

FELIKS PANKAU

Politechnika Gdańska

SYSTEM INFORMACJI PRZESTRZENNEJ W GOSPODARCE PRZESTRZENNEJ WOJEWÓDZTWA

Abstract: Contemporary spatial economy is based on information. Its collection and processing calls for efficient and effective methods like information technology and GIS. The paper exhibits specific topics in spatial management at the regional scale in context of support from the geographic information systems. Following the legislation, local and regional authorities responsible for the spatial economy conduct studies, analyses, as well as development strategies and programmes. Their activities need to be underpinned with GIS technologies and interrelated with tasks of land survey and cartographic teams. It is the more so important as the spatial management plan (master-plan) shall operate with both time and space, and illustrate them with graphic tools. In that respect an instrument of the GIS shall not only deliver informative aspects of the planning process and its outputs, but also respond to a demand on descriptive contents of documents produced throughout all stages.

Prawidłowe prowadzenie gospodarki przestrzennej wymaga posiadania aktualnych i odpowiednio ustrukturalizowanych zasobów informacji o stanie oraz zmianach przestrzeni (zjawiskach, tendencjach, procesach). Aby System Informacji Przestrzennej mógł efektywnie funkcjonować w gospodarce przestrzennej województwa musi być tworzony i rozwijany stosownie do celu i zadań tej gospodarki, kompetencji organów ją prowadzących oraz narzędzi, którymi gospodarka ta się posługuje. Pożyteczne jest także posiadanie informacji nie tylko o przestrzeni materialnej, ale o zarządzaniu tą przestrzenią. Bowiem przedmiotem oceny powinna być nie tylko przestrzeń, ale także działania w niej podejmowane.

Podstawy gospodarki przestrzennej województwa

Cel i podmioty gospodarki przestrzennej

Związek człowieka i jego działalności z przestrzenią charakteryzują przemiany naturalnych elementów i struktur środowiska przyrodniczego za pomocą kultury w struktury i elementy zagospodarowania dla zaspokojenia potrzeb człowieka i jego zbiorowości. W tych przemianach ważne są zarówno proces przekształcania, jak i jego efekty.

Celem nadrzędnym, do którego zmierzamy w kształtowaniu przestrzeni jest **ład przestrzenny** – czyli określony w czasie i miejscu **pożądany stan zagospodarowania przestrzennego**, wynikający z historycznie zmiennych systemów wartości ludzkich oraz zmieniających się warunków środowiska naturalnego i antropogenicznego (*Gospodarka przestrzenna gmin* 1998).

Każdy człowiek lub organizacja będąca dysponentem wydzielonej części przestrzeni staje się **podmiotem kształtowania przestrzeni** na swoim terenie. Kieruje się przy tym swoimi systemami wartości, potrzebami, zadaniami i interesami, które niekoniecznie muszą być zbieżne z wartościami, potrzebami i interesami innych podmiotów. Zachowania jednych wywierają wpływ nie tylko na przestrzeń będącą w ich dyspozycji, ale też na inne części przestrzeni.

Dlatego niezbędne okazało się powoływanie specjalnych zespołów, których zadaniem jest organizowanie całokształtu współdziałania na określonym terytorium (a więc także kształtowania przestrzeni wspólnie użytkowanej, ochrony jej deficytowych cech itp.) – są nimi **podmioty gospodarki przestrzennej**. Ich szczególna rola polega na takim oddziaływaniu na podmioty gospodarujące, aby władając poszczególnymi częściami przestrzeni prowadziły do maksymalizacji korzyści zewnętrznych określonego terytorium (regionu, miasta, gminy wiejskiej), a suma tych korzyści była tak dzielona, aby podmioty uzyskiwały zawsze korzyści nie mniejsze niż z gospodarki egoistycznej. Rola podmiotów gospodarki przestrzennej może być wypełniana w dwóch postaciach:

- podejmowania wspólnego kształtowania przestrzeni;
- określania reguł tego kształtowania, obowiązujących podmioty gospodarujące określonymi częściami przestrzeni.

Każdy projekt kształtowania zagospodarowania przestrzennego musi uwzględniać kompetencje podmiotów władających poszczególnymi częściami przestrzeni oraz nawiązywać do kompetencji podmio-

tów gospodarki przestrzennej. Aby prawidłowo realizować zadania przynależne kompetencjom, podmioty muszą dysponować dostępem do informacji o przestrzeni, którą mają kształtować. Informacje te muszą być ustrukturalizowane zgodnie z kompetencjami poszczególnych organów.

Gospodarka przestrzenna to proces transformacji istniejącego stanu przestrzeni w stan pożądany, którego cele, kierunki i sposoby przeprowadzenia formułowane są przez procedurę negocjacyjną uwzględniającą zaangażowanie różnych podmiotów i uczestników. Gospodarka przestrzenna obejmuje:

- **działania ochronne** – dążenie do zachowania trwałej równowagi między elementami naturalnymi środowiska a elementami antropogenicznymi;
- **kształtowanie przestrzeni** – działania przekształceniowe związane z przystosowaniem przestrzeni do nowych kierunków rozwoju społecznego i gospodarczego (obejmują także przywracanie wartości naturalnych środowiska).

