

CZĘŚĆ IV

UZASADNIENIE ROZWIĄZAŃ PRZYJĘTYCH W STUDIUM

Niniejszy dokument jest drugą edycją Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Częstochowy. Pierwsza edycja studium, sporządzona zgodnie z przepisami nieobowiązującej już ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, została uchwalona przez Radę Miasta Częstochowy dnia 21 sierpnia 2000 roku (Uchwała Nr 414/XXX/2000).

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 roku (Dziennik Ustaw nr 80, poz. 717 z późn. zmianami), a następnie wydane na jej podstawie Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w odmienny od dotychczasowego sposób zdefiniowały wymagany zakres ustaleń oraz formę opracowania studium.

Spowodowało to potrzebę aktualizacji studium, a w praktyce - sporządzenia nowego studium - ze względu na zawartość opracowania dotychczas obowiązującego dokumentu, zmianę wielu uwarunkowań związanych z rozwojem miasta oraz nowelizację ustaw, które należy uwzględniać w planowaniu przestrzennym.

Wśród uwarunkowań rozwojowych, które powinny znajdować odzwierciedlenie w polityce przestrzennej, najważniejszymi były:

- Utrata mocy prawnej miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego, a wraz z nią - prawnej ochrony przed zabudową gruntów rezerwowanych na cele związane z rozwojem miasta, co w szczególności dotyczy układu drogowego. Również inne koncepcje rozwoju przestrzennego określone w dotychczasowej polityce przestrzennej musiały ulec weryfikacji, ponieważ przy dominującej w strukturze władania gruntami na terenie miasta własności prywatnej oraz wysokich cenach nieruchomości gmina nie jest w stanie dokonać wykupów gruntów dla realizacji zamierzeń sprzecznych z zamiarami właścicieli.
- Uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej, a w ślad za nim całkowicie nowe podejście do programowania rozwoju, w nawiązaniu do systemu dokumentów unijnych, krajowych i wojewódzkich. W konsekwencji tego uległa zmianie rola studium, które obecnie nie powinno zawierać ustaleń o charakterze operacyjnym - których miejsce jest w strategii rozwoju miasta, wynikających z niej programach działań oraz Wieloletnim Planie Inwestycyjnym. W okresie od 2000 r. Rada Miasta przyjęła szereg polityk sektorowych i programów operacyjnych. Największe konsekwencje dla polityki przestrzennej mają:
 - Strategia Rozwoju Miasta (uchwała Rady Miasta Częstochowy Nr 193/XVIII/2003 z dn. 22 września 2003 r. z późn. zmianami)
 - „Bezpieczna Częstochowa” miejski program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego na lata 2003 - 2006 (uchwała Rady Miasta Częstochowy Nr 909/LXX/02 z dn. 10 października 2002 r.)
 - Program pomocy publicznej Gminy Miasta Częstochowy dla przedsiębiorców „Inwestuj w Częstochowę” (uchwała Rady Miasta Częstochowy Nr 307/XXVIII/2004 z dn. 15 marca 2004 r.)

- Program ochrony środowiska dla Miasta Częstochowy na lata 2004 – 2015, którego częścią jest Plan Gospodarki Odpadami (uchwała Rady Miasta Częstochowy Nr 375/XXXI/2004 z dn. 31 maja 2004 r.)
- Polityka transportowa dla miasta Częstochowy (uchwała Rady Miasta Częstochowy Nr 449/XXXIII/2004 z dn. 5 lipca 2004 r.)
- Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Częstochowy (uchwała Rady Miasta Częstochowy Nr 492/XXXVI/2004 z dn. 19 października 2004 r.)
- Częstochowa 2013. Wieloletni Plan Inwestycyjny na lata 2006 - 2013 (Uchwała Nr 792/L /2005 Rady Miasta Częstochowy z dnia 24 października 2005 r.)
- Strategia i polityka mieszkaniowa Gminy Miasto Częstochowa (uchwała Rady Miasta Częstochowy Nr 507/XXXVII/2004 z dn. 26 listopada 2004 r.)
- Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Częstochowa na lata 2005 – 2010 (uchwała Rady Miasta Częstochowy Nr 508/XXXVII/2004 z dn. 26 listopada 2004 r.)
- Zintegrowany plan rozwoju transportu publicznego dla Miasta Częstochowy na lata 2005 – 2008 (uchwała Rady Miasta Częstochowy Nr 568/XLI/2005 z dn. 28 lutego 2005 r.)
- Miejski Program Rewitalizacji dla Częstochowy (uchwała Rady Miasta Częstochowy Nr 667/XLV/2005 z dn. 23 maja 2005 r.)
- Założenia do „Planu rozwoju turystyki na lata 2005 – 2015” (w trakcie opracowania)

Wśród uwarunkowań prawnych, które należało uwzględnić w polityce przestrzennej gminy, znajduje się nowelizacja wielu ustaw, z których najistotniejszymi są:

- ustawa o gospodarce nieruchomościami (zgodnie z którą przeznaczenie terenu określone w studium uwzględniane jest przy wycenie nieruchomości - jeśli dla danego terenu nie sporządzono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i nie wydano decyzji o warunkach zabudowy),
- ustawy dotyczące środowiska: prawo ochrony środowiska, prawo wodne, ustawa o ochronie przyrody, ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,
- ustawa o drogach publicznych.

