU*, muszą być zgodne z treścią *SRCE*.

⁵⁴⁴ Art. 172 Ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, Dz. U. 2017 poz. 1566.

⁵⁴⁵ Plan de Prévention des Risques Naturels Prévisibles (PPRNP).

⁵⁴⁶ Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT).

⁵⁴⁷ Directives de Protection et de Mise en Valeur des Paysages.

⁵⁴⁸ Dekret n° 2007-212 z 4 stycznia 2007 r. (Décret n° 2007-21 du 4 janvier 2007 portant approbation de la directive de protection et de mise en valeur des paysages des Alpilles).

⁵⁴⁹ Dekret n° 2008-189 z 27 lutego 2008 r. (Décret n° 2008-189 du 27 février 2008 portant approbation de la directive de protection et de mise en valeur des paysages du Mont-Salève).

⁵⁵⁰ Schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

⁵⁵¹ *Trame verte et bleue* (TRB).

Regionalny plan kopalni (SRC)⁵⁵² określa warunki prowadzenia działalności odkrywkowej i budowania kopalni głębinowych oraz zawiera listę lokalizacji, gdzie wydobywa się minerały oraz tych, gdzie zasoby geologiczne pozwalają na uruchomienie wydobywania. SRC reguluje wiele aspektów tak specyficznego zagospodarowania przestrzeni, m.in. wyznaczając cele w zakresie monitorowania i ograniczania wpływu działalności wydobywczej na środowisko, a także wytyczne dotyczące zagospodarowania wyrobisk⁵⁵³. W Polsce, gdzie przepisy nie przewidują regionalnego planu specjalistycznego o tym charakterze, miejscowe plany ogólne mogą obejmować jedynie wycinek obszaru gminy, toteż zazwyczaj uchwalane są *ad hoc* akty obejmujące jedynie teren planowanej inwestycji wydobywczej.

- specjalistyczne akty, które wiążą zarówno SCOT, jak i PLU lub mapę minną

Chodzi o akty, które wprowadzają ograniczenia planistyczne na poziomie lokalnym, gdzie, mimo uchwalenia SCOT, treść PLU lub mapy gminnej musi je brać pod uwagę. Większość z nich jest ponadto wiążąca dla inwestorów, gdyż treść decyzji planistycznych także musi być zgodna.

Plany zagrożenia hałasem (PEB)⁵⁵⁴ powstały, aby opanować zagospodarowanie obszarów przylegających do lotnisk. Każdy PEB zawiera sprawozdanie wprowadzające, które, na podstawie założeń rozwoju transportu lotniczego, planów rozbudowy infrastruktury oraz obowiązujących procedur ruchu powietrznego, wyznacza strefy ekspozycji na hałas. Do sprawozdania jest dołączony dokument graficzny prezentujący poszczególne strefy podzielone na kategorie w zależności od natężenia czynnika szkodliwego. Na obszarach tych obowiązuje zakaz stawiania nowych czy rozbudowy istniejących już budynków, jeśli prowadzi to do powiększenia populacji narażonej na hałas⁵⁵⁵. Rozbudowa nieprowadząca do powiększenia zdolności przyjmowania mieszkańców, jest dozwolona. W strefach ekspozycji na hałas jest także zakazane stawianie budynków użytku publicznego, chyba że ich przeznaczenie jest związane z transportem lotniczym lub jest niezbędne do zaspokajania żywotnych potrzeb populacji zamieszkującej strefę.

Postanowienia PEB wiążą lokalne plany zagospodarowania, zarówno SCOT⁵⁵⁶, jak i PLU⁵⁵⁷ muszą być z nimi zgodne. Co więcej, także decyzje planistyczne muszą

⁵⁵² Schéma régional des carrières (SRC).

⁵⁵³ Art. L515-3 kodeksu ochrony środowiska.

⁵⁵⁴ Plan d'Exposition au Bruit (PEB).

⁵⁵⁵ Art. L112-10 kodeksu urbanistycznego.

⁵⁵⁶ Tamże, art. L131-1, 12°.

⁵⁵⁷ Tamże, art. L131-4, 5°.

przestrzegać treści *PEB*⁵⁵⁸. W Polsce zagrożenie hałasem jest ujęte w przepisach o ochronie środowiska, które wymagają sporządzenia strategicznych map hałasu oraz programów ochrony środowiska przed hałasem⁵⁵⁹, a ograniczenia z nich wynikające są uwzględniane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzeni⁵⁶⁰.

Plan mobilności miejskiej (PDU)⁵⁶¹ ma na celu poprawić bezpieczeństwo przemieszczania się, zapewnić równowagę między potrzebą mobilności a ochroną środowiska i zdrowia publicznego oraz ograniczanie ruchu samochodowego wraz z potrzebą rozwijania transportu publicznego i środków przemieszczania się, emitujących jak najmniej zanieczyszczeń. *PDU* określa zasady organizacji transportu osób i towarów w gminach, ruchu kołowego oraz postoju pojazdów. Plan wyznacza obszary, na których dostępność transportu publicznego pozwala ograniczyć lub zlikwidować obowiązki nałożone przez *PLU* w zakresie minimum miejsc parkingowych, jakie inwestorzy muszą zapewnić przy realizacji budynków o przeznaczeniu innym niż mieszkaniowe⁵⁶². Postanowienia *PDU* muszą być zgodne z wytycznymi *SCOT*, a konkretnie z treścią *PADD*, ale jednocześnie są wiążące dla *PLU* i map gminnych. Decyzje planistyczne nie muszą być zgodne z *PDU*, chyba że plan mobilności miejskiej stanowi integralną część *PLU*, co jest możliwe w przypadku, gdy ten obejmuje wiele gmin.

Miejscowy plan mieszkaniowy (PLH)⁵⁶³ jest uchwalanym na okres sześciu lat aktem planowania polityki mieszkaniowej w zakresie lokali publicznych i prywatnych, zagospodarowania istniejących budynków, nowych inwestycji oraz w odniesieniu do potrzeb poszczególnych grup społecznych⁵⁶⁴. Bazując na przeprowadzonej diagnozie funkcjonowania rynku mieszkaniowego i dostępności lokali, *PLH* definiuje cele i zasady polityki mającej na celu zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, rewitalizację miast, różnorodność społeczną oraz poprawę dostępu osób niepełnosprawnych do budynków. Aby zapewnić zrównoważony podział podaży mieszkań między poszczególnymi dzielnicami gminy oraz pomiędzy gminami, *PLH* określa dla każdego obszaru liczbę i typ mieszkań, jakie mają być wybudowane, liczbę i charakter lokali już dostępnych, a także środki, głównie w postaci terenów pod zabudowę, pozwalające na osiągnięcie wyznaczonego celu. *PLH* zawiera

⁵⁵⁸ Tamże, art. L112-10.

⁵⁵⁹ Art 112a Ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2001 nr 62 poz. 627.

⁵⁶⁰ Tamże, art. 73.

⁵⁶¹ Plan de déplacements urbains (PDU).

⁵⁶² Art. L1214-4 kodeksu transportowego (Code des transports).

⁵⁶³ Programme local pour l'habitat (PLH).

⁵⁶⁴ Art. L302-1 kodeksu budowlanego i mieszkaniowego (Code de construction et de l'habitation).

też kalendarz zakładanej realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji infrastrukturalnych na terenie gminy lub związku gmin.

Treść *PLH* musi być zgodna z wytycznymi *SCOT*, w szczególności dotyczącymi zrównoważonej podaży mieszkań oraz musi brać pod uwagę postanowienia *PDU*. Miejscowy plan urbanistyczny lub mapa gminna muszą być zgodne z *PDU*, a cele w nim zawarte muszą wręcz być przepisane do *PLU*.

Regionalny plan klimat–powietrze–energia (*SRCAE*)⁵⁶⁵ definiuje cele jakościowe i ilościowe w zakresie energii, jakości powietrza, ograniczania zmian klimatycznych. Jest to dokument wyznaczający wytyczne w celu poprawy jakości powietrza, ograniczania emisji zanieczyszczeń, zrównoważonej gospodarki energetycznej, wyznaczający między innymi obszary o charakterystyce sprzyjającej zagospodarowaniu ich pod energetykę wiatrową i określający możliwości poprawy efektywności energetycznej budynków. Docelowo, *SRCAE* ma być integralną częścią *SRADDET*. Treść *PDU* musi być zgodna z *SRCAE*, akty planistyczne muszą uwzględniać wytyczne w nim zawarte.

Lokalny plan klimat–powietrze–energia (*PCAET*)⁵⁶⁶ obowiązuje jako uzupełnienie *SRCAE* na szczeblu gminy lub związku gmin liczących powyżej 20 tys. mieszkańców⁵⁶⁷. Plan zawiera przegląd źródeł emisji gazów, opisuje wskaźniki pomiaru, stawia prognozy, a także wyznacza cele ograniczania emisji. W dziedzinie energii *PCAET* wskazuje m.in. kierunki rozwoju infrastruktury pod kątem optymalnej dystrybucji energii, możliwości rekuperacji czy zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii. Podobnie jak na szczeblu regionalnym, treść *PDU* musi być zgodna z *PCAET*, a *PLU* lub mapa gminna muszą uwzględniać jego wytyczne.

Plan ochrony i waloryzacji (*PSMV*)⁵⁶⁸ jest aktem wydawanym przez władze centralne w celu ochrony dziedzictwa archeologicznego, architektonicznego, miejskiego i krajobrazowego na terenie gminy lub związku gmin⁵⁶⁹. Plan składa się ze sprawozdania wprowadzającego, rozporządzenia wraz z dokumentami graficznymi i wytycznych planistycznych. Sprawozdanie przedstawia politykę gminy w zakresie ochrony dziedzictwa oraz uzasadnia metodę wyznaczania obszaru objętego *PSMV*. Sprawozdanie wyjaśnia też, w jaki sposób plan włączy się w lokalny porządek planistyczny pod kątem wyzwań ochrony środowiska.

⁵⁶⁵ Schéma régional climat air énergie (SRCAE).

⁵⁶⁶ Plan climat-air-énergie territorial (PCAET).

⁵⁶⁷ Ustawa n° 2015-992 z 17 sierpnia 2015 r. (Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte).

⁵⁶⁸ Plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV).

⁵⁶⁹ Art. L313-1 kodeksu urbanistycznego i L631-3 kodeksu dziedzictwa.

Rozporządzenie *PSMV* wskazuje budynki i ich zewnętrzne bądź wewnętrzne części, których rozbiórka lub częściowy demontaż są zakazane, a wszelka modyfikacja jest szczegółowo uwarunkowana. Pojedyncze elementy architektoniczne lub dekoracyjne, jak i dobra ruchome trwale zespolone z budynkiem, również mogą podlegać ochronie. Rozporządzenie może też uprawniać organy administracji do nakazania rozbiórki lub modyfikacji budowli, jeśli ich wygląd narusza jedność estetyczną otoczenia, a nawet rozbiórki budynków w dobrym stanie technicznym i estetycznym, jeśli *PSMV* przewiduje na danym obszarze stworzenie otwartej przestrzeni. Rozporządzenie może też stanowić służebności planistyczne nakazujące używanie konkretnych materiałów przy budowie lub renowacji budynków, ale i przestrzeni publicznej (np. chodnika). Dokumenty graficzne przedstawiają teren objęty planem. *PSMV* musi być zgodny z *PADD* miejscowego planu urbanistycznego, jednakże na wyznaczonym obszarze, w kwestiach mu właściwych *PSMV* zastępuje *PLU*.

IV.5. Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzeni i w ocenie środowiskowej

Podniesiona do rangi zasady konstytucyjnej⁵⁷⁰, partycypacja społeczna w procedurze planistycznej we Francji realizuje się głównie poprzez konsultacje społeczne. Fundamentalnie przesłankami do przeprowadzenia konsultacji jest potencjalne naruszenie przez plan swobody dysponowania nieruchomością przez jej właściciela oraz wpływ dokumentu na środowisko naturalne.

Konsultacje są prowadzone na dwóch etapach procedury planistycznej: uzgodnienia (*concertation*) w fazie powstawania aktu miejscowego, zanim zostanie wykonana ocena wpływu na środowisko oraz badanie opinii publicznej (*enquête publique*), w stadium zatwierdzania aktu miejscowego, po wykonaniu oceny wpływu. Konsultacje społeczne są wymagane nie tylko w odniesieniu do aktu planistycznego, ale również do decyzji administracyjnej w sprawie projektu inwestycji budowlanej lub projektu zagospodarowania przestrzeni, jeśli ma on znaczący wpływ na otoczenie⁵⁷¹. Na wstępie trzeba zaznaczyć, że rezultat konsultacji przeprowadzonych na obu etapach nie wiąże organów planistycznych, niemniej dostarcza im dodatkowej informacji o szczegółowych aspektach, a także o potencjalnych zagrożeniach, jakie niesie ze sobą projekt planu lub decyzji planistycznej, w tym o przedmiocie przyszłych sporów administracyjnych.

⁵⁷⁰ Art. 7 Konstytucyjnej Karty Ochrony Środowiska (Charte constitutionnelle de l'environnement).

⁵⁷¹ Lista projektów podlegających konsultacjom społecznym figuruje w art. R103-1 kodeksu urbanistycznego.

Warto ująć osobno partycypację społeczną w postaci uzgodnień przeprowadzanych na początkowym etapie tworzenia planów i decyzji planistycznych oraz obowiązek konsultacji polegających na badaniu opinii publicznej na końcowym etapie, przed uchwaleniem tychże.

a) Uzgadnianie w procesie planistycznym

Obowiązek uzgadniania jest dwojaki, z jednej strony wynika z przepisów urbanistycznych. Uzgadnianie projektu aktu planistycznego jest obowiązkiem ciążącym na organach, które w świetle przepisów są autorami planu zarówno w procedurze sporządzania, jak i przeglądu *SCOT* i *PLU*⁵⁷². Jeśli chodzi o mapę gminną, obowiązek konsultacji społecznych na tym etapie ogranicza się do podania projektu mapy do wiadomości⁵⁷³. Uzgodnienia obejmują także projekty utworzenia obszarów wspólnego zagospodarowania *ZAC*, projekty rewitalizacji obszarów miejskich, projekty budowlane lub zagospodarowania przestrzeni mogące w znaczący sposób zmienić najbliższe otoczenie, w odniesieniu do działalności gospodarczej lub środowiska naturalnego⁵⁷⁴.

Z drugiej strony, obowiązek przeprowadzenia uzgodnień wynika z przepisów środowiskowych. Chodzi tu zarówno o projekty aktów, jak i decyzji planistycznych, które z uwagi na ich potencjalny wpływ na środowisko naturalne podlegają ocenie wpływu i w związku z tym muszą też być przedmiotem uzgodnień⁵⁷⁵.

Konsultacje społeczne niektórych planów specjalistycznych, jak np., wspomniane wcześniej, *PPRT*, *SDAGE*, *PGRI*, są przedmiotem osobnych procedur. Istnieją również procedury, które są stosowane wyłącznie w odniesieniu do projektów inwestycji: uzgodnienia fakultatywne⁵⁷⁶ i uzgodnienia z inicjatywy społecznej⁵⁷⁷.

Aby zapewnić społeczeństwu rzeczywisty wpływ na kształt polityki planistycznej, procedura uzgadniania jest uruchamiana we wczesnym stadium tworzenia aktu, gdy można go jeszcze swobodnie modyfikować⁵⁷⁸. Procedura trwa przez cały okres powstawania aktu aż do jego uchwalenia, pozwalając mieszkańcom, lokalnym stowarzyszeniom oraz pozostałym osobom zainteresowanym

⁵⁷² Art. L103-2 kodeksu urbanistycznego.

⁵⁷³ Tamże, art. L132-3.

⁵⁷⁴ Tamże, art. R 103-1.

⁵⁷⁵ Art. L121-15-1 kodeksu ochrony środowiska.

⁵⁷⁶ *Concertation facultative*.

⁵⁷⁷ *Concertation dans le cadre du droit d'initiative*.

⁵⁷⁸ Conseil d'Etat, 21 czerwca 1996, Association Aquitaine Alternatives, Lebon T. 1232.

na dyskusję o przydatności planu, celach i kierunkach zagospodarowania, jakie wyznacza, o wyzwaniach społeczno-ekonomicznych, które się z nim wiążą i ich wpływie na środowisko⁵⁷⁹.

Przepisy urbanistyczne nie określają szczegółowo przebiegu uzgodnień, ograniczając się do wymogu, by cały proces pozwalał zainteresowanym, przez wystarczająco długi czas i przy użyciu środków dostosowanych do ich potrzeb, na dostęp do informacji o projekcie aktu, do zgłoszonych już uwag i opinii, a także na zgłaszanie własnych obserwacji i propozycji, które są rejestrowane i udostępniane przez organ odpowiedzialny za uzgodnienia⁵⁸⁰.

Organ ma obowiązek określić zasady *ad hoc*, na jakich będą przebiegać uzgodnienia projektu aktu oraz wyznaczyć cele tych konsultacji, jednakże niedostateczne określenie jednych bądź drugich nie może stanowić skutecznego zarzutu niezgodności aktu planistycznego z prawem⁵⁸¹.

Po zakończeniu uzgodnień, ten sam organ sporządza z nich sprawozdanie⁵⁸², które jest przyjmowane drogą uchwały rady gminy lub właściwego organu kolegiального w przypadku związku gmin. Sprawozdanie z uzgodnień jest dołączane do dokumentacji badania opinii publicznej.

b) Badanie opinii publicznej w ocenie środowiskowej

Przepisy wprowadzające do porządku prawnego system ocen oddziaływania na środowisko są transpozycją zbioru dyrektyw unijnych⁵⁸³ regulujących tę dziedzinę, a uwzględnianie aspektu wpływu na środowisko decyzji i ukierunkowań polityki planistycznej, a, tym samym, zarówno decyzji, jak i aktów planistycznych, stało się fundamentalną zasadą wpisaną do preambuły kodeksu urbanistycznego⁵⁸⁴. System polega na obowiązku sporządzenia raportu oceniającego wpływ planu na środowisko, przeprowadzeniu wymaganych konsultacji i, na koniec, na obowiązku uwzględnienia jednego i drugiego podczas podejmowania decyzji⁵⁸⁵.

⁵⁷⁹ Art. L103-2 kodeksu urbanistycznego.

⁵⁸⁰ Tamże, art. L103-4.

⁵⁸¹ Conseil d'Etat, 5 maja 2017, n° 388902, Commune de Saint-Bon-Tarentaise.

⁵⁸² Art. L103-6 kodeksu urbanistycznego.

⁵⁸³ Dyrektywa Rady 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne oraz dyrektywy zmieniające 2001/42/EWG, 2011/92/UE i 2014/52/UE.

⁵⁸⁴ Art. L104-1 i R104-1 kodeksu urbanistycznego.

⁵⁸⁵ Art. L122-1-III i L122-4-I 2° kodeksu ochrony środowiska.