Zarządzanie gospodarką przestrzenną jest prawnie przypisane państwu – jest to działalność publiczna należąca do określonych organów administracji publicznej. Od niej oczekuje się:

- organizowania zadań państwa dotyczących zapewnienia ładu przestrzennego;
- określania relacji na styku administracja – obywatele.

Podmiotowo jest to grupa instytucji zajmujących się tą dziedziną działalności państwa – szczegółowe zadania poszczególnych organów określone są w przepisach prawa.

Zadania samorządu województwa w gospodarowaniu przestrzenią

Samorząd województwa jest odpowiedzialny w określonym stopniu za prawidłowe gospodarowanie przestrzenią, w której działa. Określają to zarówno przepisy regulujące funkcjonowanie samorządu województwa¹, jak i planowania i zagospodarowania przestrzennego².

¹ Ustawa z 5 marca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.).

² Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80, poz. 717) i in.

Samorząd województwa prowadzi bieżącą działalność w wielu zakresach zgodnie z opracowaną strategią rozwoju, planem zagospodarowania przestrzennego województwa oraz programami rozwoju poszczególnych, ważnych dziedzin życia.

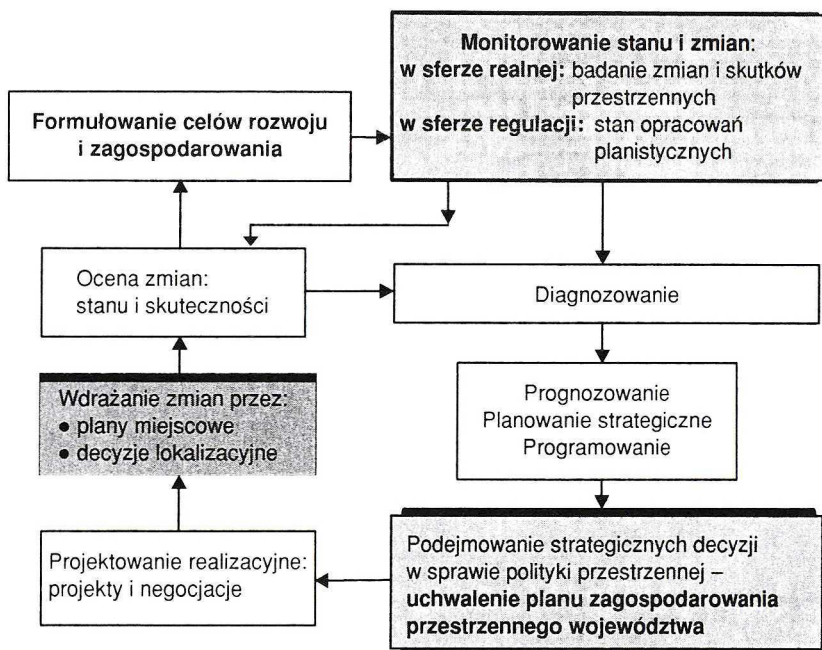
Planowanie i realizowanie rozwoju, w tym planowanie przestrzenne w województwie powinno cechować przestrzeganie następujących zasad:

- **ciągłość** – przestrzeń podlega ciągłym zmianom, musi być stale obserwowana, sukcesywnie analizowana i okresowo diagnozowana, a wyniki tych działań muszą być sukcesywnie wmontowywane w podejmowane działania;
- **kompleksowość** – niezbędne jest objęcie zainteresowaniem współzależności decyzji przestrzennych oraz życia społecznego, gospodarczego i przemian środowiska przyrodniczego;
- **długookresowość** – zmiany w przestrzeni przebiegają w różnych rytmach, są często wolnozmiennie, a skutki nie są natychmiastowe, działania wymagają odpowiedniego czasu przygotowania, a zmiany obserwacji.

Wypełniając swe zadania samorząd województwa powinien prowadzić gospodarkę przestrzenną domykającą się w cyklu współzależnych działań:

Zasada ciągłości oznacza funkcjonowanie systemu regulacji przez równoległe działania obejmujące (*Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, 2001):

- **monitorowanie zmian** w całej sferze gospodarowania i związanych z nim przekształceń środowiska przyrodniczego oraz aktualizowanie informacji o zasobach stanowiących podstawę rozwoju;
- **diagnozowanie kształtowanych przeobrażeń strukturalnych** oraz współzależnych z nimi warunków ekologicznych i przestrzenno-ekonomicznych;
- **prognozowanie** zmiennych w czasie warunków i sytuacji, określanie pola najbardziej prawdopodobnego rozwoju, wybór dostosowanych do nich strategii oraz prognozowanie i programowanie rozwoju na podstawie ciągle aktualizowanego obrazu kształtowanej rzeczywistości;
- **systematyczne** monitorowanie, diagnozowanie, prognozowanie, programowanie i projektowanie przekształceń strukturalnych, podejmowanie decyzji kształtujących rozwój przez podmioty całego systemu funkcjonowania państwa;
- **badanie** przestrzeni geograficznej i zachodzących w niej procesów rozwoju i przestrzennego zagospodarowania.



