

*Dominik Drzazga\**

## **PROJEKT BADAWCZY ESPON ORAZ DYREKTYWA INSPIRE JAKO NARZĘDZIA WSPOMAGANIA PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO**

### **1. INFORMACJA JAKO UWARUNKOWANIE FUNKCJI KOORDYNACYJNEJ PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO**

Jedną z podstawowych funkcji planowania zagospodarowania przestrzennego jest **funkcja koordynacyjna** polegająca na tym, iż plany (zwłaszcza te o charakterze bardziej ogólnym, strefowym – plany strategiczne) koordynują przestrzenną alokację funkcji gospodarczych, aktywności społecznych, obiektów materialnych na określonym obszarze (terytorium) objętym planem. Ponadto „plany o charakterze bardziej ogólnym/plany struktury koordynują przestrzenne rozmieszczenie, a także sekwencję czasową wykonywania oraz rozstrzygnięcia dokonywane w planach o charakterze bardziej szczegółowym” [por. Drzazga, 2011, s. 227].

Zdolność do koordynowania rozwoju przestrzennego poprzez planowanie, powiązana jest z inną funkcją planowania – **informacyjną**, a ściślej rzecz biorąc, zależna jest od dostępności informacji przy tworzeniu opracowań przestrzennych.

Plany, będące z definicji instrumentem oddziaływania na przyszłe procesy społeczno-gospodarcze poprzez przekształcanie fizycznych struktur w różnej skali (lokalnej, regionalnej, krajowej) służą do antycypacji przyszłych problemów przestrzennych i potrzeb użytkowników określonych terytoriów. Prognozy co do tych kwestii i wynikające z nich kierunki działań zapisane w planach, w dużej mierze opierają się jednakże na informacjach o aktualnych stanach i procesach przestrzennych zachodzących: w obszarze dla którego opracowuje się koncepcję zagospodarowania (prognozy ekstrapolacyjne), bądź w innych obszarach o „trajektorii rozwojowej” podobnej do terytorium, dla którego sporządza się plan (prognozy porównawcze). Informacja przestrzenna jest więc podstawą do definiowania ogólnych zasad i kierunków polityki przestrzennej, opracowywania koncepcji zagospodarowania określonych obszarów i wreszcie tworzenia szczegółowych, regulacyjnych planów zabudowy terenów.

---

\* Dr, adiunkt, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego.

W toku opracowywania konkretnego planu zagospodarowania przestrzennego dla określonego terytorium informacja o stanach i procesach zachodzących w przestrzeni gromadzona była i jest przede wszystkim we wczesnym etapie planowania – tj. na etapie diagnozy, dającej podstawę dla określenia uwarunkowań do koncepcji zagospodarowania przestrzennego terenu. Gromadzenie i adekwatne do potrzeb opracowywanie informacji przestrzennych jest więc powszechnie przyjętą, ugruntowaną praktyką w pracach zespołów planistycznych (opracowujących projekty planów na zlecenie władz publicznych).

Współcześnie jednakże, wraz z poszerzaniem się zakresu merytorycznego planowania – tzn. wraz z jego integracją z planowaniem społeczno-gospodarczym i programowaniem ochrony środowiska – oraz z rozszerzaniem się terytorialnego zakresu planowania – tj. wzrostem znaczenia planowania regionalnego i krajowego (wielkoskalowego), które pełnią w szczególności rolę koordynacyjną – waga informacji przestrzennej w gospodarowaniu przestrzenią staje się kluczowa. Poprawność formułowania celów i kierunków średnio- i długookresowej polityki przestrzennej w wymiarze regionalnym i krajowym, a następnie skuteczność jej realizacji, wymaga ciągłego monitorowania procesów planowania i realizacji działań przestrzennych podejmowanych zarówno przez sektor publiczny jak i prywatny. Można więc stwierdzić, iż monitoring zagospodarowania przestrzennego prowadzony na poziomie kraju, regionu, ale także gminy, jest niezbędnym uwarunkowaniem polityki i planowania, albowiem nie tylko dostarcza informacji niezbędnych zarówno na etapie koncepcyjnym jak i decyzyjnym, ale pozwala także w sposób ciągły, cykliczny doskonalić proces formułowania i wdrażania polityki przestrzennej za pośrednictwem planów zagospodarowania przestrzennego.

Mając na względzie znaczenie informacji dla planowania przestrzennego, celem niniejszego opracowania jest dokonanie przeglądu dwóch najistotniejszych obecnie inicjatyw europejskich ukierunkowanych na wspieranie procesów planistycznych, ze szczególnym zwróceniem uwagi na ich przydatność dla Polski.

## 2. POLITYKA SPÓJNOŚCI TERYTORIALNEJ W UE

Polityka przestrzenna formalnie nie stanowi jak dotychczas jednej z tzw. „wspólnych polityk” Unii Europejskiej. Jest więc ona wciąż suwerennym obszarem działań każdego z państw członkowskich UE. Nie istnieje żadna koncepcja, ani tym bardziej plan zagospodarowania terytorium UE. Nie oznacza to jednakże braku jakiegokolwiek zainteresowania problematyką zagospodarowania przestrzeni przez gremia decyzyjne UE. Analizując działania i inicjatywy polityczne UE podejmowane od lat osiemdziesiątych XX w. w zakresie kształtowania się podwalin pod europejską politykę przestrzenną i ideę spójności terytorialnej

[por.: Drzazga, 2006, s. 50 i nast.], można dostrzec wzrost zainteresowania przedmiotową problematyką w strukturach administracyjnych Unii Europejskiej.

