



1923–2023

**Relacje pomiędzy planowaniem regionalnym
i lokalnym w kontekście systemowego podejścia
do ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu
i ochrony zabytków**

Janusz Korzeń, TUP Jelenia Góra

Wzajemne relacje pomiędzy podstawowymi dokumentami dla planowania przestrzennego i planowania rozwoju

Określone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. ww. relacje określane jako „uwzględnianie ustaleń” obejmują na poziomach regionalnym i lokalnym:

- 1) w planie zagospodarowania przestrzennego województwa – rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym oraz ustalenia strategii rozwoju województwa (wg art.39 ust.3), a także średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz uwarunkowania wynikające z diagnozy, przygotowanej na potrzeby strategii rozwoju województwa (wg art.39 ust.4 i 4a);
- 2) w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – ustalenia strategii rozwoju województwa i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a także strategii rozwoju ponadlokalnego oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem (wg art. 9.ust.2);
- 3) w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – sporządzenie jego części tekstowej i graficznej zgodnie z zapisami studium (wg art. 15 ust.1).

Stosowanie zasady „uwzględniania ustaleń” w praktyce

W praktyce planistycznej stosowanie sformułowanych w bardzo ogólnym ujęciu przepisów odnoszących się do „uwzględniania ustaleń” jest trudne ze względu na brak jakiegokolwiek prawnego doprecyzowania ich formy i zakresu oraz stopnia obligatoryjności i w związku z tym ma to charakter wybitnie uznaniowy. Ta uznaniowość cechuje nie tylko projektantów, ale i służby prawnego nadzoru dla planowania przestrzennego, co nie służy budowaniu pożądanej spójności (integracji) planowania przestrzennego i planowania społeczno-gospodarczego (planowania rozwoju).

Jeśli „ustalenia” nie zostały literalnie wskazane w odpowiednim dokumencie jako obowiązujące (np. w planie zagospodarowania przestrzennego województwa) – to traktuje się je wybiórczo, niektóre niekiedy wręcz pomija, co pogłębia brak wewnętrznej spójności dokumentów planistycznych.

Obowiązujące wymogi dla i ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu i ochrony zabytków w podstawowych dokumentach planistycznych

Dla określenia zasad ochrony ww. zasadniczych komponentów struktur funkcjonalno-przestrzennych w skali regionalnej określa się w szczególności (wg art. 39 ust.3) w planie zagospodarowania przestrzennego województwa system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Z kolei w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności ze (wg art. 10 ust.1 pkt. 3, 4 i 4a);

- 3) stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego;
- 4) stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- 4a) rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym lub określenia przez audyt krajobrazowy granic krajobrazów priorytetowych.

Obowiązujące wymogi...cd.

W studium określa się w szczególności (wg art. 10 ust. 3 i 4)

- 3) obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk;
- 4) obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Wysoki stopień zgodności zakresów ustawowego ujęcia problematyki ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu i ochrony zabytków w planie zagospodarowania przestrzennego województwa ułatwia wypracowanie odpowiednich, zadowalających relacji pomiędzy ww. dokumentami i wzmocnieniu stopnia ich spójności. Przyjmowane ustalenia w omawianym zakresie powinny być wskazywane w planie województwa jako obowiązujące, rekomendowane i informacyjne i w podobny sposób ujmowane w studium.

Propozycje nowych regulacji dla powiązania planowania lokalnego z poziomem regionalnym

W projekcie zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2022 r., stanowiącym obecnie przedmiot nie zakończonych jeszcze prac legislacyjnych, założono wprowadzenie na poziomie lokalnym nowego dokumentu planistycznego, jakim ma być plan ogólny gminy, zastępują obecne studium i określający jedynie (w art. 13a ust.1):

- jako obligatoryjne – strefy planistyczne (wśród 13 takich stref w obrębie jedynie 3, określonych jako „strefa zieleni i rekreacji”, „strefa otwarta” i „strefa produkcji rolniczej” można domniemywać, że będą je tworzyć także m. in. obszary ochrony przyrody i krajobrazu, a w części kilku innych, obejmujących tereny zainwestowane – także obszary i obiekty dziedzictwa kulturowego) oraz gminne standardy urbanistyczne;
- jako fakultatywne – obszary uzupełnienia zabudowy i zabudowy śródmiejskiej.

Propozycje nowych regulacji...cd.

