

SYSTEM PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO RFN W ASPEKTCIE ROZWOJU REGIONALNEGO

Grzegorz Olejniczak¹, Józef Hernik²

¹ Uniwersytet Techniczny w Darmstadt

² Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

Streszczenie. System planowania przestrzennego RFN ma za zadanie zapewnienie porządku przestrzennego, jak również złagodzenie konfliktów występujących na różnych płaszczyznach planowania. W artykule przeprowadzono analizę celów i zasad porządku przestrzennego na szczeblu europejskim, federalnym, krajów związkowych i regionalnym w Niemczech. Jest to o tyle ważne, iż ustalenia te wywierają wpływ na treści zawarte w planach przestrzennych szczebla lokalnego. Zasada pionowości systemu planowania wywiera także wpływ na występowanie poszczególnych instrumentów polityki przestrzennej na różnych płaszczyznach.

Planowanie regionalne w Niemczech ma na celu konkretyzację celów porządku przestrzennego, które określono w planach i programach przestrzennych w poszczególnych krajach związkowych. Umożliwia także gminom zgłaszanie własnych pomysłów dotyczących przeznaczania terenów na określone cele oraz ich uwzględnianie w planach regionalnych, a co za tym idzie powoduje unikanie ewentualnych konfliktów na szczeblu gminnym w zakresie planowania przestrzennego. W planach regionalnych zawarte są zasady i cele porządku przestrzennego w danym regionie oraz ustalenia, które są wiążące dla wszelkich działań planistycznych na płaszczyźnie lokalnej.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, polityka regionalna, RFN

WSTĘP

Porządek przestrzenny w Niemczech związany jest z systemem planowania przestrzennego na szczeblu ponadlokalnym obejmującym zasięgiem cały obszar kraju. System planowania przestrzennego ma za zadanie zapewnienie i zabezpieczenie ładu przestrzennego, złagodzenie konfliktów występujących na różnych płaszczyznach planowania. Wszystkie ustalenia zawarte w lokalnych planach przestrzennych muszą uwzględniać cele tego porządku.

Adres do korespondencji – Corresponding author: Grzegorz Olejniczak, Geodätisches Institut der Technischen Universität Darmstadt Fachgebiet Landmanagement, Petersenstr. 13, 64287 Darmstadt, Niemcy, e-mail: golejniczak@o2.pl

Tabela 1
Table 1

System planowania przestrzennego w Republice Federalnej Niemiec
Spatial planning system in Germany

Szczebel planowania The level of planning	Kompetencja ustawodawcza Legislative competence	Akty prawne Legal act	Instrumenty planistyczne Planning instruments
Planowanie na szczeblu ponadlokalnym Planning on the inter-local level			
1	2	3	4
Prawo porządku przestrzennego The rule of spatial order	ustawodawstwo ramowe (art. 75 ustęp 1 nr 4 Konstytucji) the framework legislation (art. 75 paragraph 1 no. 4 Constitution)	Federalna ustawa o porządku przestrzennym (Raumordnungsgesetz) Federal Law on spatial order (Raumordnungsgesetz)	brak none
Planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym Spatial planning on the country's level	kraje związkowe na podstawie delegacji ustawodawczej zawartej w federalnej ustawie o porządku przestrzennym (ROG) the federal states on the basis of the legislative delegation contained in the federal law on spatial order (ROG)	– ustawy planowania przestrzennego krajów związkowych (Landesplanungsgesetz) – planning laws in the federal states (Landesplanungsgesetz) – krajowe programy rozwoju przestrzennego (Raumentwicklungsprogramm) – National Spatial Development Programs (Raumentwicklungsprogramm)	– plany rozwoju przestrzennego – Spatial Development Plans – plany regionalne – regional plans – regionalny plan użytkowania terenu – the regional land use plan
Planowanie specjalistyczne Specialistic planning	– wyłączone ustawodawstwo federalne – exclusive federal legislation – ustawodawstwo konkurujące – competing legislation – ustawodawstwo ramowe – framework legislation – ustawodawstwo krajów związkowych (do skonkretyzowania ustaw federalnych) – the federal states legislation (to finalize the federal laws)	– federalna ustawa o drogach dalekiego ruchu – Federal law on motorways/ on road traffic far – krajowe ustawy o drogach – National Roads Act – ustawa o kolejnictwie – Act on rail – ustawa o transporcie lotniczym – Law on Air Transport – ustawa o drogach wodnych – Act on the waterways – ustawa o gospodarce energetycznej – Act on Energy Management	– plany z ustaleniami odnośnie do danego przedsięwzięcia – plany zabudowy Plans agreed for the project – building construction plan

cd. tabeli 1
cont. table 1

1	2	3	4
		<ul style="list-style-type: none"> – ustawa o zagospodarowaniu odpadów i gospodarce odpadami – Act on waste disposal and waste management – ustawa o gospodarowaniu zasobami wodnymi – Act on water resources management – ustawa o ochronie przyrody – Nature Conservation Act – ustawa o scaleniu gruntów – Act on land consolidationw 	
Planowanie na szczeblu lokalnym Planning on the local level			
Prawo planowania przestrzennego The spatial planning law	ustawodawstwo konkurujące competetive legislation	<ul style="list-style-type: none"> – Kodeks Budowlany (Baugesetzbuch) – Building Code (Baugesetzbuch) – Rozporządzenie o budowlanym użytkowaniu nieruchomości (Baunutzungsverordnung) – Regulation of construction-use property (Baunutzungsverordnung) – Rozporządzenie o rysunku planu (Planzeichenverordnung) – Regulation of the plan drawing (Planzeichenverordnung) 	<ul style="list-style-type: none"> – plan użytkowania terenu (Flächennutzungsplan) – plan zabudowy (Bebauungsplan) Land use plan (Flächennutzungsplan) Plan area (Bebauungsplan)
Prawo porządku budowlanego The building order law	kraje związkowe na podstawie opinii Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 1954 r. The federal states on the basis of the opinion of the Federal Constitutional Court of 16 June 1954	Krajowe prawa (ustawy) porządku budowlanego (Bauordnung) National laws (the Act) of the construction order (Bauordnung)	<ul style="list-style-type: none"> – przepisy odnośnie do odstępów niepodlegających zabudowie – regulations for the areas not for building – procedura wydawania pozwolenia na budowę – the procedure for issuing construction permits

