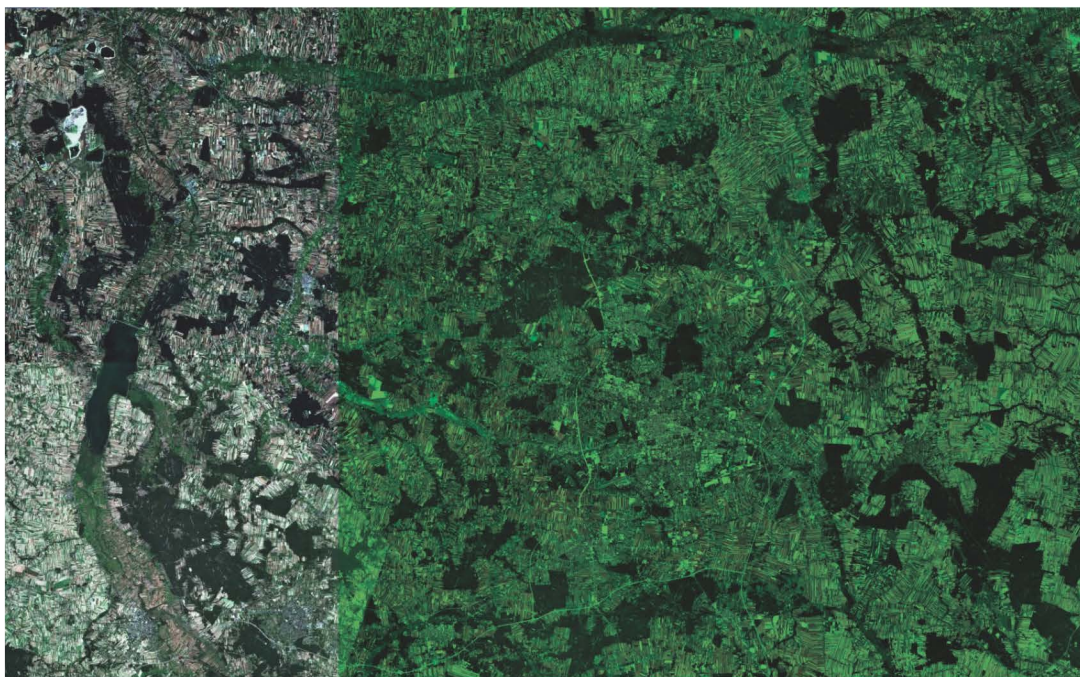




Tadeusz Markowski
Dominik Drzazga

System zintegrowanego planowania rozwoju w warunkach polskich

Założenia
– zasady kierunkowe
– koncepcja

**System zintegrowanego
planowania rozwoju
w warunkach polskich**



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

Interdyscyplinarne Studia Miejskie

Tadeusz Markowski
Dominik Drzazga

**System zintegrowanego
planowania rozwoju
w warunkach polskich**

Założenia
– zasady kierunkowe
– koncepcja

Tadeusz Markowski (ORCID: 0000-0001-6618-4787)
Dominik Drzazga (ORCID: 0000-0003-0681-514X)
– Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem
90-237 Łódź, ul. Matejki 22/26

RECENZENCI

Arnold Bernaciak, Janusz Słodczyk

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

REDAKCJA

Sylvia Rumińska

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

KOREKTA TECHNICZNA

Leonora Gralka

PROJEKT OKŁADKI

Tomasz Kochelski

Zdjęcia na okładce: *Panorama Łodzi* autorstwa Ignacego Płazewskiego
Stefana Brajtera, Tomasza Kochelskiego
www.geoportal.gov.pl

© Copyright by Authors, Łódź 2023

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2023

Publikacja jest udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 (CC BY-NC-ND)