- treść oceny środowiskowej

Ocena wpływu projektu dokumentu planistycznego na środowisko zawiera *résumé* przeznaczenia dokumentu, jego treści oraz relacji z innymi aktami urbanistycznymi, analizę pierwotnego stanu środowiska i perspektyw jego przemian, opis i ewaluację wpływu poszczególnych zasad i ukierunkowań projektu na środowisko, uzasadnienie kierunków i decyzji planistycznych zawartych w projekcie, prezentację środków przedsięwziętych, aby uniknąć, ograniczyć, a w ostateczności skompensować negatywne oddziaływania wdrożonego planu.

Ocena zawiera także opis wskaźników, kryteriów i metod przyjętych do śledzenia rzeczywistego oddziaływania planu na środowisko oraz opis metody, wedle której ta ocena została wykonana. Środowisko naturalne jest ujmowane w ocenie we wszystkich aspektach: populacji, zdrowia ludzkiego, bioróżnorodności, gleby, wody, powietrza i klimatu, dziedzictwa kulturowego i krajobrazowego, jak również zależności pomiędzy powyższymi. Ocena musi być proporcjonalna do zakresu planowanej ingerencji na badanym obszarze (charakter dopuszczonej na nim działalności) oraz do wrażliwości przyrodniczej obszaru, na który będzie wpływać działalność ludzka wynikająca z realizacji założeń aktu planistycznego.

Raport z oceny oddziaływania planu jest opiniowany przez organ ds. ochrony środowiska⁵⁸⁶. Zarówno opinia wydana przez organ, jak i ocena oddziaływania na środowisko są załączane do dokumentacji badania opinii publicznej. Dokumenty te nie są jednak aktami prawnymi, a jedynie uzasadnieniami aktu planistycznego, którego część stanowią.

- zakres badania opinii publicznej w ocenie środowiskowej

W odróżnieniu od uzgadniania, które dotyczy ogółu aspektów powstającego dopiero aktu lub decyzji planistycznej, badanie opinii publicznej odnosi się do gotowych dokumentów i decyzji, które mogą wywierać wpływ na środowisko naturalne⁵⁸⁷. Wymóg przeprowadzenia *enquête publique* obejmuje więc większość planów i wytycznych, zarówno na szczeblu regionalnym (np.: *SDRIF*⁵⁸⁸, *PAD-DUC*, *SAR*), jak i lokalnym (*SCOT*⁵⁸⁹, *PLU*, mapy gminne), a także plany specjalistyczne (np. *PEB*).

⁵⁸⁶ Tamże, art. R104-25.

⁵⁸⁷ Art. L123-1 kodeksu ochrony środowiska.

⁵⁸⁸ Art. R104-4 kodeksu urbanistycznego.

⁵⁸⁹ Tamże, art. R104-7.

Miejscowy plan urbanistyczny i mapa gminna podlegają jednak temu wymogowi tylko w kilku sytuacjach: kiedy ich treść może mieć znaczący wpływ na środowisko z uwagi na powierzchnię obszaru ich zastosowania, na charakter i zakres planowanego zagospodarowania lub też z uwagi na wrażliwość przyrodniczą obszaru, którego dotyczy (np. kiedy całość lub część terenu gminy należy do obszaru Natura 2000)⁵⁹⁰. Ocena oddziaływania na środowisko musi też być uwzględniona w procesie powstawania *PLU* i mapy gminnej, jeśli zawierają one postanowienia planu mobilności miejskiej *PDU*⁵⁹¹. Proces przeglądu aktów planistycznych wymaga nowej oceny oddziaływania lub aktualizacji oceny wykonanej w trakcie ich tworzenia⁵⁹².

Badanie opinii ma na celu zapewnić dostęp do informacji, aktywne uczestniczenie społeczności, a także wzięcie pod uwagę interesu osób trzecich nie tylko w procesie powstawania, ale także przeglądu i modyfikacji aktu planistycznego⁵⁹³. Zwolnione z tego obowiązku są, w zasadzie, tylko plany i wytyczne nietworzące służebności użytku publicznego skutecznych wobec użytkowników gruntu (np. *DTADD*).

Brak planu zagospodarowania przestrzeni na terenie gminy nie zwalnia jej z obowiązku badania opinii publicznej, kiedy planowana decyzja władz wpływa na korzystanie z prawa własności do nieruchomości lub wywiera wpływ na środowisko naturalne, np. gdy rada gminy zamierza uchwalić na pewnym obszarze zasady ochrony dziedzictwa przyrodniczego albo krajobrazowego⁵⁹⁴.

– procedura badania opinii publicznej

W przeciwieństwie do trybu uzgadniania, przepisy szczegółowo określają warunki badania opinii publicznej, za które odpowiada organ właściwy do uchwalenia aktu planistycznego, będącego przedmiotem badania⁵⁹⁵. Uchwała lub zarządzenie o jego przeprowadzeniu musi być podjęte co najmniej 15 dni przed datą rozpoczęcia badania opinii⁵⁹⁶ i określać przedmiot badania, opis projektu planu, dane osób odpowiedzialnych za przygotowanie projektu lub organu upoważnionego do udostępniania informacji na jego temat, adres strony internetowej zawierającej zabezpieczony rejestr uwag, opinii i propozycji składanych przez uczestników badania lub adres mailowy, na który mogą oni je przysyłać oraz daty, godziny i adres, gdzie

⁵⁹⁰ Tamże, art. R104-9.

⁵⁹¹ Tamże, art. L104-2.

⁵⁹² Tamże, art. L104-3 i R104-2.

⁵⁹³ Art. L153-41 kodeksu urbanistycznego (modyfikacja *PLU*).

⁵⁹⁴ Tamże, art. L111-22.

⁵⁹⁵ Art. L123-3 kodeksu ochrony środowiska.

⁵⁹⁶ Tamże, art. L123-9.

komisja ds. badania opinii będzie do dyspozycji uczestników, aż wreszcie przedział czasu oraz miejsce, w tym adres strony internetowej, w którym będą dostępne wyniki badania. Wyznaczany jest też komisarz odpowiedzialny za przebieg badania przez okres jego trwania, który nie może być krótszy niż 30 dni.

Ogłoszenie o badaniu opinii należy zamieścić dwukrotnie w dwóch organach prasy miejscowej lub regionalnej, a jeśli plan ma charakter ponadlokalny, w dwóch organach prasy krajowej, raz, co najmniej 15 dni przed rozpoczęciem badania i drugi raz, w ciągu pierwszych 8 dni badania. Ogłoszenie pojawia się też na stronie internetowej organu organizującego badanie i na plakatach 15 dni przed rozpoczęciem i jest dostępne przez cały okres trwania badania opinii publicznej. Ogłoszenie musi określać przedmiot badania, datę rozpoczęcia, okres trwania, sposoby uzyskania bezpłatnego dostępu do projektu planu oraz treść decyzji, jaka ma być podjęta po zakończeniu badania⁵⁹⁷. Ogłoszenie zawiadamia także o raporcie z oceny wpływu projektu na środowisko lub podaje informacje o aspektach środowiskowych przedmiotu badania, jak również adres strony internetowej, gdzie te dokumenty są bezpłatnie dostępne⁵⁹⁸.

Po upływie przewidzianego na badanie okresu rejestr zawierający uwagi, opinie i propozycje jest zamykany i przekazywany przez komisarza, wraz z syntezą badania, organowi tworzącemu akt planistyczny, który następnie zgłasza obserwacje. Synteza badania musi wiernie odtwarzać wyrażone przez badanych opinie i uwagi, jak też obserwacje organu oraz zawierać analizę przedstawionych propozycji⁵⁹⁹.

W osobnym dokumencie, komisarz zawiera osobiste konkluzje wraz z uzasadnieniem, popierające projekt planu, z zastrzeżeniami lub bez, albo wprost nie-sprzyjające projektowi w kształcie poddanemu badaniu, i przekazuje je organowi tworzącemu akt planistyczny. Synteza i konkluzje są następnie publicznie dostępne w urzędach gmin, które uczestniczyły w badaniu opinii oraz na prefekturach każdego departamentu, którego obszar był nim objęty, przez rok. Ponadto przez taki sam okres oba dokumenty są dostępne na stronie internetowej, na której opublikowano ogłoszenie o badaniu.

Badanie opinii publicznej ma charakter konsultacyjny, treść konkluzji komisarza nie wiąże organu tworzącego akt planistyczny, jednakże uwagi i propozycje badanych powinny być przezeń rozważone⁶⁰⁰. W praktyce oznacza to, że organ kompetentny do uchwalenia aktu omawia konkluzje komisarza podczas debaty nad jego projektem. Jeśli, w następstwie badania, wprowadzane są istotne zmiany do projektu, organ ten może uchwalić przeprowadzenie uzupełniającego badania opinii publicznej.

⁵⁹⁷ Tamże, art. L123-10.

⁵⁹⁸ Tamże, art. R123-9.

⁵⁹⁹ Tamże, art. L123-15 i R123-19.

⁶⁰⁰ Tamże, art. L123-1.

Rozdział V.

Prawne podstawy zarządzania procesami urbanizacji w Niemczech

V.1. System polityczny i administracyjny

Republika Federalna Niemiec (82,7 mln ludności, 357 582 km² powierzchni) to republikańskie państwo federalne, które składa się z 16 krajów związkowych (*Länder*) posiadających, tak jak i federacja (*Bund*), wszystkie atrybuty prawne państwa⁶⁰¹, w tym własne konstytucje, władze ustawodawcze, wykonawcze i sądownicze. Obszary czterech krajów związkowych – Badenii-Wirtembergii, Bawarii, Hesji, Nadrenii Północnej-Westfalii, podzielone są łącznie na 19 okręgów rządowych (*Regierungsbezirke*), które stanowią jednostki rządowej administracji ogólnej – w pozostałych krajach takie jednostki administracyjne nie występują. W Bawarii istnieje 7 jednostek samorządu regionalnego, pokrywających się terytorialnie z okręgami rządowymi. Ponadto, kraje związkowe podzielone są w drodze ustaw krajów związkowych łącznie na 115 regionów planistycznych (*Planungsregionen*) – wyodrębnionych obszarów współdziałania rządów krajowych i jednostek samorządu lokalnego w planowaniu regionalnym. Lokalną administrację samorządową tworzą w krajach związkowych łącznie 294 powiaty (*Landkreise*) i 11 004 gmin (*Gemeinde*) oraz 107 miast na prawach powiatu (*kreisfreie Städte*), które wykonują jednocześnie zadania gmin i powiatów⁶⁰².

Zasady porządku przestrzennego (*Grundsätze der Raumordnung*) oraz organizację i kompetencje władz federalnych oraz krajowych, w tym regionów planistycznych, jak i zasady postępowania w sprawach określania sposobu porządkowania przestrzeni (*Raumordnungsverfahren*) określa uchwalona w 1965 r.

⁶⁰¹ T. Maunz, r. Zippelius, *Deutsches Staatsrecht*, Monachium 1994, 103.

⁶⁰² Dane za: **Statistisches Bundesamt**, *Statistisches Jahrbuch 2019. Deutschland und Internationales*, Wiesbaden 2019, 26, 29.

ustawa o porządku przestrzennym (*Raumordnungsgesetz*, dalej *ROG*)⁶⁰³. W celu rozszerzenia i uszczegółowienia znajdujących się w *ROG* federalnych przepisów dotyczących planowania krajowego i regionalnego parlamenty wszystkich krajów związkowych, jeszcze w latach 70. XX w., z wyjątkiem parlamentów tzw. „miast-państw” (Berlina, Bremy i Hamburga), przyjęły ustawy o planowaniu krajowym (*Landesplanungsgesetze*)⁶⁰⁴. Zasady planowania zabudowy (*Grundsätze der Bauleitplanung*) na poziomie lokalnym oraz organizację i kompetencje gmin w zakresie planowego wykorzystania terenów pod zabudowę reguluje federalna ustawa – Kodeks planowania miejscowego (*Baugesetzbuch*, dalej *BauGB*)⁶⁰⁵ z 1960 r.

Obok ustawy o porządku przestrzennym i Kodeksu planowania miejscowego, szereg ustaw daje podstawy organom administracji publicznej do uchwalania planów, w których podejmowane są rozstrzygnięcia odnoszące się do przestrzeni, zarówno o charakterze ochronnym, zakazujące bądź nakazujące określone zachowanie w przestrzeni, jak i realizujące inwestycje celu publicznego. Ustawy te wprowadzają kompetencje do przyjmowania planów o charakterze przestrzennym, które wiążą albo wyłącznie organy administracji, albo także podmioty prywatne (*Fachplanung*).

V.2. Zasady porządku przestrzennego

V.2.1. Uwagi wstępne

System planowania przestrzennego w RFN porządkują dwa podstawowe pojęcia – „przestrzeni” (*Raum*) oraz „miejsca” (*Ort*). Pierwsze pojęcie – przestrzeń – odnosi się do terytorium całego państwa federalnego (*Gesamtraum*) i jego części (*Teilträume*), wyznacza zakres zadań i odpowiedzialności administracji rządowej federacji i krajów związkowych w zakresie uporządkowanych działań podmiotów publicznych na obszarze całego państwa i wyodrębnionych w tym celu jego części, przy pomocy planów porządku przestrzennego. Drugie pojęcie – miejsce – odnosi

⁶⁰³ In der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist.

⁶⁰⁴ U. Steiner, *Raumordnungs- und Landesplanungsrecht*, [w:] U. Steiner (red.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1995, 722.

⁶⁰⁵ In der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634). Ustawę tę, zgodnie z sugestią Andrzeja Jędraszki, nazywam „Kodeksem planowania miejscowego”, trafnie bowiem Jędraszko zwraca uwagę, że dosłowne tłumaczenie tytułu tego aktu prawnego jako „Kodeks budowlany” nie oddaje jego treści, która w istocie dotyczy spraw związanych z planowaniem zabudowy, gospodarką nieruchomościami oraz rewitalizacją zabudowy, natomiast kwestie regulowane w Polsce przez prawo budowlane normowane są w RFN w odrębnych ustawach o porządku budowlanym (*Bauordnungen*) przyjmowanych przez parlamenty krajów związkowych, zob. A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Warszawa 2005, 30.

się do osadniczo wykorzystywanych fragmentów przestrzeni, posiadających swoje centrum i granice przestrzenne, wyznacza także zakres zadań i odpowiedzialności samorządowej gminy za porządek budowlany, realizowany przy pomocy planów budowlanych (*Bauleitpläne*).

Pojęcia przestrzeni i miejsca nie są przeciwstawne, lecz komplementarne, przestrzeń bowiem rozumiana jest jako uporządkowana hierarchicznie i powiązana infrastrukturalnie sieć miejsc o różnym stopniu centralności (*zentrale Orte*)⁶⁰⁶, uzupełniona „przestrzeniami wolnymi” (*Freiräume*), czyli przestrzeniami niewykorzystywanymi w sposób zorganizowany na cele osadnicze. Kategorie miejsc centralnych ustalane są w ustawach o planowaniu krajowym uchwalanych przez parlamenty poszczególnych landów, a hierarchia miejsc centralnych ustalana jest w przyjmowanych rozporządzeniach przez właściwych ministrów rządów krajowych planach porządku przestrzennego obejmujących obszar całego kraju związkowego i w planach regionów (*Regionalpläne*) stanowiących uszczegółowienie planów krajowych.

Pojęcie porządku przestrzennego zostało wprowadzone do prawa publicznego RFN ustawą o porządku z 8 kwietnia 1965 r. Głównym założeniem *ROG* było, aby rozwój obszaru całej federacji (*Gesamtraum*) i jej części (*Teilräume*) – rozumianych jako obszary krajów związkowych i ich regionów planistycznych⁶⁰⁷, nie odbywał się bez podstaw prawnych oraz bez stosowania efektywnego prawnie instrumentarium procesowego (procedury) i materialnego (plany). Federalna ustawa o porządku przestrzennym reguluje tylko procesy i akty prawne służące porządkowaniu przestrzeni, które wiążą podmioty władzy publicznej, dzieląc w tym zakresie kompetencje pomiędzy rząd federalny i rządy krajów związkowych. Przyjmowane na podstawie ustawy plany porządku przestrzennego nie wiążą podmiotów prywatnych, szerzej zewnętrznych wobec państwa.

Uchwalona w 1965 roku, ustawa była wielokrotnie nowelizowana, ostatecznie zmieniona została przez ustawę o nowym brzmieniu ustawy o porządku przestrzennym i o zmianie innych przepisów (*Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften*) z 22 grudnia 2008 r. (BGBl. I S. 2986), która została przyjęta w efekcie tzw. reformy federalizmu (*Föderalismusreform*) z 2006 r., porządkującej w wyniku nowelizacji Ustawy Zasadniczej (*Grundgesetz*) kompetencje pomiędzy federacją a krajami

⁶⁰⁶ Koncepcja miejsc (ośrodków) centralnych nawiązuje do teorii W. Christallera zaprezentowanej w wydanej w 1933 r. pracy *Die zentralen Orte in Süddeutschland*, polskie wydanie: W. Christaller, *Ośrodki centralne w południowych Niemczech*, Instytut Geografii Polskiej Akademii Nauk, 1, Warszawa 1963.

⁶⁰⁷ K. Werk, [w:] A. Schumacher, K. Werk, J. Albrecht, *Raumordnungsgesetz. Kommentar*, Wiesbaden 20202, 51.

związkowymi. W efekcie tej reformy, została m.in. zniesiona kategoria tzw. „ustawodawstwa ramowego” (*Rhamengesetzgebung*), pozwalająca na tworzenie przez parlament federalny ustaw, których dopełnienie treściowe stanowiły ustawy krajowe, w ramach którego w latach 60. XX w. została uchwalona ROG. Po reformie, kwestie porządku przestrzennego mieszczą się w konstytucyjnej kategorii „ustawodawstwa konkurencyjnego” (*konkurrierende Gesetzgebung*), czyli takiego, które może być regulowane – teoretycznie odmiennie na terenie poszczególnych krajów związkowych, o ile nie zostało uregulowane jednolicie ustawą federalną⁶⁰⁸. Ze względu na przyjęcie nowej federalnej ustawy o porządku przestrzennym w 2008 r. kraje związkowe mogą w obowiązującym stanie prawnym przewidywać jedynie uzupełnienia i odstępstwa od przepisów ustawy federalnej (*Abweichungskompetenz*), natomiast, nie mogą tworzyć istotnościowo przepisów odmiennych w tym zakresie od istniejących przepisów ROG. Zakres regulacji, które mogą być podejmowane przez parlamenty krajów związkowych budzi liczne spory doktrynalne⁶⁰⁹.

Planowanie miejsc – rozumianych jako przestrzenie wielofunkcyjne, np. rejonu zabudowy mieszkaniowej albo monofunkcyjne, wielkopowierzchniowe obiekty handlowe – odbywa się na podstawie przepisów ustawy – Kodeks planowania miejscowego. Ustawa ta daje organom gminy uprawnienia w zakresie planowania zabudowy konkretnych miejsc oraz przekształceń podziałów gruntowych, w tym także wywłaszczeń, w związku z planowanymi inwestycjami publicznymi i prywatnymi. Kodeks planowania miejscowego wprowadza dwa rodzaje planów służących planowaniu miejsc: plan użytkowania terenów (*Flächennutzungsplan*), sporządzany dla obszaru gminy, jak i plan zabudowy (*Bebauungsplan*), jako podstawowe narzędzie określające warunki zagospodarowania przestrzeni, analogicznie do polskiego planu miejscowego, dla podmiotów prywatnych.

