

Iwona Cieślak

Analiza systemu planownia przestrzennego we Francji w nawiązaniu do systemu polskiego

Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum 9/2, 5-15

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ANALIZA SYSTEMU PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO WE FRANCJI W NAWIĄZANIU DO SYSTEMU POLSKIEGO

Iwona Cieślak

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Streszczenie. Artykuł jest próbą oceny systemu planowania przestrzennego we Francji w porównaniu z systemem polskim. Omówiono najważniejsze cechy tego systemu, podstawy jego tworzenia oraz najważniejsze dokumenty planistyczne, ich treść i skutki uchwalenia. Przeanalizowano dokumenty i rozwiązania francuskie pod względem podobieństwa do dokumentów stosowanych w Polsce.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, system planowania, dokumenty planistyczne, Francja

WSTĘP

Polski system planowania przestrzennego przechodzi poważny kryzys. Opracowania podsumowujące stan polskiej przestrzeni i tocząca się wokół nich dyskusja wskazują na konieczność jego modernizacji. Planowane zmiany podstawowych aktów prawnych stanowiących o planowaniu przestrzennym mają doprowadzić do zmiany sytuacji. Jak pisze Jędraszko [2007], zmieniając polski system należy czerpać z doświadczeń państw Europy zachodniej. W większości krajów „starej” Unii budowane po II wojnie światowej systemy planowania spełniają swoje zadanie, co widać w ogólnie rozumianym ładzie tej przestrzeni i równoważeniu jej rozwoju. Modyfikacja polskiego systemu powinna zatem opierać się na dwóch zasadach. Pierwsza dotyczy pozyskiwania wiedzy o funkcjonowaniu gospodarki przestrzennej w państwach „starej” Unii. Druga to zapoznanie się z dokumentami i materiałami wspólnotowymi dotyczącymi gospodarki przestrzennej [Jędraszko 2007]. Artykuł ten ma za zadanie przybliżyć system planowania przestrzennego we Francji na tle polskich rozwiązań.

Adres do korespondencji – Corresponding author: Iwona Cieślak, Katedra Planowania i Inżynierii Przestrzennej, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ul. Prawocheńskiego 15, 10-724 Olsztyn, isidor@uwm.edu.pl

PODSTAWOWA CHARAKTERYSTYKA SYSTEMU PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO WE FRANCJI

Początków planowania przestrzennego we Francji można doszukiwać się już za czasów napoleońskich. Forma tych rozwiązań i ich główne cele od tego czasu były kilkakrotnie gruntownie reformowane. Działania podejmowane podczas tych reform nie pozbawiły francuskiego systemu najbardziej charakterystycznej cechy – centralizacji. Stanowi ona istotną różnicę tego systemu po porównaniu z systemem polskim, gdzie po 2003 r. nastąpiła centralizacja.

Tworzona po wojnie rama odbudowy i zagospodarowywania kraju wpłynęła na pogłębienie wpływów rządowych na kształtowanie przestrzeni na każdym szczeblu, co miało służyć sprawnemu i spójnemu działaniu w całej przestrzeni kraju [Dembowska 1999]. W latach 80. podjęto działania, które miały zdecentralizować system. Kolejne istotne reformy nastąpiły po 2002 r. Cel decentralizacji nie został jednak w 100% osiągnięty. W efekcie Francja posiada dość specyficzny, wyróżniający się na tle innych krajów europejskich system z dużymi wpływami polityki centralnej na kształt planowania regionalnego i lokalnego, a jednocześnie dający niemalą swobodę zarówno administracji, jak i inwestorom. Polityka przestrzenna jest tworzona przez rząd centralny, niekiedy zadanie to jest przekazywane na poziom regionu. Ważną cechą tego systemu jest rozwinięte planowanie sektorowe odnoszące się do poszczególnych gałęzi gospodarczych, zwłaszcza transportu. System planowania przestrzennego we Francji opiera się na utworzonym już w 1954 r. *Code de l'urbanisme* rozumianym jako zbiór aktów prawnych odnoszących się do planowania i zagospodarowania przestrzennego kraju.