Ryc. 1. Główne fazy cyklu kształtowania zagospodarowania przestrzennego województwa

Podmioty gospodarki przestrzennej województwa, aby skutecznie realizować swoje powinności muszą dysponować określonymi narzędziami. Ważnym narzędziem kształtowania ładu przestrzennego jest celowo tworzona lub dobierana każda **informacja**, działanie lub zaniechanie działania podmiotu kształtowania:

- ukierunkowane i wywierające istotny bezpośredni wpływ na ukształtowany stan przestrzeni (elementy w niej występujące i relacje między nimi) lub
- oddziałujące pośrednio na działania innych podmiotów, instytucji, organów, osób kształtujących ten stan.

Narzędziami są także informacje i działania niezbędne do konstruowania, wdrażania i weryfikacji prawidłowości stosowania określonych wyżej narzędzi.

System informacji przestrzennej w określaniu polityki przestrzennej województwa

Wymogi prawne planu

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa – podstawowy obok strategii rozwoju dokument strategiczny samorządu województwa, określający jego politykę przestrzenną – sporządza się w dostosowaniu do obowiązujących przepisów prawa, zwłaszcza regulujących treść materialną i procedury kształtowania przestrzeni.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 3 ust. 3, art.38-40) przewiduje, że:

1. Organy samorządu województwa:
 - sporządzają **plan zagospodarowania przestrzennego województwa**,
 - prowadzą **analizy i studia** oraz opracowują **konceptje i programy**, odnoszące się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego odpowiednio do potrzeb i celów podejmowanych w tym zakresie prac.
2. W planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa a w szczególności:
 - **podstawowe elementy sieci osadniczej** województwa i ich powiązań komunikacyjnych oraz infrastrukturalnych, w tym kierunki powiązań transgranicznych;
 - **system obszarów chronionych**, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk, dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
 - **rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym**, a w szczególności obiektów infrastruktury społecznej, technicznej, transportu, turystyki oraz gospodarki morskiej i wodnej;
 - **obszary problemowe** wraz z zasadami ich zagospodarowania oraz **obszary metropolitalne**;
 - obszary wsparcia;
 - obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi;
 - granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych;
 - obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin.
3. W planie uwzględnia się ustalenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz programy zawierające zadania rządowe, służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym.

4. W planie umieszcza się inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa, zgodnie z ich właściwością.
5. Dla obszaru metropolitalnego uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa.
6. Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej określa wymagany zakres projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych.

Zgodnie z wymogami prawa ochrony środowiska³:

- do projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa opracowuje się **prognozę oddziaływania na środowisko skutków realizacji planu**;
- zakres informacji zawartej w prognozie i stopień jej szczegółowości podlega uzgodnieniu z wojewodą, jako organem ochrony środowiska.

Treść i forma planu

Aby uzmysłowić sobie zakres treści informacji niezbędnych dla skonstruowania polityki przestrzennej województwa, wymagane sposoby ich gromadzenia i przetwarzania oraz możliwości i ograniczenia wykorzystywania – konieczne jest przedstawienie kilku istotnych cech planu zagospodarowania przestrzennego województwa (*Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego 2002*):

1. Zasięg terytorialny:

- **plan obejmuje swoimi ustaleniami obszar województwa;**
- **w analizach uwarunkowań dokument musi wykraczać w niezbędnym zakresie, stosownie do rozpatrywanych zagadnień, poza obszar województwa na obszary sąsiednie i funkcjonalnie związane z województwem;**
- **plan uwzględnia powiązania elementów zagospodarowania przestrzennego województwa z przestrzenią otaczającą, w tym europejską.**

³ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. nr 62, poz. 627, z późn. zm.).

2. Charakter i treść dokumentu:

- **plan jest elementem regionalnego planowania strategicznego;** stanowi on podstawowe narzędzie równoważenia różnych sfer rozwoju województwa w przestrzeni, a jednocześnie służy konkretyzacji przestrzennej celów sformułowanych w strategii rozwoju województwa;
- z punktu widzenia kryterium przestrzeni – **plan jest elementem systemu planowania przestrzennego** i odgrywa w nim rolę ogniw pośredniego, łączącego planowanie krajowe i ponadkrajowe z planowaniem miejscowym;
- z punktu widzenia kryterium czasu – **plan ma charakter długookresowy** – uwzględnia przebieg procesów przestrzennych z perspektywy życia pokolenia, formułuje propozycje rozwiązań realizowanych w ciągu ok. 20 lat;
- z punktu widzenia merytorycznego:
 - **plan ma charakter planu struktury** – diagnozuje podstawowe zróżnicowania przestrzennych uwarunkowań rozwoju, określa elementy składowe układu przestrzennego województwa i ich wzajemne relacje (wartości i funkcje środowiska przyrodniczego i kulturowego, osadnictwa i infrastruktury społecznej i technicznej określające kształt i funkcjonowanie zagospodarowania przestrzennego województwa) oraz wskazuje ich pożądany kształt;
 - **plan ma charakter planu działania** – formułuje cele, zasady kształtowania przestrzeni województwa oraz określa kierunki polityki przestrzennej i narzędzia ich realizacji; daje podstawę do formułowania tej polityki w dokumentach programowych;
 - **plan nie jest planem użytkowania terenu.**
- z punktu widzenia prawnego:
 - **plan nie jest aktem prawa miejscowego**, nie stanowi podstawy prawnej wydawania decyzji administracyjnych;
 - **plan jest aktem kierownictwa wewnętrznego** – wiąże jednostki organizacyjne podporządkowane samorządowi województwa oraz inne organy, które go uzgodniły w zakresie dokonanych uzgodnień.