GŁÓWNE UWARUNKOWANIA MAJĄCE WPŁYW NA ROZWIĄZANIA PRZYJĘTE W STUDIUM:

1. POŁOŻENIE W REGIONIE

- Znaczenie Częstochowy jako ośrodka kultu religijnego i związanego z nim ruchu pielgrzymkowego i turystycznego o światowej randze
- Znaczenie regionalne Częstochowy jako ośrodka handlowo - usługowego, edukacji i kultury
- Znaczenie miasta jako głównego ośrodka zatrudnienia dla subregionu częstochowskiego

2. ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE

- Przesądzenia lokalizacyjne wynikające z obowiązujących planów miejscowych – w tym trasy planowanych gazociągów wysokoprężnych
- Niewielka część obszaru miasta pokryta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego sporządzonymi po 1 stycznia 1995 - bariera sporządzania planów w postaci wysokich skutków finansowych, związanych z dominującą własnością prywatną i wysokimi cenami gruntów

- Pomimo braku planów miejscowych - nadpodaż terenów pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i mieszkaniowo-usługową, praktycznie niemożliwa do ograniczenia ze względu na rozproszenie istniejącej zabudowy i potencjalne odszkodowania dla właścicieli w wypadku ograniczenia prawa zabudowy
- Rozdrobnienie własnościowe gruntów, z dominującym udziałem nieruchomości prywatnych, niski udział własności komunalnej
- Niedobór terenów pod rozwój inwestycji produkcyjno - usługowych w lokalizacjach atrakcyjnych dla inwestorów strategicznych
- Rozległe tereny przemysłowe wymagające rewitalizacji, możliwe do ponownego zagospodarowania na cele produkcyjno-usługowe lub rekreacyjne
- Rozległe tereny miejskie – zabudowy śródmiejskiej i wielorodzinnych osiedli mieszkaniowych wymagające rewitalizacji
- Bardzo dobrze ukształtowane główne centrum handlowo-usługowe miasta, niedostatecznie rozwinięta sieć lokalnych ośrodków usługowo-handlowych
- Ekspansja wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, w tym w lokalizacjach poza tradycyjnymi centrami struktury urbanistycznej, zagrażająca witalności tych ośrodków

3. INFRASTRUKTURA TECHNICZNA

- Narastający ruch samochodowy na drogach o znaczeniu krajowym i regionalnym zbiegających się w śródmieściu – potrzeba budowy obwodnic, które powiążą układ miejski z planowaną autostradą A-1
- Brak drogowych powiązań międzydzielnicowych w układzie południkowym
- Niedostateczne powiązanie restrukturyzowanych terenów Częstochowskiego Parku Przemysłowego z regionalnym układem drogowym
- Zagrożenie możliwości realizacji rozwoju układu drogowego po utracie ochrony prawnej terenów rezerwowanych pod odcinki dróg planowane do budowy i modernizacji,
- Brak planu rozwoju sieci drogowej, aktualnych badań i prognozy ruchu
- Zmiana położenia węzłów autostrady A-1 w stosunku do lokalizacji przewidzianych w planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego oraz wprowadzenie korytarza międzyregionalnej drogi ekspresowej (Szlak Staropolski) – konieczność dostosowania miejskiego układu drogowego
- Potrzeba integracji najważniejszych węzłów przesiadkowych transportu pasażerskiego – kolejowego i autobusowego
- Występowanie terenów nieobjętych siecią kanalizacji sanitarnej i deszczowej; obszary planowane do objęcia kanalizacją w ramach programu ISPA

4. GOSPODARKA

- Niedobór miejsc pracy dla mieszkańców miasta i regionu,
- Niedobór miejsc noclegowych – szczególnie w okresie nasilenia ruchu pielgrzymkowego
- Deficyt mieszkań
- Zmniejszająca się liczba ludności miasta i gospodarstw domowych oraz prognoza demograficzna wskazująca na zachowanie tendencji spadkowej
- Przewidywana migracja na teren miasta w związku z restrukturyzacją obszarów wiejskich

5. ŚRODOWISKO

- Zespół Klasztoru o.o. Paulinów na Jasnej Górze wraz z parkami 3 Maja oraz Staszica objęty ochroną prawną jako pomnik historii

