

System planowania przestrzennego w Polsce - potrzeba zmian

Przykład Wielkiej Brytanii

Potrzeba weryfikacji systemu

Sytuacja w świecie. Ranga społeczna planowania i gospodarki przestrzennej w rozwiniętych krajach świata, zwłaszcza w krajach Europy Zachodniej, jest wysoka. Dostrzegany jest tam silny wpływ tej gospodarki, a w konsekwencji i planowania przestrzennego na rozwój regionów i krajów, na jakość życia ich mieszkańców. Wyrazem tego są działania Organizacji Narodów Zjednoczonych, w tym wydzielonej specjalnie dla tego sektora jej agendy «UN - HABITAT» Zaskakująco duża ilość dokumentów i zaleceń w tej dziedzinie wydawana jest przez Unię Europejską pod adresem jej krajów członkowskich. W krajach unijnych - w Niemczech, Francji, Holandii, Wielkiej Brytanii -mimo działających wysokiej jakości systemów planowania, stale się je dalej udoskonala. Przykładem jest Wielka Brytania, gdzie, choć funkcjonuje jeden z najbardziej efektywnych, wzorcowych wręcz systemów planowania i gospodarki przestrzennej, podjęto ostatnio (pod koniec 2001 r.) wielką narodową debatę i akcję weryfikacji i dalszego udoskonalenia systemu. Jest to wyrazem dojrzałości społeczeństwa, ale może przede wszystkim inicjatorów - środowisk profesjonalnych i rządu brytyjskiego, który dostrzegł taką potrzebę i docenia jej sens społeczny.

Sytuacja w Polsce. Sytuacja naszego kraju na tym tle nie jest dobra. Wprowadzony w roku 1990, wraz ze zmianą ustroju - ustawą o samorządzie terytorialnym, a następnie ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym, i późniejszymi ustawami - system planowania i gospodarki przestrzennej w Polsce, choć teoretycznie może wydawać się poprawny, nie zdaje egzaminu w praktyce. Przedmiotem krytyki stają się wszystkie jego szczeble. Szczególnie groźna jest słabość kompetencyjna i merytoryczna organu centralnego, odpowiedzialnego nadrzędnie za gospodarke przestrzenną w kraju. Porównując z analogicznymi organami, np. w krajach Unii, można powiedzieć, że u nas praktycznie resort ten nie istnieje.

Poziom regionalny (od roku 1999 w urzędach marszałkowskich) zaczyna dopiero swoją działalność - pierwszą edycję planu zagospodarowania przestrzennego województw, ale już wiadomo, że nie ma odpowiednich warunków dla skutecznego wykorzystania tych planów jako

narzędzi koordynacji i przekazu. Poziom podstawowy - gminny, został obciążony obecnie w praktyce niemal całym ciężarem kształtowania polskiej przestrzeni, mimo że gminy u nas są w większości - w stosunku do zadań - małe, bez doświadczeń współczesnej urbanizacji, pozbawione często adekwatnych do zadań środków i pozostawione same sobie, bez niezbędnej pomocy merytorycznej (jak w innych, porównywalnych krajach). Ale nawet gminy większe, miejskie nie są w stanie racjonalnie gospodarować przestrzenią w tych warunkach systemowych. W sumie, system nie działa jako system. Efekty są niepokojące: dominacja interesu prywatnego nad publicznym, niszczenie potencjału przestrzennego kraju, zjawiska rosnącego chaosu przestrzennego, a przede wszystkim - niedostateczne wykorzystanie głównej siły planowania przestrzennego, jaką jest wspieranie i stymulacja rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego gmin i regionów. Gospodarka przestrzenna w Polsce znalazła się w wyjątkowo poważnym kryzysie, ze szkodą dla kraju.

Potrzeba weryfikacji systemu. Groźbę sytuacji potwierdzają najbardziej kompetentne ośrodki w kraju: Polska Akademia Nauk, Państwowa Rada Gospodarki Przestrzennej i inne. O potrzebie kompleksowej weryfikacji systemu gospodarki przestrzennej w Polsce mówi «Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju», przyjęta przez Sejm w roku 2000: <system potrzebuje modernizacji>..., powinna ona objąć całą sferę funkcjonowania gospodarki przestrzennej... powiązanej z ustawą o organizacji terytorialnej państwa». Czynione są też wysiłki zmiany istniejącej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, w której upatrywane jest, zapewne słusznie, główne źródło kryzysu. Nie są to, jak dotąd, próby w pełni udane, czego wyrazem krytyka i wycofanie poprzedniego projektu nowej ustawy z Sejmu. Nie zdają się też być odpowiednio szerokie, by uzdrowić cały system...

Weryfikacja systemu jest oczywiście zadaniem władz centralnych, parlamentu, instytucji naukowo badawczych (w tym zapewne też - Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej w Warszawie). Nie powinna być jednak obojętna regionom, szczególnie regionowi lubelskiemu, stojącemu wobec poważnych problemów rozwojowych, które racjonalna gospodarka przestrzenna może łagodzić i efektywnie rozwój stymulować. Gdy gospodarka przestrzenna zła rozwoju nie wspomaga, staje się czynnikiem hamującym, zaostrza problemy, niszczy walory i szanse regionu, często bezpowrotnie.

Aby świadomie uczestniczyć w krajowej dyskusji i pracach nad zwiększeniem efektywności systemu planowania przestrzennego, zwłaszcza zwiększeniem jego skuteczności jako narzędzia stymulacji rozwoju gmin, regionów i kraju, warto przyjrzeć się bliżej, jak są skonstruowane i jak funkcjonują podobne systemy w rozwiniętych, demokratycznych krajach świata, szczególnie w krajach Unii Europejskiej, której członkiem zapewne wkrótce będziemy. Niedawno, dzięki inicjatywie marszałka Województwa Lubelskiego i prezydenta holenderskiej Prowincji Gelderland,

mieliśmy możliwość zapoznania się ogólnie z systemami planowania przestrzennego w Holandii i Republice Federalnej Niemiec (Konferencja «Planowanie przestrzenne w regionach Europy», Lublin, 7-8 marca 2002 r.). W krajach tych, jak widzieliśmy, planowanie przestrzenne jest wysoko rozwinięte i skuteczne, zarówno jako narzędzie ładu przestrzennego, jak i bodziec rozwoju regionów. Teraz warto pod tym względem poznać też następny kraj Unii - Wielką Brytanię zwłaszcza że jest to przykład szczególny i ważny: kraj o najdłuższym doświadczeniu urbanizacyjnym, można by powiedzieć - kolebka urbanizacji światowej, o dojrzałej demokracji i wybitnych osiągnięciach gospodarki przestrzennej, zarówno na poziomie lokalnym, gminnym, jak też regionalnym i krajowym.

Przedstawiony poniżej tekst został wygłoszony (w nieco poszerzonej wersji) w dniu 14 maja 2002 r. na seminarium Towarzystwa Urbanistów Polskich w Warszawie, poświęconym «Planowaniu przestrzennemu w krajach Unii Europejskiej». Godny jest on uwagi nie tylko ze względu na rangę przedmiotu, ale też stosunkowo duży ładunek konkretnych informacji z bezpośrednich źródeł, pozwalających na dokonywanie porównań i wyciąganie wniosków.

Przykład Wielkiej Brytanii

DOJRZEWANIE SYSTEMU

Na wstępie warto przypomnieć, że mówiąc o Wielkiej Brytanii mówimy o Anglii, Walii i Szkocji, co w przypadku naszego tematu jest istotne, bowiem system planowania w zasadzie wspólny w całym Zjednoczonym Królestwie (tj. łącznie z Irlandią Północną), różni się w szczegółach w każdym z tych krajów. Każdy kraj królestwa ma w istocie odrębną administrację planistyczną, przy wspólnych ogólnych zasadach. Stosunkowo najbliższe sobie są, w tym zakresie, Anglia i Walia. W tekście tym zarysowany został więc głównie system angielsko-walijski, najbardziej reprezentatywny dla całego obszaru (Anglia i Walia to ok. 88% ludności całego kraju).