Genezę tych procesów można syntetycznie streścić w sposób następujący: dwoma zasadniczymi celami rozwoju UE są **spójność gospodarcza i spójność społeczna**. Unia Europejska dąży do wyrównania poziomu wzrostu gospodarczego *per capita* oraz poziomu zaspokojenia potrzeb społecznych między różnymi obszarami we Wspólnocie, ponieważ zróżnicowania regionalne są w tym względzie znaczące. Czynnikiem ten przy otwarciu granic wewnętrznych i rynków pracy powodować może migracje ludności i kumulację kapitału społecznego i innych jego form w biegunach wzrostu oraz dalszą peryferyzację/marginalizację obszarów o niskim tempie rozwoju. W celu zapobieżenia takim negatywnym procesom UE prowadzi politykę regionalną ukierunkowaną na wspieranie instrumentami pomocy strukturalnej i środkami Funduszu Spójności, regionów o niskim poziomie rozwoju. Współczesna wiedza z zakresu nauk regionalnych dostarcza argumentów wskazujących na to, iż do osiągnięcia spójności społecznej i gospodarczej w istotny sposób przyczynia się jakość (stan) zagospodarowania przestrzennego. W szczególności, z punktu widzenia gospodarczego, ważnym czynnikiem wzrostu jest dostępność przestrzenna terytoriów, natomiast mając na względzie aspekty społeczne, stwierdzić można, że rozwój i poziom kapitału ludzkiego uwarunkowany jest dostępnością do usług, w tym publicznych (takich jak np.: oświata, edukacja, kultura, opieka zdrowotna itp.), a także jakością zagospodarowania przestrzennego terenów osadnictwa (w tym m.in. przestrzeni publicznych). Dostępność i jakość zagospodarowania przestrzennego są terytorialnie zróżnicowane – stąd postuluje się podejmowanie działań na rzecz podnoszenia **spójności terytorialnej** przestrzeni europejskiej, co z kolei jest uwarunkowaniem osiągnięcia spójności gospodarczej i społecznej [por.: *Agenda...*, 2010]<sup>1</sup>.

Wspieranie działań ukierunkowanych na poprawianie spójności terytorialnej Europy i zmniejszanie dysproporcji regionalnych w przedmiotowym zakresie przejawiała się poprzez szereg różnych deklaracji politycznych i praktycznych inicjatyw podejmowanych w Unii Europejskiej. Mając na względzie refleksje poczynione powyżej, a odnoszące się do znaczenia monitoringu zagospodarowania przestrzennego oraz wykorzystania informacji w procesie formułowania polityki przestrzennej i opracowywaniu planów, wskazać można na dwa szcze-

---

<sup>1</sup> Kryzys gospodarczy, który aktualnie (2012) dotyka państw członkowskie UE, ujawnił liczne konflikty interesów między krajami członkowskimi i wstrzymał do pewnego stopnia procesy integracji w Europie. Z tego też względu trudno prognozować na ile realne jest aby w dającej się przewidzieć przyszłości Unia Europejska podejmowała dalsze wysiłki na rzecz rozwoju kolejnego obszaru wspólnej polityki państw członkowskich, odnoszącej się do zagospodarowania przestrzennego. Zakładając jednakże ciągłość istnienia projektu Unii Europejskiej, wydaje się, że działania na rzecz współpracy w zakresie koordynowania rozwoju przestrzennego będą kontynuowane (choć może w węższym zakresie niż prognozowano kilka lat temu), przede wszystkim ze względu na znaczenie jakości zagospodarowania przestrzennego jako uwarunkowania procesów rozwoju społeczno-gospodarczego.

gólnie istotne z tego punktu widzenia przedsięwzięcia: **program badawczy ESPON** oraz **Dyrektywę INSPIRE**.

Obie inicjatywy – scharakteryzowane poniżej szczegółowo – związane są ze zbieraniem informacji o procesach i problemach zagospodarowania przestrzennego na terytorium Europy. Jako takie projekty te mogą być użyteczne w procesie koordynacji polityk przestrzennych państw członkowskich UE, co z kolei – w zależności od dalszych losów procesu integracji – może stanowić przyczynek do wykształcenia się nowego obszaru wspólnej polityki Unii Europejskiej, bądź do „terytorializacji” (tj. uwypuklenia aspektów przestrzennych) w ramach polityk sektorowych UE i krajów członkowskich.

### 3. PROGRAM BADAWCZY ESPON

**Europejska Sieć Obserwatoriów Planowania Przestrzennego** (*European Spatial Planning Observation Network – ESPON*) – jest to program badawczy, którego pierwszy, 5-letni etap (2002–2006) realizowany był w ramach inicjatywy wspólnotowej INTERREG III. Obecnie jest finansowany częściowo ze środków Programu Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III, a częściowo przez kraje członkowskie oraz Islandię, Norwegię i Szwajcarię [*ESPON. Krajowy...*, 2012].

