

W kierunku zintegrowanego planowania przestrzennego rozwoju regionu



prof. dr hab. inż. arch.
ZBIGNIEW J. KAMIŃSKI
Politechnika Śląska
Wydział Architektury
ORCID: 0000-0002-5400-8863

Artykuł jest przeglądem zmian w podejściu do planowania rozwoju zagospodarowania przestrzennego w województwie śląskim. W kontekście obowiązujących regulacji prawnych autor zwraca uwagę na dążenia do kształtowania, a także prowadzenia w województwie zintegrowanej polityki rozwoju. Przedstawia przesłanki i uwarunkowania związane z przygotowaniem zmian w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego 2020+.

Przestrzenne zmiany

Widoczne w naszych miastach nieustanne zmiany w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu są powodowane zarówno przez siły globalne, jak i uwarunkowania lokalne oraz historyczne. Dla miast, a także regionów oznaczają one rozwój, niekiedy stagnację, ale bywa, że upadek. Wszystko za sprawą współzależności charakteryzujących przestrzenne wymiary relacji społeczeństwo–gospodarka–środowisko, a także złożoności występujących interakcji. Rozwój gospodarczy i społeczny są ze sobą silnie powiązane. Przestrzenne koncentracje osiedli ludzkich, lokalizacji przemysłowych czy komercyjnych występują przede wszystkim w pomyślnie rozwijających się gospodarczo obszarach. Rozwój gospodarczy, ludnościowy są ściśle związane z infrastrukturą lokalną oraz regionalną, a także usługami publicznymi i prywatnymi. Infrastruktura jest dostarczana tam, gdzie występuje szczególnie na nią zapotrzebowanie, czy to ze strony ludności czy też biznesu. Wiąże się to z przeznaczaniem terenów pod nowe osiedla, zabudowę czy drogi, co wpływa na zmniejszenie powierzchni terenów niezabudowanych, przestrzeni otwartych, oddziałuje na krajobraz i środowisko przyrodnicze. Tak więc przestrzenne zmiany w społeczeństwie, gospodarce, infrastrukturze są wzajemnie powiązane: ludność (demografia), miejsca pracy, infrastruktura, a także interakcje między nimi wpływają na strukturę użytkowania terenu oraz strukturę przestrzenną obszaru [2].

Planowanie zrównoważonego rozwoju miast i regionów

Od państwa wymagana jest kontrola przestrzennych zmian i taka interwencja w społecznej gospodarce rynkowej, która będzie miała efekty równoważące w kategoriach

przestrzeni, a także lepsze od powstających samoistnie. W zestawie instrumentów stosowanych przez publiczne władze jest planowanie przestrzenne: „publiczna polityka i działania mające wpływać na rozmieszczenie aktywności w przestrzeni i powiązań między nimi” [3]. Zadaniem planowania przestrzennego jest rozwijać, organizować oraz chronić całe terytorium państwa. Zadanie to jest realizowane poprzez system planowania przestrzennego regulowany przepisami prawa [4]. Naczelną zasadą w planowaniu przestrzennym jest wdrażanie zrównoważonego przestrzennego rozwoju. Najogólniej mówiąc, chodzi o to, aby różne zapotrzebowania na teren były wzajemnie harmonizowane, a konflikty rozwiązywane.

Współczesne planowanie przestrzenne powstało na początku XX wieku w najbardziej gospodarczo rozwiniętych krajach świata jako narzędzie rozwiązywania problemów rozwoju. Podstawowym celem było pogodzenie ekonomicznego dynamizmu przemysłowego miasta z jego innymi rolami jako organizmu społecznego, kulturalnego, politycznego [5]. Ponieważ pierwsi „planiści” wywodzili się z szeregu „dyscyplin projektowych” takich jak architektura, projektowanie krajobrazu czy też budownictwo, podejście do planowania, które przyszło z nimi, było ideą „projektowania idealnych przyszłych stanów przestrzeni”. Takie podejście osiągnęło szczyt popularności w latach 60. XX wieku i było próbą rozwiązywania problemów rozwoju miejskiego i regionalnego technicznymi metodami modelowania. Z czasem, częściej niż w sferze sztuki lub techniki, planowanie przestrzenne zaczęło lokować w sferze polityki, a tendencja do jego szerszego niż dotychczas rozumienia obejmowała – w zasadzie lub podejściu – cele społeczne, ekonomiczne, środowiskowe [6]. U podstaw dążeń do osiągnięcia ce-