Doświadczenia (Pankau 2002) skłaniają do potrzeby koncentrowania się na zagadnieniu – **czego należy oczekiwać od planu zagospodarowania przestrzennego** i co z tego wynika dla jego sposobu tworzenia, treści i funkcji, w związku z tym także kształtowania zakresu treści i sposobu ujęcia Systemu Informacji Przestrzennej na poziomie województwa. **Plan zagospodarowania przestrzennego województwa**

powinien być jednym z elementów struktury planowania regionalnego, ale jednocześnie jednym z elementów prowadzenia gospodarki przestrzennej, a to oznacza, że powinien wpisywać się w system, na który składają się wzajemnie powiązane:

- 1) **monitorowanie** stanu i procesów społeczno-gospodarczych, zagospodarowania przestrzennego i zmian w środowisku przyrodniczym, kulturowym oraz w krajobrazie;
- 2) **diagnozowanie** istoty zjawisk i problemów mających wpływ na kształtowanie struktur przestrzennych;
- 3) **projektowanie i programowanie** zmian struktur i działań służących tym zmianom;
- 4) **wdrażanie zmian** przez zróżnicowany zestaw narzędzi;
- 5) **ocenianie skuteczności** osiągniętych efektów i formułowanie wniosków dotyczących przygotowania dalszych zmian.

Jeżeli nie będziemy w stanie uwzględnić tego w konstruowaniu planu województwa, będzie on zapisem martwym, nie wpływającym realnie na poprawę stanu przestrzeni warunkującego zaspokojenie oczekiwań społecznych.

Plan województwa powinien operować zarówno kategoriami przestrzeni, jak i czasu – należy dążyć, aby plan:

- 1) w nawiązaniu do wizji określonej w strategii rozwoju województwa określał **pożądany model struktury funkcjonalno-przestrzennej województwa** (załącznik 3 na kolorowej wkładce) – powinien w nawiązaniu do diagnozy procesów społecznych i gospodarczych oraz ich zróżnicowanego przebiegu w przestrzeni i różnego ich natężenia, prognozować je oraz określać skutki dla przestrzeni (jej cech, zasobów, wartości) oraz oceniać ją z punktu widzenia realizacji celów formułowanych w strategii rozwoju;
- 2) określał **problemy przestrzenne** (dotyczące zagospodarowania przestrzeni) oraz zasięg ich występowania i natężenia, a także sposoby rozwiązywania problemów koncentrując się na tych, które mają znaczenie zasadnicze dla równoważenia rozwoju województwa;
- 3) formułował z perspektywy długookresowej **kierunki działań**, jakie należy podejmować dla **ograniczenia** przewidywanych skutków negatywnych oraz **wspierania** efektów pozytywnych przekształceń przestrzeni;
- 4) precyzował **kierunki działań** niezbędnych dla **przekształceń** obecnej struktury w kierunku struktury pożądanej, formułując zarówno **zasady regulacji** postępowania, jak i **działania strukturalne** konieczne dla tych przekształceń, a także ich **zasadnicze sekwencje**;

- 5) określał **narzędzia średnio- i krótkookresowe**, za pomocą których plan powinien być wdrażany:
- propozycje do działań średnio- i krótkookresowych (programów rozwoju), w tym propozycje projektów technicznych, finansowych, prawno-organizacyjnych;
 - miejsca (strefy, pasma, węzły) koncentracji określonych rodzajów działań;
 - miejsca (obszary) wymagające dalszych wyspecjalizowanych badań, w tym naukowych i studiów wariantowych, monitoringu szczegółowego, studiów strategiczno-operacyjnych;
 - rekomendacje dla polityki przestrzennego zagospodarowania kraju oraz polityki rozwoju regionalnego państwa;
- 6) przedstawiał propozycje podjęcia przez różnych partnerów **wspólnych przedsięwzięć z samorządem województwa**:
- na poziomie interregionalnym i transgranicznym – na potrzeby prowadzenia polityki regionalnej państwa (np. wspólne rozwiązanie ważnego problemu zagospodarowania) i wspólnej polityki przestrzennej w ramach porozumień międzynarodowych;
 - na poziomie ponadlokalnym – dla rozwiązania wspólnych, istotnych dla województwa problemów, z którymi nie radzą sobie samorządy lokalne np. kształtowanie obszarów metropolitalnych;
 - na różnych poziomach – dla tworzenia planu zintegrowanego zarządzania np. obszarami przybrzeżnymi Morza Bałtyckiego.

Partnerstwo wymaga wspólnego formułowania problemów, poszukiwania rozwiązań, uzgodnienia metod realizacji, w tym podziału obowiązków organizacyjnych i finansowych dotyczących realizacji oraz kontroli wykonywania. Może ono skutecznie przyczynić się do uzyskiwania dodatkowych efektów, które nie byłyby możliwe, gdyby nie było skoordynowanego działania w czasie i odnoszonego do konkretnej przestrzeni.

