

1. TEMATYKA PRACY I ZAŁOŻENIA WSTĘPNE

1.1. Polityka przestrzenna

Podstawowymi pojęciami niniejszej pracy, wymagającymi zdefiniowania na wstępie, są: *polityka przestrzenna* oraz *koncentracja osadnictwa*. Przez pojęcie *polityki przestrzennej* rozumie się formułowanie celów gospodarki przestrzennej i dobór środków ich realizacji¹. Tak sformułowana wąska definicja polityki przestrzennej obejmuje dwie z trzech wyróżnianych w literaturze faz polityki przestrzennej, rozumianej w sposób szeroki jako ogół skoordynowanych działań jednostek publicznych, mających na celu zmianę zagospodarowania przestrzennego stosownie do wyznaczonych celów społeczno-gospodarczych². Te trzy fazy, objęte podaną szeroką definicją, to fazy ustalania celów, doboru narzędzi wdrożeniowych oraz realizacji.

W użytej wąskiej definicji świadomie pominięto fazę realizacyjną, której analiza wymagałaby znacznego rozszerzenia zakresu pracy. Oznacza to, że tytułową politykę przestrzenną wybranych krajów przebadano w zakresie ustaleń merytorycznych oraz systemu instrumentacyjnego. Podział na wyróżnione dwie fazy polityki przestrzennej wykorzystano do dokonania systematyzującej analizy przedmiotu badań.

Przyjęto, że tak rozumiana polityka przestrzenna składa się z ustaleń, wśród których można wyróżnić cele i instrumenty. Ossowicz za *cel polityki przestrzennej* uznaje przemianę, jaką chce się osiągnąć³. W niniejszej pracy cel polityki przestrzennej rozumie się jako ustalenie określające pożądany stan lub zmianę stanu struktury przestrzennej bądź sposobu jej funkcjonowania. Opierając się na literaturze przedmiotu, przyjęto, że cele polityki przestrzennej dzielą się na ogólne, szczegółowe i operacyjne⁴. W takim rozumieniu cele ogólne i szczegółowe określają porządkane cechy przestrzeni, natomiast cele operacyjne konkretne, planowane działania w przestrzeni.

Regulski i in. podają następującą definicję instrumentów polityki: „[...] są to prawem określone sposoby, jakie podmiot polityki może użyć do skłonienia innych jednostek do dostosowania swoich zachowań do celów tej polityki”⁵. Definicję zbliżoną do powyższej podaje Bringmann⁶. W niniejszej pracy mianem *instrumentu polityki przestrzennej* określa się środek organizacyjny, służący realizacji celów polityki przestrzennej. Instrumentarium polityki przestrzennej potocznie określane jest mianem *systemu planistycznego*. Instrumenty można podzielić na niezależne i zależne oraz na ogólne i dedykowane.

Instrumenty niezależne to najbardziej podstawowe byty organizacyjne, umocowane bezpośrednio w powszechnie obowiązujących aktach prawnych najwyższego rzędu (np. polski *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, *opłata adiacencka*)⁷. Zbiór

wszystkich obowiązujących w danym kraju niezależnych instrumentów polityki stanowi podstawowe instrumentarium polityki przestrzennej.

Byty organizacyjne, umocowane wewnątrz instrumentów niezależnych, można określić mianem *instrumentów zależnych*. Wśród takich można wyróżnić *zależne instrumenty ogólne*, czyli takie, które mogą zostać wykorzystane do realizacji różnych celów merytorycznych (np. linie zabudowy w planach miejscowych, instrument oficjalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, formułowanych w niemieckich ponadlokalnych planach zagospodarowania przestrzennego), oraz *zależne instrumenty dedykowane*, tworzone specjalnie dla realizacji określonych celów polityki przestrzennej (np. niemieckie *ośrodki centralne* [Zentrale Orte], instrumentarium rozwoju własnego osad wiejskich [Eigenentwicklung der ländlich strukturierter Siedlungen], angielskie *pasy zieleni* [Green Belts]). Zdarza się, że instrumenty dedykowane mocowane są bezpośrednio w ustawach (np. niemiecki tzw. *plan zabudowy rozwoju wewnętrznego* [Bebauungsplan der Innenentwicklung]), wówczas należy je zakwalifikować do grupy *niezależnych instrumentów dedykowanych*. Wszystkie instrumenty dedykowane to narzędzia organizacyjne polityki przestrzennej, służące specyficznemu zakresowi polityki przestrzennej. W niniejszej książce opisano instrumenty dedykowane polityce przestrzennej kształtowania koncentracji osadnictwa w skali lokalnej⁸.

Ścisłe rozgraniczenie pomiędzy instrumentami ogólnymi a dedykowanymi wydaje się być niemożliwe. W rozwiniętych systemach planistycznych, jakimi są omawiane, te dwa instrumentaria przenikają się. Instrumenty polityki przestrzennej, będące elementami koncepcji optymalizacji koncentracji osadnictwa, stają się po pewnym czasie jednymi z głównych instrumentów systemu planistycznego, służącymi szerokiemu *spectrum* aksjologicznemu (np. angielskie *pasy zieleni*, niemieckie tzw. *obszary wewnętrzne i zewnętrzne* [Innen- und Aussenbereich] czy *obszary pierwszeństwa i zabezpieczenia* [Vorrang- und Vorsorgegebiete]).