łów polityki przestrzennej legła ustrojowa zasada zrównoważonego rozwoju. Zrównoważony przestrzenny rozwój to „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń” [7]. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju dokonywane jest środkami szeroko zakrojonych planów, projektów, działań oraz w drodze harmonizowania planów, a także przedsięwzięć. Odbywa się to – przynajmniej w teorii lub założeniu – z uwzględnieniem różnych grup interesów, wyważania interesu publicznego i rozwiązywania konfliktów. W ten sposób proces planowania koncentruje się wokół zbiorowego działania związanego z tworzeniem przestrzennej strategii zrównoważonego rozwoju miejskiego oraz regionalnego.

Reforma systemu planowania przestrzennego

Na początku XXI wieku zintegrowane planowanie zrównoważonego rozwoju miast i regionów stało się tematem podejmowanym w Polsce przez wielu autorów. Punktem wyjścia w dyskusji często była krytyka szkodliwej, chaotycznej urbanizacji dokonującej się w oparciu o dokumenty planistyczne. Zwracano uwagę na konieczność reformy prawa planowania oraz zagospodarowania przestrzennego [8]. Pośród też do reformy systemu planowania przestrzennego na pierwszym miejscu stawiany był postulat integracji planowania: „planowanie przestrzenne powinno być ściśle (i formalnie) zintegrowane z planowaniem społecz-

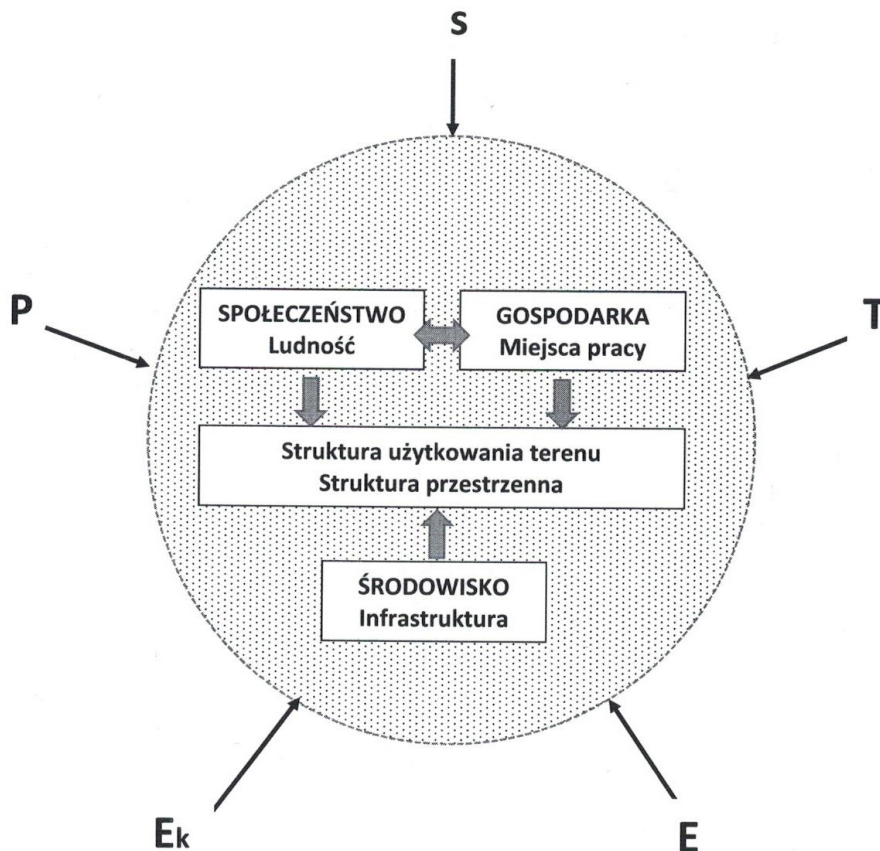


no-gospodarczym”, zaś „plany zagospodarowania przestrzennego: kraju, województw, gmin i wybranych obszarów powinny tworzyć system łączący ich podmiotowość z zasadą subsydiarności”, ponadto „duże miasta powinny obligatoryjnie posiadać całościowe, kierunkowe miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego” [9].