FRANCJA – CHARAKTERYSTYKA KRAJU I PODZIAŁ ADMINISTRACYJNY

Francja, a właściwie Republika Francuska, jest szóstym najlepiej rozwiniętym krajem świata i jedenastym w rankingu warunków życia. Powierzchnia kraju wynosi ok. 674 tys. km² i zamieszkuje go ok. 64 mln mieszkańców. Wielkość Francji, jej znaczenie gospodarcze i militarne powodują, że jest to jeden z najbardziej znaczących krajów świata. Francja jest również krajem założycielskim UE.

Podział administracyjny kraju można porównać do podziału Polski (tab. 1), ale jedynie pod względem szczebli administracyjnych. Po za tym podobieństwem różnice są dosyć znaczące. Podstawa systemu administracyjnego uformowana została po rewolucji francuskiej i od końca XVIII w. nie wiele się zmieniła. Większość utworzonych wówczas *gmin* funkcjonuje do dzisiaj. Imponująca jest ich liczba – 36 679, co znaczy, że liczba mieszkańców w gminach najmniejszych może wynosić zaledwie ok. 100 osób. Jednostką wyższą w podziale administracyjnym jest *departament* – odpowiadający polskiemu powiatom. Departamenty są zazwyczaj niewielkie obszarowo i nie mają tak istotnego znaczenia w systemie planowania przestrzennego. Po II wojnie światowej okazało się, że są zbyt słabe gospodarczo i wymuszają nadmierną centralizację władzy publicznej. Dlatego w latach 70. XX w. stworzono

Tabela 1. Podział administracyjny. Analiza porównawcza
Table 1 Administrative division. A comparative analysis

Polska Poland	Instytucja odpowiedzialna za planowanie Instytuton responsible for planning	Francja France	Instytucja odpowiedzialna za planowanie Instytuton responsible for planning
Poziom kraju National level	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Ministry of Regional Development	poziom kraju national level	Ministerstwo Zagospodarowania i Mieszkalnictwa Ministry of Planning and Urban
Województwo Region	sejmik województwa, marszałek województwa parliament of region, marshal of region	region region	rada regionu, prefekt regionu the region council, prefect of the region
Powiat County	rada powiatu, starosta the county council, governor	departament departament	rada generalna, prefekt general council, prefect
		okręg arrondissement	podprefekt subsprefect
Gmina Community	rada gminy, wójt burmistrz lub prezydent miasta municipal council, mayor	gmina community	rada gminy, mer municipal council, mer

Źródło: opracowanie własne
Source: own study

dodatkowy szczebel administracji – *regions des programmes*. Regiony miały przejąć zadania rządu centralnego związane z planowaniem przestrzennym.

Obecnie Francja podzielona jest na 26 regionów (cztery zamorskie) i 100 departamentów (cztery zamorskie). Między tymi trzema stopniami podziału administracyjnego mogą istnieć jeszcze dwa: *kantony* i *arrondissements* (okręgi). Kantony nie są jednostką samorządową. Najczęściej identyfikowane są z okręgami wyborczymi. W ich skład wchodzi zazwyczaj kilka gmin lub ich części. *Arrondissements* jest to jednostka mniejsza od departamentu, kojarzona jako podprefektura. Może funkcjonować również jako dzielnica dużych miast (Paryż, Marsylia czy Lion). Warto podkreślić, że w zasadzie na każdym poziomie samorządu terytorialnego, oprócz organów typowych dla większości krajów UE, we Francji istnieje zazwyczaj jeszcze stanowisko urzędnika będącego przedstawicielem rządu centralnego. Jest to przejaw istniejącej centralizacji tego systemu. Ciekawą formą budowania współpracy na różnych poziomach gospodarki są istniejące we Francji związki gmin. Funkcjonują one poza podziałem administracyjnym, a ich tworzenie związane jest z realizacją zadań publicznych. Stąd podział na związki jedno- i wielocelowe. Związki gmin nie muszą być tworzone między gminami sąsiadującym, a podstawą ich tworzenia jest wspólny interes gmin. Szczególną formą takiego związku jest *pays*, który może być tworzony z kilku gmin lub związków gmin. Oprócz realizacji wspólnych projektów rozwojowych innym ważnym celem tworzenia związków gmin jest pogłębienie współpracy i solidarności między obszarami wiejskimi oraz małymi i średnimi miastami. Idea *pays* pojawiła się jako kolejny etap decentralizacji państwa, jednocześnie ma stanowić środek zaradczy na słabość francuskich bardzo małych gmin. Związki gmin nie są oczywiście rozwiązaniem stosowanym jedynie we Francji. Ich tworzenie usankcjonowane jest również w Polsce i innych krajach UE (np. w Niemczech).