<https://doi.org/10.18778/8331-174-6>

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.10953.22.0.K

Ark. wyd. 16,3; ark. druk. 17,375

ISBN 978-83-8331-174-6

e-ISBN 978-83-8331-175-3

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-237 Łódź, ul. Matejki 34A

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 635 55 77

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wstęp	15
1. Identyfikacja problemu i przesłanek podjęcia prac koncepcyjnych	15
2. Przegląd literatury przedmiotu i omówienie wcześniejszych prac autorów	16
3. Metoda opracowania koncepcji systemu zintegrowanego planowania	18
4. Struktura treści i układ pracy	20
5. Podziękowania	22
CZĘŚĆ I	
Teoretyczne podstawy i formalne przesłanki zintegrowanego planowania rozwoju	23
Rozdział 1	
Aksjologiczne oraz ustrojowe przesłanki na rzecz publicznego zintegrowanego planowania rozwoju	25
Rozdział 2	
Interes publiczny a formułowanie celów rozwoju	31
Rozdział 3	
Rozwój metod i technik planistycznych – historyczne trendy oraz współczesne uwarunkowania	35
Rozdział 4	
Współczesne trendy gospodarcze jako wyzwanie dla nowej doktryny urbanistycznej i reformy systemu planowania przestrzennego	41

Rozdział 5

Elastyczność planowania jako warunek jego skuteczności	47
---	-----------

Rozdział 6

Planowanie zintegrowane jako instrument interwencji publicznej w systemie gospodarki rynkowej	51
--	-----------

Rozdział 7

Specyfika planowania zintegrowanego w świetle paradygmatu sustensywnego rozwoju	55
--	-----------

Rozdział 8

Przestanki formalne podjęcia prac nad koncepcją systemu zintegrowanego planowania	61
--	-----------

8.1. Elementy systemu planowania i zarządzania rozwojem wynikające z ustaw dotyczących planowania przestrzennego (1984–1994–2003)	61
8.1.1. System planowania przestrzennego w początkowej fazie transformacji ustrojowej (1989–1994)	62
8.1.2. System planowania przestrzennego w latach 1995–2003	63
8.1.3. System planowania przestrzennego od 2003 r. do 2023 r.	67
8.2. Planowanie i zarządzanie rozwojem w świetle przepisów ustawy <i>o zasadach prowadzenia polityki rozwoju</i> z 2006 r.	70
8.3. Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski (2009 r.)	74
8.4. <i>Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030</i> (2012 r.)	88
8.5. Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020 – Umowa Partnerstwa (2014 r.)	98
8.6. System zarządzania rozwojem Polski (2018 r.)	100
8.6.1. Diagnoza funkcjonowania systemu zarządzania rozwojem Polski	100
8.6.2. Generalne założenia nowego systemu zarządzania rozwojem Polski	102
8.6.3. Zintegrowane podejście do podsystemu programowania rozwoju	104
8.6.4. Układ i zakres zintegrowanych dokumentów strategicznych	106
8.7. Ustawa <i>o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw</i> (2020 r.)	115
8.8. Prace nad zmianami w ustawie <i>o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym</i> (2022–2023)	124

CZĘŚĆ II

Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju	131
--	------------

Rozdział 9

Założenia ogólne zmian rekomendowanych do wprowadzenia w systemie planowania rozwoju i planowania przestrzennego	133
---	------------

Rozdział 10

Charakterystyka opracowań planistycznych rekomendowanych do wprowadzenia w systemie zintegrowanego zarządzania rozwojem 137

10.1. Poziom lokalny planowania – gmina	137
10.2. Procedury ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz uzyskania pozwolenia na budowę	157
10.3. Poziom lokalny planowania – powiat	159
10.4. Poziom regionalny planowania – województwo	168
10.4.1. Identyfikacja problemów i wyzwań planowania regionalnego	168
10.4.2. Rekomendowane rozwiązania w zakresie planowania regionalnego	169
10.5. Poziom krajowy planowania (narodowy)	184
10.5.1. Identyfikacja problemów i wyzwań planowania krajowego	184
10.5.2. Rekomendowane rozwiązania w zakresie planowania krajowego	186

Rozdział 11

Hierarchiczność planów zagospodarowania przestrzennego (hierarchiczność interesu publicznego) 201