Aktualnie w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii (MRPiT) – Departament Planowania Przestrzennego – kontynuowane są prace nad reformą systemu planowania przestrzennego. Prezentowane są założenia w zakresie regulacji dotyczących planu ogólnego i jego roli w całym systemie [10]. Pośród wielu pytań stawianych przez MRPiT ekspertom oraz praktykom jako szczególnie cenną wskazuje się odpowiedź na pytanie o „zakres powiązania planowania przestrzennego z systemem strategicznego planowania społeczno-gospodarczego: jak powinna zostać opisana relacja pomiędzy strategią rozwoju gminy a planem ogólnym?”. Trzeba tutaj też przypomnieć, że zmiany już objęły proces planowania na szczeblu regionalnym i krajowym. Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw [11] wskazała, że plan zagospodarowania przestrzennego województwa ma być częścią strategii rozwoju województwa, a to oznacza rezygnację z planów zagospodarowania przestrzennego województw po 2025 roku. Ponadto straciła moc koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 – dokument strategiczny podstawowy dla planowania oraz zagospodarowania przestrzennego i jeden z najważniejszych dla rozwoju Polski. Zatem zmiany zachodzące w systemie planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym, regionalnym, a także krajowym niewątpliwie już teraz wymuszają głębszą refleksję nad treścią i procesem aktualnie opracowywanych lub aktualizowanych dokumentów planistycznych lokalnych, a przede wszystkim wojewódzkich.

Zintegrowane planowanie rozwoju regionalnego na przykładzie województwa śląskiego

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa, należy do zadań samorządu województwa. Sejmik Województwa Śląskiego uchwałą z dnia 4 lutego 2019 roku przystąpił do zmiany obowiązującego od 2016 roku planu zagospodarowania przestrzennego województwa śląskiego („Plan 2020+”)¹. Powodów było co najmniej kilka: konieczność uwzględnienia zapisów Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, w tym nowego podejścia do planowania polityki rozwoju, a także konieczność dostosowania do ustaleń aktualizowanej strategii rozwoju województwa



Rys. 1. Czynniki oddziaływania na strukturę użytkowania terenu i strukturę przestrzenną: społeczne (S), technologiczne (T), ekonomiczne (E), ekologiczne (Ek), polityczne (P). Opracowanie autora

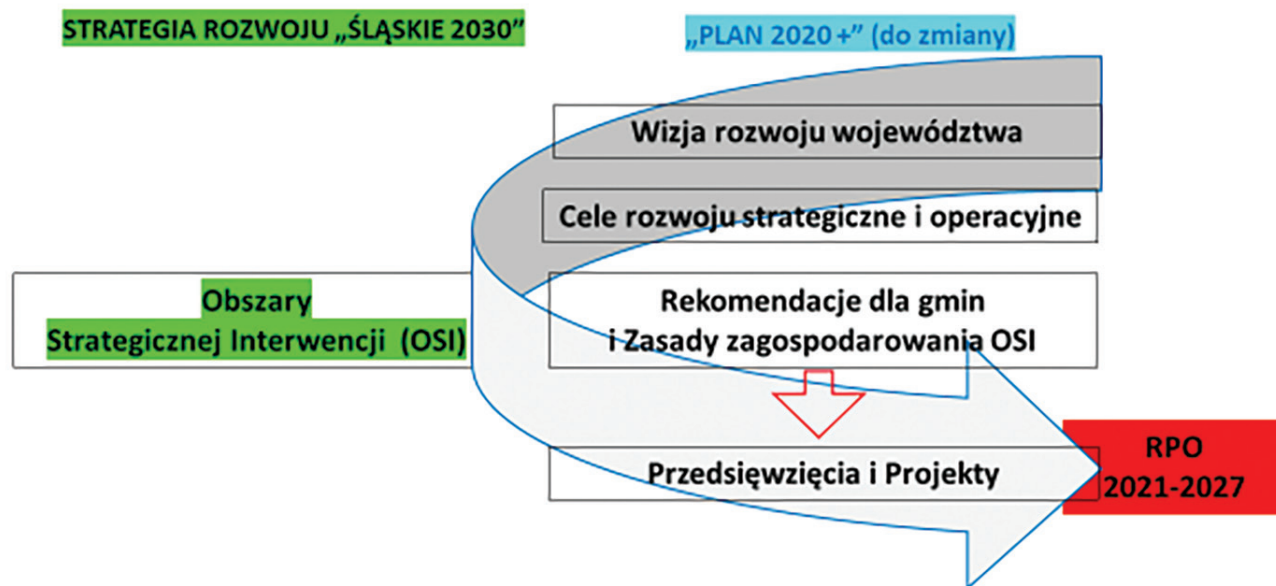
(„Śląskie 2020+”). Kiedy 19 października 2020 roku została przyjęta Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2030” – Zielone Śląskie, a ponadto faktem stało się wejście w życie ustawy zmieniającej dotychczasowe zasady prowadzenia polityki rozwoju, koniecznością było też ponowne przemyślenie zakresu podjętych prac nad zmianą planu zagospodarowania przestrzennego województwa śląskiego.