Trzeba jednak podkreślić, że we Francji funkcjonują one dość powszechnie i prężnie. Z jednej strony wynika to ze znacznego rozdrobnienia gmin francuskich, z drugiej – z dość dobrze rozwiniętego umocowania prawnego ich tworzenia i funkcjonowania [Direction Generale... 2006].

PLANOWANIE PRZESTRZENNE NA SZCZEBLU KRAJOWYM

System planowania przestrzennego we Francji, jak już wspomniano, jest wciąż dość mocno scentralizowany. Administracja rządowa jest bardzo aktywna w sprawach planowania przestrzennego. Sytuacja ta jest wynikiem organizacji planowania po II wojnie światowej, kiedy kraj wymagał silnych prac związanych z odbudową i przebudową przestrzeni. Krajowy plan ekonomiczny i infrastrukturalny determinujący również gospodarkę przestrzenną powstał już pod koniec II wojny światowej. Do 1995 r. nie istniał jednak obowiązek sporządzania krajowego planu odnoszącego się konkretnie do planowania przestrzennego. Ustawa z 1995 r. (Spetial Planning and Development Acts of 1995 r.) wprowadziła taki obowiązek. Tworzony plan ma mieć pięcioletni okres obowiązywania. Oprócz Schema national d'amenagement et de developpement du territoire (Plan krajowy zagospodarowania i rozwoju obszaru), który obecnie jest w fazie sporządzania, opracowywane są również plany sektorowe jak np. krajowy plan dla dróg szybkiego ruchu. Należy zauważyć, że w porównaniu z istniejącymi w Polsce programami branżowymi plany sektorowe są bardziej rozbudowane i znaczące dla planowaniu przestrzennego. Po zakończeniu procesu odbudowy kraju, wraz z ewolucją społeczną i gospodarczą, rozpoczęto proces decentralizacji systemu planowania. Początek procesu decentralizacji należy datować na rok 1999, wraz z wejściem w życie Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Spetial planning and developpement acts of 1999 r.). Obie nowe ustawy (z 1995 r. i 1999 r.) były odzwierciedleniem poszukiwań przez rząd centralny bardziej giętkiego systemu planowania, dopasowanego do potrzeb lokalnych. Nie zmieniło to jednak faktu, że inicjatywa centralna w planowaniu lokalnym we Francji wciąż uważana jest za dość dużą, mimo liberalnego podejścia do samego procesu inwestycyjnego [Direction Generale... 2006].

Na szczeblu krajowym istnieje kilka instrumentów planowania przestrzennego. Pierwszym z nich są Krajowe Uregulowania Urbanistyczne Reglement Nationale d'Urbanisme (RNU). Należy odnosić się do nich w razie braku planów miejscowych. Zgodnie z tymi uregulowaniami w razie braku planu miejscowego zabrania się wznoszenia nowych budynków poza obszarem zabudowanym, z wyjątkiem zmian w istniejących już budynkach i zabudowy związanej z produkcją rolną. Jeżeli istnieją plany miejscowe, to mają one rangę wyższą od RUN i ich ustalenia są wiążące. Kolejnym instrumentem tworzonym na szczeblu centralnym jest LAU Lois d'Amenagement et d'Urbanisme. Są to szczególne przepisy krajowe odnoszące się do obszarów nadbrzeżnych oraz górskich. Wśród istniejących uregulowań planistycznych LAU są nadrzędne. Ich zadaniem jest ochrona pewnych obszarów, stąd nie można zapisanych tam ustaleń unieważnić żadnymi innymi dokumentami, również planami miejscowymi. Dokumentem, który uważany jest za instrument re-

gionalnej polityki przestrzennej jest DAT Directives Territorialales d'Aménagement. jednak często główne jego ustalenia określa rząd centralny. Ustalenia dyrektyw odnoszą się do przestrzeni zurbanizowanych i zostaną omówione później [Internet French... 2009].