W polityce przestrzennej występują czasem specjalnie opracowane zestawy szczegółowych celów i dedykowanych instrumentów, służących ich wdrażaniu. Tego rodzaju złożone byty określa się *koncepcjami polityki przestrzennej*. Pojęcie to bazuje na trzech pojęciach zagranicznych: niemieckich koncepcjach zagospodarowania przestrzennego [Konzeptionen der Raumordnung], niemieckich wzorcach [Leitbilder] rozwoju przestrzennego i urbanistycznego oraz angielskich „politykach” planistycznych [planning policies]. Przyjęta definicja koncepcji polityki przestrzennej jest taka sama jak definicja niemieckiego pojęcia *Konzeption der Raumordnung*⁹. Przykładem niemieckiej koncepcji zagospodarowania przestrzennego, uznanej za koncepcję polityki przestrzennej, w niniejszej pracy jest koncepcja ośrodków centralnych [Konzeption der Zentralen Orte]¹⁰.

Wzorce rozwoju przestrzennego [Leitbilder der räumlichen Entwicklung] i wzorce rozwoju urbanistycznego [Leitbilder der Stadtentwicklung] określają pożądane modele rozwoju przestrzennego w skalach regionalnych i lokalnych¹¹. Są one uznawane za specyficznym ujęcie celów polityki przestrzennej. Dehne podkreśla, że wzorce powinny być sformułowane

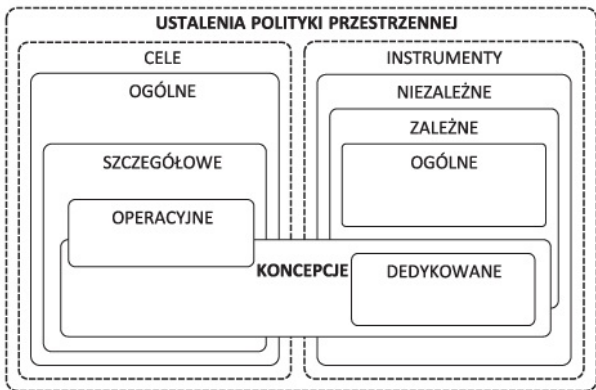
jednocześnie w sposób jasny i jednoznaczny – w celu wywołania jednoznacznych emocji w odróżnieniu od suchych i szczegółowych zapisów celów polityki przestrzennej¹². Przykładami niemieckich wzorców rozwoju przestrzennego i urbanistycznego są: wzorzec zwartej i przemieszanego miasta [*Leitbild kompakte und durchmischte Stadt*] i wzorzec decentralnej koncentracji [*Leitbild der dezentralen Konzentration*]. Oba wymienione były zostały w przyjętej klasyfikacji uznane za koncepcje polityki przestrzennej. To autorskie podejście, odmienne od oryginalnego podejścia niemieckiego, można uzasadnić w dwojaki sposób. Po pierwsze, w języku polskim przyjęta definicja koncepcji jako zespołu celów i instrumentów jest bliskoznaczna z terminem wzorca. Wzorzec według *Słownika języka polskiego PWN* to „zespół cech, zasad uznanych za właściwe, godne naśladowania”¹³. Właściwe cechy w prezentowanym rozumieniu formułuje się za pomocą celów polityki przestrzennej, natomiast godne naśladowania zasady postępowania można odnieść do instrumentów wdrożeniowych. Po drugie, ujednolicenie niemieckich pojęć wzorca i koncepcji rozwoju przestrzennego oparto na krytyce niejednoznacznego pojęcia wzorca, obecnej w niemieckim dyskursie naukowym¹⁴. Wzorcem rozwoju przestrzennego zarzuca się zbyt szerokie możliwości interpretacji, przez co zdaniem krytyków wymykają się one możliwościom jednoznacznej operacjonalizacji. Przyjęte ujednolicenie dyskutowanych terminów opiera się na założeniu, że rację bytu w polityce przestrzennej mają tylko te wzorce, którym towarzyszą cele szczegółowe i instrumenty służące ich realizacji. Uznano, że przyjęta logika, iż koncepcjami polityki przestrzennej w rozumieniu niniejszej pracy mogą być zarówno oficjalne, jak i nieoficjalne były polityki przestrzennej, uzasadnia zastosowane ujednolicenie omawianych pojęć.

Najbliższym anglojęzycznym odpowiednikiem pojęcia koncepcji polityki przestrzennej jest termin *planning policy*, tłumaczony jako polityka przestrzenna w ogólności lub jako konkretny, lecz kompleksowy element ogólnie rozumianej polityki, co odpowiada przyjętej definicji koncepcji.

Jak wspomniano wyżej, koncepcje polityki przestrzennej mogą mieć charakter oficjalny (np. niemiecki system ośrodków centralnych i angielskie pasy zieleni) lub nieoficjalny (np. angielska polityka skupiania osadnictwa [*Containment Policy*], niemiecka koncepcja „miasta krótkich dróg” [*Stadt der kurzen Wege*]). W tym drugim przypadku ich uwzględnienie w opisie oficjalnie obowiązującej polityki przestrzennej służy czysto naukowemu celom systematyzacji owej polityki i bazuje na przyporządkowaniu danej, nieoficjalnej koncepcji oficjalnych ustaleń, zawartych w obowiązujących dokumentach polityki przestrzennej. Oczywiście, zastosowanie takiego podejścia może wywołać dyskusję w kwestii systematyzacji przebadanych przypadków polityki przestrzennej, którą należy traktować jako zamierzoną przez autora.