Ma on za zadanie prowadzenie analiz zmian struktury przestrzennej w Europie, śledzenie trendów rozwojowych w celu określenia rekomendacji dotyczących kierunków europejskiej polityki spójności terytorialnej. Jego kluczowym celem jest wzmocnienie aspektu przestrzennego wszelkich działań realizowanych przy wykorzystaniu funduszy strukturalnych [*ESPON*, 2005].

ESPON został powołany w celu zaspokojenia potrzeb krajów członkowskich UE i Komisji Europejskiej wynikających z niedostatecznej wiedzy z zakresu badań w sferze europejskiego rozwoju przestrzennego. Program uruchomiono po przyjęciu, w maju 1999 r. w Poczdamie Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego. ESPON, jako europejska sieć monitorująca planowanie przestrzenne odgrywa więc kluczową rolę w formułowaniu ESDP (Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego). Program ten ma stworzyć powiązanie między sferą badawczą a polityką rozwoju przestrzennego nowej Europy.

ESPON działa przy Komisji Europejskiej od 2002 r. Uczestniczy w niej 25 państw członkowskich UE oraz Bułgaria, Rumunia, Norwegia i Szwajcaria.

Badając genezę programu ESPON, należy określić istotę planowania przestrzennego. Według Kompendium Europejskich Systemów Planowania Przestrzennego (Komisja Europejska 1997), jest nią stworzenie systemu racjonalnego gospodarowania przestrzenią zapewniającego zrównoważony rozwój uwzględniający dbałość o środowisko w dążeniu do realizacji celów społecznych i gospodarczych regionów.

Planowanie przestrzenne korzysta ze środków umożliwiających koordynowanie wpływu przestrzennego polityk sektorowych i pozwalających na uregulowanie kwestii zmiany użytkowania terenów i obiektów oraz sprzyjających bardziej równomiernemu rozmieszczeniu poziomu rozwoju gospodarczego niż byłoby to możliwe przy wykorzystaniu wyłącznie sił rynku.

**Założenia programu.** Program ESPON szuka odpowiedzi na kluczowe pytania dotyczące zagadnień polityki przestrzennej:

- jaka jest struktura przestrzenna UE i jakim zmianom będzie ona podlegać po rozszerzeniu Unii Europejskiej?
- w jaki sposób wpływa to na geograficzne/przestrzenne rozmieszczenie wzrostu gospodarczego i opieki społecznej?
- jakie polityki i działania mogą wspierać dążenie do zrównoważonego i policentrycznego rozwoju, do osiągnięcia społecznej i gospodarczej spójności terytorium europejskiego?
- jaki będzie rozkład przestrzenny wpływu tych polityk?
- jakim przeobrażeniom ulegną europejskie metropolie, miasta i obszary wiejskie w najbliższych 20 latach?

Europejska Sieć Obserwatoriów Planowania Przestrzennego bada rozwój przestrzenny w skali narodowej, regionalnej i lokalnej, rozpatrując jednocześnie rozszerzoną UE jako pojedyncze terytorium. ESPON oparty jest na założeniu, że całe terytorium UE staje wobec wspólnych możliwości jak i zagrożeń, nawet jeśli poszczególne regiony mają odrębne, specyficzne wyzwania. Tylko zintegrowane podejście może zagwarantować wyczerpującą identyfikację istniejącego stanu oraz efektywne wykorzystanie wiedzy i doświadczeń ośrodków badawczych z różnych państw.

Rozszerzenie UE dyktuje potrzebę pogłębienia badań w zakresie planowania i rozwoju przestrzennego. W związku z tym od programu ESPON oczekuje się:

- diagnozowania kluczowych trendów terytorialnych na skalę UE oraz formułowania zagrożeń i możliwości rozwoju wewnątrz terytorium europejskiego jako całości,
  - sporządzenia kartograficznego obrazu głównych różnic terytorialnych oraz ich indywidualnego natężenia,
  - wypracowania zintegrowanych narzędzi (bazy danych, metodologie analizy struktury przestrzennej) służących wzmocnieniu koordynacji przestrzennej polityk sektorowych.
- Na program składają się projekty badawcze skupiające się na pięciu kluczowych obszarach tematycznych:
- czynnikach warunkujących policentryczność europejskiej struktury przestrzennej,
  - wskaźnikach przestrzennych i typologiach,

- instrumentach diagnozujących problemy strukturalne,
- wpływie polityk sektorowych i polityki strukturalnej UE na strukturę przestrzenną,
- zintegrowanym podejściu do osiągnięcia zrównoważonego i policentrycznego rozwoju przestrzennego.

Podsumowując, ESPON powinien być w stanie przełożyć i urealnić wiedzę naukową w taki sposób, aby organy administracyjne i politycy, wcielając w życie strategię i konkretne polityki, czerpali korzyści bezpośrednio z prac prowadzonych przez jednostki badawcze.