Należy też pamiętać, że to właśnie tutaj - w Anglii, Walii i Szkocji - rodziło się współczesne planowanie przestrzenne. Ten rejon Europy (i świata) przeżył najwcześniej problemy urbanizacji i to przeżył je szczególnie głęboko, bo tu urbanizacja powodowała najbardziej dramatyczne zjawiska i wywoływała z konieczności pionierskie reakcje, które okazały się tworzeniem zrębów współczesnego planowania przestrzennego. Jest to więc kraj (kraje) o niezwykle bogatym doświadczeniu planistycznym i tym samym kulturze urbanizacyjnej, które warto poznać. Zwłaszcza, że kultura ta i doświadczenia nie pozwalają Brytyjczykom spocząć, zmuszają do

podejmowania dalszych, nowych wyzwań naszej cywilizacji.

Brytyjski system planowania, mimo tak wysokiego stopnia dojrzałości, jest w ciągłym rozwoju. Stąd też o systemie tym trudno jest mówić w sposób statyczny. Dynamika jego rozwoju - w efekcie wrażliwości na bodźce - jest istotną jego cechą. Eksponowane są przy tym niezmiennie dwa wiodące cele: po pierwsze, jak najlepsze społecznie efekty kształtowania przestrzeni kraju, jakościowe efekty systemu i po drugie, jak najsprawniejsze działanie systemu w służbie społecznej. Niemalże przy tym znaczenie ma fakt i społecznie przeświadczenie, iż Wielka Brytania jest stosunkowo niewielką wyspą, w wysokim stopniu za zagęszczoną, której przestrzenią należy mądrze gospodarować, by jej nie zniszczyć.

Początki problemu są odległe, sięgają w Wielkiej Brytanii XVIII, XVII, a nawet XVI w., gdy kraj przechodził transformację z wiejskiego w zurbanizowany, ale dopiero w wieku XIX nastąpiła krytyczna kulminacja procesu. W wieku tym ludność wysp brytyjskich gwałtownie wzrosła, z około 10 milionów w roku 1800 do ponad 37 milionów pod koniec wieku, niemal czterokrotnie. Wyjątkowo gwałtownie wzrastała też urbanizacja kraju. Jeśli mierzyć ją wskaźnikiem zatrudnienia w rolnictwie, to spadł on do 9% (!) w roku 1900, gdy jeszcze w 1850 r. wynosił 22%. Warto dla porównania przytoczyć podobne wskaźniki w innych krajach, w latach 1850 i 1900 wynosiły one: w USA: 65% i 38%, we Francji: 55% i 49%, a w Polsce: 82% i 77%. Był to, więc okres lawinowego wzrostu miast brytyjskich, w tym powstawania wielkich konurbacji. Już w roku 1871 największe z nich sięgały: Birmingham - 250 000 mieszkańców, Glasgow - 400 000, Liverpool - 500 000, a Londyn - 3 900 000 mieszkańców(!). Wywoływało to niezwykle groźne problemy zdrowotne i socjalne. Żywiołowo rozrastające się tradycyjne struktury miast nie były dostosowane do tej skali problemów. Warunki życia w nich stawały się rozpaczliwe, nie było praktycznie żadnych przepisów sanitarnych. Wybuchły epidemie cholery i tyfusu (1830, 1840).

Zaczęły się też pojawiać pierwsze pionierskie próby opanowania żywiołu i jego skutków. Dotyczyło to przede wszystkim poprawy warunków zdrowotnych w miastach. Wydawano kolejne ustawy. W roku 1844 powstała Królewska Komisja Zdrowia w Miastach i w 1848 ukazała się ustawa ograniczająca pełną, jak dotąd, swobodę zabudowy terenów, a także nakazująca doprowadzanie wody i kanalizacji. W roku 1875 władze lokalne uzyskały nie tylko dalsze prawa w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzenia nieczystości i śmieci, ale także - wymogi dopuszczalnej powierzchni mieszkalnej, przestrzeni wokół domów, odpowiedniej szerokości ulic itd. Dla zwiększenia społecznego nadzoru nad rozwojem, w roku 1888 ustanowiono rady hrabstw (rodzaj powiatów), a w 1894 - rady gmin miejskich i wiejskich, które miały odegrać tak wielką rolę w przyszłym systemie planowania.

Jednocześnie światlejsi przemysłowcy próbowali sami budować miasta czy osiedla bardziej sprzyjające życiu i pracy ich robotników (np. Robert Owen). Powstawały też propozycje teoretyczne racjonalnego rozwiązania problemu rosnącej urbanizacji - nowego modelu miasta. Pod koniec wieku (w roku 1898) pojawiła się słynna, wizjonerska praca Ebenczara Howarda, znana potem jako: Miasta-ogrody jutra (Garden Cities of Tomorrow). Pierwsze próby wprowadzenia jej w życie rozpoczęły się już w roku 1903, wraz z wszczęciem budowy pierwszego «miasta - ogrodu» - miasta Letchworth.

Początek brytyjskiego systemu planowania przestrzennego wiązany jest z rokiem 1909. Ukazała się wówczas w Wielkiej Brytanii pierwsza współczesna ustawa o planowaniu przestrzennym. Rozpoczął się okres rozwoju tzw. «planowania regulacyjnego». Ustawa upoważniała władze lokalne do sporządzania «schematów planistycznych» dla «terenów, które znajdują się w stadium zabudowy, lub są na taki cel planowane». W praktyce dotyczyło to głównie obrzeży miast i miało za zadanie zabezpieczenie odpowiednich warunków sanitarnych, ale także «wygody i jakości życia». Wprowadzała też obowiązek uzyskiwania pozwolenia na budowę.

Plany miały rzeczywiście charakter głównie regulacyjny, stopniowo jednak coraz bardziej dojrzały. Inspiracją do pogłębienia i rozszerzenia problematyki planu była działalność i prace Patricka Geddesa, w tym zwłaszcza jego książka Ewolucja miast, wydana w roku 1910. Zarysowywała ona po raz pierwszy zasady kompleksowej analizy inwentaryzacyjnej miast, w tym związków i zależności regionalnych, ewolucji kulturowej i socjologii miasta. Jego idea «konurbacji» (aglomeracji), regionu miejskiego, data początek regionalizmowi. Zaczęły się też pojawiać wpływy amerykańskie (np. idea jednostki sąsiedzkiej), francuskie (idee CIAM), Karta Ateńska i inne. Do końca lat trzydziestych wpływy te były jednak niewielkie, Wielka Brytania szła swoją pionierską drogą.

Ustawa z roku 1932 rozszerzała znacznie upoważnienia dane władzom lokalnym. Zalecała, aby planami objąć wszystkie obszary Anglii i Walii, nie tylko «obrzeża miast». Problemem pozostawała bowiem żywiołowa rozbudowa całych obszarów miejskich, co wywoływało też przeciwdziałania szczególne. Jednym z nich stała się ustawa z roku 1935 zakazująca zabudowy - jak ją nazwano «wstęgowej» (ribbon development) wzdłuż dróg wylotowych. Inną próbą przeciwdziałania była ustawa z roku 1938 wprowadzająca idee «pierścieni zielonych» (Green Belts) wokół większych miast.