Ustalenia zawarte w planie ogólnym mają być określone przy uwzględnieniu uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy, obejmujących m. in. w szczególności:

- 1) politykę przestrzenną gminy, określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego;
- 2) ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa;
- 3) znajdujące się na obszarze gminy formy ochrony przyrody oraz ich otuliny (...), obszary uzdrowisk oraz obszary ochrony uzdrowiskowej, zabytki (...);
- 4) opracowanie ekofizjograficzne.

Nie wskazuje się przy w projekcie zmiany ustawy, w jakim zakresie będzie się w praktyce stosować wspomniane „uwzględnianie” ustaleń dotyczących ww. problematyki i wskazanych w odpowiednich dokumentach (ale jak?). W znacznym stopniu obejmują one lokalizacje konkretnych obiektów w przestrzeni, które być może będą wskazane w uzasadnieniu planu ogólnego, w jego części graficznej, tj. w tzw. „prezentacji graficznej” jako „obiekty przestrzenne”.

Propozycje nowych regulacji...cd.

W związku z tym, że to uzasadnienie dla planu ogólnego może mieć tylko charakter jedynie informacyjny, a nie stanowiący – to trudno sobie wyobrazić, jak w praktyce miałyby być respektowane nie zmienione w omawianym projekcie zmiany ustawy z 2003 r. wymogi dla planowania i zagospodarowania przestrzennego, ujęte w art. 2 ust. 2 i obejmujące m. in.:

- 1) walory architektoniczne i krajobrazowe;
- 2) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych;
- 3) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

W nowelizacji ustawy o prowadzeniu polityki rozwoju z 2020 r. wprowadzono do *Ustawy o samorządzie gminnym* definicję *modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej* oraz wskazano zakres ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie, obejmujący m.in. zasady ochrony środowiska i jego zasobów, przyrody i krajobrazu, dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Przy braku jakiegokolwiek doprecyzowania w jaki sposób te zasady uwzględniać w nowym planie ogólnym – wątpliwości co zaproponowanych rozwiązań w tym zakresie tylko się mnożą.

Budowanie zintegrowanego systemu planowania rozwoju – uwagi ogólne

Wprowadzenie do zakresu strategii takich elementów jak modele struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki *przestrzenne* ma służyć rozpoczęciu I etapu budowy zintegrowanego systemu planowania rozwoju, obejmującego łącznie sfery przestrzenną i społeczno-gospodarczą. A jego pełne ukształtowanie zakłada się w ramach II etapu wprowadzania reformy zarządzania rozwojem kraju, przy uwzględnieniu kierunkowych założeń, przyjętych w tym zakresie w Systemie Zarządzania Rozwojem Polski.

W II etapie reformy poddana zostanie zapewne modyfikacji obecna Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i w jej ramach pożądanym byłoby m. in. doprecyzowanie relacji pomiędzy zintegrowanymi strategiami rozwoju a aktami planowania przestrzennego i doprowadzenie do uzyskania równowagi pomiędzy nimi. Warto tu wykorzystać propozycje, zawarte w tezach do projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego z 2013 r. i wskazujące, by „możliwości i ograniczenia, wynikające z planowania przestrzennego, stanowiły podstawę do określenia w planach gospodarczych i finansowych sposobów oraz środków zaspokojenia potrzeb społecznych, a ograniczenia wynikające z planów gospodarczych i finansowych brane były pod uwagę przy ustalaniu w planach przestrzennych sposobów zagospodarowania terenu”.

Budowanie...cd.

Brak wprowadzenia takich lub choćby zbliżonych do zaproponowanych wyżej regulacji w przepisach dla prowadzenia polityki rozwoju utrudni wdrażanie idei integracji planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego, która powinna manifestować się w traktowaniu ich jako współzależne sfery planowania rozwoju.

W przeciwnym razie – idea ta będzie bliższa pojęciu inkorporacji pierwszej z tych sfer przez drugą, a nie ich integracji. I będzie to prowadzić do zastąpienia obu funkcjonujących jeszcze w autonomiczny sposób tych sfer nowym systemem planowania rozwoju z wyraźną nadrzędnością sfery społeczno-gospodarczej nad przestrzenną.

WWW.TUP.ORG.PL

Dziękuję za uwagę –
Janusz Korzeń, TUP Jelenia Góra