W ramach programu ESPON wyznaczone zostały priorytetowe kierunki badań, w ramach których podjęto następnie konkretne projekty badawcze zwane w nomenklaturze unijnej „działaniami”. Są to priorytety i działania [*Europejska Sieć...*, 2006]:

**Priorytet 1: Projekty tematyczne dotyczące istotnych zagadnień rozwoju przestrzennego:**

**Działanie 1.1.** Miasta, rozwój policentryczny oraz relacje miasto–wieś.

**Działanie 1.2.** Równość dostępu do infrastruktury i wiedzy.

**Działanie 1.3.** Dziedzictwo naturalne i kulturowe.

**Priorytet 2: Projekty wpływające na politykę przestrzenną:**

**Działanie 2.1.** Efekty terytorialne polityk sektorowych.

**Działanie 2.2.** Nowe aspekty terytorialne Funduszy Strukturalnych oraz innych funduszy związanych z tą dziedziną.

**Działanie 2.3.** Instytucje oraz instrumenty polityk przestrzennych.

**Priorytet 3: Koordynacja projektów między-tematycznych:**

**Działanie 3.1.** Zintegrowane narzędzia europejskiego rozwoju przestrzennego.

**Działanie 3.2.** Scenariusze przestrzenne powiązane z Europejską Koncepcją Rozwoju Przestrzennego oraz Polityką Spójności.

**Priorytet 4: Wymiana informacji badawczych w ramach programu ESPON oraz sieć naukowa:**

**Działanie 4.1.** Nawigator danych: badania przygotowawcze nad dostępem do danych.

**Działanie 4.2.** Wymiana informacji w ramach programu ESPON i koordynacja naukowa Punktów Kontaktowych Programu.

**Działanie 4.3.** Wymiana informacji w ramach programu ESPON i koordynacja naukowa Ponadnarodowych Grup Projektowych.

**Priorytet 5: Pomoc techniczna:**

**Działanie 5.1.** Zarządzanie, wdrażanie, monitoring i kontrola.

**Działanie 5.2.** Promocja, publikacje oraz ocena.

Ponieważ prowadzone w latach 2002–2006 badania nie rozstrzygnęły wszystkich problemów teoretycznych – naukowych jak i praktycznych związanych z osiągnięciem spójności terytorialnej Unii Europejskiej, podjęta została decyzja o uruchomieniu drugiej (tj. aktualnej) edycji programu (ESPON II) na lata 2007–2013, czyli na kolejny okres programowania w ramach UE [*Europejska Sieć...*, 2006].

#### 4. DYREKTYWA INSPIRE

Kolejnym ważnym krokiem Unii Europejskiej, zmierzającym w kierunku wspierania jakości zagospodarowania przestrzennego stało się przyjęcie Dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiającej infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE). Inspiracją do ustanowienia systemu służącego gromadzeniu ustandaryzowanych danych o zjawiskach przestrzennych była w dużej mierze potrzeba ich przetwarzania i wykorzystywania na cele związane z prowadzeniem polityki ochrony środowiska i jej integracji między państwami członkowskimi UE [*Dyrektywa 2007...*, s. 1, 2007].

Dyrektywa wraz z jej przepisami wdrażającymi (tj. decyzjami Komisji Europejskiej) stanowi podstawę prawną systemu INSPIRE (*IN*frastruktura *for* *S*patial *I*nfo*R*mation in *E*urope – Infrastruktura Informacji Przestrzennej w Europie) i jest ona wiążąca dla państw członkowskich. Implementacja dyrektywy do polskiego systemu prawnego nastąpiła poprzez wejście w życie z dniem 7 czerwca 2010 r. ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o *infrastrukturze informacji przestrzennej*<sup>2</sup>.

Wyjaśniając motyw przyjęcia dyrektywy podkreślić należy, iż dane przestrzenne gromadzone były i są w każdym kraju Unii Europejskiej przez różne organizacje – zarówno instytucje naukowo-badawcze jak i urzędy publiczne, tak na szczeblu centralnym jak i regionalnym, natomiast rządziej (w sposób usystematyzowany) na poziomie lokalnym. W państwach członkowskich Unii Europejskiej wykorzystuje się zatem ogromne ilości informacji o zjawiskach i procesach przestrzennych, zgromadzonych w bazach danych, rozproszonych w licznych instytucjach w zależności od kwestii, której dotyczą. Z tego też powodu zebranie kompleksowej informacji przestrzennej dotyczącej określonego terytorium jest więc bardzo czasochłonne. „Natomiast porównywanie tych danych między różnymi krajami Unii Europejskiej jest niemal niemożliwe, gdyż nie są one zintegrowane (zharmonizowane). W celu zmiany opisanej sytu-

---

<sup>2</sup> Przedmiotowa ustawa weszła w życie z ponad rocznym opóźnieniem. Państwa członkowskie UE miały dwa lata od dnia 15 maja 2007 roku, kiedy to nastąpiła ratyfikacja Dyrektywy INSPIRE (opublikowanej w dn. 25 kwietnia 2004 r.), na dostosowanie swego prawa i wprowadzenie w życie ustaw, a także podjęcie przedsięwzięć koniecznych do spełnienia wytycznych wynikających dyrektywy (tj. do 15 maja 2009 r.).