Rozrastanie się przestrzenne miast nasiliło się ponownie wraz z masowym rozwojem nowych środków transportu, zwłaszcza samochodu prywatnego. Pojawił się też nowy poważny problem - «terenów zdegradowanych», opuszczanych przez przemysł, zmuszany do zmian technologii i

warunków lokalizacji (węgiel przestał być czynnikiem decydującym). W rezultacie też rosły nadal metropolie, mnożąc problemy. Doprowadzi to do powołania tuż przed II wojną światową «Komisji dla spraw rozmieszczenia ludności nierolniczej», tzw. Komisji Barlowa, a następnie Komisji Scotta, mającej się zająć wykorzystaniem terenów poza miejskich. Obie komisje, po wielostronnych badaniach, wskazały na zagrożenia strategiczne, społeczne i ekonomiczne dla całego państwa, jakie wywołuje żywiołowy rozwój przestrzenny metropolii i zagęszczanie ich centralnych obszarów, wzywały do skutecznych przeciw działań. Rekomendowano utworzenie centralnego krajowego organu planowania przestrzennego, podjęcie natychmiastowej kontroli rozwoju i sformułowanie narodowego planu racjonalnego rozmieszczenia przemysłu i ludności.

Raporty te miały znaczny wpływ na rozwój systemu planowania w Wielkiej Brytanii i jego efekty w okresie bezpośrednio powojennym. Już w pierwszej powojennej ustawie, z roku 1944, uznano, że trzeba czegoś więcej niż tylko planowania regulacyjnego, nie tylko planów odbudowy po zniszczeniach wojennych, ale i przebudowy przestrzeni kraju. Znalazło to praktyczny wyraz w wielkim dziele powojennej urbanistyki brytyjskiej, jakim były plany rozwoju Londynu (Patricka Abercrombiego) z lat 1943 i 1944. Wprowadzały one w życie wnioski raportów Barlowa i Scotta, ale także inne dotychczasowe doświadczenia brytyjskiego planowania przestrzennego. Wiodącą idea było powstrzymanie żywiołowego rozrostu metropolii poprzez ustanowienie «zielonego pierścienia wokół zabudowanych obszarów miasta i przenoszenie powstającej nadwyżki ludności, wraz z miejscami pracy, do «nowych miast» powstających poza zielonym pierścieniem. Jednocześnie wewnątrz metropolii miało być odbudowane i gruntownie przebudowane. Plany te pomogły też w powojennej reformie prawnej systemu planowania.

Nowe cele i ramy systemu określiła ustawa z 1947 r. Był to rzeczywiście «nowy start». Niemal wszystkie dotychczasowe akty prawne dotyczące planowania przestrzennego zostały uchylone, tworząc ramy nowego systemu. Zgodnie z raportami Barlowa i Scotta ustanowiono silny organ planistyczny centralnej administracji rządowej i wzmocniono uprawnienia administracji lokalnej, uznając realistycznie, że «lokalną władzą planowania przestrzennego są rady hrabstw». Władze lokalne zostały zobowiązane do opracowania inwentaryzacji i analizy stanu, obejmującej aspekty fizyczne, społeczne i ekonomiczne obszarów, a następnie - opracowania, planów rozwoju. Zarówno inwentaryzacji, jak i plany rozwoju miały być aktualizowane raz na pięć lat. Głównym zadaniem planów miała być kontrola użytkowania terenu.

Planowanie zachowało więc swoją funkcję regulacyjną, ale dodano funkcję aktywną, wyrażoną szczególnie w określaniu programu rozwoju, jak też w tzw. «planach przebudowy kompleksowej») (Comprehensive Development Areas), obejmujących zarówno obszary zniszczone przez wojnę, jak i uznane za zdegradowane, tj. nie spełniające obecnych potrzeb mieszkańców. Zaostrzono także

kontrolę rozwoju, plan (w odróżnieniu od dawnych «schematów») nie dawał bezpośredniego prawa do zabudowy. Konieczne stało się uzyskanie «pozwolenia planistycznego». Nowa ustawa stworzyła podstawę powojennej odbudowy i przebudowy miast brytyjskich.

W okresie tym zaczęły powstawać też «nowe miasta» (w myśl idei Abercrombiego), nb. nie tylko wokół Londynu. Niemal każde z nich stało się znaczącym wydarzeniem krajowym i międzynarodowym. Można by powiedzieć, że były to swoiste laboratoria dojrzewania idei miasta współczesnego. Harlow, Stevenage, Hemel Hempstead, Cumbernauld, Hook (zaprojektowane, niezrealizowane), czy jedno z ostatnich - Milton Keynes, wyznaczały drogę rozwoju brytyjskiej myśli planistycznej. W sumie, w owym pierwszym okresie powstało 15 nowych miast, w następnych okresach - dalsze.

Rosnące doświadczenia doprowadziły też do przekonania o potrzebie dalszych korekt systemu. W konsekwencji, w początku lat 60. powołano tzw. «Grupę Doradczą» (Planning Advisory Group) - PAG, dla kompleksowego przeanalizowania całego systemu. Chodziło o usprawnienie planowania, lepsze jego efekty, lepsze przy-stosowanie do szybko ewoluujących potrzeb społecznych. W oparciu o wnioski Grupy PAG powstała w roku 1968 nowa ustawa o planowaniu przestrzennym. W myśl jej ustaleń plany, zachowując nadal funkcje regulacyjne, stawały się jeszcze bardziej aktywne - określały strategię rozwoju przestrzennego. Dominującym celem strategii stała się poprawa jakości środowiska w szerokim tego pojęcia znaczeniu, poprawa struktury miast - jej kompleksowa przebudowa i rozwój, przy ograniczaniu wzrostu zewnętrznego, poprawa dostępności komunikacyjnej.

W ślad za tą ustawą pojawiły się (w latach 1974 i 1986) ustawy regulujące strukturę administracyjną kraju, lepiej dostosowując ją m.in. do wymagań gospodarki przestrzennej. Zwiększono znacznie wielkość gmin, aby można im powierzyć część zadań planowania lokalnego. Umocniono też hrabstwa, odpowiedzialne głównie za strategię rozwoju przestrzennego swoich obszarów (w tym gmin), dzieląc je - ze względu na specyfikę - na hrabstwa metropolitalne i nie metropolitalne.

Kształtowanie obecnego systemu planowania przestrzennego w Wielkiej Brytanii zamknęła ustawa o planowaniu z roku 1990, porządkująca dotychczasową legislację i otwierająca nowe, obecnie stosowane zasady planowania i gospodarki przestrzennej.

OBECNY SYSTEM (od roku 1990)

Struktura administracyjna planowania. W obecnej planistycznej strukturze administracyjnej

Wielkiej Brytanii wydzielają się formalnie dwa poziomy: poziom centralny - krajowy, tj. urząd ministra, sekretarza stanu oraz poziom lokalny, podzielony (poza metropoliami) na dwa: poziom hrabstwa (*county council*) i poziom gminy (*district council*). Niejasny jest poziom regionu. Wprawdzie istnieje, choć bez samorządowych władz administracyjnych, ale jego rola jest pomocnicza i, można by powiedzieć, sprowadza się do formy przekazu polityki centralnej na poziom hrabstw.

Poziom centralny. Sprawuje go, z delegacji parlamentu - sekretarz stanu w resorcie dla spraw szeroko rozumianego środowiska (obecnie: *Department for Transport, Local Government and Regions*). Jest on odpowiedzialny (formalnie jednoosobowo) wobec parlamentu za: «kształtowanie i realizację narodowej polityki w zakresie użytkowania i zabudowy terenu kraju...» (tj. Anglii i Walii). Odpowiada więc w istocie za ustawienie systemu planowania przestrzennego i jego funkcjonowanie - efekty, w ramach obowiązujących ustaw. Funkcję tę charakteryzuje znaczna władza i odpowiedzialność, utrzymywana mimo ogólnych trendów decentralizacyjnych.