W niniejszej pracy cele i instrumenty polityki przestrzennej, uznane za istotne dla polityki kształtowania koncentracji osadnictwa w skali lokalnej, zostały usystematyzowane względem ich znaczenia z punktu widzenia tej polityki. W rozdziałach 4 i 5 usystematyzowane i opisane zostały *nieoperacyjne cele szczegółowe* oraz *instrumenty dedykowane polityce przestrzennej* w tym zakresie. W rozdziałach 2 i 3 natomiast opisano,

będące dla nich bazą, systemy planistyczne. Uwzględniono przy tym całość instrumentarium istotnego z punktu widzenia polityki przestrzennej kształtowania koncentracji osadnictwa, tj. *instrumenty niezależne*, w tym *niezależne dedykowane* temu zakresowi polityki, jak również *instrumenty zależne ogólne*, uznane za istotne dla tematu. Ponadto zamierzeniem autora było pokazanie umiejscowienia w ogólnych systemach planistycznych, szczególnie istotnych dla tematu, *instrumentów dedykowanych* polityce przestrzennej kształtowania koncentracji osadnictwa w skali lokalnej.



Schemat przedstawia autorską systematyzację ustaleń polityki przestrzennej. Przyjęto, że wszystkie ustalenia można uznać za cele lub instrumenty polityki przestrzennej. Zestawy celów szczegółowych oraz dedykowanych im instrumentów zależnych nazwano koncepcjami polityki przestrzennej.

Źródło: opracowanie własne.

Schemat 1. Systematyzacja ustaleń polityki przestrzennej

1.2. Koncentracja osadnictwa

Koncentracja osadnictwa to stopień albo zmiana stopnia skupienia obiektów osadniczych. Pojęcie obejmuje swym zakresem zarówno stan, jak i proces skupiania się obiektów

osadniczych. W aspekcie procesowym obejmuje proces koncentracji i dekoncentracji, czyli rozpraszania osadnictwa. Za miarę koncentracji osadnictwa uznaje się odwrotność sumy odległości pomiędzy wszystkimi obiektami osadniczymi położonymi na danym obszarze (wskaźnik koncentracji C Kostrubca)¹⁵. Przy czym obiektem osadniczym, w zależności od obranej skali dokładności pomiaru, może być np. pojedynczy budynek, osada, osiedle, dzielnica, miasto, aglomeracja.

Zdefiniowany termin koncentracji osadnictwa można odnieść do wszystkich skal przestrzennych, np. do pojedynczej działki, terenu, osady, dzielnicy, miasta, gminy, powiatu, regionu funkcjonalnego, województwa, kraju. Ze względu na ogólność terminu dla precyzji naukowej niezbędne jest uściślenie określenia „koncentracja osadnictwa” o skalę przestrzenną. Brak odniesienia terytorialnego może prowadzić do nieścisłości wypowiedzi. Na przykład zachodzący proces koncentracji osadnictwa w skali kraju nie oznacza, że na niższych poziomach przestrzennych nie zachodzą równoczesne procesy dekoncentracji osadnictwa. Procesowi skupiania się zabudowy w głównym regionie metropolitalnym kraju zazwyczaj towarzyszy proces dekoncentracji wewnątrz tego regionu. Taka sytuacja oznacza jednocześnie występowanie procesów koncentracji osadnictwa w skali regionalnej i ponadregionalnej oraz dekoncentracji osadnictwa w skali lokalnej.

W niniejszej pracy rozpatrzono wyłącznie politykę przestrzenną kształtowania koncentracji osadnictwa w skali lokalnej. Na potrzeby niniejszej pracy przyjmijmy uproszczenie, że określenie *koncentracja osadnictwa w skali lokalnej* opisuje stany i procesy zachodzące w dziedzinie koncentracji osadnictwa w skalach niższych niż poziom funkcjonalnego regionu miejskiego. Odnosi się więc do procesów zachodzących w obrębie aglomeracji miejskiej, miasta, gminy, osady, dzielnicy itd. Skala lokalna nie ma dolnego ograniczenia, obejmuje więc specyficzny przypadek *koncentracji zabudowy*. To ostatnie określenie jest przydatne do opisania stanów i procesów zachodzących na najniższym, urbanistycznym poziomie przestrzennym, tzn. wewnątrz bardzo małej jednostki osadniczej (np. kwartału zabudowy), w którym przedmiotami koncentracji osadnictwa są poszczególne budynki.

1.3. Zagadnienie koncentracji osadnictwa w polityce przestrzennej

Niniejsza publikacja zawiera propozycję systemowego ujęcia problematyki polityki przestrzennej kształtowania koncentracji osadnictwa. Każę ono rozpatrzeć to zagadnienie jako element całościowej polityki przestrzennej jednostek terytorialnych. Poprawne ujęcie tego elementu wymagało określenia roli, jaką koncentracja osadnictwa odgrywa w strukturze przestrzennej. Uznano, że podstawowe znaczenie koncentracji osadnictwa przejawia się w tym, iż determinuje ona podział na podstawowe, dychotomiczne rodzaje przestrzeni: tereny osadnicze i tereny otwarte. Lokując obiekt osadniczy w przestrzeni, wpływamy jednocześnie na strukturę terenów osadniczych i strukturę terenów otwartych. Decyzja o tym, w jakiej odległości od innych obiektów ma zostać umiejscowiony planowany obiekt, determinuje stopień skupienia sieci osadniczej, a pośrednio także stopień

skupienia sieci terenów otwartych. Przykładowo, lokalizacja nowego budynku na zurbanizowanych terenach miejskich zwiększa stopień koncentracji osadnictwa miasta, a jednocześnie nie powoduje zmiany stopnia koncentracji terenów otwartych. Lokalizacja tego samego budynku w granicach administracyjnych miasta, lecz poza jego zurbanizowanym obszarem, obniża stopień koncentracji osadnictwa miasta rozpatrywanego w granicach administracyjnych. Jednocześnie ingeruje w strukturę terenów otwartych, powodując jej uszczuplenie. Odległość rozpatrywanej lokalizacji nowego obiektu od istniejącej jednostki osadniczej determinuje jej wpływ na stopień koncentracji terenów otwartych położonych w jej sąsiedztwie. Podział na ustalenia polityki przestrzennej, odnoszące się do kształtowania struktury terenów, obiektów i funkcji osadniczych bądź otwartych, uznano za *kategoryzację przedmiotową* ustaleń polityki przestrzennej kształtowania koncentracji osadnictwa.

