
Kształtowanie przestrzeni a planowanie przestrzenne – doświadczenia angielskie

Dariusz Świątek

STRESZCZENIE

Współcześnie funkcjonujące systemy planowania przestrzennego są efektem ich ewolucji przebiegającej przez dziesięciolecia w specyficznych warunkach politycznych, ekonomicznych i społecznych. Zmienność tych warunków miała wpływ na paradygmaty planowania przestrzennego i konkretne rozwiązania legislacyjne, decydujące o strukturach organizacyjnych, kompetencjach i sposobach działania podmiotów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne. W artykule przedstawiono system planowania przestrzennego w Anglii, który jest inny niż w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej, ale oparty na ogólnych wytycznych brytyjskich (*National Planning Policy Guidelines*), które określają główne zasady planowania przestrzennego. Omówiono podstawowe regulacje prawne i dokumenty planistyczne zwracając uwagę na spójność dokumentów z poziomem regionalnego i lokalnego. Przedstawiono także mechanizmy i instrumenty kontrolne oraz kwestię konsultacji społecznych: jej znaczenia i stosowanych praktyk.

Uwarunkowania prawno-historyczne

System planowania przestrzennego w Wielkiej Brytanii nastawiony jest na zbalansowanie z jednej strony szeroko pojętych działań nastawionych na pobudzenie rozwoju ekonomicznego, z drugiej zaś działań związanych z ochroną środowiska przyrodniczego. Planowanie nie jest zunifikowane na poziomie ogólnokrajowym, nie istnieje jeden dokument, który koordynowałby lub nadawał kierunek podejmowanym działaniom. Każda z czterech części Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Anglia, Szkocja, Walia i Irlandia Północna) posiada odrębny system planowania, oparty na wytycznych (tzw. *National Planning Policy Guidelines*), które określają ogólne zasady związane z planowaniem przestrzennym.

Pomimo iż każda z czterech części składowych Wielkiej Brytanii posiada odrębny zbiór wytycznych, to oparte są one na zunifikowanym i obowiązującym na terenie całej Wielkiej Brytanii systemie prawnym, którego początków należy upatrywać w okresie międzywojennym. W tym czasie funkcjonowały pojedyncze akty prawne, które regulowały w bardzo określone dziedziny zagospodarowania przestrzennego, np. sposób powstawania zabudowy jednorodzinnej (*Housing and Town Planning Act 1909*) czy wprowadzenie systemu budownictwa komunalnego (*The Housing, Town Planning Act 1919*).

Potrzeby stworzenia systemu prawnego, który pomógłby modyfikować rozmaite procesy mające miejsce w przestrzeni, a w szczególności w przestrzeni miast, gdyż w tym czasie brytyjska przestrzeń modyfikowana była przez 2 procesy zapoczątkowane jeszcze w XIX wieku – industrializację i urbanizację, sygnalizowane były przez ówczesnych myślicieli czy filantropów, takich jak Ebenezer Howard, bracia Lever, czy rodziny z Cadbury. Podejmowane przez nich działania zwracały uwagę opinii publicznej na takie proble-

my, jak zanieczyszczenie środowiska, rozlewanie się miast (tzw. *urban sprawl*) czy intensywna zabudowa obszarów wzdłuż ciągów komunikacyjnych (tzw. *ribbon development*) [Cullingworth, Nadin 2002].

Pod koniec lat 30. XX wieku dyskusja nad procesami rozwoju kształtującymi przestrzeń angielską zaowocowała powołaniem kilku komisji, których zadaniem było opracowanie problemów związanych ze zmianami przestrzennymi. Były to Komisja Barlowa z 1940 roku zajmująca się problemem dystrybucji ludności zatrudnionej w przemyśle, Komitet Scotta (1941 r.) skupiający swoje działania na użytkowaniu obszarów rolniczych i grupa robocza Reitha (1947 r.), której efektem prac było opracowanie raportu na temat ówczesnych miast [Rydin 2003 b]. W tym czasie również Patrick Abercrombie, architekt i profesor katedry planowania miast na University College London, przygotował 2 opracowania na temat przekształcenia przestrzeni Londynu: *County of London Plan* (1943 r.) i *Greater London Plan* (1944 r.). Pierwszy z tych dokumentów miał charakter prognostyczny i wskazywał problemy, jakie należy rozwiązać w związku ze zniszczeniami wojennymi oraz nierównomiernym rozwojem, jaki miał miejsce w Londynie przed wojną. Drugi dokument przygotowany został na zlecenie Ministerstwa Pracy i był bardziej zbliżony do znanych nam obecnie planów zagospodarowania przestrzennego, Abercrombie zalecał w nim m.in. utworzenie pasa zieleni wokół miasta (tzw. *Green Belt*), gdzie powstawanie nowej zabudowy byłoby szczegółowo monitorowane [Rydin 2003 b].