REGIONALNE PLANOWANIE PRZESTRZENNE

Na szczeblu regionalnym we Francji istnieją następujące opracowania planistyczne: plany użyteczności publicznej, regionalne plany zagospodarowania przestrzennego i regionalne plany ekonomiczne.

Plan użyteczności publicznej (Schema de services collectifs – SSC), wprowadzono go w 1999 r. ustawą o planowaniu regionalnym i przyjęto do realizacji w 2002 r. Plany tej rangi zawierają wskazówki dotyczące polityki związanej ze szkolnictwem wyższym i badaniami naukowymi, kulturą, zdrowiem, sportem, przepływem informacji i komunikacją, jak również z ochroną terenów przyrodniczych i wiejskich oraz sportem. Termin ich ważności ustalono na 2020 r. Znaczącą modyfikację przeszły w 2003 r. Międzyrządowy Komitet do Spraw Planowania Przestrzennego przyjął wtedy nowe wyznaczniki polityki transportowej kraju, wskazano główne projekty infrastrukturalne, które mają być zrealizowane do 2025 r.

Regionalny plan zagospodarowania przestrzennego (Schema regionaux d'aménagement et de développement du territoire – SRADT). SRADTY były wprowadzane od 1995 r. na podstawie Ustawy z 1995 r. Regulują podstawowe zasady osiągnięcia zrównoważonego, trwałego rozwoju przestrzennego. Nie są zbiorem gotowych normatyw odnoszących się do planowania przestrzennego, a raczej mają na celu kształtowanie treści kontraktów między rządem centralnym a władzami regionalnymi. Regionalne plany zagospodarowania przestrzennego sporządzają rządy regionalne w porozumieniu z Regionalną Radą Ekonomiczną i Społeczną, jak również samorządami lokalnymi oraz organami, które mają znaczenie dla równoważenia zagospodarowania przestrzennego np. zarządzającymi parkami przyrody, społecznością lokalną itd. Poszczególne plany regionalne, oprócz części tekstowej opisującej strategię zagospodarowania regionu, zawierają przewidywane skutki zamieszczonej tam ustaleń, jak również programy umożliwiające komputerowe ich wdrożenie. Treść planów regionalnych powinna zawierać informacje dotyczące:

- lokalizacji głównych urządzeń infrastruktury i obiektów użyteczności publicznej;
- projektów rozwoju ekonomicznego;
- uwarunkowań ochrony środowiska, a także miejsc cennych krajobrazowo i ze względu na dziedzictwo kulturowe;
- lokalizacji miejsc wymagających prac rewaloryzacyjnych i rewitalizacyjnych.

Plan regionalne zawierają również opracowania specjalistyczne dotyczące programów infrastrukturalnych np.: organizacji ruchu transportowego samochodowego czy kolejowego.

Regionalny plan ekonomiczny wprowadzono decentralizującą ustawą z 2004 r. jako opracowanie eksperymentalne na 5 lat. Do 2006 r. opracowano go dla 9 regionów. Plany te istnieją w założeniu jako wytyczne dla zrównoważonego rozwoju.

Sporządzane są po konsultacjach z samorządami lokalnymi i społecznościami. Umożliwiają uzyskanie dotacji przyznawanych przez rząd centralny. Definiują obiekty, na które tego typu dotacje będą przeznaczane, oraz określają wysokość potrzebnych środków [Direction Generale... 2006].

PLANOWANIE NA SZCZEBLU LOKALNYM

1. **Wytyczne planistyczne** (Directives territoriales d'aménagement – DTA). Dokument ten ma znaczenie lokalne, jednak redagowany jest przez rząd centralny z własnej inicjatywy bądź z inicjatywy samorządów regionalnych. Ma za zadanie ustalić przestrzenną strategię w przypadku:

- istnienia problemu optymalnego doboru lokalizacji dla urządzeń infrastruktury transportowej, obiektów użyteczności publicznej itp. (np.: lokalizacji cmentarzy, przebiegu dróg gwarantujących istotne powiązania transportowe);
- silnych konfliktów społecznych dotyczących zagospodarowania przestrzennego, deficytu przestrzeni bądź zagrożeń ekologicznych.