Przyjęto, by uważać, że prace nad nowym planem („Plan 2030”) w dostosowaniu do strategii rozwoju województwa po jej aktualizacji („Śląskie 2030”), co jest ustawowym wymaganiem, nie powinny ograniczać się do poprawek aktualizujących obecnie obowiązujący plan zagospodarowania przestrzennego województwa śląskiego („Plan 2020+”), lecz powinny wносить wkład do dyskusji nad dokumentem planistycznym nowego rodzaju, jakim po roku 2025 powinna być zintegrowana strategia rozwoju województwa śląskiego, umownie nazwana „Śląskie 2030+” (stąd ten znak +). W związku z tym postawiono pytanie: co planowanie przestrzenne w województwie śląskim powinno jeszcze teraz pilnie zrobić, żeby strategia rozwoju województwa śląskiego „Śląskie 2030” (która niedawno została uchwalona przez Sejmik Województwa Śląskiego) mogła być skuteczniejszym, efektywniejszym narzędziem kształtowania i pro-

wadzenia polityki rozwoju? [14]. Było to pytanie o „dodatki” przestrzenne, które plan może wnieść do strategii, czyniąc ten dokument pod jakimś względem lepszym. Poprzez zestawienie oraz porównanie obu dokumentów skierowano uwagę na „mechanizm wdrożeniowy” zintegrowanej strategii rozwoju województwa, którego kluczowym elementem są tak zwane Obszary Strategicznej Interwencji (OSI), które zostały zidentyfikowane w strategii „Śląskie 2030”. Przyjęto zatem uważać, że to „coś”, co planowanie przestrzenne w województwie śląskim powinno teraz jeszcze pilnie zrobić, to zawarcie w nowym planie zagospodarowania przestrzennego województwa „rekomendacji dla gmin i zasad zagospodarowania w OSI”. Towarzyszyło temu przekonanie, że w ten sposób przedsięwzięcia oraz projekty tworzone w ramach Regionalnego Programu operacyjnego na lata 2021–2027 mogą wzmacniać przestrzenny wymiar zintegrowanej strategii rozwoju województwa. W tej sprawie w pierwszej połowie 2021 roku będą kontynuowane konsultacje, a także publiczne dyskusje, a rok później planuje się przyjęcie nowego planu.

¹ Autorowi powierzono funkcję konsultanta ds. zmiany Planu, kierującego pracami projektowymi. Kierował także pracami projektowymi nad planami uchwalonymi w 2004 i 2016 roku.