Powyższe działania zaowocowały dwoma dokumentami, które zainicjowały wspólnie znany system planowania przestrzennego w Anglii: *The New Towns Act* z 1946 roku. oraz *The Town and Country Planning Act* z 1947 roku. Jedną z najbardziej fundamentalnych zmian, jakie wprowadziły te akty prawne było uposażenie władz na poziomie lokalnym w podstawowe narzędzia do współstanowienia o rozwoju przestrzeni. Były to m.in. mechanizm przymusowego wykupu związany z realizowaniem przedsięwzięć zmieniających kierunek zagospodarowania, mechanizm tzw. pozwolenia planistycznego (*planning permission*) wymaganego do nowych inwestycji, narzędzia do kontrolowania reklamy zewnętrznej oraz ochrony lasów, budynków o szczególnej wartości architektonicznej lub historycznej (był to początek obecnie funkcjonującego w Anglii wykazu budynków chronionych). Zarówno mechanizm pozwolenia planistycznego, jak i przymusowego wykupu przygotowane zostały z myślą o odbudowie i renowacji kraju po zniszczeniach wojennych [Cullingworth 1973, Healey 1983]. Dokumenty wymagały od władz administracyjnych najniższego szczebla przygotowania lokalnych planów, które określałyby kierunki rozwoju dozwolone na poszczególnych obszarach. Jednostki administracyjne wyższego szczebla (hrabstwa) miały za zadanie przygotowywać tzw. plany strukturalne określające ogólne cele rozwojowe dla większych obszarów (niż te obejmowane planami lokalnymi). Ze względu na fakt, iż plany strukturalne dotyczyły dużych obszarów i musiały uwzględnić interesy większej, niż w przypadku planów lokalnych, grupy uczestników życia publicznego, zarówno ich przygotowanie, jak i zatwierdzenie narażało wielu trudności [Cullingworth, Nadin 2002]. System ten stanowi podstawę współczesnego planowania w Anglii.

Przez lata *Town and Country Planning Act* z 1947 roku uzupełniany był aktami prawnymi mającymi na celu uporządkowanie konkretnych dziedzin życia publicznego, związanych z planowaniem przestrzennym (m.in. dotyczących ochrony dziedzictwa kulturowego, wykorzystywania zasobów naturalnych). Wszystkie zmiany zostały zunifikowane w dokumencie *Planning and Compensation Act* z 1991 roku, który razem z ustawami regulującymi zasady planowania w zakresie ochrony zabytków, substancji niebezpiecznych dla środowiska oraz aktem prawnym określającym warunki przejściowe dla innych aktów prawnych regulujących zagadnienia związane z planowaniem przestrzennym, stanowi grupę ustaw określanych jako *Planning Acts*.

Ostatnia zmiana regulacji prawnych dotyczących planowania przestrzennego w Anglii miała miejsce w 2004 roku, gdy istniejące rozwiązania prawne zostały istotnie zmodyfikowane poprzez *Planning and Compulsory Purchase Act* z 2004 roku, w ramach którego wyróżnić należy co najmniej 3 istotne akty wykonawcze:

- *Town and Country Planning (Local Development)* – zmieniający dotychczasowe plany lokalne na lokalne ramy zagospodarowania przestrzennego (*Local Development Framework*) i określający zasady przygotowywania planów,
- *Town and Country Planning (Use Classes)* – definiujący klasy użytkowania terenów,
- *Town and Country Planning (General Permitted Development)* – określający zakres kontroli w stosunku do nowych sposobów użytkowania.