Wytyczne planistyczne są swego rodzaju podsumowaniem polityki rządowej zawierającym cele i wskazówki, które zmierzają do zrównoważenia rozwoju. Sporządza je rząd centralny, a koordynują prefektury. Ustalenia DAT są wiążące dla innych dokumentów planistycznych powstających na szczeblu lokalnym (SCOT, PLU). Wytyczne te sporządzane są zazwyczaj dla obszarów o szczególnych uwarunkowaniach. Istnieje DAT np. dla obszaru Alp czy dla obszarów górniczych.

2. **Plany spójności terytorialnej** (Schema de coherence territoriale – SCOT). Istnieją od 2000 r. Zmodyfikowano je w 2003 r. Są to strategiczne plany, używane zazwyczaj dla terenów o szczególnych uwarunkowaniach planistycznych np. dla konurbacji, mające za zadanie „zestrajać” ze sobą plany sektorowe związane z planowaniem miast, budownictwem, transportem i komunikacją, jak również działaniami prywatnych inwestorów. Ze względu na zasięg obowiązywania plany te można zaliczyć do lokalnych. Należy jednak pamiętać, że sporządzane są zazwyczaj na szczeblu regionu bądź departamentu. Celem SCOT jest wyznaczenie głównych priorytetów zagospodarowania przestrzennego z wprowadzeniem zasady zrównoważonego rozwoju. Plany spójności terytorialnej określają zasady planowania budynków, obiektów socjalnych i dróg, zwłaszcza w przestrzeni rolniczej lub cennej krajobrazowo i przyrodniczo. Ich zadaniem jest również zrównoważenie interesów publicznych i prywatnych związanych z prowadzeniem własnej działalności. Mogą dotyczyć także bardziej szczegółowych zadań – definiować np. główne projekty, które realizowane w danej przestrzeni dotyczące np. budowy drogi, oczyszczalni ścieków. Mogą być one porównywane ze Struktur planem znanym z Wielkiej Brytanii. Uchwalenie SCOT odbywa się we współpracy z jednostkami szczebla rządowego odpowiedzialnymi za rozwój różnych sektorów. Plan poddawany jest również akceptacji społecznej, a po zatwierdzeniu obowiązuje przez 10 lat.

Plany spójności terytorialnej są uchwalone w całym kraju z różnym nasileniem. Jeżeli na danym obszarze nie ma jeszcze SCOT, to obowiązującym dokumentem jest jego poprzednik SADU (Schema d'aménagement et d'urbanisme) [Internet French... 2009].

3. **Miejscowe plany zagospodarowania** (Plans locaux d'urbanisme – PLU), podobnie jak plany spójności terytorialnej wprowadzono w 2000 r. Miały zastąpić stosowane do tego czasu POS (Plan de occupation sols). Głównym celem wprowadzenia miejscowych planów zagospodarowania było uproszczenie systemu planowania i samego planu miejscowego. Cel ten nie do końca został osiągnięty i uchwalenie PLU wymaga nadal dość dużych nakładów pracy i finansów. Z tych powodów plany te często uchwalane są dla związków gmin, zwłaszcza kiedy mamy do czynienia z gminami małymi. Często jednak można spotkać się z sytuacją, że PLU dla danej gminy po prostu nie istnieje.

Celem PLU jest ustalenie planu rozwoju dla gminy bądź związku gmin oraz określenie ogólnych zasad planowania w poszczególnych miejscowościach bądź strefach. Za sporządzenie PLU odpowiedzialne są samorządy gminne (jako organ wykonawczy mer) lub odpowiednie organy związku gmin. Uchwalenie planu poprzedza dość czasochłonny proces uzgodnień ze wszystkimi organami, które mogły być objęte PLU oraz badaniu opinii publicznej. Treść planu musi być zgodna z ustaleniami SCOT i dokumentami planistycznymi wyższego rzędu. Po zatwierdzeniu ma on moc prawa lokalnego i jest wiążący. Na podstawie PLU mogą być wydane decyzje planistyczne już na poziomie gminy czy związku gmin. Jeżeli PLU nie zostały uchwalone, to wydają je regionalne jednostki planowania (tzw. DDE) w porozumieniu z samorządem gminnym.