Przyjęto, że formułowanie wszystkich celów polityki przestrzennej bezpośrednio lub pośrednio kształtującej koncentrację osadnictwa można sprowadzić do odpowiedzi na jedno z następujących pytań:

1. Gdzie zlokalizować określony teren, obiekt lub funkcję?
2. W jakiej odległości względem siebie lokalizować tereny lub obiekty?
3. W jakiej odległości względem siebie rozmieszczać określone funkcje terenów lub obiektów?
4. W jaki sposób zapewnić skomunikowanie transportowe określonych terenów i obiektów?
5. Jakie cechy jakościowe nadać określonym terenom lub obiektom, w tym o określonych funkcjach?

Wymienione pytania odpowiadają kolejno następującym *kategoriom zagadnieniowym* ustaleń polityki przestrzennej kształtowania koncentracji osadnictwa:

- a) zapewnienie terenów, obiektów i funkcji,
- b) powiązanie materialne terenów i obiektów,
- c) powiązanie funkcjonalne terenów i obiektów,
- d) powiązanie transportowe terenów i obiektów,
- e) zapewnienie jakości terenów, obiektów i funkcji,

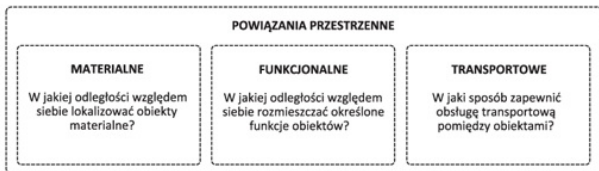
przy czym tereny, obiekty i funkcje mogą należeć do jednej z dwu omówionych wyżej grup – osadniczych bądź otwartych. Każda z wymienionych grup działań w sposób bezpośredni lub pośredni wpływa na kształtowanie stopnia koncentracji osadnictwa.

Wpływ bezpośredni zachodzi w przypadku podejmowania decyzji o desygnacji określonych terenów bądź o lokalizacji obiektów lub funkcji, gdyż decyzja ta bezpośrednio wiąże się ze zmianą lub brakiem zmiany stopnia koncentracji osadnictwa (kategoria a). Drugą grupą ustaleń w sposób bezpośredni determinujących koncentrację osadnictwa są ustalenia co do tego, w jakiej odległości względem siebie lokalizować tereny lub obiekty (kategoria b). Tego rodzaju dylemat określono mianem determinacji *powiązania materialnego* pomiędzy terenami lub obiektami, gdyż pytanie to dotyczy tylko obecności materialnego obiektu lub

terenu w określonym miejscu, pomija natomiast jego konkretną funkcję. Ta grupa obejmuje ustalenia polityki przestrzennej wprost odnoszące się do zagadnienia koncentracji osadnictwa lub jego różnorodnych ujęć, np. gęstości lub intensywności zabudowy.

Determinowanie *powiązania funkcjonalnego* terenów i obiektów (kategoria c) polega na określaniu odległości, w jakiej powinny być rozmieszczone względem siebie poszczególne, konkretne funkcje osadnicze albo otwarte (np. mieszkalnictwo, usługi, miejsca pracy). Decyzje z tego zakresu polityki przestrzennej wpływają na koncentrację osadnictwa w sposób pośredni. Na przykład dobre powiązanie miejsc pracy, usług i mieszkalnictwa stymuluje koncentrację osadnictwa, natomiast słabe powiązania pomiędzy tymi funkcjami przyczyniają się do powstawania rozproszonych struktur osadniczych.

Analogiczna zależność występuje w przypadku ustaleń dotyczących *powiązania transportowego* terenów i obiektów (kategoria d). Rozstrzygnięcia w kwestii sposobu obsługi transportowej obiektów osadniczych determinują wybory lokalizacji kolejnych obiektów. Zapewnienie dobrej obsługi jednostki osadniczej transportem zbiorowym powoduje koncentrację zabudowy na jej terenie. Odwrotny skutek powoduje rozbudowa systemu drogowego, stymulująca powstawanie struktur osadniczych rozproszonych w skali lokalnej.



Koncentracja osadnictwa jest głównym miernikiem i determinantą powiązań materialnych obiektów osadniczych w przestrzeni. Powiązania funkcjonalne i transportowe jako czynniki powiązań przestrzennych pomiędzy obiektami mają istotne znaczenie dla funkcjonowania struktury przestrzennej. Współzależność między wszystkimi rodzajami powiązań przestrzennych powoduje, że w kompleksowej polityce przestrzennej kształtowania koncentracji osadnictwa istotne są nie tylko ustalenia z zakresu powiązań materialnych (ustalenia kluczowe), lecz również z zakresu powiązań funkcjonalnych i transportowych (ustalenia flankujące) (patrz schemat 3).