Dokumenty planistyczne

W Anglii narzędziem regulującym zagadnienia związane z planowaniem przestrzennym na poziomie krajowym są *Krajowe Wytyczne Planistyczne (National Planning Policy Guidance Notes)*, które zastępowane są *Deklaracjami Polityki Planistycznej (Planning Policy Statements)*. Instrumenty te mają za zadanie zapewnienie spójności dokumentów dotyczących planowania wszystkich szczebli, gdyż mają charakter wiążący dla planistycznych władz lokalnych, regionalnych, ale również stanowią wytyczne dla władz centralnych przy formułowaniu rozmaitych polityk kształtujących życie publiczne kraju. Zakres podmiotowy wytycznych zapisany jest w dziewięciu obowiązujących dokumentach. Najważniejsze z nich dotyczą: telekomunikacji, transportu, kontroli reklam zewnętrznych, rozwoju pierścieni zieleni wokół metropolii czy hałasu. Pozostałe dziedziny życia publicznego w zakresie planowania regulowane są przez *Deklaracje Polityki Planistycznej* i dotyczą m.in. [Ward 2004]:

- zrównoważonego rozwoju,
- mieszkalnictwa,
- planowania zrównoważonego wzrostu ekonomicznego,
- planowania centrum miast,
- zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich,
- bioróżnorodności i ochrony geologicznej,
- zarządzania odpadami,
- odnawialnej energii,

- zagrożeń powodziowych,
- zagrożeń środowiskowych.

Zarówno wytyczne, jak i deklaracje są istotnym czynnikiem wspierającym tworzenie oraz funkcjonowanie mechanizmów kontroli (regionalne biura kontrolują lokalne plany rozwoju pod kątem spójności z zapisanymi w dokumentach krajowych wytycznymi).

Regionalna Strategia Przestrzenna (*Regional Spatial Strategy*) jest dokumentem planistycznym poziomu regionalnego. Jej celem jest określenie przestrzennej wizji i strategii działań w około 20-letniej perspektywie, przy uwzględnieniu specyficznych warunków regionu, określenie specyficznych polityk regionalnych, które powinny wzbogacać ogólnonarodowe polityki (niż je kopiować), określić priorytety w zakresie mieszkalnictwa, ochrony środowiska, transportu, odnawialnej energii itp., z których będą mogły korzystać lokalne władze podczas opracowywania *Lokalnych Ram Zagospodarowania Przestrzennego*. *Regionalna Strategia Przestrzenna* przygotowywana jest przez Regionalne Biuro Planowania, lecz zatwierdzana na poziomie centralnym przez Sekretarza Stanu, który po publicznych konsultacjach przyjmuje przedstawioną strategię. Cały proces charakteryzuje dość wysoki stopień scentralizowanej kontroli, tym bardziej, iż Sekretarz Stanu ma prawo do arbitralnego wprowadzenia poprawek do każdej ze strategii dla dziewięciu angielskich regionów. *Regionalna Strategia Przestrzenna* razem z *Deklaracjami Polityki Planistycznej* stanowią wytyczne dla władz lokalnych przy przygotowywaniu *Lokalnych Ram Zagospodarowania Przestrzennego*. Deklaracje określają ogólny kierunek polityki, z którym LRZP powinno być zgodne, natomiast strategię regionalne precyzują specyficzne dla danego regionu zagadnienia, istotne dla jego rozwoju [Doak, Parker 2005].

Lokalne Ramy Zagospodarowania Przestrzennego (LRZP) przygotowywane są na 3-letnie okresy. Jest to zbiór dokumentów określających kierunki rozwoju danego obszaru. Można podzielić je na 2 grupy – dokumenty obligatoryjne: podstawowa strategia, zestaw opracowań kartograficznych, warunki lokalizacyjne, jak również dokumenty opcjonalne: sprawozdania z monitoringu, zaangażowania społecznego i wszelkiego rodzaju dokumenty dotyczące lokalnego rozwoju (np. schemat lokalnego rozwoju). Istotną częścią LRZP jest tzw. *Action Plan*, czyli dokument mający na celu określenie działań, jakie powinny zostać podjęte, aby zrealizować określony plan/strategię. Wprowadzone zmiany miały na celu m.in. zaangażowanie lokalnej społeczności w proces kształtowania polityki planowania na poziomie lokalnym. Poszczególne dokumenty mogą w bardziej jednoznaczny sposób, a przez to bardziej zrozumiały dla przeciętnego odbiorcy, określać ramy kształtowania planów rozwoju. Najczęściej podejmowane przez LRZP zagadnienia dotyczą m.in. transportu, mieszkalnictwa, ochrony obszarów i obiektów cennych ze względów przyrodniczych, naukowych lub historycznych, zagadnień związanych z oszczędnością energii itp. Zestaw dokumentów ma za zadanie promować wzrost gospodarczy, wspierać lokalne społeczności oraz popularyzować działania mające na celu wykorzystywanie alternatywnych źródeł energii [Doak, Parker 2005].