Na plan zagospodarowania przestrzennego województwa składają się (*Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego... 2002*):

- tekst z licznymi rysunkami (w skalach 1:1 000 000 – 1:500 000, tabelami i schematami);
- załączniki graficzne w podstawowej skali planu (najczęściej 1:200 000).

Podstawowe elementy merytoryczne planu stanowią:

- warunki zewnętrzne zagospodarowania przestrzennego województwa;
- warunki wewnętrzne zagospodarowania przestrzennego województwa;
- cele zagospodarowania przestrzennego województwa;

- zasady zagospodarowania przestrzennego województwa;
- kierunki zagospodarowania przestrzennego województwa;
- narzędzia realizacji planu.

Plan bazuje na informacjach gromadzonych w różnych systemach, korzysta z różnorodnych dokumentów. Źródłem wykorzystywanych informacji są zarówno różne systemy gromadzenia i przetwarzania informacji (o środowisku, faktach społecznych i gospodarczych, podejmowanych decyzjach), jak i dokumenty (zawierające zarówno informacje o stanie przestrzeni oraz o projektowanych zmianach w przestrzeni). Szczególną rolę odgrywają dokumenty sporządzane w systemie planowania miejscowego oraz krajowego.

Ustalenia planu formułowane są w postaci określenia celów (struktury celów), zasad ogólnych i szczegółowych, zadań realizacyjnych; część ustaleń ma charakter kierunku, do jakiego należy zmierzać – tendencji lub proporcji, część tylko jest sparametryzowana. Szczególnie ważnym elementem planu są jego rysunki – podstawowe oraz uzupełniające, odnoszące się do charakterystyki stanu przestrzeni oraz jej dotychczasowych i przewidywanych zmian. Plan zagospodarowania przestrzennego woj. pomorskiego ma ponad 70 rysunków (ok. 50% charakteryzuje stan istniejący i ocenia procesy zmian, pozostałe określają strukturę pożądaną i działania przestrzenne, które należy podejmować dla przekształceń stanu istniejącego w pożądanym kierunku), a każdy utworzony jest z informacji zapisanych w postaci średnio 30 warstw (podstawowy rysunek planu wyznaczający kierunki zagospodarowania przestrzennego ma tych warstw ponad 130). Wymagania opracowania graficznego planu stworzyły potrzebę utworzenia ok. 200 warstw informacji, które dały ok. 2000 zastosowań na rysunkach planu.

Analizy i studia przestrzenne

Opracowanie planu zagospodarowania przestrzennego formalizuje sformułowanie polityki przestrzennej województwa. W celu jej wypracowania niezbędne jest prowadzenie analiz i studiów oraz opracowywanie koncepcji i programów, odnoszących się do wyróżnionych obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego.

Analizy i studia mogą dotyczyć:

- wybranych zagadnień występujących na obszarze całego województwa np. analizy i oceny wartości przestrzeni, występowania procesów migracyjnych, intensywności ruchu budowlanego itp.;

- problemów występujących wyłącznie lub zwłaszcza na określonych obszarach województwa (obszary problemowe) np. obszary zalewowe, rejon intensywnego użytkowania nadmorskiego, obszary objęte określonymi formami ochrony przyrody, pasma intensyfikacji zagospodarowania.

Potrzeba opracowania określonych analiz i studiów przestrzennych jest wynikiem:

- analizy zagadnień sformułowanych w strategiach rozwoju;
- obserwacji zjawisk przestrzennych ujawnianych w wyniku prowadzonego systematycznie monitoringu zmian przestrzeni;
- analizowania działań podmiotów gospodarujących w przestrzeni.

Systematycznie prowadzone analizy i studia dla wyróżnionych obszarów i problemów przestrzeni województwa stanowią podstawę określania podstawowego zakresu treściowego i sposobu zapisu zasobów informacji przestrzennej wykorzystywanej później w formułowaniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Ten podstawowy zakres jest następnie rozszerzany na pozostałe obszary województwa.

Należy zwrócić uwagę, że zasób informacji gromadzonych w studiach musi być pełniejszy niż wykorzystywanych w planie, gdyż na podstawie tych informacji tworzone są zapisy generalizujące, które dopiero znajdują odzwierciedlenie w planie. To działanie jest także efektem tego, że studia i analizy zwykle są opracowywane w skali dokładniejszej niż plan, a w związku z tym obrazujące je rysunki również wykonywane są w skalach mniejszych niż plan, (najczęściej w skali 1:50.000, ale niekiedy, zwłaszcza inwentaryzacje stanu istniejącego w skali 1:10.000).

System Informacji Przestrzennej w realizacji polityki przestrzennej województwa

Polityka przestrzenna województwa wyrażona w planie zagospodarowania przestrzennego województwa wdrażana jest przez:

- działania własne (samorządu województwa) i wspólne (z rządem i innymi samorządami) – realizacja określonych przedsięwzięć, w tym inwestycyjnych;
- koordynację działań różnych podmiotów, zwłaszcza samorządów terytorialnych;
- formułowanie rekomendacji adresowanych do polityki przestrzennej państwa realizowanej przez Radę Ministrów i inne organa administracji rządowej.