Inne ustawy administracyjnego prawa materialnego wprowadzają także możliwość lokalizowania poszczególnych elementów sieci infrastrukturalnych, na podstawie aktów planistycznych o charakterze lokalizacyjnym, wiążących podmioty prywatne (np. w zakresie lokalizacji dróg publicznych, instalacji oczyszczania ścieków), jak i obejmowania ochroną terenów cennych ze względów ekologicznych czy krajobrazowych. Ustalenia tych planów są wiążące dla podmiotów zewnętrznych wobec administracji, tworzą tzw. planowanie fachowe (*Fachplanung*).

⁶⁰⁸ Sfery życia społecznego objęte ustawodawstwem konkurencyjnym podlegają reglamentacji ustawowej albo wskutek ustaw przyjętych przez parlament federacji, albo wskutek ustaw przyjętych przez parlamenty krajów związkowych.

⁶⁰⁹ W. Hoppe, [w:] W. Hoppe, C. Bönker, S. Grotefeles, *Öffentliches Baurecht*, Monachium 2010, 36–40.

V.2.2. Zasada generalna (*Leitvorstellung*) porządku przestrzennego

Przepisy ogólne §1-7 *ROG* wprowadzają: obowiązek planowania porządku przestrzennego (§ 1), zasady ustalania porządku przestrzennego (§ 2), definicje pojęć użytych w ustawie (§ 3), związanie wymaganiami porządku przestrzennego wszystkich podmiotów władzy (§ 4), związanie celami porządku przestrzennego władz federacji w podejmowanych, znaczących dla przestrzeni przedsięwzięciach (§ 5), wyjątki i odstępstwa od stosowania celów (§ 6), ogólne przepisy o planach porządku przestrzennego (§ 7).

Przepisy § 1 *ROG* wprowadzają jako obowiązek określanie porządku przestrzennego, który zmierza do tego, aby cała przestrzeń (*Gesamtraum*) RFN oraz jej poszczególne części (*Teilräume*) były chronione, rozwijane i porządkowane w sposób nadrzędny i całościowy na szczeblu ponadlokalnym przez plan porządku przestrzennego (*Raumordnungsplan*). Uchwalenie planu porządku przestrzennego winno być wynikiem współpracy władz publicznych i uzgadniania przez władze publiczne przedsięwzięć o istotnym znaczeniu dla utrzymania porządku w przestrzeni (§ 1 ust. 1 *ROG*). Zasadą generalną (*Leitvorstellung*) dokonywania rozstrzygnięć w planach porządku przestrzennego, winna być zasada trwałego rozwoju (*nachhaltige Raumentwicklung*)⁶¹⁰ (§ 1 ust. 2 *ROG*). Przepisy *ROG* nakładają zarazem wymóg, aby przy planowaniu rozwoju oraz planowaniu ochrony i porządku części przestrzeni federacji, uwzględniane były wymagania całej przestrzeni federacji, natomiast, przy planowaniu rozwoju, ochrony i porządku całej przestrzeni federacji muszą być uwzględniane wymagania poszczególnych jej części (§ 1 ust. 3 *ROG*). Przepis § 1 ust. 3 *ROG* wprowadza tzw. zasadę sprzężenia zwrotnego (*Gegenstromprinzip*), obok zasady trwałego rozwoju, podstawową zasadę strukturalną dla planowania porządku przestrzennego w administracji publicznej. Zasada ta oznacza, że plany porządku przestrzennego nie mogą być tworzone w systemie hierarchicznego podporządkowania woli władz centralnych zamierzeń władz lokalnych – w postępowaniu planistycznym winny być brane pod uwagę uwarunkowania porządku przestrzennego całej federacji, jak i jej poszczególnych części – krajów związkowych i regionów⁶¹¹, a także podmiotów komunalnych – gmin i związków gmin, które realizują zadania w zakresie planowania zabudowy i wykorzystania terenów⁶¹².

⁶¹⁰ W polskiej nomenklaturze: „zasada zrównoważonego rozwoju”.

⁶¹¹ U. Steiner, *Raumordnungs – und Landesplanungsrecht*, [w:] U. Steiner (red.), *Besonderes...*, 736.

⁶¹² K. Werk, [w:] A. Schumacher, K. Werk, J. Albrecht, *Raumordnungsgesetz...*, 57.

V.2.3. Wymagania porządku przestrzennego

Przepisy § 3 *ROG* wprowadzają definicje wymagań porządku przestrzennego (*Erfordernisse der Raumordnung*), którymi są (a) cele porządku przestrzennego (*Ziele der Raumordnung*) oraz (b) zasady porządku przestrzennego (*Grundsätze der Raumordnung*).

Celami porządku przestrzennego są wiążące postanowienia ustaw krajowych oraz planów porządku przestrzennego określające przestrzennie i rzeczowo, w formie tekstowej lub graficznej, przedsięwzięcia podejmowane w celu rozwoju, ochrony i utrzymania porządku w przestrzeni. Przedsięwzięcia określone jako cele mają charakter konkretny, wskazują inwestycje publiczne niezbędne do podjęcia (np. budowę drogi, elektrowni), jak i przedsięwzięcia ochronne (np. określenie obszaru parku krajobrazowego, a tym samym obszaru chronionego).

Z kolei zasady porządku przestrzennego to zalecenia wiążące w planowaniu rozwoju, ochrony i porządku przestrzeni – wiążą w procesie wyważania interesów (*Abwägung*) i przy podejmowaniu decyzji w warunkach uznania (władzy dyskrecyjnej). Zasady te, w nawiązaniu do § 2 *ROG*, mogą zostać rozwinięte w ustawach krajowych o porządku przestrzennym i planowaniu krajowym oraz w planach porządku przestrzennego. Zasady porządku przestrzennego są abstrakcyjnie formułowanymi pryncypiami wyznaczającymi pożądaną stan przestrzeni, a ich znaczenie przejawia się w tym, że są one konkretyzowane w planach porządku przestrzennego w postaci celów⁶¹³. Ich konkretyzacja musi opierać się na podstawowej zasadzie porządku przestrzennego, czyli zasadzie zrównoważonego rozwoju, jak i uwzględniać zasadę sprzężenia zwrotnego⁶¹⁴.

V.2.4. Osiem kategorii zasad porządku przestrzennego

Wprowadzone § 2 *ROG*, zasady porządku przestrzennego polegają m.in. na zobowiązaniu władz publicznych:

- 1) Zasada wyrównywania warunków socjalnych, infrastrukturalnych, gospodarczych, ekologicznych i kulturowych

Nakłada obowiązek dążenia do tworzenia w przestrzeni równoważnych warunków społecznych, gospodarczych, ekologicznych i kulturowych na obszarze federacji, przy czym obowiązkiem władz jest trwałe zabezpieczenie przestrzeni w usługi publiczne służące codziennej egzystencji (*Daseinsfürsorge*), wspieranie trwałego wzrostu gospodarczego i innowacyjności, wspieranie potencjału

⁶¹³ U. Steiner, *Raumordnungs- und Landesplanungsrecht*, [w:] U. Steiner (red.), *Besonderes...*, 723–724.

⁶¹⁴ W. Hoppe, [w:] W. Hoppe, C. Bönker, S. Grotefeles, *Öffentliches...*, 51.

rozwojowego przestrzeni oraz zachowanie i chronienie zasobów przestrzeni. Te cele mają być realizowane zarówno w funkcjonalnych obszarach miejskich (*Verdichtungsräume*, dos. obszarach zagęszczonych), jak i w obszarach wiejskich (*ländliche Räume*), zarówno w regionach strukturalnie słabych, jak i silnych.

W latach 60. XX w., w ROG, określono na potrzeby planowania federalnego i krajowego dwie kategorie funkcjonalnych obszarów miejskich („obszarów zagęszczonych”): *Ballungsraum* (liczące ponad 500 tys. mieszkańców) i *Verdichtungsraum* (liczące ponad 100 tys. mieszkańców)⁶¹⁵. W obecnym brzmieniu ROG zachowano tylko pojęcie *Verdichtungsraum*.

2) Zasada ochrony różnorodności przestrzeni całej federacji, jak i jej części

Zobowiązuje do ochrony różnorodności przestrzennej całego państwa, jak i jego części, przy czym, władze publiczne mają obowiązek brania pod szczególną uwagę, że miasta (*Städte*) i obszary wiejskie mogą wypełniać różne funkcje i zadania. Władze publiczne mają obowiązek działać na rzecz umacniania i rozwoju całego obszaru i jego części, zarówno poprzez współpracę wewnątrz regionów, jak i pomiędzy regionami, mają obowiązek promować także partnerstwa miejsko-wiejskie. Przepisy stanowią wprost, że „działalność osadnicza winna być przestrzennie koncentrowana, jest priorytetem organizowanie jej w istniejących strukturach osadniczych (*Siedlung*) posiadających niezbędną infrastrukturę, kierując się miejscami centralnymi (*zentrale Orte*)”. Obszary wolne winny być chronione. Tworzy się przestrzennie zintegrowany system obszarów wolnych. Wykorzystanie obszarów wolnych ma być ograniczane, należy unikać dalszego przekształcania krajobrazu i lasów w tereny osiedleńcze.

3) Zasada zaopatrzenia w usługi i infrastrukturę służącą codziennej egzystencji

Nakazuje zapewnić w przestrzeni usługi i infrastrukturę służącą codziennej egzystencji, co jest odbierane jako realizacja zasady sprawiedliwości społecznej rozumianej jako sprawiedliwość szans – wymóg ten dotyczy także słabo zaludnionych obszarów; socjalna infrastruktura musi być lokalizowana w miejscach centralnych, przy czym, kryteria dostępu i zdolności pełnienia funkcji miejsc centralnych są luźne i wyznaczane przez wymogi i uwarunkowania regionalne, należy jednakże tworzyć warunki przestrzenne dla zachowania (podtrzymania) centrów miast i miejsc centralnych jako centralnych obszarów zaopatrzenia ludności, przy czym, trzeba brać pod uwagę w szczególności uwarunkowania służące w miejscach centralnych

⁶¹⁵ Por. W. Brohm, *Zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] J. Łętowski, J.P. Pruszyński (red.), *Administracja Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 1983, 215.

ochronie „infrastruktury krytycznej” (infrastruktury zapobiegającej kryzysom). Władze mają obowiązek tworzenia uwarunkowań dla mobilności społecznej i rozwoju zintegrowanych systemów transportowych, w szczególności w obszarach natężenia ruchu osobowego i towarowego winny być tworzone warunki dla rozwoju transportu przyjaznego środowisku – szynowego i wodnego. Struktury przestrzenne winny być tak tworzone, aby minimalizować obciążenia transportowe mieszkańców.

4) Zasada długoterminowej, konkurencyjnej i przestrzennie zrównoważonej struktury gospodarczej

Zobowiązuje do tworzenia struktury przestrzennej zapewniającej trwałe warunki konkurencyjności i tworzenia wyważonej przestrzennie struktury gospodarczej, jak i wystarczającej podaży miejsc pracy oraz edukacji. Regionalny potencjał rozwojowy i innowacyjny w częściach przestrzeni winien być umacniany. W szczególności w przestrzeniach, w których warunki życia są niższe niż średnia federalna, wzmacniane winny być uwarunkowania rozwojowe. Obszary wiejskie, uwzględniając ich naturalny i gospodarczy potencjał rozwojowy, winny być wspierane i rozwijane jako miejsca życia i działalności gospodarczej, z uwzględnieniem ich funkcji ekologicznych i wypoczynkowych. Tworzone winny być warunki dla rozwoju produkcji żywności i surowców, w szczególności rolnictwa i leśnictwa, na obszarach wiejskich.

5) Zasada utrzymania i rozwijania krajobrazów kulturowych

Krajobrazy kulturowe (*Kulturlandschaften*) winny być chronione i rozwijane. Historycznie ukształtowane i zakorzenione krajobrazy kulturowe należy zachować wraz z ich charakterystycznymi cechami, zabytkami kulturowymi i przyrodniczymi, a także wraz z ich dziedzictwem kulturowym i przyrodniczym wpisanym na listę UNESCO. Różne typy krajobrazu i przeznaczenia części obszarów powinny być projektowane i rozwijane w celu harmonijnego współistnienia, przezwyciężenia problemów strukturalnych i stworzenia nowych koncepcji ekonomicznych i kulturowych. Należy stworzyć warunki przestrzenne, aby rolnictwo i leśnictwo mogły przyczynić się do ochrony naturalnych podstaw życia na obszarach wiejskich oraz do zachowania i kształtowania przyrody i krajobrazu.

6) Zasada wydolności ekologicznej

Należy wzmacniać znaczenie czynników przestrzennych istotnie sprzyjających osiągnięciu funkcjonalności gleby, bilansowi wodnemu, florze i faunie oraz klimatowi, jak i znaczenie tych czynników dla przestrzeni albo – jeśli to konieczne,

możliwe i właściwe – przywrócić te czynniki. Dobra naturalne muszą być wykorzystywane oszczędnie i ostrożnie podczas projektowania korzystania z przestrzeni. Zasoby wód podziemnych i różnorodność biologiczna muszą być chronione. Pierwsze wykorzystanie otwartych przestrzeni do celów osadniczych i transportowych musi zostać ograniczone, w szczególności poprzez ilościowe wymogi w celu ograniczenia wykorzystania przestrzeni, a także poprzez priorytetowe wykorzystanie potencjału ponownego wykorzystania gruntów, rekultywacji i innych środków dla wewnętrznego rozwoju miast i gmin, a także dla rozwoju istniejących obszarów ruchu. Utratę równowagi naturalnej należy zrekompensować, należy wziąć pod uwagę wymagania sieci biotopów. Należy zapewnić zapobiegawczą ochronę przeciwpowodziową na wybrzeżu i (zwłaszcza) w głębi lądu, poprzez zabezpieczenie lub rekultywację terenów zalewowych, obszarów retencyjnych i obszarów pomocy. Należy zapewnić ochronę ogółu społeczeństwa przed hałasem i zapewnić utrzymanie czystości powietrza. Należy wziąć pod uwagę przestrzenne wymagania ochrony klimatu, zarówno poprzez środki przeciwdziałające zmianom klimatu, jak i poprzez środki służące dostosowaniu się do zmian klimatu. Należy stworzyć przestrzenne warunki wstępne dla rozwoju energii odnawialnej, ekonomicznego wykorzystania energii, a także utrzymania i rozwoju naturalnych pochłaniaczy substancji szkodliwych dla klimatu oraz dla magazynowania tych substancji.

7) Zasada uwzględniania wymogów obrony cywilnej i bezpieczeństwa

Należy wziąć pod uwagę przestrzenne wymagania obrony i ochrony ludności.

8) Zasada uwzględniania jedności europejskiej spójności

Należy zagwarantować warunki przestrzenne spójności Unii Europejskiej, jak i większego obszaru europejskiego, a także warunki niezbędne dla rozwoju i projektowania sieci transeuropejskich. Należy wziąć pod uwagę plany i zamierzenia o znaczeniu przestrzennym Unii Europejskiej i państw europejskich. Należy wspierać współpracę między państwami oraz współpracę transgraniczną między miastami i regionami.

Zgodnie z § 4 i 5 *ROG* wymaganiami porządku przestrzennego są związane podmioty władzy szczebla federalnego i krajowego, a także gminy oraz podmioty prawa prywatnego wykonujące zadania publiczne. Wymagania porządku przestrzennego, zwłaszcza cele porządku przestrzennego ustalone w ustawach krajowych i planach porządku przestrzennego, mają szersze, systemowe znaczenie, także dla regulacji innych sfer działania administracji publicznej, zwłaszcza dla

systemu finansów komunalnych, co przejawia się w konieczności uwzględniania ich w systemie wyrównywania finansowego. Komunalne systemy wyrównywania finansowego (*Finanzausgleich*) poszczególnych krajów związkowych, oprócz funkcji fiskalnej i redystrybucyjnej – gwarantują realizację celów porządku przestrzennego (*Ziele der Raumordnung*), co określa się w literaturze jako funkcję planistyczną (*Planungszweck*) systemów wyrównywania komunalnego⁶¹⁶. Komunalne systemy wyrównywania finansowego w każdym kraju związkowym RFN zawierają instrumenty finansowe o charakterze dotacji celowych, mające, w założeniu, skutecznie pomagać w realizacji celów porządku przestrzennego, zwłaszcza pokrywać zwiększone koszty realizacji zadań w miastach centralnych, świadczących często usługi dla społeczności znacznie szerszej niż lokalna⁶¹⁷.

Zgodnie z § 6 *ROG*, mogą być ustanawiane przez władze federalne i krajów związkowych odstępstwa od celów porządku przestrzennego w planach porządku przestrzennego, o ile nie stanowią takie decyzje naruszenia istoty porządku przestrzennego. Wyszczególnione w ośmiu kategoriach zasady porządku przestrzennego nie stanowią katalogu zamkniętego, wskazują one minimalną treść zasad poprzez wskazanie ich istoty, wymagają brania pod uwagę przez podmioty planujące porządek przestrzenny wszelkich innych wymogów, istotnych z punktu widzenia wskazanych grup zasad, o ile mają one znaczenie dla federacji, kraju związkowego czy regionu⁶¹⁸.

V.2.5. Zasady planowania zabudowy

Zasady planowania zabudowy określone są w Kodeksie planowania miejscowego (*BauGB*). Zgodnie z § 1 ust. 4 *BauGB*, ustalenia planów budowlanych (planu wykorzystania powierzchni, jak i planu zabudowy) muszą być dopasowane (*Anpassung*) do celów porządku przestrzennego. Przepis ten nakłada obowiązek sporządzenia planów budowlanych, o ile służą one realizacji celów porządku przestrzennego, a brak dopasowania planów budowlanych do celów porządku przestrzennego może być podstawą stwierdzenia nieważności planu budowlanego w postępowaniu nadzorczym albo sądowym⁶¹⁹.

W § 1 ust. 5 *BauGB* ustanowiono podstawową zasadę planowania zabudowy, która nakazuje, aby celem planów zabudowy było „zapewnienie zrównoważonego

⁶¹⁶ r. Stober, *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1996, 307.

⁶¹⁷ T. Lenk, H.-J. Rudolph, *Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung des Finanzbedarfs*, Arbeitspapier 25, Universität Leipzig Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Lipsk 2003, 32–33.

⁶¹⁸ K. Werk, [w:] A. Schumacher, K. Werk, J. Albrecht, *Raumordnungsgesetz...*, 61.

⁶¹⁹ U. Battis, M. Krautzberger, R.-P. Löhr, *Baugesetzbuch. Kommentar*, Monachium 2019, 39.

rozwoju obszarów miejskich, który godzi wymogi społeczne, gospodarcze i środowiskowe z odpowiedzialnością wobec przyszłych pokoleń, oraz zapewnienie społecznie sprawiedliwego użytkowania gruntów dla wspólnego dobra, z uwzględnieniem potrzeb życiowych ludności”. Sporządzanie planów budowlanych ma na celu „zapewnienie godnego (*menschenwürdig*) środowiska, ochrony i rozwoju naturalnych podstaw życia, a także promowanie ochrony klimatu i adaptacji do zmian klimatycznych w rozwoju urbanistycznym, oraz utrzymanie i zachowanie podstaw życiowych, jak również zachowanie i ochronę struktury urbanistycznej i krajobrazu”.