- Obszary wpisane do rejestru zabytków: układ urbanistyczny miasta Częstochowa w ramach dawnego założenia miejskiego, zespół budowlany Klasztoru o.o. Paulinów na Jasnej Górze, cmentarz katolicki parafii św. Krzyża, cmentarz katolicki "Kule" parafii św. Zygmunta oraz cmentarz żydowski
- Występowanie obszarów i zespołów zabytkowych nie objętych ochroną prawną: tereny przemysłowe z towarzyszącą zabudową mieszkaniową oraz zabytkami techniki, cmentarz Raków, zespoły dworskie, parki
- Brak ewidencji zabytków spełniającej wymogi ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i gminnego planu opieki nad zabytkami
- Ekspozycja sylwety Sanktuarium Jasnogórskiego jako symbolu miasta – szczególnie z tras pielgrzymkowych i punktów widokowych, położenie miasta pomiędzy dwoma węzłami sieci ECONET o znaczeniu międzynarodowym (Jura Krakowsko-Częstochowska) i krajowym (Kompleks Lasów nad Liswartą)
- Występowanie na terenie miasta obszarów i obiektów przyrodniczo cennych objętych ochroną prawną: Park Krajobrazowy Orlich Gniazd wraz z otuliną, 11 drzew chronionych jako pomniki przyrody
- Obszary występowania roślin chronionych oraz innych wartości przyrody możliwych do ochrony
- System lokalnych dolin tworzący ciągi ekologiczne, zapewniający łączność pomiędzy węzłami sieci ECONET
- Niedobór terenów parkowo – rekreacyjnych
- Występowanie odkrywek i wychodni warstw skalnych zasługujących na objęcie ochroną jako stanowiska dokumentacyjne przyrody nieożywionej
- Udokumentowane i eksploatowane na terenie miasta złoża iłów ceramiki budowlanej oraz kruszyw naturalnych (wydane koncesje na wydobycie, ustanowione obszary i tereny górnicze)
- Występowanie na terenie miasta dwóch zbiorników wód podziemnych o otwartym zwierciadle
- Tereny zdegradowane poprzez historyczną eksploatację rud żelaza oraz wyrobiska poeksploatacyjne materiałów budowlanych
- Hałda odpadów zawierających chrom – niebezpieczeństwo zanieczyszczenia wód gruntowych i podziemnych
- Występowanie strefy Q1 - bezpośredniego zagrożenia powodziowego

Nowa edycja studium uwzględni wyżej określone uwarunkowania, zarówno w zakresie formy jak treści ustaleń. Wśród najistotniejszych zmian wprowadzonych przez nową ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rzutujących na w treść ustaleń studium należy wymienić:

- Wymóg określenia w studium kierunków przeznaczenia terenów, w powiązaniu z wprowadzeniem standardów w zakresie klasyfikacji rodzajów przeznaczenia terenu oraz zasadą, że w wypadku sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego projekt tego planu musi być zgodny ze studium. Projekt studium ustala kierunki przeznaczenia terenów w taki sposób, aby uczytelnić strukturę przestrzenną miasta (rozmieszczenie obszarów o różnych funkcjach dominujących), a zarazem ustala szczegółowe wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego określające podstawowe i dopuszczalne sposoby użytkowania terenu oraz kryteria stwierdzania zgodności projektów planów miejscowych z określoną w studium polityką przestrzenną.

W studium wyznacza się również nowe obszary rozwojowe dla rozwoju aktywności gospodarczych, przewidując prawdopodobne obszary zainteresowania inwestorów po wybudowaniu autostrady A-1 oraz nawiązując do ustaleń strategii rozwoju miasta i działań podjętych już na jej podstawie w celu pobudzenia inwestycji na terenie Częstochowy. W ten sposób projekt studium realizuje ustawowy wymóg uwzględniania potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniając rolę Częstochowy w regionie jako głównego ośrodka miejsc pracy, która zgodnie z przewidywanymi kierunkami rozwoju kraju i regionu będzie nadal zyskiwała na znaczeniu (przenoszenie się ludności z terenów wiejskich do dużych ośrodków przemysłowo-usługowych).