Realizacja zadań własnych i wspólnych, w tym przedsięwzięć inwestycyjnych

Zgodnie z wymogami *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*:

- realizacja ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa może nastąpić po ich wprowadzeniu do planu miejscowego lub w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadza się do planu miejscowego po uprzednim uzgodnieniu terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia ich do planu miejscowego;
- koszty wprowadzenia tych ustaleń do planu miejscowego oraz zwrotu wydatków na odszkodowania, wynikające z ograniczenia praw własności, a także kwoty przeznaczone na pokrycie zwiększonych kosztów realizacji zadań gminnych są ustalane w umowie zawartej między marszałkiem województwa a wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta;
- marszałek województwa prowadzi rejestr wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim (do czego także niezbędne jest wykorzystanie Systemu Informacji Przestrzennej).

Zasoby informacji przestrzennej niezbędne dla prowadzenia przez samorząd województwa przedsięwzięć inwestycyjnych muszą być znacznie bogatsze niż dla opracowania planu zagospodarowania przestrzennego województwa zarówno w zakresie treści, jak i szczegółowości rozmieszczenia przestrzennego. Muszą być one także gromadzone w formie łatwej do agregowania i przetworzenia, tak aby mogły być wykorzystywane na różnym poziomie szczegółowości, zarówno struktury przestrzennej województwa, jak i szczegółowej analizy określonych terenów (np. ze względu na warunki przyrodnicze, własnościowe, koszty i skutki lokalizacji oraz realizacji). Jednocześnie szczegółowość tych informacji nie jest niezbędna w takim samym zakresie dla całego obszaru województwa.

Koordinacja działań różnych podmiotów, zwłaszcza samorządów terytorialnych

Koordinacja działań różnych samorządów terytorialnych, zwłaszcza gmin z polityką przestrzenną województwa polega na zapewnie-

niu niezbędnej zgodności ich dokumentów planistycznych i decyzji z planem zagospodarowania przestrzennego województwa oraz z zawartymi w nim zadaniami samorządowymi wynikającymi ze strategii i programów rozwoju.

Podstawową formą koordynacji działań jest obowiązkowy udział samorządu województwa w planowaniu miejscowym, polegający na współpracy przy sporządzaniu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wyraża się to w działaniach zarządu województwa:

- składaniu wniosków, wyrażaniu opinii oraz udostępnianiu informacji związanych z tymi dokumentami planistycznymi;
- uzgadnianiu projektu studium w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa;
- uzgadnianiu projektu planu w zakresie zadań samorządowych (rozmieszczenia **inwestycji celu publicznego** o znaczeniu ponadlokalnym, a w szczególności obiektów infrastruktury społecznej, technicznej, transportu, turystyki oraz gospodarki morskiej i wodnej, które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa, zgodnie z ich właściwością) umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa.

Formułowanie rekomendacji adresowanych do polityki przestrzennej państwa

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa stanowi dobrą podstawę do:

- proponowania rozwiązań o zasięgu ponadregionalnym, które powinny być realizowane przez współdziałanie innych województw i podmioty administracji rządowej oraz wprowadzone do ich dokumentów planistycznych;
- podejmowania studiów i analiz oraz opracowywania programów i projektów dla rozwiązania problemów wspólnych wykraczających poza zasięg przestrzenny jednego województwa.

Istnieje wiele obszarów występowania specyficznych problemów, które wykraczają poza granice jednego województwa. Dla ich rozwiązania często niezbędne są szczegółowe analizy i studia prowadzone na podstawie systematycznego monitoringu wybranych zagadnień, przy

czym powinien on być prowadzony w sposób jednakowy na całym obszarze, niezależnie od kompetencji poszczególnych samorządów województw. Przykładem takiego obszaru jest strefa nadmorska, która zgodnie z wieloletnią praktyką stosowaną w wielu krajach wymaga specyficznych form zarządzania. W celu opracowania planów zintegrowanego zarządzania obszarami przybrzeżnymi niezbędne jest gromadzenie informacji na wielu poziomach (krajowym, regionalnym, lokalnym) i w różnych zakresach merytorycznych. Zakres szczegółowy tych informacji musi być dostosowany do typów konkretnych sytuacji problemowych występujących na tych obszarach.

Ocena skuteczności planu

Zgodnie z wymogami art. 45 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* **plan zagospodarowania przestrzennego województwa podlega okresowej ocenie**. Zarząd województwa, co najmniej raz w czasie kadencji sejmiku, dokonuje przeglądu zmian w zagospodarowaniu przestrzennym:

- opracowuje **raport o jego stanie** w zakresie zgodnym z ustaleniami planu województwa;
- sporządza **ocenę realizacji inwestycji**, które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa, zgodnie z ich właściwością), podlegającą zaopiniowaniu przez wojewódzką komisję urbanistyczno-architektoniczną.

Wyniki tego przeglądu oraz raport jest przedstawiany sejmikowi województwa.

Systematycznie przygotowywany i publikowany raport stanowi podstawę do analizy efektów podejmowanych działań, w tym samego planu i jego skuteczności. Staje się w związku z tym podstawą jego weryfikacji.

