

Stan i możliwości wykorzystania nowych technologii w planowaniu przestrzennym na terenie gmin województwa łódzkiego

Marcin Feltynowski | Uniwersytet Łódzki

Wstęp

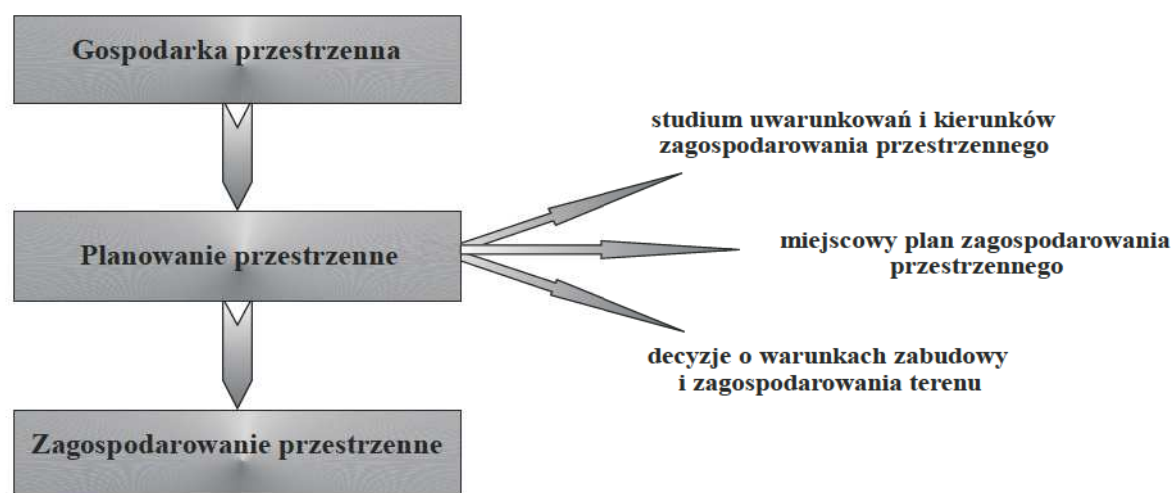
Informacja stanowi w obecnym czasie towar najwyższej istotności. Może ona być rozpowszechniana za pośrednictwem źródeł elektronicznych. W transformującej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej kraju, zainteresowanie informacją przestrzenną jest coraz większe. Pozyskiwaniem zbioru informacji o przestrzeni nie są już zainteresowane tylko osoby związane zawodowo z planowaniem przestrzennym, lecz również instytucje, organizacje i społeczność lokalna, którzy funkcjonują lub mają zamiar rozpocząć swoją działalność w przestrzeni gminy. Przepływ informacji pozwala na sprawniejsze działanie jednostek terytorialnych. Dostęp do informacji o przestrzeni może mieć dwójaki charakter. Dotyczyć może informacji w sensie marketingowym, pozwalającej promować gminę wśród potencjalnych inwestorów. Drugą cechą informacji jest jej dostępność dla aktorów lokalnych, którzy funkcjonują w przestrzeni i powinni mieć o niej, jak najszerszą wiedzę. Pozwala to również na aktywne uczestnictwo w procesach planowania przestrzennego w gminie, związane ze sporządzaniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

1. Planowanie przestrzenne w gminie

Transformacja systemowa, zapoczątkowana na przełomie lat 1989–1990, doprowadziła do przekazania uprawnień decyzyjnych w zakresie gospodarowania przestrzenią na szczebel samorządu gminnego, a rola państwa ograniczona została do tworzenia ogólnych warunków i przesłanek polityki zagospodarowania przestrzeni. Upodmiotowiona i autonomiczna gmina stała się bezpo-