W PLU wyznacza się strefy o określonych zasadach rozwoju, a także umieszcza informacje na temat poważnych ograniczeń rozwoju. Do podstawowych stref określanych w PLU należą:

- strefa U – obejmuje istniejącą zabudowę i tereny bezpośrednio z nią sąsiadujące, plany określają możliwości tworzenia nowych projektów. W strefie tej istnieje możliwość wykorzystania istniejącej infrastruktury. Z reguły inwestorzy muszą ponosić jednak pewne koszty finansowe związane z jej istnieniem i wykorzystaniem. Określenie granic strefy U jest więc podstawą do naliczenia tych opłat;
- strefa UA – strefa przyszłego rozwoju. Określa zasady tworzenia nowych stref zabudowy, nie wymuszając nawiązania do istniejącej. W granicach UA infrastruktura może nie istnieć i często za przywilej mniejszych opłat i pewnej swobody planistycznej jej budową obciążeni zostają inwestorzy na podstawie szczegółowych umów z samorządami;
- strefa A – obejmuje grunty rolne. Zazwyczaj dozwolone jest w niej wznoszenie obiektów związanych wyłącznie z produkcją rolną;
- strefa N – obejmuje obszary chronione, na których wznoszenie jakichkolwiek nowych budynków nie jest dozwolone. Strefą N mogą być objęte obszary szczególne ze względu na uwarunkowania historyczne, ekologiczne, krajobrazowe.

PLU określa szczegółowo zasady rozwoju dla poszczególnych działalności. Znajdują się w nim informacje dotyczące możliwości zmiany użytkowania obiektów i terenów, dopuszczalna wysokość budynków, wymogi architektoniczne (np. kształt, nachylenie dachu), konieczne obiekty użyteczności publicznej. W PLU określa się również maksymalną gęstość zabudowy dla nowych i istniejących budynków (współczynnik COS).

PLU zawiera także informacje i zasady planowania przestrzeni publicznej: obiekty użyteczności publicznej, parki, lokalizacje miejsc historycznych i zabytków.

4. **Carte comunale (CC)**. Stosowane są najczęściej w małych gminach, w których nakłady proceduralne i ekonomiczne sporządzenia PLU nie są proporcjonalne do objętego opracowaniem obszaru lub potrzeb lokalnych. Głównym celem ich opracowania jest wskazanie obszarów, gdzie możliwy jest rozwój nowej zabudowy oraz tych, gdzie jest ona zakazana. Zakaz nie dotyczy zazwyczaj rozbudowy, modernizacji, zmiany przeznaczenia czy budowy obiektów rolniczych. W odróżnieniu od PLU na podstawie Carte comunale nie można ustalić szczegółowych zasad projektowania. Treść CC jest znacznie węższa niż PLU i nie wskazuje zasad architektonicznych itd. *Carty* nie stanowią też tak jak PLU prawa lokalnego. Na podstawie tego rodzaju planu jest możliwe wydanie decyzji planistycznych. Decyzja może być wydana przez samorząd lokalny, choć podobnie jak w przypadku gdy istnieje obowiązujący PLU, zwłaszcza w małych miejscowościach, samorząd nie dysponuje jednostką odpowiedzialną za planowanie i decyzje takie wydawane są przez DDE. Pozwolenie na budowę wydaje się zazwyczaj na terenach zabudowanych umożliwiającym nawiązanie do istniejącej architektury i infrastruktury.

Formalnie procedura sporządzenia *Carty* nie jest określona, jednak dokument ten opracowywany jest w porozumieniu z administracją departamentu i regionu, a także przechodzi procedurę partycypacji społecznej [Direction Generale... 2006].

5. **Plany zapobiegania zagrożeniom** (Plan de prevention des risques – PPR). W związku z coraz częstszymi i dotkliwymi klęskami żywiołowymi i technologicznymi rząd francuski wzmocnił znaczenie planów, które zaostwiają możliwość zabudowy na terenach o uwarunkowaniach sprzyjających pojawieniu się zagrożenia.