11.1. Problemy hierarchiczności w polskim systemie planowania	202
11.2. Rekomendowane rozwiązania na rzecz wykształcenia powiązań systemowych w planowaniu przestrzennym	204

Rozdział 12

Służby publiczne w systemie zintegrowanego planowania rozwoju 207

12.1. Wprowadzenie	207
12.2. Diagnoza problemów i wyzwań związanych z funkcjonowaniem publicznych służb planowania	208
12.3. Planowanie i urbanistyka w kontekście regulacyjnym a rola służb publicznych w systemie planowania zintegrowanego – założenia	214
12.4. Rola urbanisty jako projektanta w urbanistyce operacyjnej	218
12.5. Wymogi kompetencyjne w urbanistyce regulacyjnej i operacyjnej	219
12.6. Struktura i funkcje służb planowania zintegrowanego na poszczególnych poziomach podziału administracyjnego kraju	221
12.6.1. Lokalne służby planowania (gmina)	224
12.6.2. Lokalne służby planowania (powiat)	226
12.6.3. Regionalne służby planowania (województwo)	228
12.6.4. Krajowe służby planowania	231

Rozdział 13

Partycypacja społeczna w systemie zintegrowanego planowania rozwoju 237

13.1. Problemy i wyzwania związane z partycypacją społeczną w procesach planowania	237
13.2. Rekomendacje odnośnie do sposobów organizacji partycypacji społecznej w procesach planowania	238

Rozdział 14

Regulacje przejściowe i warunki wyjściowe do zmiany systemu planowania **241**

14.1. Warunki wyjściowe do zmiany systemu planowania 241

14.2. Regulacje przejściowe – wygaszające rozwiązania dotychczasowe 243

 14.2.1. Poziom krajowy 243

 14.2.2. Poziom regionalny 243

 14.2.3. Poziom powiatowy 244

 14.2.4. Poziom gminny 244

Zakończenie 247

Bibliografia 251

Spis ramek 267

Spis rysunków 269

Spis tabel 271

Załączniki 273

Załącznik 1

Skład zespołu dyskutującego zagadnienia konceptualne systemu zintegrowanego planowania rozwoju **275**

Załącznik 2

Kalendarium prac nad koncepcją systemu zintegrowanego planowania rozwoju **277**

Wykaz skrótów

Akty normatywne

<i>Konstytucja RP</i>	<i>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.)</i>
u.g.n.	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 344)
u.z.p. lub ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, ze zm.)
u.z.m.w.ś.	Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 2578)
u.p.p. lub ustawa o planowaniu przestrzennym	Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99, ze zm.)
ustawa o ochronie przyrody	Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 916, ze zm.)
u.z.p.p.r. lub ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju	Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 225, ze zm.)
u.p.z.p. lub ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 503, ze zm.)

ustawa o samorządzie terytorialnym	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 40, ze zm.)
ustawa o samorządzie powiatowym	Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1526)
u.s.w. lub ustawa o samorządzie województwa	Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 2094)
ustawa o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 2014 r.	Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 379)
ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu	Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U., poz. 774, ze zm.)
ustawa o związkach metropolitalnych	Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U., poz. 1890, ze zm.)
ustawa o rewitalizacji	Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 485, ze zm.)
ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących	Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1538, ze zm.)
u.z.u.z.p. lub nowelizacja ustawy	Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 1378)
u.s.g. lub ustawa o samorządzie gminnym	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 40)
rozporządzenie RM w sprawie zniesienia KKPb	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie zniesienia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz.U., poz. 377)
rozporządzenie w sprawie KKPb	Rozporządzenie z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz.U., poz. 856)

uchwała nr 56 KK PR	Uchwała nr 56 KK PR z dnia 23 maja 2017 r. w sprawie opinii dotyczącej dokumentu „Aktualizacja strategii rozwoju wynikająca z przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) – zakres oraz sposób organizacji prac”
uchwała nr 16 RM	Uchwała nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności (MP, poz. 121)
uchwała nr 239 RM	Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (MP, poz. 252)