Źródło: opracowanie własne
Source: own study

W artykule przeanalizowano różne płaszczyzny i instrumenty planowania przestrzennego, od płaszczyzny Unii Europejskiej poprzez płaszczyznę federalną, krajów związkowych aż do płaszczyzny regionalnej w Niemczech. Na płaszczyźnie Unii Europejskiej obowiązuje nieformalny dokument, w którym zawarte są także cele porządku przestrzennego. Dokumentem tym jest Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego [European Spatial... 1999], która ma jednak charakter zalecający pewne działania, a nie charakter nakazujący.

Przepisy zawarte w art. 75 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec przyznają federacji kompetencje ustawodawstwa ramowego w zakresie porządku przestrzennego [Grundgesetz... 1949].

Prawo porządku przestrzennego nie zawiera ustaleń odnośnie do całościowego planowania przestrzennego dla terytorium Republiki Federalnej Niemiec, lecz organizacyjne, proceduralne i merytoryczne przepisy w zakresie zagospodarowania przestrzennego na szczeblu federalnym i krajów związkowych. Kraje związkowe, opierając się na ramach stworzonych przez federalną ustawę o porządku przestrzennym (Raumordnungsgesetz), uchwalają własne ustawy, w których zawarte są zasady i cele porządku przestrzennego na ponadlokalnej płaszczyźnie, a także zasady polityki przestrzennej w poszczególnych krajach związkowych. Tymi aktami prawnymi są krajowe ustawy planowania przestrzennego (Landesplanungsgesetz) [Raumordnungsgesetz 1997].

Instrumentami urzeczywistniającymi zawarte w tych ustawach zasady i cele są programy i plany rozwoju przestrzennego, plany regionalne i inne. Przepisy regulujące treść i formę tych instrumentów polityki przestrzennej na płaszczyźnie kraju związkowego oraz na płaszczyźnie regionalnej są zawarte w krajowych ustawach o planowaniu przestrzennym (por. tab. 1). Istniejące różnice między ustawami z poszczególnych krajów związkowych (wspólne są tylko ramy wyznaczone przez federalną ustawę o porządku przestrzennym – Raumordnungsgesetz) powodują, iż poszczególne instrumenty krajowej lub regionalnej polityki przestrzennej także są odmienne w krajach związkowych.

EUROPEJSKIE PRAWO PORZĄDKU PRZESTRZENNEGO

Problematyka polityki przestrzennej staje się coraz ważniejszym obszarem działań Unii Europejskiej i dlatego też od kilku lat Komisja Europejska poświęca szczególną uwagę tematyce rozwoju przestrzennego na obszarze Unii Europejskiej. Kraje członkowskie współpracują z Komisją Europejską w komisji do spraw rozwoju przestrzennego. Ministrowie państw członkowskich, odpowiedzialni w swoich krajach za politykę przestrzenną, spotykają się na nieformalnych spotkaniach, na których uzgadniają wspólny kierunek dalszych działań w ramach rozwoju przestrzennego. W Poczdamie opracowano Europejską Perspektywę Rozwoju Przestrzennego (*European Spatial Development Perspective – ESDP*), która ma za zadanie zapewnienie spójności i wzajemnego uzupełniania się strategii rozwoju przestrzennego w krajach członkowskich oraz omówienie aspektów porządku przestrzennego we wspólnej polityce unijnej. Pełna jej nazwa brzmi „Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego. Na drodze do przestrzennie zrównoważonego i wyważonego rozwoju Unii Europejskiej”. Dokument ten przyjęto 10–11 maja 1999 r. i służy on jako polityczne ramy mające za zadanie polepszenie współ-

pracy między państwami członkowskimi oraz regionami w zakresie polityki przestrzennej. Na podstawie norm w nim zawartych przyszłe przedsięwzięcia państw członkowskich lub wybranych regionów powinny być spójne, ponieważ będą musiały spełniać wspólnie ustalone cele rozwoju przestrzennego. Jednak dokument ten nie ma charakteru wiążącego, lecz jedynie wskazujący wspólnie ustalone kierunki działań w ramach polityki przestrzennej.

Głównym zadaniem Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego jest zapewnienie różnorodności na obszarze Unii Europejskiej. Ta kulturowa różnorodność, skoncentrowana na małym obszarze UE, jest jej charakterystyczną cechą. Dlatego polityka nie może, poprzez wpływ na unijną strukturę przestrzenną i osadniczą, ujednolicić tożsamości lokalnej i regionalnej [European Spatial... 1999]. Koncepcja ta zawiera unormowania mające na celu doprowadzenie do urzeczywistnienia trzech głównych celów polityki Unii Europejskiej [European Spatial... 1999]:

- gospodarczej i socjalnej spójności, przez co należy rozumieć zmniejszenie różnic rozwojowych i standardu życia między regionami;
- rozwoju zrównoważonego;
- wzmocnienia, a zarazem wyrównania, zdolności konkurencyjnej dla poszczególnych europejskich regionów.