Mechanizm wdrożeniowy



Rys. 2. Mechanizm wdrożeniowy: OSI ze Strategii rozwoju włączone do ustaleń Planu. Opracowanie autora

Bibliografia:

- [1] Kamiński Z.J., 2010, Planowanie regionalne – pojęcie, zakresy, stan, „Forum Budownictwa Śląskiego”, wydanie specjalne 01, s. 25–26.
- [2] Kamiński Z.J., 2020, Podstawy planowania przestrzennego. Aspekty teoretyczne. Wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice.
- [3] EC, 1997, The EU compendium of spatial planning systems and policies.
- [4] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 Nr 80 poz. 717, z późniejszymi zmianami).
- [5] Ward S. V., 2002, Planning the Twentieth-century city, John Wiley & Sons Ltd., Chichester.
- [6] Glasson J., Marshall T., 2007, Regional planning, Routledge, London & New York.
- [7] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 1396, z późniejszymi zmianami).
- [8] Zachariasz I. (red. nauk.), 2012, Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- [9] Świeltik M., Pięć tez do reformy systemu planowania przestrzennego (z punktu widzenia urbanisty), [w:] Zachariasz I. (red. nauk.), 2012, s. 314–318.
- [10] Pismo Departamentu Planowania Przestrzennego Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie planu ogólnego jako aktu prawa miejscowego obowiązującego w granicach administracyjnych całej gminy (znak DPR-II.0210.4.2020) oraz w sprawie standardów urbanistycznych (znak DPR-II.0210.3.2020).
- [11] Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 1378).
- [12] Plan zagospodarowania przestrzennego województwa śląskiego 2020+, załącznik do uchwały Nr v/26/2/2016 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 29 sierpnia 2016 r., s. 189, www.slaskie.pl [data dostępu: styczeń 2021].
- [13] Strategia rozwoju województwa śląskiego „Śląskie 2030” Zielone Śląskie, Załącznik do Uchwały nr VI/24/1/2020 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 19.10.2020, s. 167, www.slaskie.pl [data dostępu: styczeń 2021].
- [14] Kamiński Z.J., 5 listopada 2020 r., Przesłanki i uwarunkowania prowadzenia prac nad zmianą Planu 2020+. Referat na webinarium pn. Problemy planistyczne w gminach, Śląski Związek Gmin i Powiatów oraz Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach, <https://forumprzestrzeni.slaskie.pl/content/webinarium-o-planowaniu-przestrzennym-w-gminach> [data dostępu: styczeń 2021].

DOI: 10.5604/01.3001.0014.7863

PRAWIDŁOWY SPOSÓB CYTOWANIA
Kamiński Zbigniew J., W kierunku zintegrowanego planowania przestrzennego rozwoju regionu, „Builder” 4 (285). DOI: 10.5604/01.3001.0014.7863

Streszczenie: Na odbywającym się w październiku 2010 roku w Katowicach II Śląskim Forum Budownictwa autor przedstawił stan planowania regionalnego w Polsce. Postulował, żeby stworzyć jeden podstawowy dokument planowania regionalnego. Nazwał go wtedy „przestrzenną strategią rozwoju województwa”. Podkreślał także, że „obecna praktyka, posługująca się dwoma dokumentami, Strategią i Planem, zdaje się tkwić w historycznych zaległościach” [1]. Po dziesięciu latach powraca do tego tematu i dokonuje przeglądu zmian w podejściu do planowania rozwoju zagospodarowania przestrzennego w województwie śląskim. W kontekście obowiązujących regulacji prawnych zwraca uwagę na dążenia do kształtowania, a także prowadzenia w województwie zintegrowanej polityki rozwoju. Przedstawia przesłanki i uwarunkowania związane z przygotowaniem zmian w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego 2020+.

Słowa kluczowe: przestrzenne zmiany, planowanie przestrzenne, planowanie zintegrowane, planowanie rozwoju w województwie śląskim

Abstract: TOWARDS INTEGRATED SPATIAL DEVELOPMENT PLANNING OF THE REGION. At the II Building Forum in Katowice in October 2010, the author presented the state of the regional planning in Poland. He proposed to create one basic regional planning document: „spatial development strategy”. He said: „Present practice of using two documents, The Strategy and The Plan, is outdated” [1]. After ten years, he comes back to this subject and reviews the changes in the land development planning in the Silesian Voivodeship. In the context of the present law regulations, he draws attention to attempts to shape and conduct an integrated development policy in the voivodeship. He presents premises and determinants connected with preparation of the changes in the Spatial Development Plan of the Silesian Voivodeship 2020+.

Keywords: spatial changes, spatial planning, integrated planning, development planning in the Silesian Voivodeship