Zagadnienie oceny skuteczności działań jest niezmiernie istotnym elementem całej struktury działań w gospodarce przestrzennej. Dotychczasowy brak ocen opartych na analizie odpowiednio uzyskanych i usystematyzowanych informacji (ich ciągów w przypadku procesów) skutkował podejmowaniem interwencji zbyt późno w stosunku do zaistniałej sytuacji – częściej na zasadzie spóźnionego leczenia skutków, niż prognozowania zmian i podejmowania działań przed wystąpieniem zjawisk negatywnych, zarówno w środowisku przyrodniczym

i kulturowym, procesach społecznych, efektywności ekonomicznej, jak i w zagospodarowaniu przestrzennym.

System Informacji Przestrzennej instrumentem prawidłowej gospodarki przestrzennej w województwie

Monitoring jest jednym z podstawowych instrumentów funkcjonowania systemu planowania i wdrażania zmian strukturalnych, w tym przestrzennych w województwie. Rolą monitoringu zmian dokonujących się w ciągłym procesie przekształceń przestrzeni województwa jest **tworzenie podstaw informacyjnych dla permanentnego diagnozowania procesów przekształceń.**

Musi on stanowić system obejmujący, zgodnie z zasadą ciągłości, elementy: monitorowania rzeczywistości, diagnozowania procesów przekształceń, prognozowania – programowania – projektowania przyszłości, podejmowania decyzji, oceny zmian i skuteczności podejmowanych działań. Monitoring przestrzenny to system nie tylko gromadzący informacje, ale także je przetwarzający, emitujący sygnały – ostrzeżenia, a nawet programujący hipotetyczny rozwój sytuacji w przypadku braku interwencji planistycznej czy decyzyjnej.

Zgodnie z systemem organizacyjnym struktur zarządzania państwa, w tym gospodarki przestrzennej, uznaje się, że podstawowymi ogniwami monitoringu musi być poziom krajowy, uwzględniający problemy całego kraju i relacje ponadgraniczne, poziom regionów administracyjnych (województw) oraz poziom lokalny (powiatowy i przede wszystkim gminny).

Poziom wojewódzki wiąże się z tworzeniem i realizacją polityki rozwoju i przestrzennego zagospodarowania województwa – jest więc poziomem użytecznym głównie dla wojewódzkich struktur zarządzania. Poziom ten nie może działać samodzielnie, wymaga wzajemnego przepływu informacji między nim a poziomem krajowym i poziomem miejscowym.

Poziom krajowy związany z tworzeniem i realizacją koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju jest użyteczny głównie dla centralnych organów administracji rządowej, ale stanowi także bazę dla analiz regionalnych wykraczających poza zasięg przestrzenny województwa oraz porównań międzyregionalnych.

Poziom miejscowy wiązany ze strukturą samorządu lokalnego i użytecznością monitoringu dla władz gminnych, operujący przestrze-

nią konkretną odnoszącą się do poszczególnych użytkowników przestrzeni, dysponuje wieloma niezbędnymi informacjami dla realizacji polityki przestrzennego zagospodarowania województwa.

Zróżnicowanie to jest istotne ze względu na różne typy polityk przestrzennych, prowadzonych przez państwo i przez układ samorządowy. Polityki te nie zawsze muszą być zbieżne, dlatego monitoring może stanowić płaszczyznę informacyjną, na podstawie której może następować optymalizacja, racjonalizacja i koordynacja działań przestrzennych.

System Informacji Przestrzennej w województwie powinien być narzędziem monitoringu, który funkcjonuje jako odwzorowany kartograficznie zbiór informacji odniesiony do:

- problemowej struktury przestrzennego zagospodarowania,
- zróżnicowania przestrzennego zagospodarowania województwa – struktur przestrzennych występujących w województwie.

Zakres treściowy i rodzaje informacji gromadzonych w Systemie Informacji Przestrzennej muszą wynikać z:

- potrzeb analiz i studiów, koncepcji i projektów prowadzonych nad rozwojem i zagospodarowaniem przestrzennym województwa (patrz załącznik 3 na kolorowej wkładce);
- wymagań uwarunkowań, diagnoz, prognoz i ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa (w tym wymogów opracowania ekofizjograficznego i prognozy oddziaływania jego ustaleń na środowisko);
- potrzeb i wymogów opracowania projektów realizacyjnych planu (konkretyzujących technicznie, organizacyjnie i przestrzennie ogólne zapisy i rozwiązania planu w nawiązaniu do programów rozwoju, które określają środki finansowe i czas realizacji);
- warunków skonkretyzowanego umieszczenia tych zadań w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- potrzeb prowadzenia negocjacji z gminami w sprawie wprowadzenia zadań ponadlokalnych do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obejmujących m.in. operowanie konkretnymi działkami i kosztami związanymi ze zmianą zabudowy i zagospodarowania terenu);
- potrzeb dokonywania ocen (raport o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa, ocena stanu realizacji inwestycji ponadlokalnych) zmian i skuteczności działań.