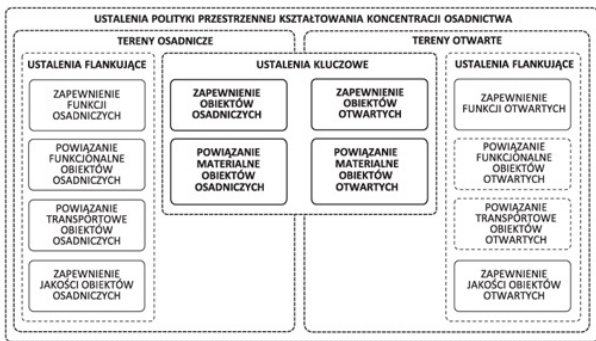
Źródło: opracowanie własne.

Schemat 2. Rodzaje powiązań przestrzennych

Ostatnią grupą ustaleń wpływających pośrednio na koncentrację osadnictwa są cele

zapewnienia określonych *cech jakościowych* obiektów i terenów o różnych funkcjach (kategoria e). Dla przykładu zapewnienie wysokiej jakości przestrzeni publicznych w miastach zachęca do osiedlania się w nich, co stymuluje koncentrację osadnictwa w miastach. Odwrotnie – niska jakość środowiska mieszkaniowego oraz publicznych przestrzeni miejskich zniechęca ludzi do osiedlania się w miastach. Decydują się oni raczej na samodzielne zapewnienie sobie odpowiednich warunków życiowych, co jest łatwiejsze poza miastem. W konsekwencji mamy do czynienia ze zjawiskiem sub- lub eksurbanizacji, czyli rozpraszaniem osadnictwa w skali lokalnej.

Zagadnienia pierwszych dwu kategorii (a i b), bezpośrednio determinujące koncentrację osadnictwa, uznano za *ustalenia kluczowe* polityki przestrzennej kształtowania koncentracji osadnictwa. Pozostałe kategorie (c, d, e) nazwano *ustaleniami flankującymi* dla omawianej polityki. Opisany podział na kategorie przedmiotowe i zagadnieniowe przyjęto za podstawę systematyzacji oraz opisu badanych polityk przestrzennych.



Ustalenia polityki przestrzennej kształtowania koncentracji osadnictwa można podzielić na odnoszące się do kształtowania struktury terenów osadniczych bądź otwartych. W każdej z tych grup można wyróżnić ustalenia kluczowe dla zagadnienia, determinujące koncentrację osadnictwa w sposób bezpośredni, oraz ustalenia flankujące, wpływające na koncentrację osadnictwa w sposób pośredni. Poszczególne kategorie ustaleń kluczowych zostały zaznaczone pogrubioną czcionką. Linia przerywaną wyróżniono dwie specyficzne kategorie ustaleń flankujących odnoszących się do terenów otwartych, których uwzględnienie wykracza poza zakres typowej polityki osadniczej.

Źródło: opracowanie własne.

1.4. Założenia systematyzacyjne i translatorskie

Za główne kryterium systematyzacyjne opisu systemów planistycznych przyjęto podział na terytorialne szczeble polityki przestrzennej. Wiązało się to z dylematami, do czego odnosić i w jaki sposób nazywać owe szczeble. W literaturze przedmiotu najczęściej spotykany jest podział polityki przestrzennej na poziomy, utożsamiany z poziomami stanowienia owej polityki. Zamiast niego przyjęto systematyzację szczebli względem jednostki terytorialnej, dla której dany instrument jest sporządzany¹⁶. Uznano, że skutek przestrzenny polityki jest bardziej uzależniony od zakresu przedmiotu planowania niż od podmiotu planowania. Na przykład *miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego* gmina wykonuje dla poziomu miejscowego – niższego niż gminny, odpowiadającego małemu osiedlu, osadzie lub fragmentowi dzielnicy. Ponieważ praca nie jest rozprawą prawniczą, najistotniejszym jej celem jest ukazanie możliwości oddziaływania za pomocą instrumentów planistycznych na przestrzeń. Przy takim założeniu zastosowana systematyzacja przedmiotowa jest uzasadniona, aczkolwiek wśród prawników z pewnością wzbudzi uprawnione kontrowersje.

Celem obiektywizacji oraz umożliwienia porównywalności przyjęto jednorodny podział na szczeble dla obu badanych systemów. Zastosowano przy tym polskie, powszechnie zrozumiałe nazwy szczebli: gminny, powiatowy, subregionalny, regionalny, makroregionalny, odnosząc je do przyjętej w Europie nomenklatury terytorialnych jednostek statystycznych [NUTS], zasadzającej się na kryterium ludnościowym, a nie powierzchniowym. Sprowadzenie szczebli terytorialnych obu badanych polityk do wspólnego, zobiektywizowanego mianownika oraz zastosowanie polskiego nazewnictwa nadało pracy walor porządkujący dla polskiego czytelnika, ułatwiający porównanie badanych systemów¹⁷. Jednakowoż przyjęte założenia wymagają od tegoż czytelnika uwagi, gdyż skutkują one złamaniem dominującej w literaturze przedmiotu logiki utożsamiania szczebla polityki z jego przyjętą nazwą. Tym sposobem np. angielskie *local planning* (tłumaczone jako *planowanie lokalne*) uznano za planowanie przestrzenne odbywające się na terytorialnym odpowiedniku polskiego szczebla powiatowego, a niemieckie *Regionalplanung* [*planowanie regionalne*] za planowanie przestrzenne prowadzone na szczeblu subregionalnym. Zastosowana systematyzacja względem poziomów NUTS ma mankament w postaci nieprzystawalności niektórych jednostek terytorialnych do oficjalnej nomenklatury statystycznej. W takich przypadkach przyporządkowanie jednostek terytorialnych do poziomów NUTS ma charakter poglądowy, starano się jednakże opatrywać je stosowną adnotacją.