Przejawilo się to również wprowadzeniem w życie planów strefujących tereny ze względu na możliwość wystąpienia klęsk – PPR. PPR są dokumentami rządowymi, sporządzanymi najczęściej na szczeblu prefektury w porozumieniu z radami lokalnymi. Ustalono w nich użytkowanie gruntów na szczeblu gminnym w zależności od zagrożeń. Zapisy PPR dostarczają informacji: o zapobieganiu zagrożeniom, ochronie terenów mieszkalnych, a także planach awaryjnych i ewakuacyjnych. Regulują zagospodarowanie przestrzenne, uwzględniając nasilenie zagrożenia. Plany wyznaczają trzy podstawowe strefy:

- *zone rouge* (czerwona) – zakaz wydawania decyzji budowlanych;
- *zone bleue* (niebieska) – zabudowa dozwolona po spełnieniu określonych warunków;
- *zone blanche* (biała) – zabudowa dozwolona na ogólnych zasadach systemu planowania.

Jeśli teren jest objęty strefą czerwoną, władze lokalne zobowiązane są do podejmowania działań obniżających stopień ryzyka np. podwyższony poziom ryzyka pożarowego obliguje zazwyczaj do budowy dodatkowych dróg dojazdowych dla pojazdów uprzywilejowanych. Powstające plany ryzyka często powodują konflikty przestrzenne z istniejącymi planami zagospodarowania. Jest to najczęściej wynikiem nieuwzględniania spraw zagrożenia w procedurze sporządzania planów miejscowych. Niewątpliwie wpływają one również na wartość nieruchomości. Należy pamiętać, że PPR jest planem nadrzędnym i w przypadku istnienia konfliktu należy dostosować plan miejscowy do PPR [Portail de la prevention... 2009].

PODSUMOWANIE

Wszystkie dokumenty planistyczne we Francji muszą spełniać ogólne wymogi określone w Kodeksie Urbanistycznym, a ich ustalenia muszą zapewniać:

- a) równowagę między rewitalizacją i rozwojem miast, rozwojem obszarów wiejskich z jednej strony a ochroną rolnictwa i leśnictwa oraz obszarów przyrodniczych i krajobrazowych z drugiej strony, z uwzględnieniem celów zrównoważonego rozwoju;
- b) różnorodność funkcji miejskich i różnorodność społeczną w zakresie mieszkalnictwa na terenach miejskich i wiejskich przez rozwijanie funkcji zaspakajających potrzeby społeczne w zakresie mieszkaniowym, gospodarczym, w tym handlu, kultury i sportu oraz użyteczności publicznej i placówek publicznych, uwzględniając w szczególności równowagę między pracą i mieszkalnictwem oraz transportem i gospodarką wodną;
- c) skuteczne i zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych w przestrzeni miejskiej, podmiejskiej i wiejskiej z jednoczesnym zmniejszaniem zanieczyszczenia powietrza, wody, gleby i hałasu, jak również ochrony ekosystemów, terenów

Tabela 2. Porównanie systemów planowania Polski i Francji
 Table 2. A comparison of the spatial planning system in Poland and in France

	Polska Poland	Francja France
Poziom krajowy National level	1. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju – The Concept of National Spatial Planning 2. Programy branżowe – Programs Branch	1. Schema National d’Amenagment et de Developpment du Territoire – The national planning 2. Plany sektorowe – sectoral plans
Poziom regionalny Regional level	1. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa – Regional plan of spatial management	1. Plan Użyteczności Publicznej (Schema de Services Collectifs – SSC) – Public sernice plans 2. Regionalny plan zagospodarowania przestrzennego (SRADT) – Regional spatial planning and development blueprints 3. Regionalny Plan Ekonomiczny – Regional economic development plans
Poziom gminy Lokal level	1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy – The study of conditionings and development community 2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – The local plan of spetial management 3. Decyzja o warunkach zagospodarowania terenu – The decision abort building conditions and development land	1. Wytyczne Planistyczne (DTA) – Spatial planning directives 2. Plany spójności terytorialnej (SCOT) – Territorial cohesion blueprints 3. Miejscowy plan zagospodarowania (PLU) – Local Urban planning maps 4. Carte Comunale – Map of community 5. Plany zapobiegania zagrożeniom (PPR) – Risk prevention plans

Źródło: opracowanie własne
 Source: own study

zielonych, miejsc krajobrazowo cennych, dziedzictwa kulturowego w aspekcie rozwoju gospodarczego, społecznego i transportu z równoczesnym zapobieganiem zagrożeniom naturalnym i technologicznym.