Dla wszystkich osób biorących udział w działaniach w ramach rozwoju przestrzennego na płaszczyźnie europejskiej, państwowej, regionalnej czy lokalnej obowiązują następujące polityczne cele zawarte w Europejskiej Perspektywie Rozwoju Przestrzennego (ESDP) [European Spatial... 1999]: Policentryczny rozwój przestrzenny i nowe relacje między miastem i wsią, równy dostęp do infrastruktury i wiedzy, rozważne podejście do środowiska i dziedzictwa kulturowego.

Policentryczny rozwój przestrzenny i nowe relacje między miastem i wsią. Taki model rozwoju przyczynia się do zmniejszenia nadmiernej koncentracji społeczeństwa oraz gospodarczej, politycznej i finansowej wydajności na poszczególnych obszarach. Poprzez rozwój zdecentralizowanej i wyważonej struktury miejskiej umożliwi się zwiększenie potencjału wszystkich europejskich regionów oraz doprowadzi do zmniejszenia nierówności regionalnych.

Równy dostęp do infrastruktury i wiedzy. Wspieranie zintegrowanych koncepcji transportu i komunikacji ma za zadanie stworzenie równego dostępu do infrastruktury i wiedzy na całym obszarze Unii Europejskiej. Infrastruktura komunikacyjna i telekomunikacyjna jest ważnym środkiem pomagającym osiągnąć cele gospodarczej i socjalnej spójności regionów. Poprzez nią obszary peryferyjne i centralne zostaną ze sobą połączone. W społeczeństwie europejskim duże znaczenie ma także dostęp do wiedzy. W obecnej sytuacji jest on nierównomiernie rozłożony i koncentruje się głównie na obszarach charakteryzujących się dużą dynamiką rozwoju gospodarczego. Rozwiązaniem tej niekorzystnej sytuacji jest podniesienie poziomu wykształcenia na pozostałych obszarach, co miałyby nastąpić poprzez wprowadzanie nowych technologii.

Rozważne podejście do środowiska i dziedzictwa kulturowego. Cel ten należy realizować poprzez tworzenie lub dalsze rozwijanie warunków umożliwiających zachowanie środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego jako potencjału rozwojowego. Rozwój przestrzenny odgrywa znaczącą rolę w zachowaniu i zrównoważonym użytkowaniu biologicznej różnorodności. Chroniona przyroda i kultura stanowią także ważny czynnik gospodarczy w procesie rozwoju danego regionu.

Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego przedstawia nie tylko wizję przyszłego rozwoju przestrzennego Unii Europejskiej i ramy decydujące o dopuszczeniu ważnych przestrzennie decyzji, ale pomaga także znaleźć lepsze powiązanie zadań różnych instytucji administracyjnych i zintegrować w państwach członkowskich różnorodne struktury terytorialnie. Poza tym normy zawarte w tym dokumencie dają publicznym i prywatnym ośrodkom decyzyjnym wzór dla formułowania własnej polityki i sposobu postępowania.

FEDERALNA USTAWA O PORZĄDKU PRZESTRZENNYM (RAUMORDNUNGSGESETZ)

Najważniejszą ustawą z zakresu porządku przestrzennego i polityki przestrzennej na płaszczyźnie państwa, w ramach ustawodawstwa ramowego (art. 75 Konstytucji) [Grundgesetz 1949] jest federalna ustawa o porządku przestrzennym (Raumordnungsgesetz), którą uchwalono 18 sierpnia 1997 r. Ustawa ta nie zawiera ustaleń odnośnie do całościowego planowania przestrzennego dla terytorium Republiki Federalnej Niemiec, lecz organizacyjne, proceduralne i merytoryczne przepisy w zakresie zagospodarowania przestrzennego na szczeblu federalnym i krajowym.

CELE PORZĄDKU PRZESTRZENNEGO W REPUBLICIE FEDERALNEJ NIEMIEC

Federalna ustawa o porządku przestrzennym (Raumordnungsgesetz) składa się z 4 rozdziałów. Pierwszy rozdział zatytułowany „Przepisy ogólne” zawiera główne zadania, cele i zasady porządku przestrzennego obowiązujące na całym terytorium Republiki Federalnej Niemiec oraz objaśnienie pojęć związanych z porządkiem przestrzennym. Zadaniem porządku przestrzennego jest stworzenie dla całego terytorium federacji, jak i jej wybranych obszarów zbiorczych, planów porządku przestrzennego, a także dopasowanie do siebie ważnych zabiegów planistycznych. W tym celu należy dopasować różnego rodzaju wymagania, jak i rozwiązywać różnego rodzaju konflikty pojawiające się na różnych płaszczyznach planowania oraz podjąć działania odnośnie do pojedynczych funkcji i sposobu wykorzystania przestrzeni. Jako ich podstawę przyjmuje się rozwój zrównoważony, który godzi socjalne i gospodarcze wymagania z ekologicznymi funkcjami przestrzeni i który prowadzi do trwałego, wyważonego i rozpościerającego się na dużą przestrzeń porządku. W tym celu należy:

- zagwarantować rozwój jednostki w społeczeństwie z zachowaniem odpowiedzialności przed przyszłymi pokoleniami;
- chronić i rozwijać naturalne podstawy życia;
- stworzyć niezbędne warunki dla rozwoju gospodarczego;
- zapewnić możliwości kształtowania długotrwałego wykorzystania przestrzeni;
- zwiększyć różnorodność obszarów przestrzeni;
- stworzyć jednakowe warunki życia na wszystkich obszarach;

- wyrównać przestrzenne i strukturalne nierówności między obszarami, które przed zjednoczeniem Niemiec należały do odrębnych państw;
- stworzyć przestrzenne warunki do spójności w Unii Europejskiej i na kontynencie europejskim.