Swoje obowiązki statutowe sekretarz stanu sprawuje przede wszystkim poprzez: wydawanie zarządzeń, zatwierdzanie planów struktury, tzn. ogólnych strategicznych planów rozwoju hrabstw, rozstrzyganie odwołań od decyzji władz lokalnych oraz przejmowanie funkcji władz lokalnych w przypadkach szczególnych (np. decyzji niezgodnych z planem, decyzji ważnych dla kraju, decyzji wydawanych w przypadku zaniedbywania przez władze lokalne swoich obowiązków itp.) A także, co szczególnie istotne, odpowiedzialny jest on za formułowanie polityki przestrzennej a częściowo i regionów i przekazywanie jej na poziom lokalny w formie wydawanych zaleceń, informacji i rad merytorycznych. Są to głównie tzw.: *National Planning Policy Guidance Notes* (PPG) oraz *Regional Policy Guidance Notes* (RPG).

National Planning Guidance Notes (PPG), co można by przetłumaczyć jako «Krajowe zalecenia planistyczne», są główną formą dyrektywy ze strony sekretarza stanu dla władz lokalnych i innych. Obecnie obejmują one w Anglii i Walii 25 pól problemowych, dotyczących istotnych aktualnie problemów gospodarki przestrzennej kraju, wymagających - zdaniem sekretarza stanu - centralnego doradztwa czy dyrektywy standaryzującej (ochronnej). Są one stale aktualizowane i dla władz lokalnych w zasadzie obowiązujące (odstępstwa muszą być przekonywująco uzasadniane wobec sekretarza stanu).

Przedmiotem PPG są obecnie dyrektywy, zalecenia dotyczące zagadnień ogólnych (jak: ogólne zasady polityki przestrzennej kraju - PPG1, planowanie regionalne - PPG11, plany rozwoju - PPG12, wzmocnienie kontroli planistycznej - PPG18), dotyczące działów struktury przestrzennej (jak mieszkalnictwo - PPG3, przemysł i biznes - PPG4, centra miast - PPG6, transport - PPG13,

sport i rekreacja - PPG17, tereny poza miejskie - PPG7), dotyczące środowiska przyrodniczego i kulturowego (jak: ochrona przyrody - PPG9, planowanie a środowisko historyczne - PPG15, planowanie a archeologia - PPG16, planowanie a zanieczyszczenie powietrza - PPG23, 12002 planowanie a hałas - PPG24), dotyczące infrastruktury technicznej (jak: telekomunikacja - PPG8, planowanie a usuwanie odpadów - PPG10, energia odnawialna - PPG22), a także dotyczące niektórych problemów szczególnych (jak: kontrola reklam zewnętrznych - PPG19, zagospodarowanie terenów niestabilnych - PPG14, zagospodarowanie terenów zagrożonych powodzią - PPG25, centra a handel detaliczny - PPG6). Każdy PPG jest stosunkowo obszernym dokumentem, zawierającym z reguły treść dyrektywną, ale także doradczą i informacyjną.

Regional Planning Guidance Notes (RPG), a więc «Zalecenia regionalne» są sporządzane przez tzw. «Stałe Komitety Regionalne» każdego z 10 regionów brytyjskich. Wydawane są formalnie przez sekretarza stanu. Przyczyną takiej procedury jest fakt, iż regiony te nie mają, jak dotąd, wydzielonych organów samorządowych. Będąc jednostkami o wielkości od około 2 do 18 milionów mieszkańców (średnio - ok. 5 mln), są siedzibami urzędów typu wojewódzkiego (*Government Office Regions*). Celem RPG są przede wszystkim wytyczne regionalne dla tworzenia i aktualizacji planów struktury, sporządzanych na poziomie hrabstw (lub odpowiednich jednostek metropolitalnych). W każdym regionie jest od 4 do 9 hrabstw.

Należy dodać, że PPG i RPG są wprawdzie najważniejszymi, ale nie jedynymi narzędziami przekazu dyrektywy, informacji czy porady ze strony resortu dla lokalnych władz planistycznych. Należą do nich także: MPG (*Mineral Planning Guidance*) - wytyczne planistyczne związane z surowcami mineralnymi, PAN (*Planning Advisory Notes*) - porady planistyczne, zalecane, ale nieobowiązujące, Okólniki (*Circulars*) - dla władz lokalnych, dotyczące różnych problemów, nierzadko też zawierające konkretne dyrektywy, które muszą być uwzględniane, i inne, w tym podręczniki planowania dla celów informacyjnych i szkoleniowych.

W decyzjach odwoławczych statutową troską sekretarza stanu jest w pierwszym rzędzie ochrona interesu publicznego, w tym - jakości środowiska, jakości planu, w ramach obowiązującego prawa. Sekretarz stanu jest - z upoważnienia parlamentu - ostatecznym merytorycznym arbitrem jakości opracowań planistycznych.

Dla pełnienia swoich funkcji sekretarz stanu powołuje tzw. «inspektorów», którym powierza część swoich kompetencji i którzy działają w jego imieniu. Jednak on osobiście odpowiada przed parlamentem za realizację ustaw i efekty gospodarki przestrzennej kraju. Decyzje sekretarza stanu mogą być zaskarżane do Sądu Najwyższego (ale tylko za uchybienia prawne, nie merytoryczne).

Poziom lokalny. Tradycyjnie system lokalny w Wielkiej Brytanii sprawowany jest przez

hrabstwa -powiaty (*counties*) i gminy (*districts*). Od XIX w. są one siedzibami rad (*councils*). Po reformie z roku 1974 w skład struktury administracyjnej Wielkiej Brytanii wchodziły: Wielki Londyn, 6 hrabstw metropolitalnych, 39 hrabstw nie metropolitalnych oraz 8 hrabstw Walii.

Wielki Londyn, jako jednostka wyróżniona ze względu na swoją wielkość (6,9 mln mieszkańców) oraz rangę stolicy królestwa był w zasadzie «hrabstwem», składającym się z 33 gmin, o szczególnym charakterze i nazwie - *boroughs* w tym gmina dodatkowo wyróżniona - City of London. Średnia wielkość tych wyjątkowych gmin - ok. 209 tys. mieszkańców. 6 hrabstw metropolitalnych obejmowało wielkie konurbacje miejskie Anglii. Wielkość tych hrabstw - od 1 mln 134 do 2 mln 630 tysięcy mieszkańców (średnio - ok. 1 mln 837 tys.). Hrabstwa metropolitalne dzieliły się łącznie na 36 gmin (średnio - 6 gmin w hrabstwie), o wielkości od 180 do 1 mln 100 tysięcy mieszkańców (średnio - ok. 310 tys.). 39 hrabstw nie metropolitalnych obejmowało pozostałe tereny Anglii. Wielkość tych hrabstw - od 126 do 1 mln 579 tysięcy mieszkańców (średnio - ok. 776 tys.). Hrabstwa nie metropolitalne dzieliły się łącznie na 333 gminy (średnio 8-9 gmin w hrabstwie), o wielkości od 65 do 120 tysięcy mieszkańców (średnio - ok. 91 tys.). 8 hrabstw Walii, o wielkości od 119 do 543 tysięcy mieszkańców (średnio - ok. 362 tys.), podzielone łącznie na 40 gmin, o wielkości średniej - około 72 tysiące mieszkańców (średnio - 5 gmin w hrabstwie).

Na tym podziale oparty też był system lokalny planowania i gospodarki przestrzennej Anglii i Walii. Hrabstwa były zobowiązane do sporządzania planów strategicznych rozwoju ich obszarów, tzw. «planów struktury», zatwierdzanych przez sekretarza stanu i ściśle obowiązujących gminy. Gminy z kolei miały prawo opracowywania bardziej szczegółowych «planów lokalnych», zatwierdzanych na ogół przez rady gmin, pod warunkiem ściślejszej zgodności ze strategią planów struktury (nb. w szczególnych przypadkach sekretarz stanu miał i ma prawo żądać zatwierdzenia planu lokalnego przez siebie).