acji powstała inicjatywa nazwana INSPIRE, której prace leżały u podstaw opracowania Dyrektywy Unii Europejskiej pod taką samą nazwą. Inicjatywa ta w założeniu odnosi się do danych przestrzennych o tematyce środowiskowej. Jej głównym zadaniem jest ułatwienie i przyspieszenie dostępu do danych oraz zwiększenie możliwości ich porównywania w ramach krajów Unii Europejskiej, co ma skutkować wzrostem zainteresowania danymi przestrzennymi jako narzędziem do zarządzania szeroko pojętym środowiskiem” [Dyrektywa INSPIRE, 2012]. „Dyrektywa INSPIRE ma na celu stworzenie infrastruktury danych przestrzennych Unii Europejskiej (UE). Pozwoli ona na lepsze udostępnianie informacji przestrzennej nt. środowiska wśród organizacji sektora publicznego w Europie. Europejska infrastruktura danych przestrzennych ma wspierać proces formułowania międzynarodowej polityki w przedmiotowym zakresie” [Infrastructure for..., 2012].

Na inicjatywę INSPIRE składa się zespół środków prawnych, organizacyjnych, a także technicznych wraz z powiązаныmi z nimi usługami informatycznymi<sup>3</sup>, oferujący powszechny dostęp do danych przestrzennych na terenie Unii Europejskiej. System ten ma wspomagać podmioty publiczne w procesie podejmowania decyzji i działań mogących mieć bezpośredni lub pośredni wpływ na środowisko.

INSPIRE bazuje na infrastrukturze wykorzystywanej do zbierania i przetwarzania danych przestrzennych (ang.: *Spatial Data Infrastructure*) w państwach członkowskich UE. W ramach INSPIRE w państwach członkowskich UE stworzone zostały geoportale umożliwiające otwarty, publiczny dostęp do odpowiednio zharmonizowanych zasobów danych przestrzennych w formie usług sieciowych, serwisów katalogowych oraz przede wszystkim poprzez metadane<sup>4</sup> [Dyrektywa INSPIRE, 2012]. Zakłada się, że informacje przestrzenne dostarczać oraz współdzielić i wykorzystywać będą [OGC..., 2012, s. 9–10]:

- a) władze administracji publicznej na poziomie UE, krajowym, narodowym, regionalnym i lokalnym podczas formułowania, wdrażania i monitorowania efektów polityk ukierunkowanych na rozwój,
- b) środowisko akademickie,
- c) organizacje biznesowe (szczególnie te współpracujące z sektorem publicznym),
- d) ogół społeczeństwa.

Tworząc system INSPIRE przyjęto następujące, główne założenia przewodnie, będące wytycznymi dla krajów członkowskich [Dyrektywa INSPIRE, 2012; Geoportal 2012; Infrastructure for..., 2012]:

---

<sup>3</sup> Typy usług oferowane w systemie INSPIRE to: wyszukiwanie, przeglądanie, pobieranie, przekształcanie danych przestrzennych i inne – dodatkowe – np. usługi rejestrów [Geoportal, 2012; OGC..., 2012, s. 9–10; Ustawa..., art. 9 ust. 1].

<sup>4</sup> W Polsce portal ten funkcjonuje pod adresem <http://www.geoportal.gov.pl>.



1. Elementy infrastruktury informacji przestrzennej w państwach członkowskich powinny być zaprojektowane tak, aby zapewnić przechowywanie, udostępnianie oraz utrzymywanie danych;

2. Powinno być możliwe łączenie w jednolity sposób danych przestrzennych pochodzących z różnych źródeł we Wspólnocie i wspólne korzystanie z nich przez wielu użytkowników i wiele aplikacji;

3. Możliwe powinno być wspólne korzystanie z danych przestrzennych zgromadzonych na jednym szczeblu organów publicznych przez inne organy publiczne;

4. Dane przestrzenne powinny być udostępniane na warunkach, które nie ograniczają bezzasadnie ich szerokiego wykorzystywania;

5. Powinno łatwo dać się wyszukać dostępne dane przestrzenne, ocenić ich przydatność dla określonego celu oraz poznać warunki dotyczące ich wykorzystywania;

6. Dane powinny być pozyskiwane tylko jeden raz oraz przechowywane i zarządzane w sposób najbardziej poprawny i efektywny przez odpowiednie instytucje i służby;

7. Powinna być zapewniona ciągłość przestrzenna danych tak, aby było możliwe pozyskanie różnych zasobów, z różnych źródeł oraz aby możliwe było ich udostępnianie wielu użytkownikom i do różnorodnych zastosowań;

8. Dane przestrzenne powinny być przechowywane na odpowiednim (jednym) poziomie administracji publicznej i udostępniane podmiotom na wszystkich pozostałych poziomach;

9. Dane przestrzenne niezbędne do odpowiedniego zarządzania przestrzenią na wszystkich poziomach administracji publicznej powinny być powszechnie dostępne (tj. bez warunków ograniczających i/lub utrudniających ich swobodne wykorzystanie).