Przepisy tej ustawy ustanawiają zasadę sprzężenia zwrotnego (Gegenstromprinzip) jako podstawę wszelkich działań. W ustalaniu zasad rozwoju, porządku i bezpieczeństwa dla całego obszaru Republiki Federalnej Niemiec należy zawsze uwzględniać faktyczne dane i wymagania obszarów na obszarze federacji. Musi to być także przestrzegane w trakcie ustalania zasad rozwoju, porządku i bezpieczeństwa dla poszczególnych obszarów Republiki Federalnej Niemiec. Przepisy te nie mogą być sprzeczne z zasadami przyjętymi i obowiązującymi dla całej federacji i powinny być podporządkowane obowiązującym tam zasadom porządku przestrzennego.

ZASADY PORZĄDKU PRZESTRZENNEGO W REPUBLICIE FEDERALNEJ NIEMIEC

W federalnej ustawie o porządku przestrzennym zawarte są także główne zasady tego porządku, które są podporządkowane zrównoważonemu rozwojowi terytorium RFN. Głównymi zasadami porządku przestrzennego są [Raumordnungsgesetz 1997]:

1. Rozwój na terenie całego państwa wyważonej struktury obszarów zurbanizowanych i niezurbanizowanych: w tym celu należy zapewnić zdolność funkcjonowania przyrody na obszarach zurbanizowanych i niezurbanizowanych; na wszystkich obszarach należy dążyć do wyrównania warunków gospodarczych, infrastrukturalnych, socjalnych, ekologicznych i kulturalnych.

2. Zachowanie zdecentralizowanej (rozproszonej) struktury osadniczej z zachowaniem różnorodnych, sprawnie działających, regionalnych centrów i regionów miast: ponowne wykorzystanie powierzchni zurbanizowanych, które muszą zostać zrewitalizowane, ma pierwszeństwo przed zajęciem dla celów osadniczych nowych, do tej pory nieużytkowanych powierzchni.

3. Zachowanie i rozwój wielkoprzestrzennej struktury wolnej przestrzeni: należy zapewnić własne funkcje wolnych przestrzeni umożliwiających właściwą ochronę gleb, gospodarki wodnej, świata zwierzęcego i roślinnego, klimatu oraz przywrócić ich właściwą funkcję. Gospodarcze i socjalne użytkowanie wolnych przestrzeni musi zagwarantować zachowanie ich ekologicznych funkcji. Struktura wolnych przestrzeni jest wzorcem jakościowym i ilościowym, a także układem między użytkowaniem i funkcją w stanie naturalnym [Turowski 2001].

4. Infrastruktura musi być zgodna ze strukturą osadnictwa i wolnych przestrzeni: należy zapewnić na całym obszarze kraju dostęp społeczeństwa do podstawowej infrastruktury technicznej służącej zarówno zaopatrzeniu, jak i utylizacji, natomiast infrastrukturę socjalną należy lokalizować w miejscowościach centralnych.

5. Zapewnienie zagęszczonych (gęsto zabudowanych i zamieszkałych) przestrzeni jako ośrodków mieszkaniowych, przemysłowych i usługowych: rozwój przestrzeni osiedli należy pilotować poprzez skierowanie na zintegrowany system komunikacyjny

i zapewnienie wolnych przestrzeni, natomiast atrakcyjność publicznych środków komunikacji zbiorowej należy podnieść poprzez rozbudowę połączeń komunikacyjnych i stworzenie węzłów komunikacyjnych. W działaniach tych należy dążyć do redukcji obciążeń środowiska. Synonimami przestrzeni zagęszczonych są: obszar zagęszczony (Verdichtungsraum), aglomeracja miejska (Ballungsraum), obszary o skomasowanej zabudowie (Ballungsgebiet), aglomeracja (Agglomeration). Podstawą wydzielenia tych obszarów są następujące wskaźniki [Turowski 2001]:

- gęstość osadnicza (Siedlungsdichte) – liczba mieszkańców przypadająca na jednostkę powierzchni;
- udział powierzchni osadniczej (Siedlungsflächenanteil) – stosunek powierzchni zasiedlonej do całkowitej powierzchni obszaru.

6. Rozwój obszarów wiejskich jako przestrzeni życia i gospodarki o samodzielnym, niezależnym znaczeniu.

7. Polepszenie warunków rozwoju na obszarach, w których warunki życiowe w stosunku do przeciętnych warunków w Republice Federalnej Niemiec są znacznie gorsze lub zachodzi podejrzenie, że taka sytuacja ma miejsce, są to obszary o słabej strukturze. Zadaniem, które miałyby doprowadzić do poprawy sytuacji na tych obszarach, są wystarczające i wykwalifikowane możliwości wykształcenia i pracy oraz polepszenie warunków środowiska i wyposażenia w infrastrukturę techniczną.

8. Ochrona, pielęgnacja i wspieranie rozwoju przyrody, krajobrazu włącznie z wodami i lasami: w przypadku tych działań należy także uwzględniać wymagania biotopu. Dobra przyrody, jak woda i grunt, należy wykorzystywać oszczędnie, należy także chronić rezerwuary wody gruntowej. Wszelkie niekorzystne wpływy na przyrodę należy natomiast wyrównywać. W punkcie tym znajdują się także unormowania dotyczące ochrony przeciwpowodziowej i przywracania zdolności produkcyjnej gruntów nieużytkowanych.

9. Zapewnienie ochrony społeczności przed hałasem i utrzymanie w czystości powietrza.

10. Doprowadzenie do przestrzennie zrównoważonej, długotrwale konkurencyjnej struktury gospodarki, jak i do wystarczającej i różnorodnej liczby ofert miejsc pracy i kształcenia: aby poprawić miejscowe warunki gospodarcze, należy zarezerwować na ten cel odpowiednią powierzchnię terenu, rozbudować niezbędną infrastrukturę oraz podnieść atrakcyjność miejsca lokalizacji, stworzyć przestrzenne warunki do poszukiwania i pozyskiwania surowców mineralnych występujących na danym terenie.