W roku 1986 system ten został nieco zmieniony. W imię uproszczenia (nb. budząc sprzeciw wielu środowisk) zlikwidowano hrabstwa metropolitalne i hrabstwo Wielkiego Londynu, pozostawiając tam tylko szczebel gminny (choć szczególny). Tak więc pozostały: 33 gminy londyńskie - *London borough councils* oraz 36 gmin metropolitalnych - *metropolitan district councils*. Reszta systemu pozostawia bez zmian. Taki jest też stan obecny.

Zmiany te spowodowały też uproszczenia systemu planowania w Wielkim Londynie i byłych hrabstwach metropolitalnych, tj. w wielkich aglomeracjach. W gminach tych dwustopniowy system planów lokalnych powiązano w jeden typ planów łącznych - *Unitary Development Plans*. W hrabstwach pozostałych (nie metropolitalnych) został zachowany system rozdzielnicy, dwustopniowy. Można powiedzieć, że struktura się zrównoważyła, gminy metropolitalne są,

bowiem porównywalne wielkością z hrabstwami nie metropolitalnymi.

Problemem pozostaje koordynacja między gminna w metropoliach i Wielkim Londynie. Funkcję tę mają pełnić «komitety koordynujące». Zdaje się to być jednak raczej słabszym punktem systemu.

Zasady planowania - plany rozwoju

Reforma roku 1968, oparta o rekomendacje Grupy PAG, stworzyła system w wysokim stopniu nowatorski, obowiązujący w zasadzie do dziś. Główną jego cechą - jak już wyżej wspomniano - jest podział planowania, w istocie lokalnego, na dwa poziomy: na poziom hrabstwa, odpowiedzialnego dotychczas za całość planowania lokalnego, gdzie pozostała tylko dyrektywa strategiczna, w formie «planów struktury» i na poziom gminy, gdzie przekazane zostały «plany rozwoju gmin», o charakterze głównie regulacyjnym, określające zasady użytkowania terenu.

Plany struktury (*Structure Plans*). Stanowiąc najbardziej znamiennej innowację reformy z roku 1968 (potwierdzoną w roku 1990), są sporządzane obligatoryjnie przez rady hrabstw dla całych ich terytoriów, uwzględniając wytyczne krajowe i regionalne (PPG i RPG). Zatwierdzane z reguły przez sekretarza stanu, stają się obowiązującą podstawą planów lokalnych, opracowywanych przez gminy.

Pojęcie «struktury» jest tu rozumiane jako synteza systemów społecznego, ekonomicznego i fizycznego, w zakresie ich wpływu na przestrzeń obszaru i uwarunkowania jego rozwoju. Jest to zatem zjawisko złożone i dynamiczne, a plan jego kontroli ma charakter strategiczny. Wskazuje się następujące funkcje planu struktury: przeniesienie polityki krajowej i regionalnej na obszar hrabstwa; określenie celów rozwoju obszaru i strategii osiągnięcia tych celów; sformułowanie wytycznych dla planów - lokalnych, gminnych; wskazanie «terenów akcji» i ogólnych zasad ich zagospodarowania i stworzenie podstaw do decyzji planistycznych tam, gdzie nie ma planu lokalnego; stworzenie bazy koordynacji przestrzennej dla decyzji rozwojowych różnych podmiotów oraz przedstawienie głównych decyzji planistycznych dotyczących obszaru sekretarzowi stanu do akceptacji.

Plan struktury sporządzany jest jako dokument decyzyjny, określający ramy rozwoju przestrzennego lub ochrony struktury hrabstw w dłuższej, choć nieokreślonej ściśle perspektywie (20 - 30 lat). Mimo to wymagana jest realność ekonomiczna i społeczna oraz trafność prognoz i wniosków. Stąd też ważnym elementem tego typu planu jest rozpoznanie stanu wejściowego oraz racjonalna strategia rozwoju.

Analiza stanu i trendów (*survey*) obejmuje wszystkie trzy systemy tworzące bazę planu, tj. system społeczny, ekonomiczny i fizyczny obszaru hrabstwa oraz jego związków zewnętrznych. Zawierana jest zwykle w osobnym, pierwszym tomie planu: «Raport o stanie» (*Report of Survey*). Stanowi on część informacyjną i uzasadniającą planu.

Zasadniczą częścią planu struktury jest główny jego dokument: «Tekst ustaleń» (*Written Statement*). Zawiera on zwykle decyzje (ustalenia, zhierarchizowane według wagi) oraz ich bezpośrednie uzasadnienia. Określone są cele rozwojowe, uwzględniające uwarunkowania krajowe i regionalne, alternatywne strategie osiągnięcia celów, strategia wybrana, zalecana oraz decyzje wynikowe - ustalenia programowe. Zalecane jest też wydzielanie obszarów wymagających szczególnego traktowania, zwłaszcza terenów intensywnych działań w najbliższym czasie - «terenów akcji» oraz terenów wymagających ochrony. Problematyka planu struktury bywa różna, zależnie od specyfiki tematu. W formalnym podręczniku planowania *Development Plans...* (HMSO London 1970) wymienia się następujące działy: ludność, zatrudnienie i dochód, warunki ekonomiczne, mieszkalnictwo, przemysł i hurt, transport, handel detaliczny, edukacja, rekreacja, ochrona środowiska (przyrodniczego i kulturowego), krajobraz, i ewentualnie inne problemy.

Część graficzna planu struktury ma charakter ilustracyjny, nie decyzyjny (wszystkie decyzje zawarte są w tekście). Celem rysunku jest tylko ułatwienie zrozumienia tekstu lub jego uproszczenie. W konsekwencji, obowiązującą zasadą jest, aby rysunki planu struktury były rysowane bez podkładu geodezyjnego, by nie dawały podstaw do błędnych interpretacji (szczegółowo lokalizacyjne są przedmiotem planów gmin). Załącznikiem graficznym planu struktury jest więc zwykle jeden «schemat struktury» (*Key diagram*), gdy trzeba wzbogacać «wstawkami» szczegółów, w dokładniejszych skalach (ale też nie na podkładach). Stosowane są również schematy uzupełniające, dotyczące ważniejszych problemów (np. schemat osadnictwa, komunikacji, rekreacji czy krajobrazu, nie wnoszą one jednak nie nowego, jedynie uczytelniają prezentowane problemy). Bywają też, choć rzadko, prezentacje wzbogacone o «raporty studiów» inwentaryzacyjnych czy koncepcyjnych lub innych.

Procedura zatwierdzania planu struktury składa się z 3 etapów. Etap A (*public participation*) to konsultacje projektu z gminami, uzgadnianie z zainteresowanymi instytucjami (min. 6 tygodni) oraz wyłożenie do publicznej konsultacji. Etap B (*examination in public*) to przedstawienie projektu, wraz ze zgłoszonymi uwagami czy zastrzeżeniami, do oceny sekretarza stanu, w tym publiczne dyskusje z zainteresowanymi stronami. Etap C (*final stages*) to sporządzanie przez sekretarza stanu dokumentu zatwierdzającego, z uwagami lub bez, względnie odrzucającego projekt w części lub całości, z podaniem uzasadnienia.

Decyzja sekretarza stanu jest ostateczna. W niektórych przypadkach może być zaskarżona do Sądu Najwyższego. Zatwierdzony dokument staje się w pełni obowiązujący dla gmin przy sporządzaniu planów lub wydawaniu decyzji lokalizacyjnych.

