

PRAWNE I KONCEPCYJNE ASPEKTY OPRACOWANIA SYSTEMU MONITORINGU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO W POLSCE

© Wrochna A., Kozubek E., 2009

Статья посвящена вопросам связанным с периодическими и концептуальными аспектами разработки системы мониторинга пространственного планирования в Польше. Представлены инициативы и методические предложения направленные на разработку концепции системы мониторинга которая даст возможность учитывать как национальный так и региональный уровень.

In the paper the problem of the development of a system for spatial planning monitoring is undertaken. The legal possibilities and restrictions connected with the designing and creation of such system are indicated. A review of the activities on this area is also presented together with the proposal of methodological solutions necessary for developing a concept of the monitoring system which would enable to generate spatial-based information at national and regional scales.

Wprowadzenie. Najważniejszymi dokumentami długofalowego planowania strategicznego i rozwoju przestrzennego Polski są: Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK) do roku 2033, Strategia Rozwoju Kraju i Narodowa Strategia Spójności na lata 2007–2013. Mimo zapisu w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, 2005) o konieczności uwzględnienia różnicowań terytorialnych w polityce państwa, brak jest na dzień dzisiejszy realizacji tych postanowień oraz monitoringu, który byłby nadzorowany przez instytucję rządową, mającą kompetencje decyzyjne w zakresie koordynacji programów resortowych.

Monitorowanie zmieniającej się rzeczywistości oraz diagnozowanie procesów przekształceń, stwarza realne podstawy do prognozowania, programowania, modelowania oraz podejmowania decyzji strategicznych. Najważniejszą cechą monitoringu zagospodarowania przestrzennego powinno być generowanie informacji z indeksem przestrzennym w skalach odpowiadających poziomowi krajowemu i regionalnemu. Idealną platformą i środowiskiem dla monitoringu zagospodarowania przestrzennego są systemy informacji geograficznej, które zapewniają technologię i metodę nowoczesnego zarządzania danymi o przestrzeni.

Celem artykułu jest przegląd prawnych uwarunkowań rozwoju systemu monitoringu zagospodarowania przestrzennego w Polsce oraz wskazanie prawnych możliwości i ograniczeń w podejmowaniu inicjatyw związanych z tym zagadnieniem. Autorzy postawili sobie także za cel zaproponowanie podstaw koncepcyjnych budowy tego rodzaju systemu.

Prawne bariery rozwoju systemu monitoringu zagospodarowania przestrzennego w Polsce. Należy podkreślić, że obecny brak zintegrowanego planowania i przestrzennej koordynacji działań związanych z monitoringiem związany jest głównie z niewystarczającymi regulacjami prawnymi. W ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r., po nowelizacji związanej z powołaniem samorządowych województw, zostały zapisane słuszne intencje, aby w trybie prac nad strategią rozwoju kraju była sporządzana i aktualizowana koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju.

W ustawie z 2003 r. pominięto wcześniej zapisaną zasadę sporządzania Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju w trybie prac nad strategią rozwoju kraju (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z póź. zm., 2003). Przy charakterystyce planowania regionalnego pominięto punkt mówiący o obligatoryjności wykonania strategii rozwoju. Ustalenia dla planowania lokalnego również pomijały problematykę planowania gospodarczego.

W 2007 r. przystąpiono do prac nad nową edycją Koncepcji pod zmienionym tytułem „Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju”. Plany zagospodarowania przestrzennego nowych 16 województw powstały w większości w latach 1998–2002. Aktualnie trwają prace nad ich kolejną edycją.

Jest więc bardzo prawdopodobne, że wiele z nich zostało, bądź zostanie uchwalonych zanim powstanie nowa Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Wyraźny brak koordynacji powstawania tych opracowań w stosunku do siebie, jak i do procesu integracji z Unią Europejską musiał negatywnie rzutować na efektywność zarządzania rozwojem kraju.

Opracowanie dokumentów planowania przestrzennego, czy też wydanie decyzji budowlanej trwa w Polsce zbyt długo. Z praktyki wynika, że czas pochłaniają dwie podstawowe grupy czynności:

- na pierwszą z nich składają się okresy procedur zapisane w ustawach, które gwarantują dotarcie z informacją o przystąpieniu do prac nad planami do zainteresowanych stron uczestniczących w procesie zgłaszania wniosków oraz opiniowania lub uzgadniania projektowanych rozwiązań przez te strony i inne powołane zgodnie z ustawą ciała opiniujące (komisje urbanistyczne). Czas oczekiwania wydłuża przede wszystkim powtarzanie etapów opiniowania, ewentualnie uzgadniania, gdy zaistnieje potrzeba dokonania zmian projektu.