10. Powinien być zapewniony dostęp do informacji o tym, jakie dane przestrzenne są dostępne i na jakich warunkach, a także informacja umożliwiająca użytkownikowi ocenę przydatności tych danych do swoich celów.

Wdrażanie systemu INSPIRE związane jest z procesem standaryzacji danych przestrzennych, przy czym uzyskanie pełnej zgodności standardów (formatów) informacji z różnych źródeł potrwa wiele lat. Pierwsze informacje są już dostępne w systemie od grudnia 2012 r., natomiast ostatnie kategorie danych znajdują się w nim ok. 2019–2020 roku [por.: *Infrastructure for...*, 2012; *OGC...*, 2012, s. 14–15].

Szczegółowy zakres tematyki danych przestrzennych określają trzy załączniki (aneksy) do dyrektywy (tab. 1).

Tabela 1. Tematyka danych przestrzennych określona w Dyrektywie INSPIRE

Aneks I
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Systemy odniesienia za pomocą współrzędnych</li> <li>2. Systemy siatek geograficznych</li> <li>3. Nazwy geograficzne</li> <li>4. Jednostki administracyjne</li> <li>5. Adresy</li> <li>6. Działki katastralne</li> <li>7. Sieci transportowe</li> <li>8. Hydrografia</li> <li>9. Obszary chronione</li> </ol>
Aneks II
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ukształtowanie terenu</li> <li>2. Użytkowanie terenu</li> <li>3. Ortofotomapa</li> <li>4. Geologia</li> </ol>
Aneks III
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Jednostki statystyczne</li> <li>2. Budynki</li> <li>3. Gleba</li> <li>4. Zagospodarowanie przestrzenne</li> <li>5. Zdrowie i bezpieczeństwo ludzi</li> <li>6. Usługi użyteczności publicznej i służby państwowe</li> <li>7. Urządzenia do monitorowania środowiska</li> <li>8. Obiekty produkcyjne i przemysłowe</li> <li>9. Obiekty rolnicze i akwakultury</li> <li>10. Rozmieszczenie ludności – Demografia</li> <li>11. Gospodarowanie obszarem/strefy ograniczone/regulacyjne i jednostki sprawozdawcze</li> <li>12. Strefy zagrożenia naturalnego</li> <li>13. Warunki atmosferyczne</li> <li>14. Warunki meteorologiczno-geograficzne</li> <li>15. Warunki oceanograficzno-geograficzne</li> <li>16. Regiony morskie</li> <li>17. Regiony biogeograficzne</li> <li>18. Siedliska i obszary przyrodniczo jednorodne</li> <li>19. Rozmieszczenie gatunków</li> <li>20. Zasoby energetyczne</li> <li>21. Zasoby mineralne</li> </ol>

Źródło: Dyrektywa... [2007, s. 11–14].

## **5. WPLYW PROGRAMU ESPON I DYREKTYWY INSPIRE NA PLANOWANIE ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO W POLSCE**

Próbując ocenić wpływ wyników programu badawczego ESPON oraz procesów wdrażania Dyrektywy INSPIRE na kształtowanie zagospodarowania przestrzennego, na przykładzie Polski, stwierdzić należy, iż dotychczasowe konsekwencje obu inicjatyw dla praktyki planowania są niewielkie.

Podstawowym efektem programu ESPON jest przede wszystkim możliwość zaangażowanie się kilkunastu krajowych placówek naukowo-badawczych i akademickich w badania prowadzone przez międzynarodowe zespoły nad procesami zagospodarowania przestrzennego w obszarze Europy. Dla praktyki planowania przestrzennego, znaczenie wyników programów badawczych w ramach projektu ESPON było znacznie mniejsze – ograniczyło się głównie do wykorzystania ich (jako prognozy ostrzegawczej) w planowaniu krajowym – podczas opracowywania *Eksperckiego Projektu Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2033*, który stał się następnie podstawą do opracowania i przyjęcia przez Parlament oficjalnego – rządowego – dokumentu. W *Eksperckim projekcie...* stwierdzono, iż proponowana w dokumencie tzw. „koncepcja Centralnego Sześciokąta jest ujęciem alternatywnym wobec scenariuszy rozwoju osadnictwa miejskiego w Europie, przedstawionych w programie badawczym ESPON, wskazujących na prawdopodobne rozszerzanie się stref metropolizacji, związanej z koncentracją zaawansowanej gospodarki opartej na wiedzy, w kierunkach omijających od północy i południa terytorium Polski” [*Ekspercki...*, 2010, s. 142]<sup>5</sup>. W opracowywaniu ostatecznej – rządowej wersji *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*, wyniki badawcze projektów ESPON odegrały przede wszystkim rolę opiniotwórczą głównie przy dokonywaniu identyfikacji ośrodków metropolitalnych i ich obszarów funkcjonalnych oraz klasyfikacji ośrodków miejskich w przestrzeni Polski (podobnie także w *Eksperckim projekcie...*, 2010). W dokumencie tym, zwrócono również uwagę, że system monitoringu zagospodarowania przestrzennego powinien być oparty na programie badawczym ESPON.