11. Stworzenie lub zapewnienie przestrzennych warunków do rozwoju rolnictwa jako prężnie działającej gałęzi gospodarki: rolnictwo wraz ze zrównoważonym leśnictwem powinno przyczynić się do ochrony naturalnych podstaw życia, a także pielęgnacji i kształtowania przyrody i krajobrazu. Powierzchnie użytkowane rolniczo i lasy powinny być w stosunku do siebie w wyważonych proporcjach.

12. W przypadku terenów, na których powinny być stworzone miejsca pracy, należy także uwzględnić wynikające z tego faktu późniejsze zapotrzebowanie na mieszkania.

13. Zapewnienie na całym obszarze dobrej dostępności komunikacji osobowej i towarowej: na obszarach o dużym natężeniu komunikacji należy polepszyć warunki do przeniesienia ciężaru z transportu kołowego na mniej uciążliwy dla środowiska transport szynowy i wodny.

14. Ochrona spójności historycznej i kulturowej, a także regionalnej przynależności, zachowanie zabytków konserwatorskich i pomników przyrody.

15. Zapewnienie obszarów i miejsc niezbędnych do odpoczynku na łonie natury i w bliskim kontakcie z przyrodą, jak i terenów przeznaczonych do sportu i rekreacji.

16. Przestrzenne aspekty obrony militarnej i cywilnej.

Dalsze zasady porządku przestrzennego mogą ustanawiać kraje związkowe, z tym jednak ograniczeniem, iż zasady ustalone przez poszczególne kraje związkowe nie mogą być sprzeczne z zasadami federalnymi zawartymi w § 2 federalnej ustawy o porządku przestrzennym (Raumordnungsgesetz).

PLANOWANIE PRZESTRZENNE NA SZCZEBLU KRAJÓW ZWIĄZKOWYCH

Federalna ustawa o porządku przestrzennym (Raumordnungsgesetz) stanowi podstawę prawną planowania przestrzennego w krajach związkowych. Stworzone przez ten dokument ramy prawne mają za zadanie przyczynienie się do zmniejszenia różnic między systemami planowania i porządku przestrzennego obowiązującymi w poszczególnych krajach związkowych.

KRAJOWE USTAWY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO (LANDESPLANUNGSGESETZ)

Na podstawie art. 75 ustęp 1 nr 4 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec [Grundgesetz 1949] w zakresie porządku przestrzennego obowiązuje ustawodawstwo ramowe. Oznacza to, iż federacja wydaje ustawy ramowe, natomiast kraje związkowe mają obowiązek wydania swoich własnych ustaw. Kraje związkowe mają stworzyć podstawy prawne porządku przestrzennego obowiązującego na ich obszarze na podstawie przepisów zawartych w §§ od 7 do 16 federalnej ustawy o porządku przestrzennym [Raumordnungsgesetz 1997]. Przepisy zawarte w tych paragrafach stanowią ramy dla ustawodawców krajów związkowych. Wszelkie szczegółowe przepisy krajowe są dopuszczalne, jeśli nie są sprzeczne z przepisami zawartymi w §§ 7 do 16 ustawy federalnej. Wynika z tego, iż kraje związkowe mają możliwość dostosowania przepisów prawnych obowiązujących w granicach danego kraju do rzeczywistej sytuacji panującej w danym regionie. Dzięki tej swobodzie, ustawodawcy mogą dopasować krajowe ustawy o planowaniu przestrzennym (Landesplanungsgesetz) do sytuacji gospodarczej, stanu środowiska przyrodniczego, rozwoju urbanistycznego i powierzchni danego kraju związkowego. Umożliwia to stworzenie szczegółowszych przepisów, które dotyczą spraw i problemów występujących w danym kraju związkowym. Normują to także przepisy – § 7 federalnej ustawy o porządku przestrzennym, które stanowią, iż zasady porządku przestrzennego określone dla całego terytorium Republiki Federalnej Niemiec należy skonkretyzować dla każdego obszaru objętego planowaniem przestrzennym poprzez opracowanie planów porządku przestrzennego. Plany porządku przestrzennego powinny zawierać ustalenia odnośnie do struktury przestrzeni, a w szczególności [Raumordnungsgesetz 1997]:

- a) struktury osadniczej – kategorie przestrzeni, miejscowości centralne, szczególne funkcje gmin, rozwój osadniczy, osie;
- b) struktury wolnych przestrzeni – wielkopowierzchniowe wolne przestrzenie, ich ochrona, użytkowanie na tych obszarach (np. lokalizacja miejsc służących poszukiwaniu i pozyskiwaniu surowców mineralnych), rozwój funkcji przestrzeni; w tym przypadku może być również określone, iż zakłócenia zdolności produkcyjnej wytwórczych sił przyrody mogą być wyrównane, zastąpione lub zmniejszone w innym miejscu;
- c) lokalizacji i tras przebiegu infrastruktury – infrastruktura komunikacyjna, obiekty przeładunku towarów, infrastruktura techniczna;
- d) ważnych przestrzennie planów i zabiegów przeprowadzanych przez instytucje publiczne i osoby prawa prywatnego – obok ustaleń w planach branżowych z zakresu prawa komunikacji, ochrony wód i ochrony przed wprowadzaniem szkodliwych substancji do środowiska należą tutaj:
 - wymagania i zabiegi ochrony przyrody i krajobrazu zawarte w programach ochrony krajobrazu na podstawie przepisów federalnej ustawy o ochronie przyrody;
 - wymagania i zabiegi zawarte w ramowych planach lasów na podstawie przepisów federalnej ustawy o lasach;
 - wymagania i zabiegi dotyczące planowania gospodarki odpadami na podstawie przepisów ustawy o zagospodarowaniu odpadów i gospodarce odpadami [Turowski 2001];
 - wymagania i zabiegi planowania wstępnego na podstawie przepisów ustawy o wspólnym zadaniu „Poprawa struktury agrarnej i ochrony wybrzeża” (Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes”).