Przepisy § 1 ust. 5 *BauGB* formułują podstawowe zasady planowania zabudowy, stanowiąc w istocie pojęcia nadrzędne (*Oberbegriffe*) wyszczególnionych w § 1 ust. 6 *BauGB* zasad, które mają charakter otwarty, zawierają terminy nieostre, które często precyzowane są przez inne ustawy prawa administracyjnego, jednocześnie nakazują odwoływanie się do zgłaszanych w procesie planistycznym rzeczywistych potrzeb społecznych, występujących na obszarze uwarunkowań czy wymogów, które należy wziąć pod uwagę. Podejmowane w granicach uznania decyzje planistyczne, w odniesieniu do wymogów § 1 ust. 4 i 5 *BauGB*, podlegają procesowi wyważania interesów (*Abwägungsgebot*)⁶²⁰.

Sposób określenia wymogów, które muszą być brane pod uwagę w procesie planowania zabudowy, podobnie jak w polskich przepisach art. 1 ust. 2 u.p.z.p., ma charakter dyrektywny, odsyłający, zarówno do przepisów prawnych innych ustaw i tworzonych na ich podstawie aktów prawnych lub dokumentów, jak i ma charakter klasycznych klauzul generalnych, odsyłających do norm „pozaprawnych” (tym samym stających się w procesie planistycznym elementem systemu prawnego). Przykładowo spośród licznych zasad określonych w § 1 ust. 6 *BauGB* wskazać należy obowiązek brania w procesie planistycznym pod uwagę:

- 1) ogólnych wymagań dotyczących zdrowych warunków życia i pracy oraz bezpieczeństwa ludności żyjącej i pracującej na obszarze planowanym,
- 2) potrzeb mieszkaniowych ludności, w szczególności rodzin wielodzietnych, tworzenia i utrzymania stabilnych społecznie struktur mieszkalnych, tworzenia własności wśród dużej części populacji oraz wymogów oszczędzania kosztów budowy i rozwoju populacji,
- 3) potrzeb społecznych i kulturowych ludności, w szczególności potrzeb rodzin, młodzieży, osób starszych i niepełnosprawnych, różnych skutków planowanych przedsięwzięć dla kobiet i mężczyzn oraz wymogów związanych z edukacją i sportem, wypoczynkiem i rekreacją,

⁶²⁰ Tamże, 67.

- 4) utrzymania, rewitalizacji, dalszego rozwoju, przekształcania istniejących części miejscowości, a także utrzymanie i rozwoju centralnych obszarów usług dla ludności,
- 5) interesów związanych z aspektami kulturowymi zabudowy, ochroną zabytków i opieką nad zabytkami, wartych zachowania części miejscowości, ulic i placów, które mają znaczenie historyczne, artystyczne lub urbanistyczne, a także kształtujące urbanistykę i krajobraz,
- 6) wymogów dotyczących kultu i opieki duszpasterskiej określonych przez kościoły i stowarzyszenia religijne na mocy prawa publicznego,
- 7) kwestii ochrony środowiska, w tym ochrony przyrody i krajobrazu: (a) mających wpływ na zwierzęta, rośliny, ziemię, glebę, wodę, powietrze, klimat, krajobraz i różnorodność biologiczną, (b) wpływających na unikanie emisji i właściwe postępowanie z odpadami i ściekami, wykorzystanie energii odnawialnej, a także oszczędne i wydajne wykorzystanie energii, utrzymanie najlepszej możliwej jakości powietrza na obszarach, na których nie zostały przekroczone dopuszczalne wartości emisji określone w przepisach prawnych w celu wykonania aktów prawnych Unii Europejskiej,
- 8) interesów: (a) gospodarki, w tym małej i średniej przedsiębiorczości, przyjaznej konsumentom, działającej w celu zaopatrzenia ludności, (b) rolnictwa i leśnictwa, (c) utrzymania i tworzenia miejsc pracy, (d) sektora pocztowego i telekomunikacyjnego, (e) dostaw, w szczególności energii i wody, w tym bezpieczeństwa dostaw, (f) zabezpieczenia złóż surowców,
- 9) interesów transportu pasażerskiego i towarowego oraz mobilności ludności, w tym lokalnego transportu publicznego i transportu niezmotoryzowanego, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju miast ukierunkowanego na unikanie i ograniczanie ruchu,
- 10) interesów ochrony wybrzeża lub powodzi i zapobiegania powodziom, w szczególności zapobiegania i ograniczania szkód powodziowych,
- 11) obaw uchodźców lub osób ubiegających się o azyl i ich zakwaterowania.

Uzupełnieniem zasad wyrażonych w § 1 ust. 4, 5 i 6 *BauGB* obowiązujących przy planowaniu zabudowy stały się wprowadzone w 1998 roku przepisy § 1a *BauGB*, stanowiące implementację przepisów UE (tzw. dyrektywy ptasiej), które ustanowiły w § 1a ust. 2 *BauGB* tzw. klauzulę ochrony gruntu (*Bodenschutzklausel*). Klauzula ta stanowi, iż przy planowaniu zabudowy, grunty powinny być wykorzystywane oszczędnie i z umiarem, tak aby ograniczyć dodatkowe użytkowanie gruntów pod cele budowlane. Klauzula ta wprowadza wymóg, aby wykorzystać możliwości rozwoju społeczności poprzez ponowne uczynienie gruntów już zabudowanych użytecznymi w celu nowej zabudowy, tak aby ograniczyć zajęcie gruntów pod

osadnictwo do rozmiarów niezbędnych. Klauzula wymaga, aby obszary rolnicze, leśne lub zabudowane były przekształcane tylko w niezbędnym zakresie na cele budowlane, konieczność ich przekształcenia musi być uzasadniona. W celu uzasadnienia przekształcenia terenów w budowlane należy wykorzystywać badania dotyczące możliwości zagospodarowania terenów centralnych, leżące na nich grunty ugorowane, puste budynki, wolne działki, jak i podejmować wszelkie inne możliwości dalszego zagęszczania tych obszarów. Klauzula ta wymaga, aby przesłanki wskazane w § 1a ust. 2 *BauGB* były podstawą wyważania decyzji o przeznaczeniu gruntów w planach budowlanych, a tym samym stanowiły podstawę konkretyzacji funkcji terenów miejskich w planach oraz sposobu ich zabudowy.

V.2.6. Wymóg wyważania interesów (*Abwägungsgebot*)

Przepisy § 7 *ROG*, stanowiąc, iż w planach porządku przestrzennego są konkretyzowane cele porządku przestrzennego (ustalane konkretne przedsięwzięcia w przestrzeni o charakterze inwestycyjnym albo ochronnym), zgodnie z zasadami porządku przestrzennego, mające wpływać w efekcie na rozwój, ochronę i porządek w przestrzeni, wprowadzają jednocześnie zasadę wyważania interesów prywatnych i publicznych oraz wzajemnego wyważania interesów prywatnych i wzajemnego wyważania interesów publicznych przy sporządzaniu planów porządku przestrzennego. Zgodnie z § 1 ust. 7 *BauGB*, podczas sporządzania planów budowlanych należy wyważyć interesy publiczne i prywatne, a także wzajemnie interesy publiczne i interesy prywatne.

Zasada wyważania interesów jest fundamentem procesu planistycznego, zasadą silnie rozwijaną i poddaną szczególnej ochronie w orzecznictwie federalnego i krajowych trybunałów konstytucyjnych, i sądów administracyjnych. Ochrona wyważania interesów rozciąga się na sam przebieg wyważania (*Abwägungsvorrang*) oraz na jego efekt (*Abwägungsergebnis*), a błędy w wyważeniu interesów, mogące w konsekwencji być przyczyną uchylecia obowiązywania planów – zarówno w drodze nadzorczej, jak i w postępowaniu przed sądem administracyjnym – obejmują:

- 1) niezastosowanie wyważania interesów jako instrumentu prawnego (*Abwägungsunfall*), co obejmuje sytuację, gdy nie odbyło się wyważenie interesów
- 2) albo, o ile mechanizm wyważania interesów został zastosowany;
- 3) nieuwzględnienie ważnych interesów (*Abwägungsdefizit*), które obejmuje sytuację, w której nie wszystkie istotne dla planowego zagospodarowania interesy zostały wzięte pod uwagę i poddane procesowi wyważania interesów;
- 4) nadanie niewłaściwej proporcji celom lub interesom (*Abwägungsüberschreitung*), co obejmuje sytuację wzięcia pod uwagę interesów lub zasad, które nie mają znaczenia dla procesu wyważania rozstrzygnięcia;

- 5) złe oszacowanie wagi interesu (*Abwägungsfehleinschätzung*), co obejmuje sytuację nadania niewłaściwego znaczenia/wagi jakiemuś interesowi;
- 6) złe oszacowanie wyważania pomiędzy spornymi interesami (*Abwägungsdisproportionalität*), co obejmuje sytuację, w której spreczne interesy nie zostały wzajemnie wyważone⁶²¹.

W orzecznictwie sądów administracyjnych i konstytucyjnych RFN podkreśla się, iż w procesie wyważenia interesów publicznych i prywatnych, musi być uwzględniony: (1) nakaz zapobiegania konfliktom (*Gebot der Konfliktbeseitigung*), zgodnie z którym planowanie powinno przewidywać i prewencyjnie rozwiązać przyszłe konflikty oraz (2) nakaz uwzględniania (*Gebot der Rücksichtnahme*) interesów indywidualnych zobowiązujący władze publiczne do ochrony interesów indywidualnych ze względu na fakt, iż określone zagospodarowanie działki oddziałuje na sąsiednie działki, mogąc naruszać interesy innych właścicieli (posiadaczy) nieruchomości (horyzontalne działanie praw obywatelskich)⁶²².

W praktyce sądowej, błędy w wyważaniu interesów mają znaczenie o tyle, o ile wpływają na wynik wyważenia tych interesów, jakim jest rozstrzygnięcie odnośnie do zagospodarowania przestrzeni podjęte w planach porządku przestrzennego bądź w planach budowlanych⁶²³.

V.3. Przepisy dotyczące porozumień urbanistycznych oraz opłat adiacenckich

Przepisy Kodeksu planowania miejscowego wprowadzają podstawy prawne do (1) współdziałania gmin z podmiotami prywatnymi w zakresie rozwoju miasta w drodze zawierania tzw. porozumień urbanistycznych (*städtebauliche Verträge*), umożliwiających w praktyce realizację dużych przedsięwzięć urbanistycznych (budowa nowych miasteczek, rewitalizacja terenów poprzemysłowych i powojkowych etc.)⁶²⁴, a także (2) dają możliwość obciążania podmiotów prywatnych kosztami budowy infrastruktury technicznej (*Erschließungsbeiträge*) wskazanej w Kodeksie planowania miejscowego.

Zgodnie z § 11 ust. 1 pkt. 3 *BauGB* podmioty prywatne w celu realizacji przedsięwzięć budowlanych mogą zawrzeć z gminą porozumienie urbanistyczne

⁶²¹ U. Battis, M. Krautzberger, R.-P. Löhr, *Baugesetzbuch...*, 348–349.

⁶²² W. Hoppe, [w:] W. Hoppe, C. Bönker, S. Grotefeles, *Öffentliches...*, 217–221.

⁶²³ R. Schmidt, S. Seidel, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Bremen 2000, 203.

⁶²⁴ S.-P. Marx, *Europäisches Planungsrecht und Public Private Partnerships im Städtebau*, Universität Kassel 2003, 89 i nast.

przewidujące, iż na własny koszt wybudują czy też dokonają modernizacji niezbędnej infrastruktury społecznej (np. przedszkola, szkoły, domu pomocy społecznej), jak i poniosą koszty związane z koniecznością budowy bądź modernizacji infrastruktury technicznej (drogi, linie autobusowe, etc.), w związku z planowanym przedsięwzięciem budowlanym (*Folgekosten*)⁶²⁵. Zawarcie takiego porozumienia powoduje, iż gmina jest zobowiązana wszcząć procedurę planistyczną w celu uchwalenia planu zabudowy dla przewidzianego umową obszaru, natomiast po uchwaleniu planu inwestor jest zobowiązany do poniesienia nakładów infrastrukturalnych przewidzianych porozumieniem. Po zrealizowaniu tej infrastruktury właściciel ma obowiązek przekazania jej gminie w zarząd. Dopiero po jej wykonaniu i przekazaniu władze publiczne mogą wydać pozwolenia na budowę obiektów mieszkalnych bądź usługowych.

Na gruncie przepisów § 11 *BauGB* dotyczących zawierania porozumień urbanistycznych wykształciło się bogate orzecznictwo sądów administracyjnych, ustalające praktyczne warunki zawierania porozumień. Najważniejsze dotyczą osiągnięcia w planie zabudowy celu określonego w porozumieniu, w związku z koniecznością wyważenia interesów (*Abwägungsgebot*) w procedurze sporządzania planu zabudowy. W tej procedurze znacznie silniej muszą być brane pod uwagę interesy ekonomiczne inwestora, który z reguły poniósł wstępnie koszty zakupu gruntu, opracowania koncepcji zagospodarowania terenu, finansowania inwestycji, etc. Jednak, także w sytuacji sporządzania planu zabudowy w związku z realizacją przedsięwzięcia mającego swe źródło w porozumieniu urbanistycznym, błędne wyważenie interesów, a w konsekwencji brak modyfikacji przedsięwzięcia, zgodnie z interesami innych podmiotów prywatnych będących użytkownikami przestrzeni, może powodować, iż tak uchwalony plan zabudowy może zostać w drodze nadzoru lub postępowania sądowego uznany za sprzeczny z prawem – w konsekwencji za nieobowiązujący⁶²⁶. Całkowite ryzyko ponosi w takim przypadku inwestor, który zgodnie z § 11 ust. 1 pkt. 1 *GauGB* może także przejść w drodze porozumienia urbanistycznego obowiązki w zakresie prowadzenia procedury planistycznej czy też w zakresie gospodarki gruntami. Nie może on jednak przejść rozstrzygnięć władczych (uchwalania aktów prawnych, wydawania decyzji administracyjnych, etc.). Zamierzenie inwestora realizowane w ramach porozumień urbanistycznych musi odpowiadać przepisom planu wykorzystania powierzchni, przepisom § 1-1a *BauGB* określającym tzw. zasady planowania budowlanego (*Grundsätze der Bauleitpläne*).

⁶²⁵ T. Burmeister, *Der städtebauliche Vertrag als rechtliches Instrument der Kooperation mit Privaten bei der Baulandentwicklung und – erschließung*, Uniwersytet Techniczny w Berlinie, Berlin 2003, 22 i nast.

⁶²⁶ U. Battis, M. Krautzberger, R.-P. Löhr, *Baugesetzbuch...*, 363 i nast.

Porozumienie urbanistyczne może zobowiązać stronę prywatną do wybudowania tylko tych elementów infrastruktury publicznej, na realizację których nie są pobierane opłaty publiczne (*Beiträge*) – z reguły są to przedszkola, szkoły, boiska sportowe, domy starców, nowe linie tramwajowe lub autobusowe. Strona prywatna nie może być obciążana dodatkowymi zobowiązaniami, lecz tylko tymi, które są niezbędne dla realizacji infrastruktury społecznej czy też technicznej, koniecznej dla zrealizowania projektowanego zamierzenia (*Angemessenheitsklauseln*). Tak więc, z jednej strony porozumienie urbanistyczne nie może ograniczać uznania planistycznego gminy (*Planungsermessen*) poprzez podejmowane przez stronę prywatną zobowiązania inwestycyjne, z drugiej strony gmina może żądać tylko wybudowania tej infrastruktury (i od tego żądania uzależniać wszczęcie procedury uchwalenia planu zabudowy), która jest niezbędna do „obsługi” zamierzenia budowlanego inwestora prywatnego (*Koppelungsverbot*)⁶²⁷.

Zgodnie z § 123 ust. 1 *BauGB*, obowiązek technicznego uzbrojenia terenu (*Erschließungslast*) spoczywa na gminie (drogi, instalacje wodne, gazowe, deszczowe, kanalizacyjne, etc.), a także, w zakresie przewidzianym innymi ustawami, na innych jednostkach władzy publicznej – krajach związkowych, powiatach (np. koleje aglomeracyjne, drogi krajowe i powiatowe, etc.). O ile nie ma dla danego obszaru obowiązującego planu zabudowy, jego mieszkańcom nie przysługuje roszczenie o wybudowanie infrastruktury, a bez jej istnienia nie jest możliwa zabudowa – brak uzbrojenia terenu nie rodzi w przypadku braku planu zabudowy publicznych praw podmiotowych (§ 123 ust. 3 *BauGB*)⁶²⁸. W przypadku budowy dróg, przepisy prawne wprowadzają dwa rodzaje opłat adiacenckich: (1) opłatę pobieraną za wybudowanie drogi lub elementu infrastruktury drogowej (*Erschließungsbeitrag für die erstmalige endgültige Herstellung einer zum Ausbau bestimmten Straße bzw. Erschließungsanlage*) oraz (2) opłatę za utrzymanie drogi (*Erschließungsbeitrag für die dauerhafte Instandhaltung*). W praktyce opłata adiacencka jest zróżnicowana na obszarze gminy, jej wysokość bowiem zależy od zabudowywanego obszaru, w szczególności od jego wielkości (wielkości działek budowlanych) oraz oddalenia od magistralnych elementów infrastruktury technicznej.

W sytuacji, gdy istnieje plan zabudowy, gmina może rozpocząć budowę infrastruktury technicznej w zależności od swoich możliwości finansowych. Jej budowa musi być zakończona przed oddaniem budynków do użytkowania (§ 123 ust. 2 *BauGB*), z chwilą jednak, gdy zostaną wydane pozwolenia na budowę, a infrastruktura techniczna nie zostanie wybudowana do czasu oddania budynków w użytkowanie, właścicielom przysługują roszczenia publicznoprawne o jej wybudowanie.

⁶²⁷ T. Burmeister, *Der städtebauliche Vertrag...*, 53 i nast.

⁶²⁸ U. Battis, M. Krautzberger, R.-P. Löhr, *Baugesetzbuch...*, 1167.

Niewybudowanie infrastruktury technicznej prowadzi do czynności nadzorczych, włącznie z wprowadzeniem zarządu komisarycznego⁶²⁹.

Gmina w celu realizacji infrastruktury przewidzianej w planie zabudowy ma prawo: (1) obciążyć kosztami jej budowy właścicieli działek, którzy będą z niej korzystali, w drodze opłaty adiacenckiej (*Erschließungsbeitrag*), pokrywającej maksymalnie 90% kosztów budowy, (2) przekazać w drodze porozumienia (*Erschließungsvertrag*) budowę tej infrastruktury podmiotom prywatnym.