średnim decydem zagospodarowania i użytkowania jej terenu. Zniesiona została hierarchiczność planów zagospodarowania przestrzennego (krajowe — wojewódzkie — gminne), tym samym w procesie planowania przestrzennego zaczynają funkcjonować równorzędni partnerzy: państwo, gmina i obywatel, a planowanie staje się przede wszystkim ciągiem negocjacji i konsultacji i nie jest już wyłącznie dyrektywnym, „odgórnym” gospodarowaniem przestrzenią.¹ Planowanie przestrzenne na szczeblu gminnym zostało oparte o postulowany w teorii dualizm procedur planistycznych, co w praktyce polega na określeniu polityki przestrzennej gminy oraz opracowaniu struktury zabudowy i użytkowania terenów². Nawiązanie do takiego sposobu funkcjonowania planowania przestrzennego, na podstawowym szczeblu planowania, znajduje odzwierciedlenie w dokumentach planistycznych, opracowywanych na szczeblu gminy. Samorząd gminy odpowiedzialny jest za sporządzenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Należy zdać sobie sprawę, że planowanie przestrzenne jako podstawowy instrument gospodarki przestrzennej wpływa na kształt zagospodarowania przestrzennego. Usystematyzowanie tych trzech definicji prowadzi do wniosku, że planowanie przestrzenne jest podstawą kształtowania przestrzeni miast i gmin. Zgodnie z tą zasadą instrumenty planowania przestrzennego na poziomie gminy stają się wyznacznikiem kształtowania zagospodarowania przestrzennego w gminie.



Rys. 1. Istota powiązań pojęciowych

Źródło: Opracowanie własne.

Funkcjonujący system planowania przestrzennego przewiduje obowiązek sporządzenia przez samorząd gminy studium uwarunkowań, które jest dokumentem określającym politykę przestrzenną gminy. Opracowanie to ma rów-

¹Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne — zarys systemu*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis Warszawa 2002, s. 27.

²J. Howe, C. Langdon, *Towards a Reflexive Planning Theory*, [w:] *Planning Theory*, Vol. 1 (3), 2002, s. 209–225.

niez na celu powiązanie planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym. Wynika to z uwzględnienia w studium postanowień, zawartych m.in. w strategii rozwoju gminy oraz innych programach opracowanych w gminie. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest obligatoryjnie opracowywanym dokumentem, który jest jedynie aktem kierownictwa wewnętrznego w gminie i obowiązuje:³

- organ wykonawczy gminy w trakcie sporządzania projektów planów miejscowych oraz działa jako zbiór wytycznych dla całokształtu działalności, mających konsekwencje dla przestrzeni gminnej,
- radę gminy w trakcie uchwalania planów miejscowych oraz podczas realizacji założeń polityki przestrzennej.

Zapisy ustawy z roku 2003 podtrzymują, wprowadzoną zapisami ustawy z 1994 roku⁴, fakultatywność planów miejscowych⁵, a obowiązek ich sporządzenia wynika tylko w przypadku przepisów odrębnych, których ustawa nie wskazuje wprost. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego traktowany jest w kategoriach prawa miejscowego i wiąże swymi ustaleniami zarówno organy gminy, instytucje publiczne, jak i obywateli.

Uzupełnieniem obowiązującego systemu planowania przestrzennego w gminie są decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, które wydawane są w przypadku braku planu miejscowego na danym terenie. Dokumenty te przyjmują postać decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy. Decyzja o warunkach zabudowy określa sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla inwestycji innych niż inwestycje celu publicznego.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stawia wymóg okresowej analizy zmian zagospodarowania przestrzennego⁶. Przepisy prawa nakładają przeprowadzenie analiz, co najmniej raz w trakcie trwania kadencji rady gminy. Za opracowanie dokumentów odpowiedzialny jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Prowadzone analizy mają również na celu ocenę postępu prac nad nowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Organ wykonawczy gminy powinien również sporządzić wieloletni program sporządzania planów miejscowych, który powinien być zgodny z zapisanymi w studium, potrzebami opracowania planów w gminie. Wyniki analiz przeprowadzonych przez wójtów, burmistrzów albo prezydentów miast przekazywane są radzie gminy, która na ich podstawie podejmuje uchwałę o aktualności studium i planów miejscowych.

³Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 86.

⁴Ustawa z 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 1994, nr 89, poz. 415 z późn. zm.

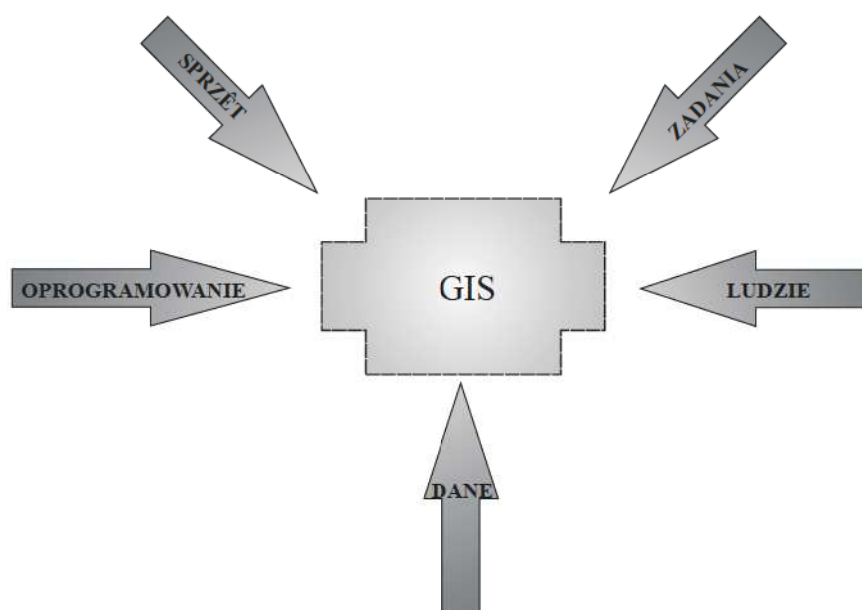
⁵Z. Niewiadomski, *Nowe prawo o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2003, s. 29.

⁶Artykuł 32 Ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2003, nr 80, poz. 717 z późn. zm.

2. System Informacji o Terenie jako narzędzie monitoringu

Procedury związane z opracowywaniem dokumentów planistycznych, jak i powstające w procesie sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego bazy danych, powinny być opracowywane w postaci cyfrowej. Pozwala to bowiem na powiązanie informacji tekstowej i wizualizacji w postaci map cyfrowych oraz ułatwia wykorzystywanie tych dokumentów w procesach planistycznych zachodzących na terenie gminy.

Narzędziem ułatwiającym zarządzanie przestrzenią za pomocą technik cyfrowych jest System Informacji Przestrzennej — GIS (*Geographical Information System*)⁷, który określany jest jako zorganizowany system, składający się z komputera, oprogramowania, danych geograficznych i obsługi, zaprojektowany w celu efektywnego przechowywania, uaktualniania, przetwarzania, analizowania i wyświetlania wszystkich form informacji mających odniesienie geograficzne⁸. Najbardziej efektywnym narzędziem na poziomie gminy jest System Informacji o Terenie — SIT (*Land Information System* — LIS).



Rys. 2. Koncepcja GIS

Źródło: Opracowanie własne.

Wykorzystanie Systemów Informacji o Terenie pozwala na szeroki zakres analiz i symulacji, które wynikają z charakterystyki systemu, ponieważ pozwala on na integrację zarządzania, wizualizacji i publikacji danych, w sposób bardziej przyswajalny dla potencjalnego odbiorcy. Funkcjami mającymi znaczenie dla wykorzystania technologii SIT w planowaniu przestrzennym na poziomie gminy są przede wszystkim:

⁷Polskim odpowiednikiem terminu jest SIP — System Informacji Przestrzennej, używany zamiennie z dosłownym tłumaczeniem terminu angielskiego — System Informacji Geograficznej.