W ustawach o planowaniu przestrzennym krajów związkowych (Landesplanungsgesetz) ustawodawca może zdecydować o dopuszczeniu do udziału w procesie sporządzania planów porządku przestrzennego społeczeństwa zamieszkującego dany kraj związkowy. W czasie sporządzania tych planów należy także sprawdzić, czy zawarte w nich zasady porządku przestrzennego nie są sprzeczne z zasadami, które zawarte są w federalnej ustawie o porządku przestrzennym (Raumordnungsgesetz). W czasie procedury uchwalania tych dokumentów należy uwzględnić także pozostałe publiczne i prywatne interesy, które mają duże znaczenie na danej płaszczyźnie planistycznej. Do każdego planu porządku przestrzennego należy dołączyć uzasadnienie. Dla całego obszaru każdego kraju związkowego należy opracować zbiorczy, nadrzędny plan porządku przestrzennego. W miastach będących równocześnie krajami związkowymi, czyli w Berlinie, Bremie i Hamburgu, funkcję tego nadrzędnego planu może przejąć plan użytkowania terenu (Flächennutzungsplan), który jest uchwalany na podstawie przepisów Kodeksu Budowlanego (Baugesetzbuch). W czasie sporządzania tych planów należy ich ustalenia uzgodnić z sąsiednimi krajami związkowymi, aby na terenach granicznych nie kolidowały one ze sobą. Zadania i cele zawarte w instrumentach porządku przestrzennego wywierają także ogromny wpływ na ustalenia zawarte w lokalnych planach przestrzennych, takich jak plan użytkowania terenu (Flächennutzungsplan) odpowiadający studium warunków i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub plan zabudowy (Bebauungsplan) odpowiadający miejscowemu planowi zagospodarowania przestrzennego [Hernik i Olejniczak 2006].

Gmina mająca zamiar uchwalić, zmienić, uzupełnić lub znieść plan przestrzenny obowiązujący na szczeblu lokalnym musi zawiadomić o tym fakcie wydział odpowiedzialny za planowanie przestrzenne na szczeblu kraju związkowego lub regionalnego. Zawiadomienie to powinno zawierać wszelkie dane faktyczne i zamiary, które będą miały wpływ na późniejsze ustalenia zawarte w tych planach przestrzennych. Gmina musi także wystąpić z zapytaniem do oddziału odpowiedzialnego za prowadzenie polityki przestrzennej na obszarze kraju związkowego, jakie cele porządku przestrzennego obowiązują na obszarze, dla którego ma być sporządzony plan użytkowania terenu bądź plan zabudowy. Jest to spowodowane tym, iż gmina musi dostosować ustalenia zawarte w uchwalanych przez nią planach przestrzennych do ustaleń, zasad i celów zawartych we wszelkiego rodzaju opracowaniach porządku przestrzennego zarówno na szczeblu kraju związkowego, jak i federacji.

INSTRUMENTY PORZĄDKU PRZESTRZENNEGO W KRAJACH ZWIĄZKOWYCH

Na szczeblu federalnym nie występują żadne formalne instrumenty porządku przestrzennego, które miałyby na celu koordynację realizacji zasad, celów i kierunków porządku przestrzennego. Instrumenty takie mają do dyspozycji kraje związkowe, jednak zawarte w nich ustalenia nie mogą być sprzeczne z federalnymi celami i zasadami porządku przestrzennego. Są to zbiorcze i ponadlokalne programy i plany przestrzenne.

Instrumenty porządku przestrzennego pozostające w dyspozycji organów krajów związkowych omówiono na podstawie Brandenburgii i Berlina. Te dwa kraje związkowe podpisały umowę o prowadzeniu wspólnej polityki przestrzennej, wspólnym wykonywaniu zadań zleconych im odnośnie do celów i zasad porządku przestrzennego, jak i bliskiej współpracy w ramach planowania regionalnego [Landesplanungsvertrag 1995, Verordnung 1996, Landesentwicklungsprogramm 1997, Verordnung 1998]. Wspólny wydział ds. porządku przestrzennego, w skład którego wchodzi przedstawiciele obydwu krajów związkowych, ma za zadanie:

- opracowanie, uchwalenie, zmianę, uzupełnienie lub kontynuację wspólnego programu rozwoju i wspólnych planów rozwoju;
- dochowanie zgodności planów regionalnych z celami i zasadami porządku przestrzennego;
- dopasowanie planów przestrzennych do wspólnych celów porządku przestrzennego;
- przeprowadzenie wspólnych procedur dotyczących porządku przestrzennego;
- przeprowadzenie uzgodnień w przypadku przedsięwzięć, które wywołują skutki w sąsiednich krajach związkowych i na terenie całego państwa.