Plany lokalne (*Local Plans*). W interpretacji brytyjskiej są uzupełnieniem planów struktury. Zadaniem planów lokalnych, gminnych jest geodezyjna konkretyzacja ogólnych zapisów strategicznych planów struktury. Oczywiście plany lokalne gmin muszą być ściśle zgodne z planami struktury hrabstw. Przed wyłożeniem do publicznego wglądu, władze hrabstw muszą tę zgodność potwierdzić formalnie. Warto dodać, że hrabstwo może zastrzec plan gminy do własnego opracowania (co było regułą przed rokiem 1968 - hrabstwa sporządzały wówczas plany gmin «w porozumieniu z gminami»).

Plan lokalny może obejmować całość lub część obszaru gminy. Sekretarz stanu zaleca opracowywanie planów całych gmin, jako «opracowań o fundamentalnej wadze społecznej». W efekcie rozróżnia się następujące typy planów lokalnych, opracowywanych w zasadzie przez gminy. Plan generalny lub plan gminy (*General Plan lub District Plan*) - obejmujący całą lub prawie całą gminę i określający użytkowanie terenów w dłuższym okresie czasu. Plany terenów akcji (*Action Area Plans*) są sporządzane dla obszarów wskazywanych w planach struktury. Dotyczą kompleksowych działań, w stosunkowo krótkim okresie czasu, głównie - budowy, przebudowy czy modernizacji. Są wykonywane zwykle w skalach szczegółowych, często wiążąc się z przymusowym wykupem terenów i obiektów. Plany przedmiotowe (*Subject Plans*) są sporządzane dla terenów, nierzadko wielkich, aby określić ich jednoznaczne granice (np. terenów zielonych pierścieni), terenów chronionych (np. parki narodowe), terenów pod drogi, lub gdy trzeba pogłębić wybrany problem (np. terenów rekultywowanych, terenów rekreacyjnych, parkowych itp.).

W myśl ustawy z roku 1990 plan lokalny zawiera: «rysunek planu» (*Proposals Map*) oraz «tekst planu» (*Written Statement*). Rysunek planu musi być sporządzany na oficjalnym, aktualnym podkładzie geodezyjnym (*Ordnance Survey Map*), w skali odpowiedniej do potrzeb. Przyjęto ogólną zasadę, że plan powinien być tak szczegółowy, aby osiągnąć zamierzone cele. Tekst planu, tj. jego problematyka powinna także spełniać tę zasadę, być «tak rozwinięta, aby plan osiągnąć założone cele». Zawiera zwykle ustalenia, propozycje wraz z uzasadnieniami ekonomicznymi, społecznymi i innymi. Typowe plany lokalne dotyczą całej gminy w skali ogólnej, ze wstawkami dotyczącymi bardziej złożonych części struktury przestrzennej (centra itp.) w skalach bardziej szczegółowych.

Plany lokalne w zasadzie nie wymagają zatwierdzenia przez sekretarza stanu, wystarczy, że są

zgodne z planami struktury hrabstw, zatwierdzanymi przez niego. Ma on jednak prawo wymogu przedstawienia każdego planu lokalnego do zatwierdzenia przez siebie.

Procedura zatwierdzania jest podobna jak w przypadku planów struktury. Gmina zawiadamia zainteresowane instytucje o podjęciu prac nad planem. Uwzględniając konsultacje jw. i konsultacje z hrabstwem, sporządzany jest projekt wstępny (*first Draft of the Plan*). Jego kopia przesyłana jest sekretarzowi stanu wraz ze sprawozdaniem z uzgodnień. Sekretarz stanu może ustalić obowiązek uzupełnienia uzgodnień. Równocześnie wykładana jest kopia do wglądu publicznego i wyznaczony termin składania zarzutów. Jeśli sekretarz stanu nie wykorzystał swoich uprawnień do zatwierdzania planu, gmina może rozpatrzyć zgłoszone zarzuty (każdy z oponentów jest przesłuchiwany bezpośrednio). W czasie przesłuchań obecny jest inspektor wyznaczony czy akceptowany przez sekretarza stanu, jako obiektywny, bezstronny ekspert. Inspektor sporządza raport dla władzy lokalnej, gminy. Raport jest publikowany i musi być poważnie potraktowany przez gminę, która jest zobowiązana do opublikowania też swoich decyzji z ich uzasadnieniem. Wtedy dopiero plan może być przedstawiony do zatwierdzenia (w formie oryginalnej). Jeśli został zmieniony, musi być poddany ponownie procedurze uzgodnień i zgłaszania zastrzeżeń. Decyzja władzy lokalnej zatwierdzająca plan jest ostateczna. Może być zaskarżona do Sądu Najwyższego, w przypadku poważnego naruszenia prawa. Dopóki plan jest nie zatwierdzony, sekretarz stanu jest uprawniony do przejęcia toku formalnego zatwierdzania, na każdym etapie procedury.

Plany łączne - typu Unitary (*Unitary Development Plans*). Od roku 1986, gdy w Wielkim Londynie i 6 największych brytyjskich metropoliach zlikwidowano hrabstwa, zastępując je wielkimi metropolitalnymi gminami, wprowadzono tam również uproszczony system planowania. Każda metropolitalna gmina ma prawo sporządzania planu struktury i planu lokalnego gminy łącznie. Plan taki składa się z dwóch wydzielonych części: część I - plan struktury gminy oraz część II - plan lokalny gminy.

Gdy gminy metropolitalne ze sobą sąsiadują, mogą opracowywać wspólnie plany każdego typu (jest to zasada odnosząca się też do innych gmin i hrabstw i na ogół zalecana). Plany łączne nie muszą być przedstawiane do zatwierdzenia sekretarzowi stanu, który jednak zachowuje prawo uzgadniania i ingerencji tam, gdzie to uzna za stosowne.

Kontrola rozwoju - decyzje lokalizacyjne

Wiodącą zasadą kontroli rozwoju (*development control*) jest, iż żaden plan rozwoju, tj. plan struktury czy plan lokalny, nie może być traktowany jako bezpośrednia i wyłączna podstawa decyzji lokalizacyjnej. W przypadku każdej planowanej inwestycji należy wystąpić do władz

lokalnych o decyzję lokalizacyjną. Nawet wtedy, gdy dotyczy to wniosku zgodnego z planem. Mimo bowiem tej zgodności może zaistnieć wiele powodów odmowy (np. zmieniona polityka krajowa czy regionalna, warunki intensywności, ochrony, dostępności, koncepcji i in.).

Istotna w związku z tym staje się definicja «rozwoju» (*development*), zezwolenie jest bowiem konieczne tylko wówczas, gdy ma miejsce rozwój. Dla celów planowania rozwój jest traktowany szeroko, obejmuje wznoszenie budowli, roboty inżynierskie, wydobywcze i inne, a także wszelkie zmiany materialne użytkowania budynków czy terenów. Łączy się z tym również uściślenie pojęcia «użytkowanie terenu» (*land use*). Wydane zostało w tej sprawie specjalne rozporządzenie «*Use Classes Order*», definiujące 16 klas użytkowania terenów, ze szczegółowym określeniem treści każdej klasy.

Mimo że plan jest istotną, ale nie jedyną podstawą wydania decyzji, wywołuje jednak skutki bezpośrednio. Gdy plan istnieje i wniosek jest zgodny z planem: łatwiejszy jest przymusowy wykup terenu, właściciel nie może odmówić sprzedaży, może domagać się odszkodowania, gdy spadła wartość jego terenu z powodu planu, daje prawo do rekompensaty za odmowę zezwolenia. Istnieją też - od lat udoskonalane - mechanizmy częściowej rekompensaty na rzecz gminy za podniesioną wartość terenu czy budynków w wyniku planu. Szeroko rozwinięty jest przymusowy wykup terenu dla celów określonych planem. Dotyczy to przede wszystkim «terenów akcji», ale także innych sytuacji. Sekretarz stanu może wykupić przymusowo każdy teren na cele publiczne.