Mechanizmy kontroli

Pozwolenie planistyczne

Jest podstawowym instrumentem kontroli ładu przestrzennego w Anglii, ma szczególne zastosowanie w przypadku inwestycji budowlanych, aczkolwiek wymagane jest nie tylko do rozpoczęcia zabudowy terenu, ale również zmiany sposobu jego użytkowania. Pozwolenie planistyczne dotyczy również większości dużych prac renowacyjnych, w trakcie których zmienia się powierzchnia lub kubatura remontowanego budynku. Pozwolenia wydawane są przez władze lokalne na poziomie okręgów¹ lub tzw. *unitary authorities*², po sprawdzeniu zgodności inwestycji z *Lokalnymi Ramami Zagospodarowania Przestrzennego* oraz po konsultacjach z lokalną społecznością, której funkcjonowanie związane jest z planowaną inwestycją.

Wyróżniamy 5 rodzajów pozwoleń [Owens, 2002]:

1. Pełne pozwolenie planistyczne – zezwalające na realizację wszystkich aspektów inwestycji, jakkolwiek nie jest ono pozbawione szeregu obostrzeń (patrz warunki planistyczne).
2. Ogólne pozwolenie planistyczne – może być udzielone jedynie, gdy inwestor nie planuje zmiany sposobu użytkowania terenu lub budowy, a zależy mu na uzyskaniu pozwolenia bez określania specyficznego projektu lub planu.
3. Zatwierdzenie zastrzeżeń – dotyczy sytuacji, w której udzielono pozwolenia planistycznego jednak z zastrzeżeniami i aby dokończyć inwestycję należy uzyskać pełną zgodę.
4. Odnowa zgody planistycznej – wykorzystywana, gdy poprzednio uzyskana zgoda wygasła lub była przyznana tylko na określony czas. Ten rodzaj pozwolenia przyznawany jest z reguły automatycznie, chyba że realizacja projektu różni się od przedstawianych planów.
5. Wycofanie lub wstrzymanie warunków planistycznych. Zgodnie z zapisem aktów prawnych, warunki planistyczne powinny być wymagane od inwestora jedynie wtedy, gdy zastosowanie się do warunków spowoduje, iż inwestycja nieakceptowana będzie mogła być zaakceptowana. Jeżeli jednak inwestor zdecyduje się na realizację inwestycji i nie zastosuje się do warunków planistycznych, także okaże się, iż nie było to konieczne lub zostaną zastosowane alternatywne warunki planistyczne, te nałożone początkowo mogą zostać wstrzymane, jednak w takim przypadku inwestor musi po raz kolejny ubiegać się o pozwolenie planistyczne.

Warunki planistyczne

Są częścią większości wydawanych pozwoleń planistycznych i zarazem podstawowym warunkiem realizacji konkretnej inwestycji. Określone zostały w planistycznych aktach prawnych oraz lokalnych dokumentach planistycznych. W przypadku wydania pozwolenia planistycznego na inwestora nakładane są warunki planistyczne, chyba że inwestor

¹ Są to jednostki podziału administracyjnego odpowiadające poziomowi LAU 1, na terenie Wielkiej Brytanii znajdują się 443 okręgi.