Wspólnymi instrumentami służącymi realizacji celów i zasad porządku przestrzennego na obszarze Brandenburgii i Berlina są:

- a) program rozwoju kraju (Landesentwicklungsprogramm) – opracowanie to określa cele i zasady porządku przestrzennego, które mają znaczenie dla rozwoju obydwu krajów związkowych. Do ustaleń tego programu muszą być dostosowywane wszelkie ustalenia zawarte w planach przestrzennych na szczeblu lokalnym (np. plan zabudowy);

- b) branżowe programy (Fachliche Programme);
- c) plany rozwoju kraju (Landesentwicklungsplan) – zawierają wynikające z ustaleń programu rozwoju bardziej szczegółowe zasady i cele porządku przestrzennego. Składają się z części rysunkowej i tekstowej lub z połączenia tych dwóch form przedstawienia ustaleń. Plany te mogą być sporządzone tylko dla wybranych obszarów lub tylko dla wybranych zagadnień. W planach rozwoju kraju należy ustalić:
- strukturę przestrzeni, wyposażenie w infrastrukturę;
 - potencjalną przestrzeń osadniczą, wolne przestrzenie przeznaczone do zachowania;
 - obszary podlegające ochronie, aby zapewnić naturalne podstawy życia;
 - centra rozwoju i obszary szczególnie wspomagane, przede wszystkim do poprawienia warunków życia.

W stosunku do tych trzech instrumentów porządku przestrzennego w Brandenburgii i Berlinie należy stosować wszelkie przepisy zawarte w federalnej ustawie o porządku przestrzennym (Raumordnungsgesetz) odnośnie do planów porządku przestrzennego, a więc przepisy zawarte w §§ od 7 do 16.

W każdym kraju związkowym instrumenty porządku przestrzennego się różnią. Różnice te nie są jednak znaczące, ponieważ przepisy krajowe dotyczące wszystkich tych instrumentów mają wspólne przepisy ramowe zawarte w federalnej ustawie o porządku przestrzennym.

PLANOWANIE REGIONALNE

Większość krajów związkowych podzieliła swój obszar na mniejsze jednostki terytorialne, będące obszarem pośrednim między gminą a krajem związkowym, zwane regionami. Regiony odgrywają dużą rolę w polityce przestrzennej, ponieważ planowanie na szczeblu regionalnym jest etapem pośrednim między polityką i porządkiem przestrzennym na szczeblu krajowym a planowaniem lokalnym na szczeblu gminy. Instrumentem porządku przestrzennego na szczeblu regionalnym są plany regionalne. Zasięgiem nie obejmują całych obszarów krajów związkowych. Należy je sporządzać tylko w tych krajach, których obszar obejmuje sploty większej liczby miejscowości centralnych najwyższego stopnia. W przypadku gdy splot większej liczby miejscowości centralnych rozpościera się poza granice danego kraju związkowego w opracowaniu planu regionalnego muszą uczestniczyć wszystkie kraje związkowe, na terenie których rozpościera się tenże splot. Plany regionalne muszą, na podstawie przepisów zawartych w § 9 ustawy o porządku przestrzennym, uwzględniać instrumenty porządku przestrzennego obowiązujące na całym obszarze danego kraju związkowego. W planach tych muszą być uwzględnione cele i zasady porządku przestrzennego zawarte w instrumentach porządku przestrzennego, które omówiono już na przykładzie Brandenburgii i Berlina. W dokumentach tych powinna następować dalsza konkretyzacja ustaleń, które dla sąsiadujących obszarów powinny być wspólnie uzgadniane. Plany regionalne są łącznikiem między instrumentami ponadlokalnego porządku przestrzennego i lokalnymi planami przestrzennymi.

PROCEDURA PORZĄDKU PRZESTRZENNEGO

Procedura porządku przestrzennego (Raumordnungsverfahren) jest szczególną procedurą polegającą na uzgodnieniu priorytetów i ustaleń występujących w ważnych dla przestrzeni planach i zabiegach realizacyjnych oraz w wymaganiach porządku przestrzennego. Przepisy regulujące tę procedurę zawarte są w § 15 federalnej ustawy o porządku przestrzennym (Raumordnungsgesetz). Poprzez tę procedurę ustala się:

- czy ważne dla przestrzeni plany i przedsięwzięcia są zgodne z wymaganiami dotyczącymi porządku przestrzennego;
- jak z punktu widzenia porządku przestrzennego plany i przedsięwzięcia o znaczeniu przestrzennym mogą być ze sobą uzgadniane i przeprowadzone.

Procedura ta polega na zbadaniu wpływu planów i kroków realizacyjnych ważnych dla przestrzeni na zasady porządku przestrzennego. Zabieg ten należy jednak przeprowadzić z ponadlokalnego punktu widzenia. Z procedury tej można zrezygnować w sytuacji gdy ocena zgodności planów i zabiegów realizacyjnych z zasadami porządku przestrzennego została w wystarczającym stopniu opracowana na innej podstawie. Ma to miejsce w szczególności, gdy plany i przedsięwzięcia:

- odpowiadają celom porządku przestrzennego;
- są sprzeczne z tymi celami;
- są zgodne lub sprzeczne z ustaleniami dostosowanego do celów porządku przestrzennego, planu użytkowania terenu lub planu zabudowy, które zostały uchwalone na podstawie przepisów Kodeksu Budowlanego (Baugesetzbuch);
- zostały uchwalone w innych ustawowych procedurach dostosowywania, w których uczestniczyły urzędy planowania krajowego.

PODSUMOWANIE

Poznanie niemieckiego systemu planowania przestrzennego niewątpliwie umożliwi ściślejszą współpracę w zakresie prowadzenia wspólnej polityki przestrzennej.

W artykule przeprowadzono analizę zasad i celów porządku przestrzennego na szczeblu europejskim, federalnym, krajów związkowych i regionalnym w Niemczech. Jest to o tyle ważne, iż ustalenia te wywierają wpływ na treści zawarte w planach przestrzennych szczebla lokalnego. Zasada pionowości wywiera także wpływ na występowanie poszczególnych instrumentów polityki przestrzennej na różnych płaszczyznach.