Dokumenty planistyczne i strategiczne oraz inne nazewnictwo administracyjne i instytucjonalne

CAS	Centrum Analiz Strategicznych (2018–2021)
CPK	Centralny Port Komunikacyjny
CUP	Centralny Urząd Planowania (III RP, 1988–1996)
DSRK	długookresowa strategia rozwoju kraju / długofalowa strategia rozwoju kraju
DSRK 2030	<i>Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności</i> (dokument państwowy)
EP KPZK	Eksperski Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (grudzień 2008 r.)
HZSR	horyzontalne zintegrowane strategie rozwoju
JST	jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo samorządowe)
KE	Komisja Europejska
KIU	Krajowa Izba Urbanistów
KK PR	Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju
KPO	Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności
KPP	krajowa polityka przestrzenna
KPZK	koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju
KPZK 2030	<i>Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030</i> (dokument państwowy)
KPZK PAN	Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk
KRK	koncepcja rozwoju kraju

KRK 2050	<i>Koncepcja Rozwoju Kraju 2050</i> (dokument państwowy – w opracowaniu)
KSRR	krajowa strategia rozwoju regionalnego
KT	kontrakt terytorialny
LWUT	lokalne warunki użytkowania terenów
MOF	miejski obszar funkcjonalny
MPUiZT	miejskowy plan użytkowania i zagospodarowania terenu
MPZP	miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego / plan miejskowy
NSS	Narodowa Strategia Spójności
OChK	obszar chronionego krajobrazu
OF	obszar funkcjonalny
OPR	obszarowy przepis ruralistyczny
OPU	obszarowy przepis urbanistyczny
OSI	obszary strategicznej interwencji
PK	park krajobrazowy
PN	park narodowy
PO	program operacyjny
PPP	partnerstwo publiczno-prywatne
PRGP	Państwowa Rada Gospodarki Przestrzennej
PRPG	polityka rozwoju przestrzennego gminy
PRPR	Państwowa Rada Planowania Rozwoju
PU	projekt urbanistyczny
PZPK	plan (struktury) zagospodarowania przestrzennego kraju
PZPW	plan zagospodarowania przestrzennego województwa
RCA	Rządowe Centrum Analiz (2021 – obecnie)
RCSS	Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (1997–2006)
RM	Rada Ministrów
RP	Rzeczpospolita Polska
RPO	regionalny program operacyjny
RPP	regionalna polityka przestrzenna
RPW	regionalne projekty wdrożeniowe
RPZP	regionalne plany zagospodarowania przestrzennego
RSPR / RSPW	regionalne szczegółowe plany realizacyjne / regionalne szczegółowe plany wykonawcze
SFP	struktura funkcjonalno-przestrzenna
SOR	<i>Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)</i> (dokument państwowy)
SRK	strategia rozwoju kraju
SRK 2007–2015	<i>Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015</i> (dokument państwowy)
SRK 2020	<i>Strategia Rozwoju Kraju 2020</i> (dokument państwowy)
SUiKZP	studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy / miasta

ŚSRK	średniookresowa strategia rozwoju kraju
TK	Trybunał Konstytucyjny
TUP	Towarzystwo Urbanistów Polskich
UE	Unia Europejska
ZPI	zintegrowany plan inwestycyjny
ZPK	zespół przyrodniczo-krajobrazowy
WZ	decyzja o warunkach zabudowy
WZiZT	decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu
ZSP	zintegrowane strategie ponadregionalne
ZSRG	zintegrowana strategia rozwoju gminy
ZSRK	zintegrowana strategia rozwoju kraju
ZSRL	zintegrowana strategia rozwoju lokalnego
ZSRM	zintegrowana strategia rozwoju miasta
ZSROF	zintegrowana strategia rozwoju obszaru funkcjonalnego
ZSRP	zintegrowana strategia rozwoju powiatu
ZSRW	zintegrowana strategia rozwoju województwa