Efekty wdrażania Dyrektywy INSPIRE trudno w chwili obecnej ocenić, ze względu na fakt, iż proces budowania infrastruktury informacji przestrzennej dopiero stosunkowo niedawno się rozpoczął, a w Polsce doznał dodatkowo ponad rocznego opóźnienia we wdrożeniu do przepisów prawa krajowego. Biorąc pod uwagę docelowy zakres i szczegółowość danych jaka ma być gromadzona i udostępniana w ramach geoportali budowanych zgodnie z dyrektywą, można założyć, iż powinny one być przydatne podmiotom planistycznym i administracji publicznej na wszystkich poziomach planowania przestrzennego: od lokalnego po krajowe, a nawet wykorzystane na potrzeby formułowania przyszłej, ewentualnej, wspólnej polityki przestrzennej UE. Warto też zauważyć, iż Infrastruktura Informacji Przestrzennej może być szczególnie pomocna w opracowaniu planów zagospodarowania przestrzennego o charakterze transgranicznym/bilateralnym.

Oba wymienione projekty Unii Europejskiej (ESPON i INSPIRE) mają się docelowo składać na postulowany od kilkunastu już lat **system monitorowania pro-**

---

<sup>5</sup> Autorzy *Eksperckiego Projektu Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2033*, zaproponowali stworzenie w Polsce tzw. metropolii sieciowej złożonej z największych miast wojewódzkich, których układ w przestrzeni geograficznej tworzy wierzchołki sześcioboku (stąd nazwa). W zamierzeniach ta policentryczna struktura osadnicza miałaby być konkurencyjna względem przestrzeni tzw. „europejskiego pentagonu” – obszaru centralnego w UE o najwyższym poziomie rozwoju.

**cesów zagospodarowania przestrzennego w Polsce**, który ponadto będzie jeszcze uzupełniony o **okresową ocenę realizacji polityki przestrzennej kraju**, przeprowadzaną co trzy lata w ramach raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym opracowywanego przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego [*Koncepcja...*, 2012, s. 175].

Zgodnie z założeniami systemu monitoringu przestrzennego zapisanymi w *Koncepcji...* [2012, s. 175]: „dzięki budowie systemu monitorowania polityka przestrzenna uzyska możliwość koordynowania zamierzeń polityk sektorowych mających wpływ na przestrzeń [...]. System będzie bazował na zreformowanych i profesjonalnych służbach polityki przestrzennej na poziomie kraju i regionów oraz dostarczał informacje konieczne do podejmowania decyzji o charakterze zarządzającym na wszystkich szczeblach systemu polityki przestrzennej. Zintegrowanie go z europejskim systemem monitorowania procesów przestrzennych, zapewni traktowanie polskiej przestrzeni jako jednego z elementów struktur makroregionalnych i paneuropejskich”.

## 6. WYZWANIA PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W KONTEKŚCIE POTRZEB INFORMACYJNYCH – PODSUMOWANIE

Mając na względzie zakres prac badawczych prowadzonych dotychczas w ramach programu ESPON oraz zakres danych przestrzennych gromadzonych w myśl dyrektywy INSPRE, a także współczesne wyzwania stojące przed planowaniem przestrzennym, można zakładać, iż opisane wyżej inicjatywy powinny usprawniać planowanie zagospodarowania przestrzennego w szczególności w odniesieniu do takich dwóch zagadnień jak:

1) **zintegrowane planowanie rozwoju jednostek terytorialnych** – planowanie zintegrowane oznacza – w największym skrócie – uwzględnianie w procesie planowania rozwoju współzależności między działaniami nakierowanymi na kreowanie wzrostu gospodarczego, zaspakajanie potrzeb społecznych i ochronę środowiska, przy jednoczesnym uwzględnianiu tego, iż zdecydowana większość działań rozwojowych ma kontekst terytorialny – tzn. wpływa na zagospodarowanie przestrzeni lub wymaga określonych form (obiektów) zagospodarowania przestrzennego. Aby planować w sposób zintegrowany, należy więc dysponować wiedzą o skutkach przestrzennych dotychczasowych decyzji rozwojowych (których to informacji dostarczają obie ww. inicjatywy europejskie – w szczególności program ESPON badający konsekwencje dotychczasowych polityk przestrzennych), co pozwala antycypować konsekwencje przyszłych planów rozwoju przestrzennego.

2) planowanie w **obszarach funkcjonalnych** oraz w **obszarach problemowych** – tj. w obszarach, których granice nie są zbieżne z podziałem administracyjnym danego terytorium, lecz są zdeterminowane specyfiką procesów

rozwojowych na określonym obszarze. Obserwacja procesów rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym, pokazuje, że ustalone podziały administracyjne utrudniają często współpracę terytorialnych jednostek administracyjnych tworzących złożone układy aglomeracyjne (miejskie, przemysłowe), dysponujących wspólnymi zasobami środowiska przyrodniczego (przykładem mogą być rozległe obszary chronione lub obszary rolnicze – tzw. strefy żywicielskie), czy też dotkniętych podobnymi problemami rozwojowymi (np. obszary przekształceń strukturalnych, obszary zagrożone naturalnymi klęskami żywiołowymi itp.). W zarządzaniu obszarami funkcjonalnymi pojawia się konieczność ich delimitacji. Jednym z problemów tworzenia planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów funkcjonalnych jest więc kwestia wyboru kryteriów delimitacji poprzez określenie przestrzennego zasięgu procesów (zjawisk) determinujących funkcje obszaru (np. funkcje metropolitalne). Do tego celu również niezbędne są informacje o procesach przestrzennych, gromadzonych przede wszystkim w geoportalach tworzonych na podstawie dyrektyw INSPIRE.