Porównując system francuski do systemu polskiego, można zauważyć, że opracowań planistycznych jest we Francji stosunkowo więcej, a ich treść uwzględnia zadania branżowe, które w Polsce projektowane są często z pominięciem planowania przestrzennego we wczesnym etapie opracowywania (tab. 2).

Uwagę zwraca również różnica w celach i głównych założeniach systemu (tab. 3). W Polsce podkreślana jest ochrona dobra publicznego. System francuski ma natomiast ochronić szeroko rozumiany dobrostan psychiczny ludzi, nie stawiając jednoznacznie dobra publicznego przed jednostką. System francuski jest też, mimo kilku reform, dość mocno scentralizowany, co odróżnia go również zasadniczo od systemu polskiego. Centralizacja powoduje z jednej strony niedostosowanie niektórych ustaleń planistycznych do potrzeb lokalnych. Z drugiej jednak wpływa korzystnie na ład przestrzenny w skali całego kraju.

Tabela 3. Zestawienie głównych założeń systemu planowania Polski i Francji
Table 3. Major assumptions for the spatial planning system in Poland and in France

Polska Poland	Francja France
Zrównoważony rozwój i ład przestrzenny są podstawą wszelkich działań w przestrzeni, co zapewnić ma ochronę interesu publicznego – Sustainable development and spatial order are the basis for all action in space, which is designed to ensure protection of public interest	Celem planowania jest: The purpose of planning is to:
System jest zdecentralizowany. Zadania planistyczne dotyczące przestrzeni gminnych są w gestii gminy i należą do jej zadań własnych – The system is decentralized. The tasks of planning for the community area are the responsibility of the municipality and within its own tasks	<ol style="list-style-type: none"> 1. Porządkowanie nasilającego się ruchu przebudowy i rozbudowy istniejących miast – Arrange increasing traffic reconstruction and expansion of existing cities; 2. Ochrona zdrowego środowiska przyrodniczego, zgodnie z prawami ekologii – Protecting a healthy natural environment, in accordance with the laws of ecology; 3. Tworzenie otoczenia wpływającego na dobrostan psychiczny ludzi – Creation of an environment affecting the mental wellbeing of people;
	Wiele zadań planistycznych lokalnych leży w gestii rządu centralnego. W ramach decentralizacji są one często przekazywane na szczebel regionu – Many of the tasks of local planning is the responsibility of central government. For decentralization are often some of the tasks to be transmitted to the level of the region level.

Źródło: opracowanie własne
Source: own study

PIŚMIENNICTWO

- Dembowska Z., 1999. Systemy planowania przestrzennego wybranych krajów Unii Europejskiej. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa.
- Direction Generale de la Cooperation Internationale et du Developpment 2006. Spatial planning and sustainable development policy in France, Ministere des Affaires Etrangeres.

Jędraszko B.A., 2007. Europeizacja gospodarki przestrzennej w Polsce – zarys propozycji założeń nowej ustawy. *Kwartalnik naukowy. Problemy rozwoju miast*. 1–2. Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

Internet French Property <http://www.french-property.com/guides/france/building/planning/>, dostęp: 29.11.2009 r.

Portail de la prévention des risques majeurs. http://www.prim.net/professionnel/documentation/plaquette_ppr.html, dostęp: 29.11.2009 r.

A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE SPATIAL PLANNING SYSTEM IN FRANCE AND IN POLAND

Abstract. The objective of the present study was to make a comparative analysis of the spatial planning system in France and in Poland. The paper presents the main characteristics of the above system and the basis for its development, as well as essential planning documents, including their contents and the consequences of their adoption. The stages of the system and planning documents adopted in France are also discussed, with particular emphasis on their similarities to the solutions applied in Poland.

Key words: spatial planning, planning system, planning documents, France

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 18.12.2009