² Forma administracji lokalnej łącząca kompetencje okręgu i hrabstwa.

zdecyduje się przyjąć je dobrowolnie lub też wypełni je w drodze tzw. zobowiązania planistycznego. Najczęściej stosowanymi warunkami planistycznymi jest zgodność projektu z przedstawionymi przez inwestora (i zatwierdzonymi przez lokalne biuro planistyczne) wizualizacjami projektu, utrzymanie kompozycji elementów zieleni (m.in. drzew) zgodnie z planami krajobrazu, kolor oraz wykończenie materiałów muszą być zatwierdzone przez lokalne władze planistyczne. Na ile jest to możliwe, inwestor powinien spełnić wszystkie warunki planistyczne przed rozpoczęciem prac, natomiast elementy, których spełnienie przed rozpoczęciem procesu budowy jest trudne (np. zakup wszystkich materiałów budowlanych) dopełnione muszą zostać w trakcie realizacji inwestycji. Innym warunkiem planistycznym, związanym z pozwoleniem planistycznym jest realizacja inwestycji w ciągu trzech lat od daty otrzymania pozwolenia [Gallent 2008].

Konsultacje społeczne (*red ribbon*)

Jedną z częstych praktyk przy informowaniu opinii publicznej o planowanych inwestycjach są ogłoszenia. Mają one zuniifikowany wygląd, co pozwala łatwo je rozpoznać, z wyraźnym nagłówkiem, na którym znajduje się nazwa biura planistycznego, które rozpoczęło proces ewaluacji wniosku o pozwolenie planistyczne. W ogłoszeniu znajduje się krótki opis planowanej inwestycji, jej lokalizacja, adres miejsca, w których jest dostępna do publicznego wglądu dokumentacja projektu oraz czas i miejsce spotkania, podczas którego odbędzie się publiczna dyskusja, z udziałem inwestora i przedstawicieli lokalnego biura planowania na temat planowanej inwestycji. Dyskusja ma charakter otwarty i każdy zainteresowany może zabrać głos, który będzie rozpatrzony przez przedstawicieli lokalnego biura planowania podczas podejmowania decyzji na temat przyznania pozwolenia na realizację tej inwestycji (co nie powoduje blokowania inwestycji przez nieuprawnione podmioty), aczkolwiek może skutkować zmianami projektu.

W przypadku małych inwestycji (np. przebudowy domu, remontu chodnika itp.) często stosowaną praktyką jest przywiązywanie do latarni, w miejscu, gdzie planowana będzie inwestycja, czerwonej kokardy. Jest to informacja dla lokalnych mieszkańców lub osób często przebywających w okolicy planowanego remontu, iż w najbliższym czasie w tym miejscu planowane są prace i obecnie trwa publiczna debata nad planowaną inwestycją.

Sekcja 106 (TCPA 1990)

Ten zapis w *Town and Country Planning Act* mówi o obowiązku podmiotu starającego się o pozwolenie na budowę zrównoważenia kosztów związanych z zewnętrznymi efektami zmiany, jakie wywoła planowana przez niego inwestycja [Gallent 2008]. Przykładowo, jeżeli firma developerska zwróci się z wnioskiem o pozwolenie na budowę osiedla mieszkaniowego dla 5 tys. osób, osiedle to będzie wpływało na obciążenie istniejącej infrastruktury (dróg, transportu publicznego, przedszkoli, szkół itp.). Na podstawie tego zapisu zobowiązana jest do uczestnictwa w części kosztów, jakie będzie miała władza lokalna w związku z realizacją

tej inwestycji. Nie znaczy to, iż developer zmuszony jest do finansowania budowy nowej szkoły lub drogi, przekazywane świadczenia mają najczęściej wymiar finansowy ze ściśle określonym celem, na jaki przeznaczone mogą zostać środki.