Trójjęzyczny charakter pracy nastręczył nieuniknione trudności translatorskie. Założeniem wstępnym autorskiego podejścia do tłumaczenia pojęć fachowych było dążenie do uniknięcia dwu potencjalnych słabości tłumaczenia, odpowiadających skrajnym podejściom translatorskim – zbytniego uproszczenia, wynikającego z utożsamiania

terminów rodzimych z zagranicznymi, oraz niezrozumiałości, wypływającej z unikania podawania rodzimych odpowiedników obcych pojęć¹⁸. Zastosowano zunifikowaną procedurę tłumaczenia fachowych terminów obcojęzycznych, polegającą na ustalaniu tłumaczenia danego pojęcia w następującej hierarchii:

1. rodzime pojęcie fachowe, będące dokładnym odpowiednikiem językowym i znaczeniowym w słownictwie fachowym, w stosunku do pojęcia obcego (np. *Baurecht* – prawo budowlane; *Nationalpark* – park narodowy),
2. rodzime pojęcie fachowe, odmienne językowo, w pełni oddające istotę pojęcia obcego (niekoniecznie tożsame z nim znaczeniowo), opatrzone tłumaczeniem bardziej dosłownym pisany drukiem pochyłym, jeśli takie funkcjonuje w literaturze przedmiotu (np. *Bebauungsplan* – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, tzw. *plan zabudowy*; *kreisfreie Stadt* – miasto na prawach powiatu),
3. autorskie tłumaczenie terminu, oddające jednocześnie jego specyfikę językową i znaczeniową (np. *Community Infrastructure Levy* – gromadzka opłata infrastrukturalna; *Grünordnungsplan* – plan urządzenia zieleni),
4. możliwie lakoniczne tłumaczenie opisowe, oddające znaczenie terminu oryginalnego, opatrzone tłumaczeniem bardziej dosłownym pisany drukiem pochyłym, jeśli takie funkcjonuje w literaturze przedmiotu, lub dosłownym, jeśli takie nie funkcjonuje w literaturze przedmiotu (np. *Baugesetzbuch* – kodeks urbanistyczny, tzw. *Kodeks budowlany*; *Außenbereich* – tereny otwarte i niespójnie zabudowane, tzw. *obszary zewnętrzne*).

1.5. Struktura i zakres opracowania

Opracowania obu przebadanych przypadków, angielskiego i niemieckiego, składają się z dwu części – opisu danego systemu planistycznego oraz analizy polityki przestrzennej kształtowania koncentracji osadnictwa. Systemy planistyczne zostały opisane ze szczególnym uwzględnieniem instrumentarium służącego wdrażaniu polityki kształtowania koncentracji osadnictwa. Opracowano modele przebadanych systemów planistycznych, zawierające systematyzację wszystkich kluczowych instrumentów niezależnych oraz umiejscowienie niezależnych i zależnych instrumentów dedykowanych polityce przestrzennej kształtowania koncentracji osadnictwa.

Analiza polityki przestrzennej kształtowania koncentracji osadnictwa obejmuje systematyzację i opis celów szczegółowych, koncepcji oraz instrumentów dedykowanych polityce przestrzennej kształtowania koncentracji osadnictwa. Uwzględniono wszystkie istotne ustalenia merytoryczne oraz instrumenty wykorzystywane bezpośrednio do wdrażania polityki przestrzennej kształtowania koncentracji osadnictwa. Przy opracowywaniu schematycznego modelu każdego z przykładów polityki zastosowano ujęcie koncepcyjne, polegające na przedstawianiu współzależnych celów i instrumentów w postaci oficjalnych lub nieformalnych koncepcji polityki przestrzennej.

Opracowanie zamykają wnioski w postaci zaleceń modyfikacji polskiego systemu planistycznego i rodzimej polityki przestrzennej kształtowania koncentracji osadnictwa w skali lokalnej. Zwrócono uwagę na najistotniejsze cechy wspólne przebadanych przykładów polityki i systemów planistycznych, jak również wskazano najistotniejsze różnice systemowe w stosunku do ustaleń i instrumentacji polityki przestrzennej obowiązującej w Polsce.

Opis systemów planowania przestrzennego Anglii i Niemiec sporządzono na podstawie istotnych aktów prawnych je stanowiących, wyszczególnionych w spisie bibliograficznym aktów prawnych. Szczegółowe wersje dokumentów wyszczególnionych w spisie podawano w przypisach dolnych. Systemy planistyczne opisano w ujęciu historycznym, ze szczególnym uwzględnieniem stanu aktualnego na rok 2015. Założenie holistycznego opisu systemów wymagało uwzględnienia wszystkich istotnych dla tematu instrumentów, obowiązujących na wszystkich szczeblach terytorialnych. Jednakowoż wewnętrzne zróżnicowanie systemów nie pozwoliło na wyczerpujący opis wszystkich typów instrumentów, obowiązujących w różnych regionach badanych krajów. Do opisu wybrano przykładowe instrumenty regionalne i wewnątrzregionalne. W przypadku Anglii były to instrumenty obowiązujące w Anglii Południowo-Zachodniej i regionie miejskim Bristolu, w przypadku Niemiec – landu Dolnej Saksonii i *Regionu Hanowerskiego*. Instrumenty szczebli wewnątrzregionalnych przedstawiono na przykładach dokumentów sporządzonych w różnych regionach.