- w skład drugiej grupy czynności wchodzi wszystkie prace merytoryczne autorów planów lub decyzji, wykonywane przez projektantów i administrację właściwych szczebli. Prace te polegają na gromadzeniu informacji wejściowych do planów i projektów, wykonaniu niezbędnych analiz statystycznych i przestrzennych, wykonaniu projektów wraz z niezbędnymi studiami i prognozami, które w zakresie ocen środowiskowych są bardzo pracochłonne.

Najwięcej czasu wymaga dotarcie do zainteresowanych stron z informacją o przystąpieniu do prac nad planem i szeroko rozumiana partycypacja społeczna oraz pracochłonne gromadzenie map podkładowych i tematycznych, danych statystycznych, a także innych opracowań związanych z terenem objętym planowaniem, takich jak: monografie, plany strategiczne, koncepcje rozwoju, programy inwestycyjne itp. tworzących zasób danych wejściowych. Pomimo istnienia powszechnego dostępu do sieci internetowej, pomimo stosowania przez projektantów technologii GIS w analizach i projektowaniu, czas jaki pochłaniają wymienione dwie grupy czynności praktycznie nie różni się od tego, jaki potrzebny był przed wielu laty, gdy informatyzacja była w początkowym okresie rozwoju. Jest to następstwem nie uwzględnienia w legislacji systemu planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego faktu powszechnej informatyzacji i możliwości jakie ze sobą niesie wdrożenie GIS oraz zaniedbania we wdrożeniu standardowych baz danych o przestrzeni jako podstawowego elementu monitoringu zagospodarowania przestrzennego.

Informacje przestrzenne, którymi dysponuje aktualnie administracja i urbaniści są najczęściej w różnej formie, odmiennych formatach i niestandardowej treści, co powoduje, że korzystanie z nich za każdym razem wymaga żmudnego procesu „dopasowywania” wykonywanego przez planistów. We wdrożeniu monitoringu zagospodarowania przestrzennego należałoby więc uwzględnić pokonanie również i tego problemu.

Koncepcja systemu monitoringu zagospodarowania przestrzennego

1. Uwarunkowania prawne i podejmowane inicjatywy

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju zgodnie z obowiązującą ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania które umożliwią ich realizację, a w szczególności:

- podstawowe elementy krajowej sieci osadniczej, z wyodrębnieniem obszarów metropolitalnych,
- wymagania z zakresu ochrony środowiska i zabytków oraz gruntów rolnych o najwyższej bonitacji, z uwzględnieniem obszarów podlegających ochronie,
- rozmieszczenie infrastruktury społecznej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym,
- rozmieszczenie obiektów infrastruktury technicznej i transportowej, strategicznych zasobów wodnych i obiektów gospodarki wodnej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym,
- obszary problemowe o znaczeniu krajowym, w tym obszary zagrożeń wymagających szczegółowych studiów i planów.

Elementy związane z przestrzennym zagospodarowaniem, mieszczące się w wymienionych powyżej grupach, powinny być w ramach tych grup usystematyzowane oraz gromadzone i monitorowane na poziomie krajowym i regionalnym z uwzględnieniem NUTS-2 (województwa) i NUTS-3 (podregiony).

Systemy na pojedynczym poziomie zarządzania przestrzenią są praktycznie odizolowane od siebie i korzystają pozornie z różnych danych, ale większość danych jest wspólna i powinna być wspólnie użytkowana. Zapewniłoby to zintegrowanie usług geoinformacyjnych realizowanych w sieci baz danych powiązanych odpowiednimi standardami i protokołami. W tym celu na poziomie europejskim podjęto

inicjatywę INSPIRE, która ma umożliwiać dostęp do nowoczesnej narodowej bazy danych jednostkom administracji rządowej, samorządom, organizacjom pozarządowym, biznesowi, naukowcom oraz szerokiej społeczności. Dyrektywa INSPIRE (Europejska Infrastruktura Informacji Przestrzennej) zakłada przede wszystkim, że baza danych powinna zawierać dane o znanej jakości i wiarygodności. Aby tego dokonać, muszą być utworzone obligatoryjne standardy w celu zbierania, modelowania i wymiany geodanych. W dalszej kolejności należy określić (na poziomie administracji centralnej) odpowiedzialność w zakresie koordynacji geoinformacji, jednolitą klasyfikację, finansowanie, ochronę praw autorskich oraz ochronę danych.

Analiza problematyki związanej z monitorowaniem środowiska skłoniła autorów artykułu do rozpoczęcia wstępnych prac nad opracowaniem koncepcji zintegrowanego systemu monitoringu zagospodarowania przestrzennego na poziomie krajowym i regionalnym w sposób zgodny ze standardami europejskimi oraz umożliwiający planowanie i rozwój przestrzeni w sposób zrównoważony i spójny (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008).