⁸J. Urbański, *Zrozumieć GIS. Analiza informacji przestrzennej*, PWN, Warszawa 1997, s. 15–24.

- polepszenie dostępności informacji — w jednostce terytorialnej, również w sensie marketingowym,
- możliwość prowadzenia analiz przestrzennych i monitoringu procesów zachodzących w gminie,
- ułatwienie partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym, co w konsekwencji pozwala rozpowszechnić i wykorzystywać plany miejscowe i studia w szerszym gronie społeczności lokalnej i inwestorów,
- budowanie baz danych pozwalające tworzyć zasób wiedzy o gminie oraz umożliwiające rozszerzanie wykorzystania nowego narzędzia pracy — SIT.

Dla obszarów miast i gmin, w których odbywa się proces planowania, stosuje się System Informacji o Terenie (SIT), charakteryzujący się większą dokładnością danych prezentowanych najczęściej w przedziałach skali od 1:5000 do 1:500, które dopuszczone są dla opracowań planistycznych na poziomie gminy. System SIT umożliwia integrowanie informacji pochodzących z różnych źródeł, co pozwala na tworzenie zintegrowanych baz danych. Punktem wyjścia przy próbie prowadzenia monitoringu na obszarze gmin jest zgromadzenie danych wyjściowych, które ulegać będą okresowej aktualizacji i analizie.

Dobrym przykładem zastosowania techniki SIT jest wykorzystanie jej w procesie opracowywania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jedną z bardziej wymownych zalet SIT-u jest wykorzystanie go podczas konsultacji społecznych, które określane jest często jako PPGIS (*public participation in the use of GIS*). Podejście to pozwala na wielowątkowe podejście do problemu podczas dyskusji społecznej na temat projektów dokumentów planistycznych.⁹

3. Gminy a System Informacji o Terenie na przykładzie województwa łódzkiego

Połączenie Systemu Informacji Przestrzennej i planowania przestrzennego na obszarze gminy daje duże możliwości rozwojowe, marketingowe oraz informacyjne, których konsekwencją może stać się dynamiczniejszy rozwój społeczno-gospodarczy gminy. Należy zastanowić się jakie przełożenie ma teoria związana z prezentowanymi zagadnieniami na zastosowanie SIT-u w planowaniu przestrzennym w podstawowych jednostkach samorządu terytorialnego.

Przeprowadzone wśród gmin województwa łódzkiego badania dotyczące znajomości i wykorzystania Systemów Informacji Przestrzennej wskazują, że nowe technologie nie są implementowane w wydziałach zajmujących się planowaniem przestrzennym w gminach. Do badań zakwalifikowano wszystkie gminy znajdujące się w granicach administracyjnych województwa łódzkiego — co stanowi 177 jednostek. Udało się uzyskać odpowiedzi od grupy 107 gmin, który to zbiór podlegał analizie pod względem wykorzystania SIT w gminie.

⁹P. A. Longley, M. F. Goodchild, D. J. Maguire, D. W. Rhind, *GIS. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2006, s. 466–468.

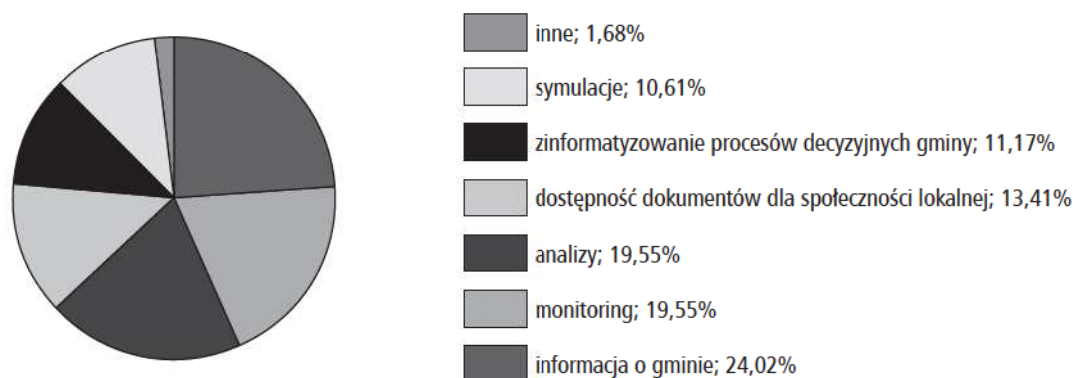
Tab. 1. Odpowiedzi udzielone przez gminy województwa łódzkiego w ramach przeprowadzonych badań