Zgodnie z § 127 ust. 2 *BauGB*, gmina może nałożyć opłaty adiacenckie ze enumeratywnie wymienione w tym przepisie urządzenia: drogi, ulice, place lokalne, ścieżki rowerowe, piesze, drogi zbiorcze, parkingi, tereny zielone (z wyjątkiem placów zabaw dla dzieci), urządzenia chroniące przed emisjami hałasu i zanieczyszczeń. Zgodnie z postanowieniami innych ustaw, gmina ma prawo z opłat lokalnych finansować inne elementy infrastruktury (np. wodociągi, kanalizację, etc.). W porozumieniu dotyczącym budowy infrastruktury technicznej podmioty prywatne mogą zobowiązać się do pokrycia części kosztów uzbrojenia terenu ze środków własnych (§ 124 *BauGB*), przyspieszając w ten sposób możliwość realizacji inwestycji na zaplanowanym terenie.

V.4. System aktów planowania przestrzennego

V.4.1. Federalny plan porządku przestrzennego

Do roku 2008, władze federacji nie miały kompetencji w zakresie sporządzania planów porządku przestrzennego. Zgodnie z nowelizacją *ROG* z 2008 r., będącą efektem reformy Ustawy Zasadniczej, pierwszy raz w historii RFN wprowadzono podstawy do sporządzania planu porządku przestrzennego dla obszaru całej federacji (§ 17 *ROG*). Kompetencje w tym zakresie przyznano ministrowi właściwemu w sprawach transportu, budownictwa i rozwoju miast. Plan porządku przestrzennego dla obszaru federacji miał być sporządzany, o ile potrzeba taka wynika z planowania organów Unii Europejskiej albo państw członkowskich. Minister mógł podejmować także opracowanie planów dla części przestrzeni federacji w związku z potrzebami w zakresie rozwoju transportu morskiego i śródlądowego oraz lotniczego w powiązaniu z planami rozwoju sieci drogowej, i o ile miało to znaczenie dla planowania narodowego w ramach Unii Europejskiej, przy czym kompetencje te nie naruszały kompetencji właściwych organów krajów związkowych. W niemieckiej doktrynie prawa publicznego, wyrażano liczne wątpliwość co do zgodności przepisów § 17 *ROG* z przepisami art. 72 ust. 4 pkt 4 Ustawy Zasadniczej, kraje związkowe bowiem, zgodnie z reformą konstytucyjną

⁶²⁹ Tamże, 1168.

z 2008 r., miały prawo uchylać przepisy rozbieżne (*abweichend*) od *ROG*, o ile nie naruszają one istoty *ROG*, co z kolei powoduje, że miały prawo do podejmowania rozstrzygnięć odbiegających od rozstrzygnięć planu federalnego, o ile nie naruszają one jego istoty⁶³⁰. Stąd od 2009 r. na szczeblu federalnym nie powstał żaden plan porządku przestrzennego, który miałby charakter planu ogólnego, porządkującego planowanie fachowe. W roku 2017 *ROG* został znowelizowany i na szczeblu federacji, zgodnie z nowym brzmieniem § 17 *ROG*, organom federacji przyznano wyłącznie jedną kompetencję w zakresie planowania – sporządzanie planu ochrony przeciwpowodziowej dla obszaru całej federacji, którego istotą są regulacje zapewniające bezpieczeństwo poruszania się i przeładunku statków oraz poprawy stanu środowiska morskiego.

Władze federalne prowadzą stały dialog i monitoring zagospodarowania przestrzennego obszaru federacji. W tym celu, w § 23 *ROG* wprowadzono obowiązek powołania na szczeblu federalnym Rady ds. rozwoju przestrzennego (*Beirat für Raumentwicklung*), która działa przy ministrze właściwym w sprawach transportu. W skład rady wchodzi przedstawiciele rządu oraz krajowych reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego a także eksperci. Na podstawie § 22 *ROG* utworzono także centralny Urząd ds. budownictwa i porządku przestrzennego, którego zadaniem jest (1) prowadzenie systemu informacji przestrzennej dla obszaru całej federacji oraz (2) przygotowywanie raportów o stanie porządku przestrzennego, jako dokumentów analitycznych dla rządu federalnego i rządów krajowych.

V.4.2. Plany porządku przestrzennego na poziomie krajów związkowych

W § 13 ust. 1 *ROG* określony został obowiązek sporządzania planów porządku przestrzennego dla całego obszaru kraju związkowego (*landesweiter Raumordnungsplan*) oraz dla jego poszczególnych części – regionów (*Regionalpläne*). Z kolei w § 13 ust. 4 *ROG* wprowadzono podstawy dla organizacji planowania w zrzeszeniach gmin i powiatów w regionach.

W niemieckim prawie administracyjnym oraz w naukach badających zagadnienia planowania przestrzennego na szczeblu miast i państwa termin „region” (*Region*) ma bardzo precyzyjne znaczenie. Region jest w prawie administracyjnym RFN określeniem używanym na oznaczenie fragmentów terytoriów krajów związkowych delimitowanych według miast na prawach powiatów i powiatów – wyróżnionych w administracyjnym prawie materialnym (w ustawach o planowaniu krajowym poszczególnych landów) na potrzeby sporządzania planów regionalnych, natomiast w zakresie ustrojowym na potrzeby instytucjonalizacji współpracy rządów krajów związkowych i jednostek samorządu lokalnego z obszaru

⁶³⁰ J. Albrecht, [w:] A. Schumacher, K. Werk, J. Albrecht, *Raumordnungsgesetz...*, 212.

regionu. Definicja regionu – „obszar planistyczny poniżej poziomu kraju związkowego, utworzony zgodnie z wymaganiami porządku przestrzennego, dla którego sporządza się plany i programy”⁶³¹. Obecnie kraje związkowe RFN są podzielone na 113 regionów planistycznych – regiony obejmują cały obszar federacji⁶³².

Zgodnie z § 13 ust. 4 ROG, plan regionalny może pełnić jednocześnie funkcję planu wykorzystania powierzchni (*Flächennutzungsplan*). Plan wykorzystania powierzchni sporządzany jest przez gminy na podstawie Kodeksu planowania miejscowego dla obszaru całej gminy (jego sporządzenie nie jest obowiązkowe), określając strefowo wykorzystanie terenu pod poszczególne funkcje (mieszkaniowa, transportowa, etc.) i ogólną lokalizację infrastruktury publicznej, będąc podstawą dla sporządzania planów zabudowy (*Bebauungspläne*), określających szczegółowo warunki zabudowy konkretnych terenów⁶³³.

Wprowadzony § 13 ust. 4 ROG przepis, pozwalający łączyć w jednym planie ustalenia planu regionalnego oraz ustalenia planu wykorzystania powierzchni i tworzyć tzw. „regionalny plan wykorzystania powierzchni” (*regionaler Flächennutzungsplan*) jest rozwiązaniem eksperymentalnym. Do tej pory sporządzono w RFN tylko dwa takie plany. W Regionie Frankfurtu nad Menem (*Region Frankfurt/Rhein-Main*) został on uchwalony w 2011 r. Plan ten był sporządzany w Związku Planistycznym Obszaru Metropolitalnego Frankfurt/Rhein-Main (*Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*), do którego należały wszystkie gminy, na obszarze których plan ten obowiązuje. W roku 2010, przyjęto regionalny plan wykorzystania powierzchni dla obszaru miast: Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr i Oberhausen w Regionie Miejskim Ruhry – za jego sporządzenie odpowiedzialna była utworzona przez te miasta Wspólnota Planistyczna Regionu Miejskiego Ruhry (*Planungsgemeinschaft der Städteregion Ruhr*).

⁶³¹ *Gutachten zum Raumordnerischen Strukturkonzept für das Land Brandenburg*, Potsdam 1992, 39.

⁶³² W Badenii-Wirtembergii jest 12 regionów planistycznych, w Bawarii – 18, w Brandenburgii – 5, w Hesji – 3, w Meklemburgii Pomorza Przednim – 4, w Północnej Nadrenii-Westfalii – 5, w Nadrenii-Palatynacie – 5, w Saksonii – 4, w Saksonii-Anhalt – 5, w Szlezewiku-Holsztynie – 5, w Tyryngii – 4, natomiast miasta-państwa: Brema, Berlin i Hamburg oraz Saara tworzą odrębne regiony, tożsame z krajem związkowym, z kolei w Dolnej Saksonii podmiotami planowania regionalnego są Region Hanower, Związek Celowy Wielkiego Brunszwiku (3 miasta na prawach powiatu i 5 powiatów) oraz na pozostałym obszarze kraju – 5 miast na prawach powiatu i 32 powiaty.

⁶³³ Plan wykorzystania powierzchni nie do końca jest odpowiednikiem polskiego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – ma on postać graficzną, a nie tekstową, jego podstawową funkcją jest podział całej gminy na kategorie terenów (mieszkaniowe, przemysłowe, zielone etc.) oraz wskazanie ogólnie lokalizacji obiektów infrastruktury publicznej (drogi, mosty, szpitale, szkoły etc.). Do planu (w postaci graficznej) dołączane jest tekstowe uzasadnienie (analogiczną postać ma także niemiecki plan zabudowy). Podobnie jak w przypadku studium, którego ustalenia wiążą przy sporządzaniu planu miejscowego, ustalenia planu wykorzystania powierzchni są wiążące przy sporządzaniu planu zabudowy.

W § 13 ust. 5 *ROG*, określona jest także treść planów porządku przestrzennego, które regulują: (1) przewidywaną strukturę osadniczą, w tym kategorie przestrzeni (*Raumkategorien*), miejsca centralne (*zentrale Orte*), szczególne funkcje gmin, jak miejsca rozwoju oaz tereny rozwoju osadnictwa; 2) przewidywaną strukturę przestrzeni wolnych, w tym wielkie przestrzenie wolne, wykorzystanie na ich obszarze przestrzeni wydobywania złóż i minerałów oraz obszary sanacji i rozwoju, obszary ochrony przeciwpowodziowej; (3) osie rozwoju, zwłaszcza infrastrukturalne, w tym transportowe i energetyczne.

Kategorie miejsc centralnych i ich hierarchia ustanawiana jest odpowiednio w ustawach o planowaniu krajowym oraz w krajowych planach porządku przestrzennego. Przykładowo w § 2 ust. 1 ustawy o planowaniu krajowym Saksonii-Anhalt⁶³⁴ zamieszczona została definicja miejsca centralnego, zgodnie z którą jest to „intensywnie zabudowana część miejscowości, będąca centralnym obszarem osadniczym gminy włącznie z planowanym obszarem rozwoju zabudowy, określonym w ramach planowania miejscowego⁶³⁵. Miejsce centralne jest ustalane w planie rozwoju przestrzennego przez właściwy organ administracji, przy czym w ustalaniu miejsc centralnych brane są pod uwagę zarówno potencjał gospodarczy miejsca, jak i jego dostępność dla mieszkańców”. W § 2 ust. 2 ustawy o planowaniu krajowym Saksonii-Anhalt wyznaczono kategorie miejsc centralnych w trójstopniowym systemie miejsc centralnych, którymi są (1) „nadcentra” (*Oberzentren*), (2) „średnie centra” (*Mittelzentren*) i (3) „podstawowe centra” (*Grundzentren*) oraz wskazano, że nadcentra i średnie centra ustalane są w planie rozwoju całego landu (*landesweiter Raumordnungsplan*), natomiast centra podstawowe w planach regionalnych (*Regionalpläne*).

V.4.3. Planowanie na poziomie lokalnym

Na poziomie lokalnym, podmiotami odpowiedzialnymi za planowanie przestrzeni są jedynie gminy. Władze powiatów nie mają żadnych kompetencji w zakresie planowania zagospodarowania przestrzennego. Starostowie (*Landräte*), działający jako organy administracji rządowej, wydają pozwolenia na budowę.

W RFN władztwo planistyczne (*Planungshoheit*) przysługuje gminom. Władztwo planistyczne jest to kompetencja, w ramach przyznanej gminie ustawowo autonomii stanowienia planistycznych aktów prawnych, których celem jest przygotowanie terenów pod zabudowę lub inne zagospodarowanie i kierowanie procesami zabudowy (zagospodarowania terenu) – planu użytkowania terenów oraz planów zabudowy⁶³⁶. Zgodnie z § 1 ust. 3 *BauGB* gminy sporządzają plany wykorzystania

⁶³⁴ Landesplanungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 28. April 1998 (GVBl. LSA 1998, 255).

⁶³⁵ W planie wykorzystania powierzchni lub planie zabudowy.

⁶³⁶ M. Oldiges, *Baurecht*, [w:] U. Steiner, *Besonderes Verwaltungsrecht*, 1995, 497.

terenów i plany budowlane, „o ile jest to konieczne dla urbanistycznego rozwoju i porządku”. W gminach o dużym porządku urbanistycznym, których władze nie przewidują działań rozwojowych, nie istnieje konieczność sporządzania planów budowlanych – w możliwości rezygnacji ze sporządzania planów przejawia się władztwo planistyczne gminy.

Władztwo planistyczne, będąc częścią władzy państwowej (*Staatsgewalt*), jest zgodnie z art. 28 Ustawy Zasadniczej wykonywane w ramach ustaw (*im Rahmen der Gesetze*). Oznacza to, iż parlamenty i rządy federalne i krajowe mają prawo określania nie tylko kompetencji organów gmin w zakresie planowania zagospodarowania przestrzennego, ale rodzaju (*Art*) i sposobu (*Weise*) wykonywania tych kompetencji. Przejawem określenia sposobu i rodzaju wykonywania władztwa planistycznego są nie tylko przepisy materialne i proceduralne zawarte w ustawie – Kodeks planowania miejscowego. W ramach swoich kompetencji rząd federalny także określił:

- w rozporządzeniu o oznaczeniach planistycznych (*Planzeichenverordnung*)⁶³⁷ z 1990 r. – oznaczenia graficzne obowiązujące jednolicie na obszarze całej RFN w planach użytkowania powierzchni oraz w planach zabudowy⁶³⁸,
- w rozporządzeniu o budowlanym wykorzystaniu powierzchni (*Baunutzungsverordnung*)⁶³⁹ z 1990 r. – kategorie powierzchni zagospodarowania przestrzennego, wyróżniając 4 zasadnicze kategorie terenów zabudowanych (*Bauflächen*), które ze względu na rodzaj ich zabudowy mogą być dalej podzielone na 10 obszarów zabudowy (*Baugebiete*), określając jednocześnie rodzaj dopuszczonej i zakazanej zabudowy na każdej z kategorii tych terenów, wraz z dopuszczalnymi rozmiarami zabudowy poszczególnych kategorii terenów.

Gminy realizują planowanie zagospodarowania przestrzennego w ramach przepisów art. 28 Ustawy Zasadniczej na własną odpowiedzialność (*in eigener Verantwortung*), podlegając nadzorowi prawnemu (*Rechtsaufsicht*), wykonywanemu przez administrację rządową krajów związkowych. Zgodnie z orzecznictwem FTK, władztwo planistyczne gmin nie może być ograniczone w taki sposób, iż powodowałoby to odebranie im istotnych kompetencji w zakresie kształtowania przestrzeni oraz kierowania procesami budowlanymi, np. nie jest możliwe ustawowe odebranie gminom prawa uchwalania planów zabudowy i przeniesienie tego uprawnienia np. na powiat (*Landkreis*)⁶⁴⁰. Zdaniem FTK, taka ingerencja usta-

⁶³⁷ BGBl. 1991 I S. 58.

⁶³⁸ Zob. szerzej A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne...*, 250 i nast.

⁶³⁹ BGBl. I S. 132.

⁶⁴⁰ BVerfGE 26, 228.

wodawcy byłaby naruszeniem władztwa planistycznego, ingerencją w samo jądro prawa do samorządu (*Kern des Selbstverwaltungsrecht*) – na takie działania ustawodawcy przysługuje gminie skarga do trybunału konstytucyjnego.

Szereg ustaw oddaje decyzje w zakresie zagospodarowania przestrzeni, np. w zakresie ustalania przebiegu dróg krajowych, rządowi krajowemu. Ograniczenie władztwa planistycznego gminy, zarówno przez planowanie ogólne, jak i specjalistyczne, jest kompensowane przez partycypację przedstawicieli gmin w planowaniu krajowym – poprzez uczestnictwo przedstawicieli gmin w komisjach doradczych (*Planungsbeiräte*), działających przy ministrach rządów krajowych, właściwych w sprawach zagospodarowania przestrzennego. Na poziomie regionalnym kompensacja ta następuje poprzez zrzeszenia planistyczne gmin i powiatów sporządzające plany regionalne. O ile gminy, w ramach ingerencji w ich władztwo planistyczne, są zobowiązane do dopasowania planów budowlanych do zasad i celów porządku przestrzennego, to niemożliwe jest wiązanie rozstrzygnięciami planistycznymi w planach krajowych i regionalnych gmin z dokładnością co do parceli⁶⁴¹.

Do zadań samorządu gmin należy planowanie użytkowania (*Nutzung*) terenów oraz zabudowy (*Bebauung*) działek (*Grundstücke*) – określanie warunków zagospodarowania przestrzennego poszczególnych fragmentów swojego obszaru, w tym także ochrony terenów oraz kierowanie procesami budowlanymi (*Bauleitplanung*). W tym celu rady gmin uprawnione są do uchwalania (1) planu użytkowania terenów (*Flächennutzungsplan*) oraz (2) planów zabudowy (*Bebauungspläne*). Plany te muszą być zgodne z planami regionalnymi.

Plan użytkowania terenów sporządza się dla obszaru całej gminy. Stanowi on tzw. przygotowawczy plan budowlany (*vorbereitender Bauleitplan*) i określa przeznaczenie terenów w kategoriach ogólnych, np. tereny pod zabudowę mieszkaniową, drogi, szpitale, etc. Ich ustalenia wiążą organy administracji publicznej. W Berlinie, Bremie i Hamburgu plan użytkowania terenów spełnia rolę jednocześnie planu porządku przestrzennego i planu regionalnego⁶⁴².

Plany zabudowy stanowią tzw. wiążące plany budowlane (*verbindliche Bauleitpläne*), ich ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami planu użytkowania terenów. Plany zabudowy obowiązują władze publiczne oraz obywateli, określając z dokładnością do parceli (*parzellenscharf*) obowiązki władz publicznych, m.in. w zakresie uzbrojenia terenów oraz prawa podmiotów prywatnych w zakresie możliwości zabudowy gruntu.

⁶⁴¹ W. Roters, *Kommunale Selbstverwaltung*, [w:] IMünch I. (Begr.), Kunig P. (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, München 1992, 228.

⁶⁴² § 8 ROG.

Bez konieczności uchwalania planu zabudowy, dozwolone jest wznoszenie: (1) budynków mieszkalnych na terenach miejskich gęsto zabudowanych (*innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile*), w uzupełnieniu zabudowy mieszkaniowej już istniejącej⁶⁴³, a także (2) budynków służących produkcji rolnej oraz urządzeń infrastruktury technicznej i innych budowli na obszarach wiejskich (*Außenbereiche*), enumeratywnie wymienionych w ustawie⁶⁴⁴. Tereny miejskie i wiejskie nieobjęte planem zabudowy, aby została dopuszczona na nich zabudowa, muszą posiadać wystarczającą infrastrukturę techniczną i społeczną dla realizacji przedsięwzięcia, a pozwolenie na budowę poprzedza obowiązek przeprowadzenia procedury planistycznej, takiej jak w przypadku uchwalanego planu zabudowy, wyważającej interesy mieszkańców (*Abwägungsgebot*).