Skuteczność planowania zintegrowanego jak i możliwość jego zastosowania do obszarów funkcjonalnych – składających się z wielu jednostek administracyjnych – są zdeterminowane dostępem do informacji przestrzennej, gromadzonej w usystematyzowany sposób. Stanowi ona podstawę do budowania prognoz w planach zagospodarowania przestrzennego odnoszących się do regulacji zawartych w planach jak i decyzji podejmowanych na ich podstawie. Prognozowanie w planowaniu stanowi punkt wyjścia do formułowania celów polityki przestrzennej, stąd trafność prognoz, zależna od doboru informacji, w dużej mierze przesądza o słuszności wybranych celów rozwoju przestrzennego.

**Słowa kluczowe:** planowanie, planowanie przestrzenne, informacja przestrzenna, monitoring zagospodarowania przestrzennego, Unia Europejska.

## LITERATURA

- Agenda Terytorialna Unii Europejskiej. W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów*, dokument zaakceptowany na Nieformalnym Spotkaniu Ministrów ds. Rozwoju Miast i Spójności Terytorialnej w Lipsku w dniach 24/25 maja 2007 r., [w:] Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Rozwój Regionalny >> Polityka przestrzenna >> Spójność terytorialna >> Współpraca międzyrządowa Państw Członkowskich UE, [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_przestrzenna/Spojnosc\\_terytoriaalna/Wspolpraca\\_miedzyrzadowa/Documents/AT\\_PL.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/Spojnosc_terytoriaalna/Wspolpraca_miedzyrzadowa/Documents/AT_PL.pdf)
- Drzazga D. (2011), *Planowanie przestrzenne jako instrument zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych w ujęciu teoretycznym*, [w:] Stawasz D., Drzazga D., Szydłowski C., „Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej”, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź
- Drzazga D. (2006), *Planowanie przestrzenne w Unii Europejskiej*, [maszynopis po recenzji: T. Kudłacz]

- Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 25.04.2007
- Dyrektywa INSPIRE (2012), [w:] „Akademia INSPIRE. Geoinformacja w praktyce”, United Nation Environment Programme, Global Resources Information Database (GRID) Warszawa, <http://www.akademiiainspire.pl/dyrektywa-inspire>
- Korcelli P., Degórski M., Drzazga D., Komornicki T., Markowski T., Szlachta J., Węclawowicz G., Zaleski J., Zaucha J. (2010), *Ekspercki Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033*, [w:] Studia KPZK PAN, T. CXXVIII, Warszawa
- ESPON (2005), Ministerstwo Gospodarki, <http://www.mgip.gov.pl/Polityka+regionalna/Espon/>
- ESPON. Krajowy punkt kontaktowy (2012), <http://www.espon.pl/>
- Europejska Sieć Obserwacyjna Planowania Przestrzennego (*European Spatial Planning Observation Network*) (2006), [w:] Interreg Polska 2004–2006, <http://www.interreg.gov.pl/ESPON/Geoportal>, <http://www.geoportal.gov.pl/>
- Infrastructure for Spatial Information in Europe (INSPIRE)* (2012), European Commission, <http://inspire.jrc.ec.europa.eu/>
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, załącznik do Uchwały Nr 239 Rady Ministrów, z dnia 13 grudnia 2011 r., w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, [w:] Monitor Polski z dnia 27 kwietnia 2012 r., poz. 252
- OGC Market Report Open Standards and INSPIRE*, Open Geospatial Consortium (OGC), co-editors: Andy Bray and Steven Ramage, date: April 2012.
- Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej, Dz. U. z 2010 r., Nr 76, poz. 489, z 2012 r., poz. 951

*Dominik Drzazga*

## RESEARCH PROJECT ESPON AND INSPIRE DIRECTIVE AS A TOOL FOR SPATIAL PLANNING SUPPORT

### Summary

This paper deals with the issue of information's instruments for spatial planning. Spatial planning is a system of public regulation which is use by legal authorities on local, regional, and national level to coordinate human activities such as: investments, mobility, development of settlements, protection of natural areas etc. Planning is going to be an important tool for achieving goals of cohesion policy, however its effectiveness depends on appropriate data and information concerning processes of spatial development. Monitoring of spatial development trends within European Union countries is a main goal of ESPON program (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion) which integrate scientific spatial research within European countries. To support decision making process in the field of spatial development, EU established and introduced INSPIRE directive (Infrastructure for Spatial Information in the European Community). Both initiatives are implemented in Poland as a supporting instruments for spatial planning system. In the final part of the article, the most important needs related to provision of information for spatial planning, are underlined.

**Keywords:** planning, spatial planning, spatial information, spatial monitoring, European Union.