Praktycznym wynikiem prac byłoby utworzenie systemu inwentaryzacji podstawowych danych o istniejącym i planowanym zagospodarowaniu przestrzennym, przetransformowanie ich i połączenie w jedną spójną bazę, która umożliwi śledzenie dynamiki zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, ocenę zgodności stanu faktycznego z planowanym i sprawne stwierdzenie występujących rozbieżności.

2. Proponowane rozwiązania

System monitoringu zagospodarowania przestrzennego powinien być spójny, jednolity i sformalizowany. Baza danych wykorzystana na potrzeby tego monitoringu powinna spełniać standardy określone w dyrektywie INSPIRE oraz innych dyrektywach dotyczących np. ochrony środowiska.

W ramach koncepcji zintegrowanego systemu monitorowania środowiska, powinna zostać opracowana legenda bazy danych pokrycia/użytkowania ziemi w skali 1:100 000, wypracowana specjalnie w celu prowadzenia takiego monitoringu. Na potrzeby monitoringu zagospodarowania przestrzennego w skali krajowej i regionalnej, powinna zostać wykonana mapa pokrycia/użytkowania ziemi na podstawie zdjęć satelitarnych w oparciu o tę legendę. Podstawową warstwą referencyjną byłaby cyfrowa baza danych ogólnogeograficznych (Wrochna, 2002), która jednocześnie stanowiłaby integralną część bazy danych pokrycia terenu opracowanej na potrzeby monitoringu.

Wskazane byłoby ponadto określenie wskaźników ludnościowych, środowiskowych dotyczących zarówno środowiska naturalnego, jak i antropogenicznego. Wskaźniki te umożliwiłyby uzyskanie faktycznego obrazu zjawisk, które nie występują na mapie a są niezbędnym elementem systemu monitorowania (Praca Zbiorowa, 1979).

Dyrektywa INSPIRE i jej wprowadzenie umożliwi ujednolicenie zasad przechowywania i udostępniania danych oraz standaryzacji tworzenia nowych baz (Gotlib i in., 2007). System monitoringu zagospodarowania przestrzennego powinien zawierać również dodatkowe (uzupełniające bazy) dotyczące geologii podłoża, obszarów chronionych oraz inne dane o zagrożeniach np. mapa zagrożeń suszą lub powodzi. Baza ta powinna być uzupełniana i aktualizowana niezbędnymi danymi opisowymi oraz zunifikowanymi wskaźnikami opisującymi stany i relacje.

Koncepcja zintegrowanego systemu monitoringu mogłaby zostać zaprezentowana na wybranym przykładzie NUTS-3 z uwzględnieniem mapy użytkowania ziemi, wszystkich zaprojektowanych warstw i wskaźników.

W pracach dotyczących monitoringu wskazana byłaby również inwentaryzacja cyfrowych baz danych, znajdujących się w różnych ośrodkach, które mogłyby być zaimplementowane do proponowanego systemu, np.: CORINE AIR, CORINE BIOTOPES, Natura 2000 i inne, które również mogłyby stanowić podstawę do obliczenia niektórych wskaźników.

Podsumowanie. System monitoringu zagospodarowania przestrzennego na poziomie krajowym i regionalnym umożliwi realizację podstawowych zadań monitoringu, czyli:

- dostarczanie informacji wejściowych do planowania na poziomie krajowym, regionalnym, sektorowym,
- koordynowanie w czasie wykonania kolejnych edycji planów i koncepcji,
- koordynowanie programów sektorowych w przestrzeni, w tym z planami regionalnymi
- prowadzenie ocen zgodności zagospodarowania planowanego z realizowanym,
- określanie i ocenianie dynamiki zmian w relacji z przyjętymi programami i planami,

- gromadzenie wiedzy niezbędnej do badań i analiz efektywności polityki zagospodarowania przestrzennego.

Opracowany zgodnie z proponowanymi zasadami system monitoringu mógłby być skutecznym narzędziem rejestrowania obecnego stanu zagospodarowania przestrzennego kraju oraz prognozowania kierunków jego zmian przydatnych w różnych resortach gospodarki narodowej.

1. *Ekspertyzy do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2008-2033, t.1, t. 2., t. 3, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.* 2. *Gotlib D., Iwaniak A., Olszewski R.: „GIS – Obszary zastosowań” – Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007 r.* 3. *„Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju” – Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 1999 r.* 4. *„Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju przygotowana” – Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2005 r.* 5. *Praca zbiorowa: „Metody analiz geograficznych w planowaniu przestrzennym” – Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, PAN, Zeszyt 3, 1979 r.* 6. *Wrochna A., 2002, Wektorowa baza cyfrowej mapy polski w skali 1:200 000. Materiały III Konferencji naukowej. Gdańsk.* 7. *Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).*