- Odmienne podejście do określania obszarów objętych obowiązkiem sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego:
 - zniesiony został obowiązek sporządzania planów dla wszystkich obszarów przewidywanych inwestycji służących realizacji celów publicznych, do których zaliczały się wszelkie przedsięwzięcia inwestycyjne finansowane w całości lub w części ze środków publicznych;
 - wprowadzono obowiązek określania obszarów, dla których sporządzenie miejscowego planu jest obowiązkowe z uwagi na wymóg uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia terenów na cel nierolniczy lub nieleśny, w powiązaniu z zasadą, że plan miejscowy musi być sporządzany dla całości takiego obszaru w granicach wskazanych w studium;
 - utrzymano zasadę, że miejscowy plan sporządza się obowiązkowo, gdy tak stanowią przepisy innych ustaw, lecz w okresie od uchwalenia I edycji studium na skutek nowelizacji tych ustaw część takich obowiązków uchylono (np. w zakresie obszarów chronionych na podstawie ustawy o ochronie przyrody, terenów zieleni publicznej); powstały też nowe sytuacje wymagające sporządzenia planów, np. związane z obszarami występowania zagrożeń powodziowych, osuwisk itp., a także obszarami wymagającymi scalenia i powtórnego podziału nieruchomości;
 - wprowadzono wymóg określenia obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², zarazem wymagając, aby granice tych obszarów były określone w miejscowych planach.

Jednocześnie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadziła obowiązek prognozowania skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu, w szczególności sposób traktując obowiązki gmin w zakresie budowy infrastruktury technicznej.

W nawiązaniu do tych zmian, projekt studium określa nowe obszary, w których sporządzenie miejscowych planów wskazane jest w pierwszej kolejności - bądź to z uwagi na wymogi innych ustaw, bądź istniejące uwarunkowania - najczęściej związane z przywróceniem możliwości inwestowania w obszarach, które były przeznaczone pod zabudowę zgodnie z nieobowiązującym już planem ogólnym zagospodarowania przestrzennego, lub z rozwiązaniem sytuacji konfliktowych pomiędzy różnymi użytkownikami przestrzeni.

- Wymóg uwzględnienia ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa (w trakcie sporządzania pierwszej edycji studium takiego dokumentu jeszcze nie było);
- Wymóg określania uwarunkowań wynikających z innych ustaw, które należy brać pod uwagę w zagospodarowaniu przestrzennym. Projekt studium zawiera kompleksową identyfikację takich uwarunkowań, zgodną z aktualnym stanem prawnym i stanem rozpoznania tych uwarunkowań, a także wymaganymi dokumentami i decyzjami innych organów, we wszystkich dziedzinach rzutujących na sferę zagospodarowania przestrzennego; w szczególności:

- po raz pierwszy określono politykę przestrzenną gminy biorąc pod uwagę strukturę władania gruntami; w nawiązaniu do tego rozpoznania projekt studium honoruje prawo własności prywatnej, ograniczając ingerencję gminy w kierunku przeznaczenia i zasady zagospodarowania terenów do sytuacji uzasadnionych interesem publicznym i eliminacją potencjalnych konfliktów spowodowanych użytkowaniem terenu w stosunku do otoczenia;
- określono złoża surowców mineralnych, obszary i tereny górnicze oraz możliwości poszerzenia użytkowania górniczego związanego z powierzchniową eksploatacją surowców,
- sporządzono opracowanie ekofizjograficzne dla obszaru całej gminy, wyodrębniając m.in. obszary wymagające szczególnej ochrony - w nawiązaniu do krajowej i wojewódzkiej polityki ekologicznej, obszary wrażliwe pod względem przyrodniczo-ekologicznym wymagające ograniczeń w sposobie użytkowania, obszary zagrożeń naturalnych i spowodowanych działalnością człowieka, a także obszary zdegradowane wymagające przywrócenia ich do właściwego stanu,
- jednoznacznie wyodrębniono wszystkie tereny zieleni miejskiej, tworząc podstawy do ich ochrony przed przeznaczeniem na inne cele.

Trzeba zaznaczyć, że istnieją także sfery uwarunkowań, w których stan dokumentów mogących być podstawą formułowania polityki przestrzennej gminy jest jeszcze niewystarczający, w związku z czym przewiduje się konieczność wprowadzenia zmian i uzupełnień w studium, po sporządzeniu tych dokumentów. Wymienić tu należy: plan rozwoju sieci drogowej wymagany przez ustawę o drogach publicznych oraz ewidencję zabytków, której powstanie warunkuje możliwość opracowania planu opieki nad zabytkami i wniosków w zakresie potrzeby ustanowienia stref ochrony konserwatorskiej w miejscowych planach.

Szczególne miejsce w polityce przestrzennej gminy zajmują zasady lokalizacji centrów handlu detalicznego, zwłaszcza w formie tak zwanych wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (obiektów o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²).

Studium zostało sporządzone w formie wymaganej przez Rozporządzenie w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z zachowaniem procedury określonej w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym.

Informację o wykorzystanych materiałach i źródłach informacji, analizy planistyczne sporządzone w trakcie opracowania studium oraz dokumenty związane z poszczególnymi fazami procedury sporządzania studium zawiera dokumentacja planistyczna.