System monitoringu przestrzennego województwa musi obejmować podstawowe sfery rozwoju stosownie do ich struktury przedmio-

towej i zróżnicowania przestrzennego (*Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego 2002*):

- **środowiskową** – w ujęciu środowiska przyrodniczego, kulturowego i krajobrazu (zasoby, walory i potencjał zasadniczych elementów warunkujących, tj. ograniczających i stymulujących rozwój parametrów ilościowych i cech jakościowych, wartości i przydatności dla poszczególnych sfer życia społeczno-gospodarczego, zagrożeń i antropizacji, wymogów zachowania i kontynuacji) oraz struktur przestrzennych tego środowiska;
- **społeczną** – obejmującą zagadnienia ilościowe i jakościowe **ludności** stałej i jej przepływów (zasoby, walory jakościowe, ze zwróceniem szczególnej uwagi na zagadnienia stanu zdrowotnego, poziomu edukacji i przystosowania zawodowego), zagadnienia **infrastruktury społecznej** (warunków mieszkaniowych oraz poszczególnych rodzajów obiektów i instytucji edukacji, opieki zdrowotnej, rozwoju kulturalnego, sportu i rozrywki, rozwoju intelektualnego) i kształtowania się **systemu osadniczego** (skupisk osadniczych, ich wielkości i funkcji, skali i rodzajów powiązań zwłaszcza o charakterze metropolitalnym i subregionalnym);
- **gospodarczą** – zawierającą rodzaje i sposoby użytkowania, skalę aktywności gospodarczej w poszczególnych dziedzinach pierwotnych, wtórnych i tercjalnych z uwzględnieniem dziedzin tradycyjnej gospodarki oraz nowej (zgodnie z kierunkami określonymi w strategii rozwoju województwa np. gospodarka oparta na wiedzy), instytucje wspierania biznesu, zróżnicowanie przestrzenne struktury (ośrodki i skupiska);
- **techniczno-technologiczną zagospodarowania** (stanu wyposażenia technicznego w obiekty i sieci poszczególnych rodzajów transportu oraz infrastruktury technicznej obsługującej ludność i gospodarkę w zakresie gospodarki wodą, energią, odpadami i informacją, a także technologii, mechanizmów funkcjonowania i stopnia zaspokojenia potrzeb) i zróżnicowanie przestrzenne struktur tego zagospodarowania (systemy zintegrowane i samodzielne);
- **zarządzania przestrzenią** – zawierające zagadnienia stanu ochrony wartości przestrzeni, a także struktury zarządzania i instrumenty kształtowania przestrzeni.

System monitoringu przestrzennego musi wykorzystywać i transponować na ujęcia przestrzenne informacje:

⁴ Zgodnie z rozdz. 2 *Ustawy Prawo ochrony środowiska*, op. cit.

- gromadzone w państwowym monitoringu środowiska⁴;
- zbierane i przetwarzane w strukturach Głównego Urzędu Statystycznego

oraz uzupełniać je o specyficzne informacje dotyczące zagospodarowania przestrzennego i struktury funkcjonowania i zarządzania przestrzenią, które nie znajdują odpowiedniego miejsca w tych systemach (*Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego...* 2002).

Niezbędne jest dostosowanie Systemu Informacji Przestrzennej opartego na podziale na jednostki terytorialne do „NTS”, który musi uwzględniać podstawowe zróżnicowanie struktury przestrzennej (obiektów, zjawisk i ich powiązań), a także wyodrębnionych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa obszarów problemowych, w tym metropolitalnych oraz obszarów wsparcia.

Ze względu na różnokierunkowość wykorzystywania informacji gromadzonych w Systemie Informacji Przestrzennych Województwa muszą one być gromadzone w sposób umożliwiający łatwe ich transponowanie do różnych opracowań kartograficznych posługujących się odpowiednimi skalami:

- ogólnego zapisu planu zagospodarowania przestrzennego województwa w skali 1:200.000;
- poszukiwania optymalnych rozwiązań technicznych poszczególnych projektów inwestycji ponadlokalnych np. drogowych wykonywanych w różnych skalach zgodnie z przedmiotem i wielkością zamierzenia, przy czym poszukiwanie musi nawiązywać do systemu gospodarki nieruchomościami – ewidencji gruntów i budynków, w przyszłości do systemu katastralnego;
- wprowadzenia zapisów do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dla którego według obecnych wymogów podstawowa jest skala 1:1000 (wyjątkowo 1:2000 lub 1:500).

Literatura

- Gospodarka przestrzenna gmin*. Poradnik, t. III, IGPIK Kraków, Llewelyn-Davies London, Fundusz Współpracy, Brytyjski Fundusz Know-How, Kraków 1998.
- Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*. Zał. do obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z 26 lipca 2001 r. o ogłoszeniu Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (MP Nr 26. Poz. 432).
- Opracowanie ekofizjograficzne do planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego*. Praca zbior. pod. red. J. T. Czochańskiego, Pomorskie

- Studia Regionalne, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2001.
- Pankau F., 2002, *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa, jakie oczekiwania ?* Przestrzeń. Magazyn Planowania Przestrzennego Nr 15-1/2002, Włocławskie Towarzystwo Naukowe, Włocławek, s. 29-30.
- Parteka T., 2001, *Monitoring przestrzenny jako systemowy instrument gospodarki przestrzennej*, [w:] *Instrumentalizacja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*. Biuletyn KPZK PAN z. 195, T. Markowski (red.), Warszawa.
- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego*. Praca zbior. pod red. F. Pankau, Pomorskie Studia Regionalne, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2002.
- Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego*. Praca zbior. pod red. F. Pankau. Pomorskie Studia Regionalne, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2002.