Przepisy ustawy – Kodeks planowania miejscowego oraz przepisy rozporządzenia o oznaczeniach planistycznych, a także rozporządzenia o budowlanym wykorzystaniu terenów – w kategoriach i na zasadach tam określonych – wymagają, pod rygorem unieważnienia planu w drodze postępowania nadzorczego bądź sądowego, aby sposób zagospodarowania – budowlany bądź ochronny – był określony w tekście i na rysunku planu zabudowy (*Bebauungsplan*) z dokładnością do parceli. Oczywiście sposób zagospodarowania działki (parceli) w planie zabudowy musi być rozwinięciem postanowień planu użytkowania powierzchni, a jeśli w gminie takie planu nie ma, to plan zabudowy musi być zatwierdzony (*Genehmigung*) przez organ nadzorczy.

Rozporządzenie dotyczące oznaczeń planistycznych, ujednolicając znaki graficzne używane w planach użytkowania powierzchni oraz w planach zabudowy na terenie RFN wprowadza:

- 4 kategorie budowlanego użytkowania terenów oraz 10 kategorii zabudowy wyszczególnionych ze względu na rodzaj zabudowy; każdy z tych terenów ma w rozporządzeniu określony dopuszczalny sposób zabudowy, np. na obszarach zabudowy kameralnej (*Kleinsiedlungsgebiete*) – domy jednorodzinne, sklepy, restauracje oraz rodzaj zabudowy dopuszczalny w wyjątkowo uzasadnionych sytuacjach, np. budowle przeznaczone dla celów religijnych, socjalnych czy stacje benzynowe;
- wskaźniki określające dopuszczalny stopień wykorzystania budowlanego dla każdej z powyższych kategorii – gęstość zabudowy, wysokość obiektów budowlanych, udział zabudowy w całkowitej powierzchni terenów, a także regulacje w zakresie liczby kondygnacji, miejsc postojowych i garażów oraz linii czy głębokości zabudowy.

⁶⁴³ § 34 BauGB.

⁶⁴⁴ § 35 BauGB.

Wszystkie powyższe ustalenia – – rodzaje terenów użytkowych oraz budowlanych, wskaźniki dotyczące dopuszczalnego stopnia wykorzystania budowlanego terenów – – mają także odpowiedniki graficzne określone w rozporządzeniu o oznaczeniach planistycznych – – 15 oznaczeń wykorzystania terenów i zabudowy, ograniczenia liczby mieszkań w budynkach, 20 oznaczeń dotyczących stopnia wykorzystania budowlanego terenów, 6 oznaczeń sposobu zabudowy domami (jednorodzinne, bliźniaki, etc.), 2 oznaczenia dotyczące linii i granic zabudowy; ponadto stosowane oznaczenia dla infrastruktury publicznej, terenów publicznych, wód, terenów zielonych, obszarów chronionych czy przeznaczonych do sanacji (łącznie ponad 100 znaków i symboli graficznych).

Ustawa – Kodeks planowania miejscowego przewiduje w § 31 II *BauGB*, możliwość lokowania inwestycji w pewnej niezgodności z ustaleniami planu zabudowy (odstępstwo), o ile nie naruszają one istoty postanowień planu. Z kolei zgodnie z:

- § 34 *BauGB* – na obszarach wewnętrznych miast (*Innenbereich*), zwanych obszarami ścisłej zabudowy (*im Zusammenhang bebauten Ortsteile*) dopuszcza, iż mogą być lokowane inwestycje, o ile uzbrojenie terenu jest wystarczające; rady gmin mają prawo wydawania uchwał określających obszar ścisłej zabudowy (*Abgrenzungssatzung*) mających charakter tylko wyjaśniający (*Klarstellung*), obejmujących teren odpowiadający wymogom ustawy lub uchwał określających obszar związany z terenem ścisłej zabudowy (*Abrundungssatzung*), poszerzający obszar zabudowany o sąsiednie działki, przyległe bezpośrednio do działek zabudowanych; na obszarach objętych takimi uchwałami można wydawać pozwolenia na budowę bez obowiązującego planu zabudowy;
- § 35 IV *BauGB* – na obszarach zewnętrznych miast (*Außenbereich*) także, poza planami mogą być lokowane przedsięwzięcia – z tym, że są one wymienione w ustawie – dotyczą albo ważnych inwestycji publicznych albo uzupełnienia istniejącej zabudowy wiejskiej.

W sprawach określonych w §§ 31 oraz 34, 35 *BauGB* składa się wniosek o pozwolenie na budowę. Starosta ma obowiązek przesłać go gminie, gdyż tylko za zgodą gminy takie decyzje mogą być podejmowane, a w imieniu gminy wypowiada się rada (komisja rady). Brak zgody rady powoduje, iż starosta nie może wydać decyzji.

W postępowaniu nadzorczym, organy administracji rządowej mają szczególne kompetencje, mianowicie:

- plan wykorzystania terenów, aby stać się przepisem prawie obowiązującym, wymaga zatwierdzenia (*Genehmigung*) organu nadzorczego (*höhere Verwaltungsbehörde*);

- plan zabudowy, o ile jest rozwinięciem planu wykorzystania terenów, nie wymaga zatwierdzenia, ale jeśli powstaje na terenie, gdzie nie ma planu wykorzystania powierzchni, wymaga takiego zatwierdzenia.

Instytucja zatwierdzenia planów przez organ nadzorczy służy badaniu ich zgodności z przepisami prawnymi, ale przede wszystkim badaniu poprawności przeprowadzenia przez organy gminy procedury wyważania interesów prywatnych i publicznych. Zatwierdzenie planów potwierdza:

- ich zgodność z przepisami prawnymi, a w szczególności z planami regionalnymi i krajowymi,
- prawidłowość przeprowadzenia procedury wyważania interesów i brak uchybień w tym zakresie.

V.4.4. Zagadnienie wolności budowlanej

W niemieckiej doktrynie prawa można mówić o wolności budowlanej jako zasadzie regulowanej prawem prywatnym i prawem publicznym. Na gruncie prywatnego prawa budowlanego wolność budowlana, nazywana w doktrynie cywilnoprawną (*bürgerlich-rechtliche Baufreiheit*), oznacza prawo do korzystania z nieruchomości, w tym jej zabudowy, jeśli nie jest to sprzeczne z aktami normatywnymi (*Gesetze*)⁶⁴⁵ oraz prawami osób trzecich, a wolność tak rozumiana jest ograniczona przez prawo cywilne (*bürgerliches Recht*) w sposób negatywny. W takim ujęciu prawo korzystania z nieruchomości, w tym jej zabudowy, staje się na gruncie prywatnego prawa budowlanego prawem o charakterze wolnościowym. Z kolei publiczne prawo budowlane stoi w pewnej opozycji do prywatnego prawa budowlanego. O ile przedmiotem prywatnego prawa budowlanego są ograniczenia sfery wolności właścicieli w zakresie korzystania z gruntu, w tym możliwości jego zabudowy, o tyle publiczne prawo budowlane obejmuje przepisy, które nie tylko w sposób negatywny, ale przede wszystkim pozytywny, określają warunki i wymagania konieczne do spełnienia, aby można było zabudować grunt, korzystać z wybudowanego obiektu czy też dokonać rozbiórki albo zmian w jego konstrukcji⁶⁴⁶.

Porządek prawny RFN nie zna abstrakcyjnej wolności budowlanej (*Baufreiheit*), rozumianej jako prawo do zabudowy terenu zgodnie z wolą właściciela. Prawo właściciela do zabudowy jest chronione w jego stanie faktycznym (*Bestandsschutz*),

⁶⁴⁵ O znaczeniu konstytucyjnego terminu *Gesetz* – ustawa/akt normatywny zob. bliżej np. F. Ossenbühl, *Die Quellen des Verwaltungsrechts*, [w:] H.U. Erichsen, W. Martens (red.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin 1978, 68.

⁶⁴⁶ F. Stollmann, *Öffentliches Baurecht*, Monachium 2011, 2–5.

a właścicielowi przysługuje jedynie roszczenie o zachowanie stanu faktycznego w zakresie istniejącej zabudowy i o jej ochronę przed pozaprawnym działaniem władz publicznych (*subjektiv-rechtlicher Abwehranspruch*)⁶⁴⁷.

Zgodnie z obowiązującym prawem, właścicielom gruntów nie przysługują roszczenia sądowe skierowane przeciwko organom publicznym o określenie warunków zagospodarowania terenu, a w konsekwencji o uchwalenie planu zabudowy (§ 2 ust. 3 zdanie 1 *BauGB*). Roszczenia o sporządzenie planu zabudowy nie mają także podstaw w przyrzeczeniu (*Zusage*) lub w umowie (*Vertrag*) (§ 2 ust. 3 zdanie 2 *BauGB*), a realizowane na ich podstawie plany podlegają ogólnej procedurze, nie mając gwarancji efektu określonego w przyrzeczeniu lub umowie. Tym samym, całe ryzyko sporządzenia planu przez gminę, w związku z zawartą umową, ponosi kontrahent⁶⁴⁸. Właścicielom (posiadaczom) gruntów nie przysługuje także roszczenie o uzbrojenie terenów, tzn. roszczenie o wybudowanie lub modernizację (poprawę parametrów technicznych) dróg, kanalizacji, wodociągów etc. (§ 123 ust. 3 *BauGB*) czy też roszczenie o wydanie pozwolenia na budowę, o ile nie zachodzą przesłanki prawne określone w §§ 30, 34 i 35 *BauGB*, dopuszczające na różnych kategoriach terenów zabudowę.

V.4.5. Planowanie ogólne a planowanie fachowe

Plany porządku przestrzennego, tzn. plany federalne, krajowe i regionalne sporządzane na podstawie przepisów *ROG* mają charakter:

- całościowy (*zusammenfassend*), co oznacza ich koordynacyjną funkcję w stosunku do planowania fachowego (*Fachplanung*), czyli planowania poszczególnych aspektów przestrzeni,
- nadrzędny (*übergeordnet*), co oznacza, że wszelkie publiczne podmioty planowania właściwe w zakresie „porządku przestrzennego” dysponują władztwem planistycznym (*Planungshoheit*) wynikającym z władztwa terytorialnego (*Gebietshoheit*), jako częścią władzy państwa (*Staatsgewalt*) i wiążą swoimi rozstrzygnięciami podejmowanymi w planach wszelkie podmioty władzy publicznej (*Träger der öffentlichen Gewalt*) w swej działalności planistycznej,
- ponadmiejscowy (*überörtlich*), czyli przestrzennie i materialnie wykraczający ponad planowanie konkretnego miejsca, z kolei planowanie konkretnego miejsca (*Ort*) stanowi zadanie samorządu gminy, które także realizowane jest w ramach władztwa planistycznego. Pojęcie „władztwa planistycznego” w nie-

⁶⁴⁷ W. Erbguth, *Bauplanungsrecht*, [w:] N. Achtenberg, G. Püttner (red.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 1, Heidelberg 1990, 355.

⁶⁴⁸ M. Oldiges, *Baurecht*..., 490.

mieckiej doktrynie prawnej obejmuje całość kompetencji planistycznych administracji i stanowiących w ich ramach planów – zarówno akty planistyczne o charakterze zewnętrznym (akty, przy pomocy których administracja stwarza zakazy i nakazy dla podmiotów prywatnych) oraz akty planistyczne o charakterze wewnętrznym (akty, przy pomocy których administracja stwarza przepisy wiążące wyłącznie podmioty administracji publicznej).

Na poziomie lokalnym, charakter całościowy ma także plan wykorzystania powierzchni, którego ustalenia są wiążące w planowaniu fachowym.

W RFN istnieje 25 planów fachowych, których ustalenia odnoszą się do sposobu zagospodarowania przestrzeni. Podmioty publiczne, w kompetencji których leży sporządzanie planów fachowych, mają obowiązek uczestniczyć w sporządzaniu planów federalnych, krajowych, regionalnych i planów użytkowania powierzchni w celu wyrażania swoich interesów związanych z zamierzeniami wobec przestrzeni, określanymi w planach fachowych (§§ 1, 5, 7 *BauGB*, §§ 2, 5 i 7 *ROG*). Plany fachowe w swej treści są podporządkowane planom ogólnym, a zmiana planu fachowego, o ile jego ustalenia są sprzeczne z planami ogólnymi, wymaga uprzedniej zmiany planu ogólnego.

W procedurach planistycznych, podmioty planowania specjalistycznego mają kompetencję zgłaszania sprzeciwu odnośnie do podejmowanych w planach ogólnych rozstrzygnięć (§§ 7 *BauGB*, 5 *ROG*). Jeżeli jednak nie zgłoszą sprzeciwu wobec jakiegoś zamierzenia, mają obowiązek dostosowania się do ustaleń tych planów w planach fachowych.

Plany fachowe dzieli się na „inwestycyjne” i „ochronne” w zależności od działań w stosunku do przestrzeni i gruntów, o jakich się w nich decyduje (tworzą podstawy do inwestycji infrastrukturalnych lub chronią tereny ze względu na ich cechy/wartości).

Planowanie fachowe o charakterze inwestycyjnym obejmuje planowanie instalacji gospodarki odpadami, urządzeń i obiektów: górniczych i służących pozyskiwaniu surowców, energetycznych, gospodarki wodnej, transportowi publicznemu, obronności państwa. Planowanie fachowe o charakterze ochronnym obejmuje plany ochrony: gruntów, lasów, zabytków, rolnictwa, krajobrazu, przyrody, wód oraz plany ochrony powietrza, ochrony przed hałasem.

Plany fachowe dzielą się na (1) wewnątrznie obowiązujące, (2) wiążące podmioty prywatne. Plany wewnątrznie obowiązujące – wszystkie podmioty władzy – to tzw. fachowe plany przygotowawcze (*Vorbereitende Fachplanung*), np. program ochrony krajobrazu (*Landschaftsprogramm*), plan zabytków (*Denkmalplan*). Plany fachowe wiążące podmioty prywatne (*Verbindliche Fachplanung*), np. plan sanacji gruntów (*Bodensanierungsplan*), plan drogi federalnej: autostrady,

ekspresowej (*Bundesfernstra eplan*) – plany o charakterze inwestycyjnym oraz np. plan ochrony krajobrazu (*Landschaftsschutzgebiet*), plan obszaru ochrony wody pitnej (*Trinkwasserschutzgebiet*)⁶⁴⁹.

V.5. Postępowanie planistyczne i postępowanie środowiskowe

V.5.1. Postępowanie porządku przestrzennego (*Raumordnungsverfahren*) a postępowanie środowiskowe

Postępowanie w sprawie opracowania planu porządku przestrzennego regulowane jest w § 10 *ROG* ramowo – ustawa wprowadza tylko najważniejsze wymogi odnośnie do sporządzania planów porządku przestrzennego. Przede wszystkim, na organie sporządzającym plan ciąży konieczność poinformowania podmiotów prywatnych oraz organów władzy o przystąpieniu do sporządzania planu, wraz z wezwaniem organów do złożenia informacji o planowanych przedsięwzięciach ochronnych i inwestycyjnych na terenie objętym planem, a także złożenie wszelkich innych dokumentów i informacji, które mogą być przydatne do oceny podejmowanych przedsięwzięć.

W trakcie procedury sporządzania planu, zarówno podmioty prywatne, jak i organy władzy, mają prawo wypowiedzieć się o projekcie planu, który musi być wyłożony przez co najmniej miesiąc, wraz z dokumentacją planistyczną. Miejsce i czas wyłożenia należy podać na tydzień przed wyłożeniem planu, a także określić termin, co najmniej miesięczny, podczas którego mogą być składane uwagi do projektu planu. Jeśli projekt zostanie w wyniku uwag zmieniony, procedurę wyłożenia ponawia się.

Podczas sporządzania planu porządku przestrzennego, przepisy *ROG* wprowadzają obowiązek przeprowadzenia postępowania porządku przestrzennego (*Raumordnungsverfahren*) w związku z przewidywanymi w planach porządku przestrzennego przedsięwzięciami inwestycyjnymi, które wymienione są enumeratywnie w § 1 pkt 1-19 rozporządzenia z 1990 r. w prawie postępowania porządku przestrzennego (*ROV*)⁶⁵⁰. Do przedsięwzięć tych należy m.in. budowa wielkopowierzchniowego obiektu handlowego, miasteczka turystyczno-wypoczynkowego, linii kolejowej, autostrady, spalarni śmieci, etc.

Postępowanie to ma dwa cele, po pierwsze służy sprawdzeniu, czy przedsięwzięcie inwestycyjne jest zgodne z wymogami porządku przestrzennego, po wtóre uzgodnieniu lokalizacji tych przedsięwzięć w przestrzeni względem siebie. Organ

⁶⁴⁹ Na podstawie: S. Krappweis, *Fachplanung und Raumplanung*. Dostępne na: <http://planung-tu-berlin.de/Profil/Fachplanungen.htm> [data dostępu: 27.01.2022].

⁶⁵⁰ Raumordnungsverordnung vom 13. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2766), die zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 13. Mai 2019 (BGBl. I S. 706) geändert worden ist.

planistyczny wdraża tę procedurę, gdy posiada komplet dokumentów uzasadniających jej realizację, a także proponowaną lokalizację, przy czym wymaga się, aby na etapie postępowania porządku przestrzennego taka lokalizacja została wskazana wariantowo. O przeprowadzeniu procedury decyduje organ w terminie 4 tygodni od dnia wpływu dokumentów, a sama procedura musi się zamknąć w ciągu 6 miesięcy od złożenia kompletnych dokumentów (§ 15 ROG). Przepisy § 16 ROG przewidują możliwość przeprowadzenia uproszczonego postępowania porządku przestrzennego, polegającą na możliwości rezygnacji z udziału zainteresowanego organu władzy w postępowaniu, o ile wypowiedział się on już na temat przedsięwzięcia, a samo przedsięwzięcie nie ma znaczącego wpływu na porządek przestrzenny. Dokumentacja z postępowania stanowi element dokumentacji planu, a wynik postępowania musi znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu projektu planu.

W trakcie procedury sporządzania planu, wdraża się także postępowanie w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko (*Umweltverträglichkeitsprüfung*), o ile mamy do czynienia z przedsięwzięciami mogącymi oddziaływać na środowisko. Ocenę przeprowadza się na podstawie przygotowanego wcześniej raportu, którego treść określa Załącznik nr 1 do § 1 ust. 1 ROG. Jednocześnie § 9 ust. 2 ROG określa możliwość rezygnacji z przeprowadzania oceny, o ile mamy do czynienia z małą nowelizacją planu, i dokonania *screeningu*. Podczas wyłożenia projektu planu przedstawia się raport środowiskowy (*Umweltbericht*), który zawiera dokumentację wraz z wnioskami z przeprowadzonej oceny oddziaływania na środowisko.