Opis polityki przestrzennej kształtowania koncentracji osadnictwa obu krajów opracowano na podstawie oryginalnych zapisów istotnych dokumentów je stanowiących, obowiązujących w latach 2007–2010. Odmierna cezura czasowa w stosunku do opisu systemów planistycznych wynika z różnego charakteru dwu głównych części pracy. Metodyczny charakter oraz szczegółowość tego opisu wymagały pracochłonnego opracowania, które zostało przeprowadzone w latach 2007–2012 w ramach mojej pracy doktorskiej. Przebadane systemy ustaleń polityki przestrzennej kształtowania koncentracji osadnictwa stanowią swoiste „nakładki” na osnovy ogólnie obowiązujących systemów planowania przestrzennego. System niezależnych, ogólnych instrumentów polityki przestrzennej może generować różnorodne cele oraz różnorodne szczegółowe instrumenty dedykowane różnym zagadnieniom polityki przestrzennej. Moim zamierzeniem było przedstawienie polskiemu czytelnikowi dwóch przykładowych, wewnętrznie spójnych modeli polityki przestrzennej w zakresie kształtowania koncentracji osadnictwa. Mogą one stanowić wzory do opracowywania kolejnych, podobnych modeli, uwzględniających zmienny w czasie i przestrzeni charakter uwarunkowań gospodarki przestrzennej. W szczególności ich analiza może być przydatna dla gremiów opracowujących cele i instrumenty polityki przestrzennej w Polsce, która obecnie boryka się z problemami osadniczymi, podobnymi do tychże występującymi w badanych krajach zachodnich kilkadziesiąt lat temu¹⁹.

Analogicznie jak w pierwszej części książki, również w części drugiej moim zamierzeniem było przedstawienie szczegółowych ustaleń polityki przestrzennej, obowiązujących nie tylko na obszarze całych krajów, lecz także na poziomach regionalnych. Wewnętrzne

zróznicowanie polityki przestrzennej w opisywanych krajach nie pozwoliło na całościowy opis wszystkich ustaleń obowiązujących w różnych regionach. Wybrano do opisu przykładowe dokumenty makroregionalne. W przypadku Anglii przebadano politykę obowiązującą w makroregionie Anglii Południowo-Zachodniej, w przypadku Niemiec – Dolnej Saksonii. Poziom subregionalny reprezentuje polityka przestrzenna obowiązująca w latach 2007–2010 w funkcjonalnych regionach miejskich Bristolu oraz Hanoweru, znajdujących się w podanych wyżej makroregionach. Ze względu na ograniczenia wielkości opracowania nie badano szczegółowo ustaleń wydanych dla niższych szczebli terytorialnych.

W pracy skupiono się na standardowych procedurach planistycznych oraz ustaleniach polityki przestrzennej, odnoszących się do powstawania zwykłych typów obiektów osadniczych (np. zabudowa mieszkaniowa, usługowa). Pominięte lub wybiórczo potraktowane zostały kwestie inwestycji nietypowych, np. projektów infrastrukturalnych, które często podlegają odmiennym, niestandardowym regulacjom prawnym.

1.6. Założenia redakcyjne

Drukiem pochyłym wyróżniono:

- nazwy instrumentów polityki przestrzennej oraz ich skróty (np. *miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego*, *regionalna strategia przestrzenna*, *plan lokalny*),
- definiowane pojęcia,
- wyrazy obce (np. *material consideration*),
- wyrazy rozumiane w sposób specyficzny, zgodnie z uprzednią definicją (np. *region* w rozumieniu niemieckim).

Nawiasami kwadratowymi objęto wszystkie bezpośrednio przetłumaczone pojęcia i wyrazy obcojęzyczne, np. *plan zabudowy* [*Bebauungsplan*]. Nawiasami okrągłymi obejmowano wszystkie wtrącenia i wyjaśnienia, czyli m.in. wyrazy i pojęcia obcojęzyczne tłumaczone w sposób opisowy, np. niemiecki plan miejscowy (*Bebauungsplan*).

Ze względu na dużą ilość odwołań do dokumentów polityki przestrzennej zastosowano w pracy autorski system skrótów nazw i odniesień do poszczególnych zapisów w dokumentach prawnych i planistycznych. W przypadku dokumentów zagranicznych posługiwano się oryginalnymi skrótami, przyjętymi oficjalnie lub powszechnie stosowanymi w literaturze fachowej (np. BauGB, PPS 1). Ponieważ skróty obcojęzyczne opierają się na zastosowaniu wielkich liter, analogiczny, czytelny sposób skracania nazw dokumentów przyjęto w przypadku instrumentów polskich (np. UPZP, KPZK, MPZP). Zastosowane skróty są wspólne dla wszystkich wersji opisywanych dokumentów, np. BauGB oznacza odwołanie do wszystkich wersji niemieckiej ustawy *Baugesetzbuch*. Identyfikacja konkretnej wersji danego dokumentu następuje w przypisach dolnych, odnoszących się do konkretnego fragmentu tekstu.

Zastosowano uproszczony system oznaczania miejsca występowania poszczególnych zapisów w dokumentach. Zamiast tradycyjnego podawania nazw i numerów poszczególnych części dokumentów (np. art. 13 p. 4 pp. 5 UPZP), podaje się tylko poszczególne numery zgodne z systematyką dokumentu, co w złożeniu z regułą tworzenia skrótów nazw dokumentów uprości podany wyżej przykładowy zapis odwoławczy do znacznie prostszej, a równie logicznej formy – UPZP, 13.4.5.