Kontrola rozwoju, tj. wszelkie decyzje planistyczne, lokalizacyjne leżą w gestii gminy. Na wniosek zainteresowanych gmina powinna odpowiedzieć - pozytywnie lub negatywnie - w ciągu 8 tygodni. W przypadkach uzasadnionych ma prawo wymagać dodatkowych materiałów, wyjaśnień i uzasadnień, w tym zwłaszcza spełnienia dyrektyw Unii Europejskiej odnośnie opracowania ocen wpływu planowanej inwestycji na środowisko.

Wszystkie odwołania od decyzji gmin kierowane są do sekretarza stanu, który ma obowiązek ich rozpatrzenia również w określonym terminie, zachowując określoną prawem procedurę.

PROPOZYCJE DALSZYCH ZMIAN - ROK 2002

Ostatnio podjęta została w Wielkiej Brytanii narodowa dyskusja nad kolejnymi zmianami systemu planowania. Wywołał ją, wydany 12 grudnia 2001 r., rządowy dokument pn. «*Planning Green Paper...*» - «Zielona Karta Planowania».

Motywy

Głównym motywem rządu jest dalsze usprawnienie systemu planowania. Rząd jest zdania, iż dojrzał czas na kolejną poważniejszą rewizję systemu. Zwłaszcza iż - mimo że przynosi on pozytywne owoce - spotyka się z krytyką, często zasadną.

Krytyka ze strony rządu, biznesu czy społeczeństwa jest wielostronna, sprowadza się jednak głównie do procedur blokujących rozwój poprzez przewlekane decyzje. Źródeł tego zjawiska upatruje się w wielu słabościach generalnie dobrego systemu. Należą do nich: zbyt rozbudowana hierarchia - formalnie dwustopniowa, faktycznie czterostopniowa (centrum, region, hrabstwo, gmina), co wydłuża proces oraz zbyt długi kosztowny proces aktualizacji planów, stąd plany często nie w pełni aktualne i wzajemnie niespójne, niespójne też z innymi dokumentami.

Wytyczne rządowe często nie są dość jasne, niejasny jest ich formalny status - zalecenia obowiązujące czy fakultatywne rady, prowadzi to do licznych odwołań i długich procedur ich rozstrzygnięcia. Mimo formalnych uprawnień, społeczeństwo nie ma szans realnego wpływu na decyzje dotyczące kształtowania swojego środowiska. Problemem jest też zbyt mała kadra odpowiednio wyszkolonych i doświadczonych planistów, urbanistów oraz nie doszkoleni decydenci.

Z drugiej strony powszechna staje się świadomość potrzeby dobrych planów przestrzennych, ponieważ planowanie ma bezpośredni i istotny wpływ na rozwój ekonomiczny oraz na jakość życia, konieczne jest dobre gospodarowanie przestrzenią, bo «kraj niewielki, gęsto zaludniony». Funkcjonuje jednak także przekonanie, że aby skutecznie spełniać swoje zadania, system powinien zdobyć zaufanie społeczne, być życzliwy dla inwestora - ludzi i biznesu, pozwalać na podejmowanie słusznych decyzji w krótkim czasie. Potrzeba zatem systemu lepszego, prostszego, sprawniejszego, bardziej otwartego na biznes i potrzeby ludzi.

Propozycje

Uwzględniając te motywy, rząd brytyjski proponuje wprowadzenie kilku poważniejszych zmian strukturalnych i wielu drobniejszych usprawnień procedury. Do najpoważniejszych należy propozycja rezygnacji z planów struktury na poziomie hrabstw i przeniesienie ich treści na poziom regionów i gmin. W ten sposób powstałby klarowny system 3-stopniowy: kraj - region - gmina, zamiast obecnego w istocie 4-stopniowego.

Poziom lokalny. Proponuje się, aby lokalny poziom planowania przeszedł wyłącznie w gestię gmin (notabene gmin dużych, średnio - 115 000 mieszkańców). Zadaniem gmin byłoby

opracowywanie kompleksowego elaboratu pn. «Local Development Framework» (LDF), co można by przetłumaczyć jako «Zasady (czy ramy) rozwoju lokalnego». Dokument LDF ma się składać z 3 części. Część pierwsza: «Ustalenia polityki przestrzennej» (Statement of Core Policies), stanowić ma sedno całości operatu i określać wizję rozwoju gminy oraz strategię dochodzenia do niej, tworząc podstawy promocji i kontroli rozwoju przestrzennego. Część druga: «Plany akcji» (Action Plans) ma określać bardziej szczegółowo zasady rozwoju i zagospodarowania terenów przewidywanych zmian, w tym centrów miast, obszarów rozwojowych, jednostek sąsiedzkich wymagających renowacji itp. Część trzecia: «Mapa gminy» (a Map) ma z kolei wyznaczać obszary planowanych zmian, dla których mają być sporządzane plany akcji, a także tereny wymagające ochrony itp.

Zakłada się, że LDF będą stale aktualizowane (muszą być stale aktualne w relacji m.in. do ewolucji wytycznych polityki krajowej i regionalnej), w tym - raz na 3 lata mają być rewidowane kompleksowo. Aktualizacje powinny być przeprowadzane w warunkach zwiększonej więzi gmin z biznesem, mieszkańcami i grupami zainteresowanymi rozwojem. Formalnym tego wyrazem musi być specjalny raport dołączony do operatu - «Raport udziału społecznego» (a Statement of Community Involvement).

LDF będzie musiał być kompleksowo oceniany, z uwzględnieniem aspektów ekonomicznych, środowiskowych i społecznych. Zostaną w tym celu wydane odpowiednie zarządzenia i instruktaż, uwzględniający też zalecenia Unii Europejskiej. Warunkiem zatwierdzenia LDF będzie raport inspektora stwierdzający spełnienie warunków i procedur, oceniający też sposób rozstrzygnięcia zarzutów społecznych.

Warto dodać, że propozycja zawiera zapowiedź poprawy statusu zawodu planisty, dla podniesienia jego atrakcyjności, a także obligatoryjne szkolenie planistyczne decydentów, radnych odpowiedzialnych za decyzje w tym zakresie.

Nie jest jeszcze jasne, jak i kto będzie zatwierdzał LDF (rada gminy, po ocenach i kontrolach jw. czy organ hierarchicznie wyższy). Mówi się jednak jednoznacznie, że sekretarz stanu utrzyma prawo zmiany LDF, gdy stwierdzi naruszenie wytycznych polityki krajowej lub regionalnej bądź uzna zakres udziału społecznego za niewystarczający.

Poziom regionalny. Na poziomie regionalnym też proponowane są zasadnicze zmiany. Zamiast obecnych «Wytycznych regionalnych» (RPG), wydawanych dotychczas dla 10 brytyjskich regionów przez sekretarza stanu, mają być opracowywane formalne «Regionalne strategie przestrzenne» (Regional Spatial Strategies), a także, tam gdzie trzeba - «Strategie subregionalne» (Sub-Regional Planning Strategies). Te ostatnie dotyczyć będą zwłaszcza obszarów

metropolitalnych i aglomeracji większych miast.

Zakłada się, że strategie regionalne i subregionalne będą sporządzane przez rady regionów (powoływane w wyniku wyborów) oraz że będą miały status prawa, stanowiąc obowiązujące wytyczne dla gmin (do sporządzania LDF).

Poziom krajowy. Zakres kompetencji i zadań sekretarza stanu zostaje stosunkowo najmniej naruszony. Wysoki stopień centralizacji systemu pozostaje nadal w mocy. Zaleca się tylko usprawnić dalej procedury odwoławcze oraz zweryfikować «Krajowe wytyczne planistyczne» (PPG). Powinny być one bardziej zwarte i mieć charakter ściślejszej dyrektywny (mniej informacyjny czy doradczy), część z nich przejdzie obecnie na poziom regionów. Wytyczne o charakterze doradczym i informacyjnym powinny się znaleźć w innym nurcie materiałów resortu.