V.5.2. Sporządzanie planów zabudowy a postępowanie środowiskowe

Przepisy § 2 *BauGB* określają ramowo procedurę sporządzania planu wykorzystania powierzchni, jak i planu zabudowy (plany budowlane), a o ile *BauGB* nie zawiera regulacji proceduralnych, stosuje się odpowiednio do sporządzenia planu postanowienia procedury odnoszące się do uchwał rady, obowiązujące w danym kraju związkowym⁶⁵¹. Proces jest inicjowany uchwałą o przystąpieniu do planu, przy czym uchwała ma wskazywać obszar, dla którego sporządza się plan.

Udział mieszkańców w uchwalaniu planów budowlanych – procedura uchwalania planu użytkowania powierzchni i planu zabudowy jest taka sama – ma dwa zasadnicze etapy, obejmując:

- proces wysłuchania (*Anhörungsverfahren*) – po przyjęciu przez radę gminy uchwały o sporządzaniu planu zabudowy, ogłaszając ją publicznie, burmistrz informuje o zamierzeniach planistycznych na obszarze objętym planem oraz zbiera informacje o zamierzeniach i oczekiwaniach mieszkańców; postępowanie w tej fazie

⁶⁵¹ C. Bönker, [w:] W. Hoppe, C. Bönker, S. Grotefeles, *Öffentliches...*, 111.

regulowane jest przez gminę, uwzględniając możliwość składania przez mieszkańców propozycji (interesów) zagospodarowania terenów; równolegle w tym etapie biorą udział organy władzy publicznej, wskazując swoje zamierzenia odnośnie do terenu objętego planem;

- proces wyłożenia (*Auslegungsverfahren*) – następuje, gdy gmina sporządzi projekt planu, uwzględniając zgłoszone w procesie wysłuchania propozycje; mieszkańcy mają prawo zgłaszania uwag do projektu planu w ciągu miesiąca, muszą być one zgłoszone na piśmie, a jeśli nie zostaną uwzględnione, przedkłada się je organowi nadzorcemu do rozpatrzenia, celem stwierdzenia, że nie zaszyły w procesie wyważania błędy dotyczące materialnych i proceduralnych rozstrzygnięć – nie nastąpiły błędy w procesie wyważania interesów (*Abwägungsmängel*);
- w trakcie sporządzania planu zabudowy, zgodnie z wymogami prawa UE, dokonuje się oceny środowiskowej zamierzeń przewidzianych w planie miejscowym; ocena jest niesamodzielną częścią postępowania planistycznego, obejmuje ona adekwatność, opis, wartościowanie przewidywanych w planie przedsięwzięć ze względu na wymogi środowiskowe, określone w § 1 ust. 6 pkt 7 oraz w § 1a *BauGB*; podobnie jak w przypadku postępowania w sprawie sporządzenia planu porządku przestrzennego, także w przypadku planu zabudowy, efektem postępowania jest sporządzenie raportu, którego zakres jest wskazany Załącznikiem nr 1 do *BauGB*;
- kolejnym etapem jest podjęcie uchwały o przyjęciu planu, która zawiera uzasadnienie i – jako odrębną część uzasadnienia – raport środowiskowy.

Podczas oceny środowiskowej, dokonywany jest proces ważenia interesów, w związku z wymogami § 1 ust. 6 pkt 7 oraz w § 1a *BauGB*. W postępowaniu regulującym proces wyważania interesów obowiązuje zasada pisemnego zgłoszenia swoich interesów – można je zgłosić własnym pismem bądź zażądać uwzględnienia ich w protokole. Nadzór nie bierze pod uwagę zgłaszanych przez mieszkańców uwag i rozwiązań, o ile nie zostały one zgłoszone w trakcie postępowania na piśmie lub nie są powszechnie znane (lub powinny z mocy prawa być znane organom gminy), a tym samym zachodzi obowiązek wyartykułowania interesów prywatnych w trakcie postępowania wyważającego. W przypadku nieuwzględnienia przez gminę uwag zgłaszanych przez mieszkańców, gmina ma obowiązek przedstawienia ich rządowemu organowi nadzorcemu, rozpatrującemu w trybie nadzorczym przedłożone mu projekty planów budowlanych.

Podsumowanie

Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce, w porównaniu z prawem regulującym proces urbanizacji w Anglii, Danii, Francji czy Niemczech, nie stanowi podstaw do skutecznej kontroli procesów zagospodarowania przestrzeni, w tym, przede wszystkim, do zarządzania, w sposób dający możliwość efektywnego ekonomicznie, sprawiedliwego społecznie i szanującego ekologię, procesami zabudowy.

Korzystając ze wzorów prawa państw poddanych badaniu w projekcie „Nowy model urbanizacji w Polsce – praktyczne wdrożenie zasad odpowiedzialnej urbanizacji oraz miasta zwartej (NEWURBPACT)”, można wskazać na konieczne reformy polskiego prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Przede wszystkim, w odwołaniu do wiedzy urbanistycznej, należałoby postulować rozbudowę materialnych zasad, którymi zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne, winny kierować się w procesach urbanizacji. Zasady te powinny wskazywać pożądane kierunki działań w zakresie zabudowy, jak i ochrony terenów wolnych przed zabudową, wyposażenia terenów podlegających procesom urbanizacji w niezbędną infrastrukturę publiczną, wiążąc władze publiczne zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym oraz centralnym. Idąc za przykładem RFN można dużo bardziej szczegółowo wskazać, na czym polegać ma realizacja zasady ładu przestrzennego czy zrównoważonego rozwoju, odwołać się do koncepcji urbanistycznych, jak choćby system niemiecki odwołuje się do idei miejsc centralnych opracowanej w latach 30. XX w. przez Waltera Christallera, czy system angielski do koncepcji miast ogrodów Ebeneзера Howarda. Wskazać także trzeba, że skala tych odniesień i tak nie jest wyczerpująca, we wszystkich badanych państwach prawo, na podstawie którego kontroluje się proces urbanizacji, opiera się w dużej mierze na klauzulach generalnych, odsyłając do norm pozaprawnych, które *nota bene* dzięki takiemu odwołaniu, włącza się do systemu prawnego.

Zasadniczej reformy w polskim prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego wymaga konstrukcja opłaty adiacenckiej. W tym zakresie, należy powrócić do przedwojennej zasady, realizowanej także w prawie badanych państw europejskich, wiążącej jej wysokość z faktycznymi kosztami budowy infrastruktury osiedleńczej. Taka konstrukcja zapobiega z jednej strony spekulacji gruntami,

stwarza społeczną świadomość kosztów urbanizacji, ale, co ważniejsze, z drugiej strony, powoduje zwartość zabudowy i wykorzystywanie przestrzeni w sposób najbardziej uzasadniony ekonomicznie. W każdym z omawianych państw, w systemie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, respektowana jest zasada związania wysokości opłaty z kosztami procesów urbanizacyjnych, choć opłata ta nie musi mieć jednolitej formy, stosowanej powszechnie, mogą występować w tym zakresie różne formy opłat, w zależności od rodzajów kosztów występujących po stronie publicznej, z jakimi mamy do czynienia w procesach urbanizacji.

Polska, będąc państwem stosunkowo dużym obszarowo i ludnościowo, opierając swoje funkcjonowanie na zasadach demokratycznego państwa prawnego, powinna mieć administrację zdekoncentrowaną i zdecentralizowaną. Z tej racji dość istotne jest, aby wyposażać w kompetencje planistyczne jej władze lokalne, regionalne i centralne, tak, aby na każdym z tych poziomów został stworzony system aktów planistycznych, w którym planowi ogólnemu danego szczebla/stopnia podziału administracyjnego, będącego aktem prawnym obowiązującym wewnątrz, podporządkowane zostałyby plany specjalne. Z systemu planowania należy wyeliminować decyzje administracyjne, przy pomocy których lokalizuje się elementy infrastruktury technicznej, zastąpić je aktami prawa miejscowego, które byłyby podporządkowane planom ogólnym, jak dziś plan miejscowy jest w swej treści podporządkowany ustaleniom studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.

Niewątpliwie, w tym systemie, szczególne miejsce powinien zachować plan miejscowy. Powinien on mieć charakter aktu organizującego osadnictwo w skali miejscowej, co najważniejsze, w ściśle określonym czasie, dając podstawy do realizowania zabudowy (publicznej i prywatnej) w szerszej skali, np. miasteczka, jego fragmentu, jak i w skali pojedynczych budynków czy budowli. Za całość spraw w zakresie organizowania zabudowy na cele mieszkaniowe, usługowe czy produkcyjne powinna odpowiadać, co do zasady, rada gminy, a władze centralne powinny mieć w tym zakresie wpływ poprzez stanowienie prawa, będącego podstawą działania gmin. Można również stworzyć, np. wzorem Anglii czy Danii, podstawy prawne do szerszej ingerencji władz centralnych w planowanie lokalne, ale takie podstawy wymagałyby stworzenia aktów planistycznych o skali kraju (np. w układzie makroregionalnym), jak i stworzenia ośrodków dysponujących wiedzą (instytutów, urzędów), które prowadziłyby stały monitoring w zakresie zagospodarowania kraju, i, na merytorycznych podstawach, dokonywałyby ingerencji w planowanie na poziomie lokalnym.

Inaczej należy skonstruować także warunki organizacyjno-procesowe opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego, tak, aby władze centralne miały wpływ na działania lokalne, z kolei zaś, te ostatnie, na decyzje podejmowane

przez władze centralne w instytucjach służących dialogowi i wzajemnemu informowaniu o podejmowanych zamiarach przestrzennych w ramach przysługujących im kompetencji. Wydaje się, choćby wzorem niemieckim, że region jest tu idealnym poziomem do wprowadzenia takich instytucji w układzie subregionalnym, obejmującym aglomeracje miejskie.

Samo postępowanie planistyczne, jak i postępowanie służące dokonaniu oceny środowiskowej powinny być skonstruowane jako postępowania, w których podmioty podporządkowane administracji realizują publiczne prawa podmiotowe. Chodzi tu przede wszystkim o prawa dające możliwość współdecydowania w kwestiach kierunku rozwoju zabudowy i ochrony terenów wartościowych przyrodniczo czy środowiskowo przed zabudową. W konsekwencji, trzeba inaczej traktować pojęcie interesu prawnego, które jest podstawą do kwestionowania rozstrzygnięć planistycznych i środowiskowych przed sądami. Należy kształtować prawo tak, aby obejmować tym pojęciem nie tylko uprawnienia ze sfery prywatnoprawnej, ale także uprawnienia publicznoprawne, związane z możliwością współkreowania z organami państwa ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju w procesach urbanizacji.

Oprócz konsultacji społecznych w procesach planistycznych, warta uwagi jest również kwestia przejrzystości zasad funkcjonowania systemu oraz dostępności informacji zarówno o przepisach, jak i praktycznych wskazówkach dla inwestorów oraz innych uczestników polityki przestrzennej. Stworzenie, na wzór angielski, portalu internetowego zawierającego uporządkowaną bazę wskazówek odnośnie interpretacji polityki przestrzennej oraz procedur planistycznych, stanowiłoby korzystne rozwiązanie.

W podsumowaniu badań wskazać należy także parę kwestii związanych z samymi przeprowadzonymi badaniami. Po pierwsze projekt „Nowy model urbanizacji w Polsce – praktyczne wdrożenie zasad odpowiedzialnej urbanizacji oraz miasta zwartego (NEWURBPACT)” prowadzony był w trudnych warunkach epidemii spowodowanej wirusem SARS-CoV-2. Te warunki znacznie ograniczyły zakres planowanych działań badawczych, spowodowały m.in. brak możliwości realizacji tych założeń projektowych, które dawały możliwość przeprowadzenia badań w państwach wybranych do badania, konfrontacji hipotez z przedstawicielami praktyki w zakresie planistycznym i naukowcami zajmującymi się badaniami nad prawem określającym podstawy urbanizacji w tych państwach. Przedstawiony materiał opiera się na materiałach źródłowych, a do podstawowych należą akty prawne, jak i szeroko dostępne materiały zamieszczane w portalach internetowych oraz podstawowa literatura, dostępna z reguły w Polsce. W szczególności, w opisie duńskiego systemu planowania przestrzennego, dość uboga literatura obcojęzyczna

(głównie w języku angielskim) nie pozwoliła na bliższe wyjaśnienia odnoszące się do przyjmowanych rozwiązań prawnych.

W dalszych badaniach porównawczych, należałoby kontynuować podjęte w ramach niniejszego badania aspekty prawne dające podstawy prawne procesom urbanizacji, wykorzystując zarysowane płaszczyzny badawcze, krytykując przyjęte hipotezy i uzupełniając te badania o praktyczne aspekty funkcjonowania systemów planistycznych opisanych państw. Jednocześnie silniej można byłoby ukazać publiczne otoczenie instytucjonalne, które w tych badaniach stanowiło tylko tło, a które to otoczenie ma dość istotne znaczenia dla efektywności prac planistycznych. Wreszcie, konieczne są szersze badania nad aspektem finansowym procesów urbanizacji w opisanych państwach, szczegółowe wyjaśnienie odpowiedzialności władz publicznych za finansowanie kosztów urbanizacji i podstaw prawnych nakładania ciężarów publicznych na podmioty prywatne w tym zakresie, które zostały stworzone w prawie finansowym. Te zagadnienia od początku projektu znalazły się, ze względu na ich obszerność, poza projektowanym zakresem badań.

Bibliografia

- Aiken M., Cairns B., Thake S., *Community ownership and management of assets, A review of evidence on community organisations owning or managing assets, including buildings and land*, Report, 2008. Dostępne na: <https://www.jrf.org.uk/report/community-ownership-and-management-assets> [data dostępu: 27.01.2022].
- Albrecht J., [w:] A. Schumacher, K. Werk, J. Albrecht, *Raumordnungsgesetz. Kommentar*, Wiesbaden 2012, 212.
- Battis U., Krautzberger M., Löhr R.-P., *Baugesetzbuch. Kommentar*, Monachium 2019.
- Bąkowski T., (red.), *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, Gdańsk 2020.
- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004.
- Bąkowski T. (red.), *Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość*, Gdańsk 2016.
- Bąkowski T., Kaszubowski K., *Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, 263–276.
- Bönker C., [w:] W. Hoppe, C. Bönker, S. Grotefeles, *Öffentliches Baurecht*, Monachium 2010, 111.
- Brohm W., *Zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] J. Łętowski, J.P. Pruszyński (red.), *Administracja Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 1983.
- Burmeister T., *Der städtebauliche Vertrag als rechtliches Instrument der Kooperation mit Privaten bei der Baulandentwicklung und – erschließung*, Uniwersytet Techniczny w Berlinie, Berlin 2003.
- Chetwyn D., *Neighbourhood Plans Roadmap A Step-by-Step Guide*, 2018, [w:] *Locality. The power of Community*. Dostępne na: <https://locality.org.uk> [data dostępu: 27.01.2022].
- Chittum A., Østergaard P.A., *How Danish communal heat planning empowers municipalities and benefits individual consumers*, Energy Policy, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2014.08.001> [data dostępu: 27.01.2022].

- Christaller W., *Osrodki centralne w południowych Niemczech*, Instytut Geografii Polskiej Akademii Nauk, 1, Warszawa 1963.
- Clapson M., *The English New Towns since 1946. What are the Lessons of their History for their Future?*, *Histoire Urbaine*, 2017, 3(50), 100.
- Connellan O., *Land Value Taxation in Britain: Experience and Opportunities*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge 2004.
- Cullingworth B., Nadin V., *Town and country planning in the UK*, Routledge, Londyn 2015.
- Czarnik Z., *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, *Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka*, 2010, 3, 5–30.
- Deltoro J., Blasco C., Martínez Pérez F., *Evolution of the Urban Form in the British New Towns*, prezentacja na 24th ISUF International Conference „City and territory in the Globalization Age”, Valencia 2017.
- Department for Communities and Local Government, *Evaluation of the Role and Impact of Regional Assemblies*, Londyn 2007.
- Department for Levelling Up, Housing and Communities, Ministry of Housing, Communities & Local Government, *The National Planning Policy Framework and relevant planning practice guidance*, 2016. Dostępne na: <https://www.gov.uk/government/collections/planning-practice-guidance> [data dostępu: 27.01.2022].
- Ebbfleet Garden City*. Dostępne na: <https://ebbsfleetdc.org.uk/planning> [data dostępu: 27.01.2022].
- Erbguth W., *Bauplanungsrecht*, [w:] N. Achtenberg, G. Püttner (red.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 1, Heidelberg 1990.
- Filip A.J., *Miasto jako struktura sieci współzależnych*, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 2015, 217, 97–114.
- Fogel A., *Bilansowanie terenów pod zabudowę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, *Samorząd Terytorialny* 2021, 12, 51–62.
- Fogel A., *Przepisy regulujące proces inwestycyjno-budowlany i gospodarkę nieruchomościami*, [w:] A. Fogel, M. Geszprych, A. Kosieradzka-Federczyk, M.A. Król, I. Zachariasz, *Ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu a ład przestrzenny. Przepisy odrębne wobec ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2014, 77–90.
- Garton Grimwood G., *Planning for the Future: planning policy changes in England in 2020 and future reforms*, Briefing Paper 8981, 10.03.2021.
- Gdesz M., *Ład przestrzenny z perspektywy orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] M. Nowak (red.), *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej*, Warszawa 2020, 46–64.

- Gdesz M., *Rozkładanie kosztów urbanizacji*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012, 175–188.
- Geppert A., *Planowanie przestrzenne we Francji – od ekonomiki regionalnej do modelu zintegrowanego*, [w:] P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek (red.), *Planowanie i realizacja przedsięwzięć urbanistycznych*, Gdańsk 2011, 23–44.
- Goldberg C., *SPEN-Interactions between Policy Concerning Spatial Planning and Ecological Networks in Europe. Country Study for Denmark*, European Centre for Nature Conservation, Roskilde 2008.
- Haładyj A., *Udział społeczny jako gwarancja zabezpieczenia interesu publicznego w prawie ochrony środowiska. Wybrane uwagi na tle projektu ustawy o uprawnieniach społeczeństwa w ochronie środowiska oraz w ocenach oddziaływania na środowisko i organach administracji w tym zakresie*, [w:] *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Wojciecha Radeckiego*, Wrocław 2008.
- Hercé S., *Le PLU(i). Régime juridique, élaboration, évolution, contentieux*, Antony 2017.
- HM Government, *Looking for a place to grow your business?*, (b.d.). Dostępne na: <https://enterprisezones.communities.gov.uk/about-enterprise-zones> [data dostępu: 27.01.2022].
- Hoppe W., [w:] W. Hoppe, C. Bönker, S. Grotefeles, *Öffentliches Baurecht*, Monachium 2010, s. 36–40.
- Howard E., *To-Morrow: A Peaceful Path to Real Reform*, Londyn 1898 (wyd. polskie: E. Howard, *Miasta-ogrody jutra*, Warszawa 2015).
- Kelsen H., *Czysta teoria prawa*, Warszawa 2014.
- Koziński J., *Doktryna swobody budowlanej. Aspekty ekonomiczne i urbanistyczne, Problemy Planistyczne. Zeszyt Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów* 2012, 1, 5–24.
- Izdebski H., *Prawo do miasta – perspektywa prawnika*, Samorząd Terytorialny 2017, 12, 6–18.
- Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2007.
- Jakimowicz W., *Zasada ciągłości planowania przestrzennego jako dyrektywa wykładni w procesach stosowania prawa administracyjnego*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012.
- Jędraszko A., *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Warszawa 2005.
- Jégouzo Y., Foulquier N., *Dictionnaire du droit de l'urbanisme*, Antony 2019.