1.7. Spis skrótów

ARL	<i>Akademie für Raumforschung und Landesplanung</i>
BauGB	<i>Baugesetzbuch</i>
BauNV	<i>Baunutzungsverordnung</i>
BNatSchG	<i>Bundesnaturschutzgesetz</i>
BVerG	<i>Bundesverfassungsgericht</i>
B-Plan	<i>Bebauungsplan</i>
DWZ	<i>decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu</i>
F-Plan	<i>Flächennutzungsplan</i>
GR	<i>Grundfläche</i>
GRZ	<i>Grundflächenzahl</i>
GZ	<i>Grundzentrum</i>
KPZK	<i>koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju</i>
LDD	<i>Local Development Documents</i>
LDF	<i>Local Development Framework</i>
LHRD	<i>Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland</i>
LROP	<i>Landes-Raumordnungsprogramm</i>
LSchG	<i>Landschaftschützgebiet</i>
MPZP	<i>miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego</i>
MPR	<i>miejscowy plan rewitalizacji</i>
MZ	<i>Mittelzentrum</i>
NS	<i>Nachhaltigkeitsstrategie</i>
NSchG	<i>Naturschutzgebiet</i>
OC	<i>ośrodek centralny</i>
OZ	<i>Oberzentrum</i>

PCPA	<i>Planning and Compulsory Purchase Act</i>
PPG	<i>Planning Policy Guidance</i>
PPS	<i>Planning Policy Statement</i>
PUAs	<i>Primary Urban Areas</i>
PZPW	<i>plan zagospodarowania przestrzennego województwa</i>
ROG	<i>Raumordnungsgesetz</i>
RoV	<i>Raumordnungsverordnung</i>
RPG	<i>Regional Planning Guidance</i>
LPTZ	<i>lokalny publiczny transport zbiorowy</i>
RROP	<i>Regionales Raumordnungsprogramm</i>
RSDF	<i>Regional Sustainable Development Framework</i>
RSS	<i>Regional Spatial Strategy</i>
SDS	<i>Sustainable Development Strategy</i>
SOC	<i>system ośrodków centralnych</i>
SP	<i>Structure Plan</i>
SUKZP	<i>studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego</i>
TCPA	<i>Town and Country Planning Act</i>
UPZP	<i>ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym</i>
UR	<i>ustawa o rewitalizacji</i>

¹Por. M. Golden, *Planowanie zagospodarowania przestrzennego*, Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 2002, s. 120; J. Goryński, *Polityka przestrzenna*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1982, s. 11; B. Malisz, *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1984.

²Por. J. Regulski, *Elementy teorii polityki urbanistycznej*, [w:] *Miasto i jego władze*, Wrocław 1984, s. 95.

³T. Ossowicz, *Metoda ustalania kolejności przedsięwzięć polityki przestrzennej miasta wielkiego*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2003, s. 38.

⁴Por. T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 30–31.

⁵J. Regulski, W. Kocoń, M. Ptaszyńska-Wołoczko, *Władze lokalne a rozwój gospodarczy*,

Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1988, s. 65.

⁶W.J. Bringmann, *Ouderzock aktieprogramma regionale economie*, „Regio Nijmegen” deel 5, Kamer van Koophander, Nijmegen 1978, s. 7.

⁷Por. Z. Niewiadomski (red.), *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania, bariery, perspektywy*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 306–307.

⁸Skala lokalna odnosi się tu do skali procesów osadniczych w dziedzinie koncentracji osadnictwa, a nie polityki przestrzennej. Polityka przestrzenna kształtowania koncentracji osadnictwa w skali lokalnej może być prowadzona na wszystkich poziomach terytorialnych, nie tylko na poziomie lokalnym.

⁹B. Dietrichs, *Konzeptionen der Raumordnung*, [w:] *Handwörterbuch der Raumordnung*, Verlag der ARL, Hannover 2005, s. 521–531.

¹⁰*Ibidem*. W niemieckim dyskursie naukowym koncepcja ta występuje pod oficjalną nazwą *Konzeption der Zentralen Orte und Achsen*. Aspekt osi rozwojowych został w tym opracowaniu uznany za nieistotny dla tematu koncentracji osadnictwa w skali lokalnej.

¹¹P. Dehne, *Leitbilder in der Raeumlichen Entwicklung*, [w:] *Handwörterbuch der Raumordnung*, Verlag der ARL, Hannover, 2005, s. 608–614.

¹²*Ibidem*. J. Jessen, *Leitbilder der Stadtentwicklung*, [w:] *Handwörterbuch der Raumordnung*, Verlag der ARL, Hannover, 2005, s. 602–608.

¹³Słownik języka polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/lista.php?co=wzorzec>, dostęp: 29.02.2008.

¹⁴J. Jessen, *op.cit.*, s. 611.

¹⁵B. Kostrubiec, *Analiza zjawisk koncentracji w sieci osadniczej. Problemy metodyczne*, „Prace Geograficzne IG PAN” 1972, nr 93, s. 117.

¹⁶Dany instrument przyporządkowany jest najwyższemu poziomowi, w którym ma zastosowanie. Siłą rzeczy obowiązuje on także na poziomach niższych. Zastosowane podejście jest spotykane w literaturze dotyczącej tematyki planowania przestrzennego, np. A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 2005, s. 226–227.

¹⁷Na potrzebę wprowadzenia wspólnych kategorii porównawczych przy pracach komparatywnych z zakresu systemów planistycznych wskazano m.in. w pracy: European

Commission, *The EU compendium of spatial planning systems and Policies*, Regional Development Studies. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1997, s. 8–9.

¹⁸Por. *ibidem*, s. 25.

¹⁹Na potrzebę nawiązania do sprawdzonych rozwiązań europejskich, niekoniecznie najnowszych, tylko tych, które reagowały na problemy zbliżone do naszych obecnych, wskazuje A. Jędraszko, *op.cit.*, s. 158.