Co pozostaje z obecnego systemu?

Przedstawione w Zielonej Karcie propozycje rządu brytyjskiego spotkały się na ogół z przychylnym przyjęciem, ale też z zastrzeżeniami. Krytykowane były zwłaszcza propozycje likwidacji planowania strukturalnego na poziomie hrabstw, tam bowiem m.in. powstały najmocniejsze zespoły planistyczne. Determinacja rządu jest jednak silna, zapewne dojdzie do proponowanych zmian, prawdopodobnie z jakimiś korektami. Nie są też jeszcze jasne szczegóły reformy. Można jednak już powiedzieć, że jest ona w swoich kierunkach zasadna. Jest przede wszystkim wyrazem bardzo poważnego traktowania przez rząd brytyjski planowania przestrzennego, jako jednego z głównych narzędzi rozwoju kraju i podnoszenia jakości życia jego mieszkańców. Narzędzie to musi być rzeczywiście sprawne, jeśli ma przynosić nadal pożądane efekty społeczne. Autorzy rządowej propozycji nie krytykują przy tym zasad dotychczasowego systemu. Uznają jego dokonania. Uznają jednak również, iż dojrzał czas korekty, na miarę rosnących wymagań społecznych.

Obecny brytyjski system planowania przestrzennego zdał więc egzamin życia i w zasadach pozostaje. Może być nadal modelem godnym uwagi. Główna jego korekta -przeniesienie planowania strategicznego planów struktury z poziomu hrabstw na poziom regionów i gmin jest zabiegiem zasadnym, naturalnym, gdy gminy rzeczywiście dojrzały do przejęcia ciężaru planowania lokalnego z pełną odpowiedzialnością. Zwłaszcza że są to gminy duże, zasobne, merytorycznie dojrzałe (średnio 6 do 10 razy większe od porównywalnych gmin polskich) i jest ich stosunkowo niewiele w regionie (średnio 44, gdy w Polsce - 183).

Wnioski dla nas

Wyjątkowo bogate doświadczenia brytyjskie i duża dojrzałość ich systemu planowania, potwierdzona efektami, warte są uwagi i refleksji. Patrząc z naszego punktu widzenia - i nie tracąc z oczu oczywistych różnic sytuacji - mogą być one pomocne w ocenie naszego systemu i w procesie jego naprawy, zwiększenia jego efektywności społecznej.

Przede wszystkim trzeba stwierdzić, że wiele praktyk brytyjskich jest nam bliskich, potwierdzają one nasze struktury i metody, co cieszy. Są jednak też aspekty i praktyki głęboko i niepokojąco różne. Warto, a nawet należy poświęcić tym drugim szczególnie baczną uwagę. Oto niektóre z nich:

1) Znamiennej cechą sytuacji brytyjskiej jest fakt wyjątkowo poważnego traktowania planowania przestrzennego - przez rząd i społeczeństwo (doświadczone skutkami wczesnej, złej urbanizacji i niedojrzałego planowania). Dostrzegana jest zależność rozwoju kraju i jakości życia jego mieszkańców od jakości gospodarki przestrzennej. Uznawana jest więc waga celów planowania przestrzennego i warunków ich osiągnięcia.

2) Ma to wpływ na żywotność systemu planowania, jego wrażliwość na ewoluujące, rozwijające się potrzeby społeczne. Ostatnio (w Zielonej Karcie) chodzi przede wszystkim o dalsze usprawnienie systemu jako narzędzia-skrócenie i uproszczenie procedur. Niekwestionowaną wartością nadrzędną pozostaje jednak jakość społeczna efektów planowania - osiągnięcie przez nie zakładanych celów społecznych. Dlatego też propozycjom usprawniającym towarzyszy utrzymanie, a nawet zaostrzenie kontroli jakości. Brytyjczycy są świadomi, że nie należy usprawniać narzędzia, kosztem jakości efektów, zwłaszcza w planowaniu przestrzennym (stwarzać sytuacji, gdy sprawniej będą produkowane złe efekty).

3) Troska o jakość przestrzeni kraju, o rzeczywiste osiągnięcie społecznych celów strategicznych sprawia, że poważnie traktowane są tu plany lokalne, ich jakość, od której bezpośrednio zależy jakość tej przestrzeni. Muszą być wykonywane dobrze, przez świadome tego podmioty. Stąd ostrożność w przekazywaniu zadań i kompetencji na niższe poziomy administracji. Dopiero teraz - w rozumieniu brytyjskim - dojrzała tam szansa na powierzenie gminom uprawnień do przejęcia całego planowania lokalnego. Należy przy tym pamiętać, że gminy angielskie są wielokrotnie większe od gmin polskich i o nieporównywalnie wyższym doświadczeniu urbanizacyjnym i środkach.

4) Mimo to władze brytyjskie są świadome trudności, wobec jakich stają gminy (a nawet hrabstwa), trudności w rozwiązywaniu niezwykle złożonych problemów współczesności, które warunkują ład przestrzenny, jakość życia i rozwój. W tym celu został stworzony cały system

informacji i pomocy merytorycznej, w tym też zaleceń obligatoryjnych, jakie mają wspomagać gminy i chronić wartości publiczne środowiska urbanizowanego. Funkcję tę pełni przede wszystkim zbiór informacji i zaleceń resortu- PPG, stale, w miarę potrzeb aktualizowany i uzupełniany.

5) Zabezpieczeniem formalnym i merytorycznym osiągnięcia założonych celów społecznych i spełnienia zobowiązań międzynarodowych są wreszcie ranga, rola i kompetencje ministra - sekretarza stanu ds. gospodarki przestrzennej. Przekazane mu przez parlament uprawnienia pozwalają (poprzez «inspektorów») na skuteczną kontrolę jakości planów i realizację celów strategicznych. Trzeba podkreślić, że mimo wysoko rozwiniętej demokracji kraju i znacznych tendencji decentralistycznych, silna kompetentna władza centralna jest uznawana za nieodzowną w systemie gospodarki przestrzennej. Utwierdzają ją kolejne reformy - minister pozostaje stale i konkretnie odpowiedzialny, nadrzędnie wobec parlamentu, za efekty działania całego systemu.

Z pozycji tych praktyk warto spojrzeć bacznie na nasz system planowania i gospodarki przestrzennej. Zwłaszcza obecnie, gdy, w powszechnym mniemaniu, i u nas dojrzał czas na jego poważniejszą rewizję. Zapewne doświadczeń i praktyki brytyjskie] nie da się przełożyć wprost na warunki polskie, byłoby to też niewłaściwe. Ale czy w ich świetle nie widać lepiej niepokojących aspektów naszego systemu? Czy w strukturze tego systemu nie zdają się tkwić mity, wymagające urealnienia? Np. «mit gminy», która może i musi dać sobie radę z problemami racjonalnej, współczesnej gospodarki przestrzennej, mimo że jest wobec tych zadań za mata, za słaba merytorycznie, pozbawiona często środków i pozostawiona bez pomocy... Podobnie «mit decentralizacji, prowadzący do systemu, w którym kompetentnego organu centralnego, odpowiedzialnego rzeczywiście za gospodarkę przestrzenną w kraju praktycznie nie ma... Wreszcie «mit urbanisty z uprawnieniami», który może i musi robić dobre plany i być współodpowiedzialny za ich efekty w systemie, który tego nie ułatwia, raczej skutecznie utrudnia...

Wniosek: konieczna jest pilnie głęboka, krytyczna analiza naszego systemu planowania i gospodarki przestrzennej, a następnie - śmiało, mądre propozycje jego reformy. Efekty przestrzenne i gospodarcze dotychczasowej praktyki stają się bowiem zatrważające. Doświadczenia brytyjskie mogą być w tym pomocne.