- Korenik S., Zakrzewska-Półtorak A., *Systemy planowania przestrzennego w Europie*, [w:] A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Planowanie przestrzenne w Europie*, Wrocław 2016.
- Kotarbiński T., *Ogólne pojęcie planu*, [w:] T. Kotarbiński, *Sprawność i błąd*, Warszawa 1970.
- Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu*, Samorząd Terytorialny 2014, 4, 5–21.
- Koziński J., *Doktryna swobody budowlanej. Aspekty ekonomiczne i urbanistyczne*, Problemy planistyczne, Zeszyt Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów, 2012, 1, 5–24.
- Krappweis S., *Fachplanung und Raumplanung*. Dostępne na: <http://planung-tu-berlin.de/Profil/Fachplanungen.htm> [data dostępu: 27.01.2022].
- Krier L., *Architektura. Wybór czy przeznaczenie*, Warszawa 2001.
- Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2009.
- Larsson G., *Systemy planowania przestrzennego w Europie Zachodniej*, Warszawa 2012.
- Lenk T., Rudolph H.-J., *Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung des Finanzbedarfs*, Arbeitspapier 25, Universität Leipzig Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Lipsk 2003, 32–33.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.
- Local infrastructure suffers as councils fail to spend £443m*, PBC Today, 24.10.2018. Dostępne na: <https://www.pbctoday.co.uk/news/planning-construction-news/community-infrastructure-levy/48242> [data dostępu: 27.01.2022].
- Małysa-Sulińska K., *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012.
- Małysa-Sulińska K., *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008.
- Ministry of Housing, Communities & Local Government, *Planning for the Future*, White Paper, 2020. Dostępne na: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/958420/MHCLG-Planning-Consultation.pdf [data dostępu: 27.01.2022].
- Manchester City Council. Dostępne na: https://manchester-consult.objective.co.uk/portal/planning/cspo/core_strategy_proposed_option?pointId=1245256462384#section-1245256462384.
- Maunz T., Zippelius R., *Deutsches Staatsrecht*, Monachium 1994.

- Muñoz Gielen D., Zaborowski T., Ossipowicz T., *The failing public value capture in Polish urban development*, prezentacja na konferencji „Everything in its place – Empowering local and regional communities”, Warszawa 2019.
- Newman P., Thornley A., *Urban Planning in Europe. International Competition, National Systems and Planning Projects*, Londyn–Nowy Jork 1996.
- Nelicki A., Zachariasz I., *Planowanie przestrzenne a udział podmiotów prywatnych w budowie infrastruktury publicznej. Rozwiązania polskie a wybranych krajów UE i USA*, Samorząd Terytorialny 2008, 10, 29–41.
- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003.
- Niewiadomski Z., *System planowania i zagospodarowania przestrzennego a ustawy specjalne. Dezintegracja systemu? – tezy wystąpienia*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, Gdańsk 2020, 19–24.
- Norton P., Hughes M., *Public Consultation and Community Involvement in Planning. A 21st Century Guide*, Londyn 2018.
- Nowak M. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Olbrysz A., Zachariasz I., *Raport o finansowych skutkach polskiego systemu zagospodarowania przestrzeni*, [w:] P. Kopyciński (red.), *Sprawne państwo. Samorządowa służba cywilna. Obszary metropolitalne. Zagospodarowanie przestrzenne. Badania nad kierunkami zmian w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Polsce*, Kraków 2015, s. 183–327.
- Oldiges M., *Baurecht*, [w:] U. Steiner, *Besonderes Verwaltungsrecht*, 1995.
- Ossenbühl F., *Die Quellen des Verwaltungsrechts*, [w:] H.U. Erichsen, W. Martens (red.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin 1978.
- Petryshyn H., *Kształtowanie terenów nadwodnych Kopenhagi*, Przestrzeń i Forma 2016, 25, 225–226.
- Plucińska-Filipowicz A., Filipowicz T., [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2016, 43–44.
- Plucińska-Filipowicz A., Kosicki A., [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014, 146.
- Population and elections, Table 6: Population in municipalities and regions*, [w:] *Statistical Yearbook 2017*, Statistics Denmark, Copenhagen 2009.

- Rokicka-Murszewska K., *Administracyjno-prawne aspekty opłaty planistycznej*, Toruń 2019.
- Ross A., *Prawo skandynawskie a prawo państw kontynentu i common law. Kilka ogólnych refleksji*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego 31, Studia Prawnicze, 1960, 7.
- Roters W., *Kommunale Selbstverwaltung*, [w:] I. von Münch (Begr.), P. Kunig (red.).
- Schmidt R., Seidel S., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Brema 2000.
- Smith L., *Calling-in of Planning Applications*, House of Commons Library, Londyn 2014.
- Sołtys J., *Zagospodarowanie turystyczne obszarów górskich a krajobraz – wybrane problemy*, Czasopismo Techniczne 10, Architektura, 2009, 2-A, 125–130.
- Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 2019, Deutschland und International*, Wiesbaden 2019.
- Steiner U., *Raumordnungs – und Landesplanungsrecht*, [w:] U. Steiner (red.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1995, 723–736.
- Stelmasiak J., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994.
- Stober R., *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1996.
- Stollmann F., *Öffentliches Baurecht*, Monachium 2011.
- Supernat J., *Dewolucja w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Samorząd Terytorialny, 2012, 1–2.
- Szczepeński M.S., *Prawo do miasta – perspektywa socjologa*, Samorząd Terytorialny, 2017, 12, 6–29.
- Szwajdler W. (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013.
- Tomkins A., *Public Law*, Oxford–Nowy Jork 2003.
- Traoré S., *Le droit de l'urbanisme au service de l'environnement*, Journal of Chemical Physics, 2015, 29, 1129.
- Werk K., [w:] A. Schumacher, K. Werk, J. Albrecht, *Raumordnungsgesetz. Kommentar*, Wiesbaden 2020, s. 51.
- Weremczuk N., *Skutki finansowe planowania przestrzennego – konsekwencje dla rozwoju*, Kontrola Państwowa, 2016, 2, nr specjalny, 91–99.
- Wiecech T., *Konwenanse konstytucyjne w orzecznictwie sądowym obszaru common law*, Państwo i Prawo, 2010, 9.
- Woźniak M., *Model prawny udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska*, Warszawa 2018.
- Woźniak M., *Zasada zrównoważonego rozwoju jako tło konfliktów w zagospodarowaniu przestrzennym. Uwagi wprowadzające – miejsce zrównoważonego*

- rozwoju w katalogu zasad planowania przestrzennego, Acta Universitatis Wrat-slaviensis, Prawo 2015, 118(3656).
- Zachariasz I., *Czy decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest decyzją administracyjną?*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012, 154–172.
- Zachariasz I., *O prawie użytkowania wieczystego w kontekście wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] H. Izdebski, A. Nelli-cki, I. Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a Konstytucja*, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, 43, Warszawa 2012, 155–167.
- Zachariasz I., *Partycypacja w procesie planowania przestrzennego jako prawo podmio-towe*, [w:] *Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2014.
- Zachariasz I., *Planowanie przestrzenne versus zagospodarowanie przestrzeni. Podstawowe problemy w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] I. Niż-nik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa admini-stracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, 100–117.
- Zachariasz I., *Planowanie zabudowy miast w latach 1928–1939. Aspekty prawne*, Czasopismo Prawno-Historyczne, 2010, 62, 1, 323–344.
- Zachariasz I., *Pomiędzy zabudową planową a wolnością budowlaną – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w orzecznictwie sądowym*, [w:] K. Tetlak (red.), *Wybrane aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego z perspektywy działalności organów nadzoru*, Warszawa 2013.
- Zachariasz I., *Prawne uwarunkowania efektywności planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce*, Zarządzanie Publiczne, 2013, 1(23), 5–16.
- Zachariasz I., *Prawo do miasta jako publiczne prawo podmiotowe*, [w:] *Open Eyes Book 3*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2018, 187–206.
- Zachariasz I., *Rola opłaty adiacenckiej w systemie gospodarki przestrzennej*, [w:] M.J. Nowak (red.), *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej*, Warszawa 2021.
- Zachariasz I., *Uwagi wstępne*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowa-niu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013, 25–27.
- Ziółkowski J., *Urbanizacja, miasto, osiedle. Studia socjologiczne*, Warszawa 1965.

Dokumenty prawne

- Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634).
- Bundesgesetzblatt Jahrgang 1990 Teil I Nr. 3, ausgegeben am 26.01.1990, Seite 132 (BGBl. I S. 132).
- Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 26, 228).

- Charte constitutionnelle de l'environnement
Code de construction et de l'habitation.
Code des transports.
Code du patrimoine.
Code de l'urbanisme.
Communities and Local Government Select Committee inquiry into Land Value Capture, Tenth Report of Session 2017–19 of the Housing (HC 766), 13.09.2018.
Community Infrastructure Levy (Amendment) (England) (No. 2) Regulations 2019.
Community Infrastructure Levy. Guidance, 2019. Dostępne na: <https://www.gov.uk/guidance/community-infrastructure-levy#para005> [data dostępu: 27.01.2022].
Community Infrastructure Levy Regulations 2010.
Conseil d'Etat, 18 lutego 1976, n° 97155, Ville de Rambouillet.
Conseil d'Etat, 13 lutego 1980, Ville de Chamonix-Mont-Blanc.
Conseil d'Etat, 21 czerwca 1996, Association Aquitaine Alternatives, Lebon T. 1232.
Conseil d'Etat, 26 lipca 1996, Prouvost, n° 160065.
Conseil d'Etat, 20 kwietnia 2005, Société Bouygues Telecom, n° 248233.
Conseil d'Etat, 16 czerwca 2010, Leloustre, n° 311840.
Conseil d'Etat, 13 lipca 2011, Ministre de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement c/ M. Guilleux, n° 335066.
Conseil d'Etat, 5 maja 2017, n° 388902 Commune de Saint-Bon-Tarentaise.
Conseil d'Etat, 29 marca 2017, Commune de Saint-Bauzille-de-Putois, n° 393730.
Conseil d'Etat, 18 grudnia 2017, ROSO et autres, n° 395216.
Conservation of Habitats and Species Regulations 2017.
Décret en Conseil d'Etat.
Décret n° 2007-21 du 4 janvier 2007 portant approbation de la directive de protection et de mise en valeur des paysages des Alpilles.
Décret n° 2008-189 du 27 février 2008 portant approbation de la directive de protection et de mise en valeur des paysages du Mont-Salève.
Department of Communities and Local Government, *Community Infrastructure Levy. An overview*, 2011. Dostępne na: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6313/1897278.pdf [data dostępu: 27.01.2022].
Department for Communities and Local Government, *Plain English guide to the Planning System*, 5.01.2015. Dostępne na: <https://www.gov.uk/government/publications/plain-english-guide-to-the-planning-system> [data dostępu: 27.01.2022].

- Directives de Protection et de Mise en Valeur des Paysages.
- Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko.
- Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim.
- Dyrektywa 2011/92/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko.
- Dyrektywa Rady 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne oraz dyrektywy zmieniające 2001/42/EWG, 2011/92/UE i 2014/52/UE.
- Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz. U. L 206 z 22 lipca 1992 r.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 z późn. zm.
- Environment Act 1995.
- Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004.
- European Commission, *The EU compendium of spatial planning systems and policies*, Luxembourg 1997.
- European Commission, *The EU Compendium of spatial planning systems and policies – Denmark*, Luxembourg 1999.
- Gutachten zum Raumordnerischen Strukturkonzept für das Land Brandenburg*, Potsdam 1992.
- Housing and Planning Act 1986.
- Implementacja dyrektywy nr 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko.
- Landesplanungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 28. April 1998 (GVBl. LSA 1998, 255).
- Local Democracy Economic Development and Construction Act 2009.
- Local Government Act 2003.
- Local Government Association, *Simple Guide to Strategic Planning and the Duty to Cooperate*, (b.d.). Dostępne na: <https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/simple-guide-strategic-pl-557.pdf> [data dostępu: 27.01.2022].
- Local Government Planning and Land Act 1980.
- Localism Act 2011.
- Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

- Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.
- Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 pour l'aménagement et la protection et la mise en valeur du littoral.
- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, loi SRU.
- Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, loi ENE (Grenelle 2).
- Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.
- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, loi ALUR.
- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation territoriale de la République, loi NOTRe.
- Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.
- Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, loi ÉLAN.
- Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.
- Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, loi Climat et Résilience.
- Lov om planlægning, lovbekendtgørelse nr. 50 af 19. januar 2018, med de ændringer, der følger af lov nr. 62 af 30. januar 2018 og lov nr. 63 af 30. januar 2018.
- Mayor of London, *The London Plan. The spatial development strategy for greater London*, 2021. Dostępne na: https://www.london.gov.uk/sites/default/files/the_london_plan_2021.pdf [data dostępu: 27.01.2022].
- Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, *Zrównoważony rozwój miast w Polsce: krajowa polityka miejska w kontekście Celu 11 Agendy 2030 i Nowej Agendy Miejskiej. Raport*, 2019. Dostępne na: https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/72565/raport_pl_final.pdf [data dostępu: 27.01.2022].
- Ministerstwo Rozwoju, *Agenda 2030 na rzecz Zrównoważonego Rozwoju*, 2015.
- Ministry of the Environment, *The 2006 national planning report – in brief. The new map of Denmark – spatial planning under new conditions*, Kopenhaga 2006.
- Ministry of Housing, Communities and Local Government, *National Planning Policy Framework*, 27.07.2018. Dostępne na: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20181206183454/https://www.gov.uk/government/publications/national-planning-policy-framework--2> [data dostępu: 27.01.2022].

- Ministry of Housing, Communities & Local Government, *National Planning Policy for Waste*, 16.10.2014. Dostępne na: <https://www.gov.uk/government/publications/national-planning-policy-for-waste> [data dostępu: 27.01.2022].
- Ministry of Housing, Communities and Local Government, *Notes on Neighbourhood Planning*, edition 22, 15.05.2019. Dostępne na: <https://www.gov.uk/government/publications/notes-on-neighbourhood-planning-edition-22> [data dostępu: 27.01.2022].
- Ministry of Housing, Communities and Local Government, *Planning Practice Guidance*, 29.11.2016. Dostępne na: <https://www.gov.uk/government/collect/planning-practice-guidance> [data dostępu: 27.01.2022].
- Ministry of the Environment, *Spatial planning in Denmark*, Kopenhaga 2007.
- New Towns Act 1946.
- Neighbourhood Planning (General) Regulations 2012.
- Neighbourhood Planning (Referendums) Regulations 2012.
- Planning Act 2008.
- Planning and Compulsory Purchase Act 2004.
- Planzeichenverordnung (BGBl. 1991 I S. 58).
- Postanowienie NSA z 18 lipca 2005 r., II OPS 3/05, ONSAiWSA 2006, nr 1 poz. 2.
- Raumordnungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist.
- Raumordnungsverordnung vom 13. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2766), die zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 13. Mai 2019 (BGBl. I S. 706) geändert worden ist.
- Rozporządzenie Prezydenta RP z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli, Dz. U. z 1939 r. nr 34, poz. 216 z późn. zm.
- Skeffington Committee Report, 18.11.1969.
- Supreme Court, R (Moseley) v Haringey London Borough Council, 2014, UKSC 56, 1 WLR 3947.
- Town and Country Planning Act 1947.
- Town and Country Planning Act 1990.
- Town and Country Planning Association, *New Towns and Garden Cities – Lessons for Tomorrow. Stage 1: An Introduction to the UK's New Towns and Garden Cities*, Londyn 2014. Dostępne na: <https://www.tcpa.org.uk/Handlers/Download.ashx?IDMF=5bda030e-0b33-42ed-b4d4-0d4728be4ebd> [data dostępu: 27.01.2022].
- Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order 2015.

- Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017.
- Town and Country Planning (General Permitted Development) Order 2015.
- Town and Country Planning (Local Development) (England) Regulations 2004.
- Town and Country Planning (Local Planning) (England) Regulations 2012.
- Town and Country Planning (Local Planning) (England) Regulations 2017.
- Town and Country Planning (London Spatial Development Strategy) Regulations 2000.
- Town and Country Planning (Mayor of London) Order 2008.
- Town and Country Planning (Permission in Principle) (Amendment) Order 2017.
- Town and Country Planning (Use Classes) Order 1987.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95; Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.
- Ustawa z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, Dz. U. 1991 nr 32 poz. 131.
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. 1997 nr 115 poz. 741; Dz. U. z 2020 r. poz. 1990.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 2019 poz. 512, 1571, 1815.
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2001 nr 62 poz. 627 z późn. zm.
- Ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, Dz. U. 2001 nr 62 poz. 627 z późn. zm.
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2020 poz. 293 z późn. zm.
- Ustawa z 3 października 2003 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. 2020 poz. 283 z późn. zm.
- Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. 2004, nr 92, poz. 880; Dz. U. 2020 poz. 55 z późn. zm.
- Ustawa z 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz. U. 2020 poz. 802 z późn. zm.
- Ustawa z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, Dz. U. 2017 poz. 1566.
- Ustawa z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, Dz. U. 2020 poz. 219 z późn. zm.
- Ustawa z 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2020 poz. 1378.
- Wyrok NSA z 13 września 2007 r., II OSK 423/07, LEX nr 384353.
- Wyrok NSA z 6 marca 2008 r., II OSK 1887/07, LEX nr 464945.
- Wyrok NSA z 19 czerwca 2008 r., II OSK 437/08, LexPolonica nr 2321011.

- Wyrok NSA z 19 czerwca 2008 r., II OSK 437/08, Lex nr 490102.
- Wyrok NSA z 8 kwietnia 2009 r., II OSK 1468/08, Wspólnota, 2009, 19, 44.
- Wyrok NSA z 22 kwietnia 2009 r., II OSK 1510/08, Lex nr 597314.
- Wyrok NSA z 6 sierpnia 2009 r., II OSK 1250/08, LEX nr 552846.
- Wyrok NSA z 16 lutego 2010 r., II OSK 1862/08, LEX nr 597414.
- Wyrok SN – Izba Cywilna z 21 marca 2003 r., II CKN 1261/2000, LexPolonica nr 377433.
- Wyrok SN z 12 października 2007 r., V CSK 230/07, LEX nr 485903.
- Wyrok TK z 16 września 2008 r., SK 76/06, OTK-A 2008, nr 7, poz. 121.
- Wyrok TK z 22 maja 2019 r., SK 22/16, OTK-A 2019/48.
- Wyrok WSA w Krakowie z 19 listopada 2010 r., II SA/Kr 806/10, LEX nr 753640.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 14 maja 2009 r., II SA/Wr 668/08, LEX nr 569902.



Instytut Rozwoju Miast i Regionów
ul. Targowa 45
03-728 Warszawa
www.imir.pl



Narodowe Centrum
Badań i Rozwoju



Ministerstwo
Rozwoju i Technologii



INSTYTUT
ROZWOJU MIAST
I REGIONÓW