	a	b	a/b	c	c/b
Gminy wg typu	Liczba gmin woj. łódzkiego według typu*	Liczba gmin, które udzieliły odpowiedzi	Udział procentowy uzyskanych odpowiedzi	Liczba gmin, które udzieliły odpowiedzi na temat GIS	Procent gmin, które udzieliły odpowiedzi na temat GIS
miejska	18	14	77,78%	8	57,14%
miejsko-wiejska	24	17	70,83%	8	47,06%
wiejska	135	76	56,30%	36	47,37%
razem	177	107	60,45%	52	48,60%

* Od roku 2006 gmina Rzgów została gminą miejsko-wiejską tym samym liczba gmin tego typu wynosi 25, a gmin wiejskich 134.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Gminy, które udzieliły odpowiedzi w toku badań stanowiły 60,45% wszystkich gmin województwa łódzkiego. Jednak wśród 107 gmin, które wzięły udział w badaniu tylko 52 (co stanowi 48,6% gmin, które nadesłały odpowiedzi) jednostki udzieliły odpowiedzi na pytanie związane ze znajomością możliwości Systemów Informacji Przestrzennej.



Rys. 3. Technologia GIS i możliwości jej wykorzystania w gminach

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Pomimo, że 52 gminy wykazywały zainteresowanie i wiedzę na temat możliwości zastosowania SIT w planowaniu przestrzennym na poziomie gminy (rys. 3), żadna z badanych jednostek nie mogła pochwalić się już wdrożonym Systemem Informacji o Terenie na obszarze gminy. Co gorsze żadna jednostka nie planowała uczynić tego w najbliższym czasie (do roku 2008).

Takie podejście władz gmin do wprowadzania nowych technik w planowaniu przestrzennym prowadzi do obniżenia standardów informacji o przestrzeni gminnej. Pamiętać należy również, że z upływem czasu posiadanie elektronicznych opracowań dotyczących planowania przestrzennego, stanie się niezbędne z powodu podwyższających się standardów odnoszących się do planowania przestrzennego i rozwoju regionalnego stosowanych przez Unię Europejską.

Podsumowanie

Wykorzystanie SIT jako narzędzia wspomagającego planowanie przestrzenne w gminie powinno być coraz powszechniejsze, a wiedza na temat możliwości jego wykorzystania przez planistów i urzędników w gminie powinna przechodzić od teorii do praktyki. Podejście takie powinno zostać również wymuszone przez zmieniające się prawo, które mogłoby wskazywać preferencje do wykorzystywania nowych technik w planowaniu przestrzennym. Oprócz sfery planowania przestrzennego, baza danych (informacji) przestrzennych wykorzystana może być również w innych działach administracji samorządowej (podatki od nieruchomości, przedsiębiorstwa komunalne). Kompleksowe podejście władz gminy do możliwości wykorzystania Systemów Informacji o Terenie pozwoli więc na zainformatyzowanie wielu procesów decyzyjnych i administracyjnych. Posiadanie aktualnej bazy danych w zakresie planowania przestrzennego pozwoli na całościowe postrzeganie procesu planistycznego w gminie. Wprowadzenie cyfrowych baz danych o gminach, powinno stać się w najbliższym czasie standardem w procesie gospodarowania przestrzenią, niezależnie od wielkości gminy, której będzie ono dotyczyć.