Tylko odpowiednio dostosowane instrumenty planistyczne spełniają wymagania rozwoju zrównoważonego. Powinny zawierać ogólne cele rozwoju, sposób postępowania umożliwiający ich realizację, jak również wdrożenie i zachowanie. W procesie określania celów rozwoju poszukiwane są realistyczne perspektywy i rozwiązania w odniesieniu do wskazanych obszarów deficytowych i konfliktowych. Cele te winny wspierać zasadę zrównoważonego rozwoju w jej aspekcie przestrzennym, jak również proeuropejską przesłankę spójności terytorialnej. Na tym etapie formułowania celów ważna jest współpraca na wszystkich szczeblach. Wynikiem prowadzonych prac jest określenie głównych celów porządku przestrzennego, w których będą zintegrowane różne wymagania

i decyzje dotyczące tego porządku na dalszych szczeblach. Na płaszczyźnie federalnej stworzone zostają zatem ramy zrównoważonego rozwoju przestrzennego, co jest celem przyszłych działań.

Generalizacja celu głównego powinna być dostosowana do stopnia zróżnicowania obszaru na dalszych płaszczyznach planowania przestrzennego. W ten sposób główne cele dla całego obszaru RFN mogą zostać sformułowane ogólniej niż główne cele dla poszczególnych krajów związkowych lub regionów. Cele porządku przestrzennego winny być integrowane na płaszczyźnie kraju związkowego i na płaszczyźnie regionalnej w obowiązujących opracowaniach planistycznych (np. plany rozwoju kraju związkowego i plany regionalne) i już na tym etapie powinny być rozwiązywane rozpoznane konflikty w sposobach użytkowania terenów. Planowanie przestrzenne wykraczające poza granice krajów związkowych i regionów musi być ujęte w wspólnym procesie planowania przez zainteresowane kraje związkowe i regiony. Należy także znaleźć wspólne rozwiązania, które są obecne w opracowaniach planistycznych danego kraju związkowego bądź regionu [Linke i in. 2010].

Szczególną rolę w niemieckim systemie planowania przestrzennego odgrywa płaszczyzna regionalna. Instrumenty planistyczne na jej płaszczyźnie (plan regionalny – Regionalplan) wywodzą się z planów rozwoju przestrzennego, które opracowano i obowiązują dla całego terytorium danego kraju związkowego. Planowanie regionalne ma na celu konkretyzację celów porządku przestrzennego, które określono w planach i programach przestrzennych w poszczególnych krajach związkowych. Umożliwia ono także gminom zgłaszanie własnych potrzeb odnośnie do przeznaczania terenów na określone cele oraz ich uwzględnianie w planach regionalnych, a co za tym idzie umożliwia także unikanie ewentualnych konfliktów na szczeblu gminnym w zakresie planowania przestrzennego. W planach regionalnych zawarte są zasady i cele porządku przestrzennego w danym regionie oraz ustalenia, które są wiążące dla wszelkich działań planistycznych na płaszczyźnie lokalnej.

PIŚMIENNICTWO

- European Spatial Development Perspective (ESDP). 1999. Komisja Europejska, Poczdam.
- Gesetz zu dem Staatsvertrag über das gemeinsame Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg (Landesentwicklungsprogramm) und über die Änderung des Landesplanungsvertrages z dnia 9 grudnia 1997 r.
- Gesetz zum Staatsvertrag über die Aufgaben und Trägerschaft sowie Grundlagen und Verfahren der gemeinsamen Landesplanung zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg (Landesplanungsvertrag) z dnia 4 lipca 1995 r.
- Grundgesetz für Bundesrepublik Deutschland z dnia 23 maja 1949 r.
- Hernik J., Olejniczak G., 2006. Planowanie przestrzenne w RFN. Wyd. Oficyna Wydawnicza Branta Bydgoszcz–Kraków.
- Hernik J., Wyd. Oficyna Wyd. Branta Bydgoszcz–Kraków, s. 59–89.
- Linke H.J., Köhler S., Lockemann S., Olejniczak G., 2010. Zrównoważony rozwój krajobrazów poprzez planowanie, jego realizację i monitoring. [W:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jako instrument kształtowania krajobrazów kulturowych. Red. K. Gawroński,

Raumordnungsgesetz (ROG) z dnia 18 sierpnia 1997 r.

Turowski G., 2001. Deutsch-Polnisches Handbuch der Planungsbegriffe. Verlag der ARL, Hannover.

Verordnung über den gemeinsamen Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin z dnia 2 marca 1998 r.

Verordnung über die einheitliche Durchführung von Raumordnungsverfahren im gemeinsamen Planungsraum Berlin/Brandenburg (Gemeinsame Raumordnungsverfahrens-verordnung – GROVerfV) z dnia 24 stycznia 1996 r.

SPATIAL PLANNING SYSTEM IN GERMANY IN TERMS OF REGIONAL DEVELOPMENT

Abstract. Federal planning system is responsible for ensuring order and security of planning, as well as easing the conflicts occurring at various levels of planning. The article analyzes the principles and objectives of the spatial order of European, federal, national and regional level in Germany. It is very important that these findings have an impact on the findings of local spatial plans. The principle of verticality has also an influence on the occurrence of various policy instruments at different spatial levels. German regional planning aim is to prioritize policy objectives, which are set out in spatial plans and programmes in the countries. It also allows municipalities to submit their own interests in respect to allocate land for specific purposes and include them in regional plans, and thus it also allows to avoid possible conflicts at local and area planning. The regional plans are set out principles and objectives of the spatial order in the region and to determine which are binding for all planning activities at local level.

Key words: spatial planning, regional policy, Federal Republic of Germany

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 18.12.2012