Kontrola ogłoszeń reklamowych

Problem nagromadzenia w przestrzeni publicznej materiałów reklamowych istniał w Anglii już w okresie międzywojennym. Pomimo to jedynym narzędziem bezpośrednio zapisanym w rozwiązaniach prawnych mających na celu ochronę przestrzeni publicznej przed nadmiarem reklam, jest stosunkowo szeroki zapis ustawy *Town and Country Planning Act*. Mówi on, iż Sekretarz Stanu ma prawo do wprowadzania właściwych regulacji, mających na celu ochronę bezpieczeństwa publicznego i wprowadzania udogodnień w życiu publicznym. W przypadku gdy uzna on, iż materiały reklamowe naruszają któryś z tych porządków, może podjąć działanie zmierzające do ich usunięcia. Dodatkowe rozporządzenia definiują, iż w przypadku bezpieczeństwa publicznego chodzi o otoczenie dróg, torów kolejowych, szlaków wodnych i powietrznych. Natomiast zapis mający na celu wprowadzania udogodnień w życiu publicznym dotyczy ograniczeń reklamowych w miejscach o szczególnych wartościach historycznych, kulturowych lub architektonicznych. Pomimo iż wspomniane kategorie są dość szerokie, to wykorzystanie tej drogi do ochrony przestrzeni przed ogłoszeniami reklamowymi jest, ze względu na skomplikowaną procedurę, stosunkowo rzadko stosowane. Dodatkowym sposobem ograniczania reklam w przestrzeni publicznej jest możliwość ogłoszenia przez lokalne biura planowania stref znajdujących się pod specjalną kontrolą, na terenie których umieszczanie ogłoszeń jest zabronione. W 1995 roku prawie połowa obszaru Anglii objęta była tego rodzaju strefami [Rydin 2003a].

Jakość projektów

Zapis Krajowych Wytycznych Planistycznych nr 1 z 1992 roku stwierdza, iż wygląd zewnętrzny planowanej inwestycji powinien odpowiadać otoczeniu i lokalne władze planistycznie nie powinny zajmować się kwestią związaną z estetyką budynków, chyba że planowana inwestycja drastycznie odbiega wyglądem od otoczenia. Znaczna część inwestycji, która nie odpowiada estetyce otoczenia, w jakim miałyby powstać, jest ograniczona na etapie pozwolenia planistycznego. W połowie lat 90. XX wieku z inicjatywy grupy składającej się z ekspertów zaangażowanych w różnych etapach procesu planowania powołana została kampania *Urban Design*, mająca na celu uświadomić opinii publicznej wagę jakości, jaką prezentują realizowane projekty. Kampanię należy uznać za skuteczną, gdyż 4 lata później przeprowadzono badania nad estetyką projektów i wskazano, że projekty, które nie odpowiadały ogólnie przyjętym standardom, nie uzyskiwały pozwolenia [Carmona 1999].

Literatura:

Carmona M., 1999, *Residential design policy and guidance: content, analytical basis, perception and regional emphasis*, "Planning Practice and Research", 14, p.17-38.

Cullingworth J.B., 1975, *Environmental Planning 1939-1969. Vol. I: Reconstruction and Land Use Planning 1939-1947*, HMSO, London.

Cullingworth J., Nadin V., 2002, *Town and Country Planning in the UK*, Routledge, London.

Doak J., Parker G., 2005, *Networked space? The challenge of meaningful participation and the new spatial planning in England*, "Planning, Practice and Research", vol. 20, 1, p. 23-40.

Gallent N., 2008, *Strategic – Local Tensions and the Spatial Planning Approach in England*, "Planning Theory and Practice", Vol. 9, 3, p.307-323.

Healey, P., 1983, *Local Plans and British Land Use*, Pergamon, Oxford.

Owens S., 2002, *Land and Limits: Interpreting Sustainability in the Planning Process*, Routledge, London.

Planning and Compulsory Purchase Act, 2004 r.

Rydin Y., 2003a, *Conflict, Consensus and Rationality in Environmental Planning: An Institutional Discourse Approach*, Oxford University Press, Oxford.

Rydin Y., 2003 b, *Urban and Environmental Planning in the UK*, Palgrave Macmillan, Gordonsville, VA, USA.

Ward S., 2004, *Planning and Urban Change*, Sage, London.

ABSTRACT

Contemporary spatial planning systems were created in the evolutionary process that took place under specific political, economic, and social circumstances. Changes of these circumstances had impact on spatial planning paradigms and legislative regulations that shaped organizational structures, responsibilities and modes of operations of institutions responsible for spatial planning. In this article the system of spatial planning in England is presented. Although the English system differs from those functioning in Scotland, Wales, and Northern Ireland they are all based on National Planning Policy Guidelines that set basic rules for spatial planning. The article contains description of main legal regulations and planning documents in the context of programmatic cohesion of planning documents from regional and local levels. Mechanisms and instruments used for control purposes and importance and practice of social participation in the planning process are also discussed.