Wstęp

1. Identyfikacja problemu i przesłanek podjęcia prac konceptualnych

W Polsce od wielu lat toczy się debata na temat nowego podejścia do **publicznego planowania rozwoju**. Jeden nurt tej debaty dotyczy zagadnień w ramach **polityki regionalnej**, która ze względym powodzeniem wykorzystuje fundusze UE, a drugi zagadnień w ramach **regulacyjnego planowania przestrzennego**, dla którego to kompetencje reformatorskie są przypisywane ministrom i resortom z sektora infrastrukturalno-budowlanego. W jednym i drugim systemie planowania publicznego jest podkreślana konieczność bardziej holistycznego i zintegrowanego podejścia. W praktyce jednak wszystkie ministerstwa, a nawet departamenty w ramach tego samego ministerstwa odpowiedzialne za wybrane elementy **reformy systemu zarządzania rozwojem**, inaczej patrzą na sprawy **integracji planowania**. Brak postępu w integracji procesów i procedur planowania wynika także z wzajemnej nieufności i trudności we współpracy profesjonalistów (praktyków i teoretyków) zajmujących się zagadnieniami planowania społeczno-gospodarczego oraz planowania przestrzennego. Środowiska te nie pozostają też obojętne wobec proponowanych rozwiązań, biorąc – bezpośrednio i pośrednio – aktywny udział zarówno w tworzeniu przepisów, jak i w częstym blokowaniu niewygodnych lub niezrozumiałych dla nich rozwiązań.

Jedno i drugie planowanie wykazuje rozliczne ułomności i wymaga pilnego dostosowania do nowych uwarunkowań gospodarczych, społecznych oraz przyrodniczych (w tym w szczególności klimatycznych). Należy podkreślić, że szczególnie dysfunkcje – o znamionach patologii – wykazują zarówno system planowania przestrzennego, jak i wiele przepisów oraz instrumentów prawa materialnego odnoszącego się do gospodarowania przestrzenią. Wyrazem tych dysfunkcji jest

pogłębiający się chaos przestrzenny oraz towarzyszące temu wysokie, narastające koszty ekonomiczne i społeczne obciążające polską gospodarkę¹.

Wieloletnie próby skoordynowania prac na rzecz stworzenia spójnego systemu planowania rozwoju w jego wymiarze społeczno-gospodarczym i przestrzennym, z uwzględnieniem potrzeb w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego, jak do tej pory dały tylko połowiczne rezultaty. Wyrazem tego są wprowadzone w 2020 r. (szerzej omówione w podrozdziale 8.7) zamiany w ustawie *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* i innych aktach prawnych. Natomiast postulowany i oczekiwany od lat 90. system przestrzennego planowania regulacyjnego nadal pozostaje daleki od politycznie i społecznie uzgodnionych oraz jednoznacznych przesądzeń.

Podstawowa przesłanka stojąca za opracowaniem niniejszej monografii ma więc charakter praktyczny i jest nią identyfikowana od kilkunastu lat potrzeba przeprowadzenia dość gruntownej **reformy systemu planowania przestrzennego i planowania rozwoju w Polsce**, która byłaby ukierunkowana na zwiększenie skuteczności tego systemu. Praktyczny wymiar przesłanki przemawiającej za przygotowaniem niniejszej monografii nie wyklucza jednak jej wymiaru naukowego – opracowanie nowych rozwiązań planistycznych (koncepcja), odpowiadających na potrzeby współczesnego systemu społeczno-gospodarczego oraz towarzyszących mu problemów zagospodarowania przestrzennego (część II), implikuje bowiem potrzebę wcześniejszego zidentyfikowania i omówienia teoretycznych przesłanek prac o charakterze konceptualnym – co również znalazło odzwierciedlenie w monografii (część I).

2. Przegląd literatury przedmiotu i omówienie wcześniejszych prac autorów

Potrzeba reformy usprawniającej system planowania była i jest nadal przedmiotem debaty prowadzonej zarówno w środowisku akademickim, jak i wśród szerokiego kręgu praktyków – tj. pracowników administracji publicznej samorządowej, przedstawicieli gremiów i resortów administracji rządowej, projektantów zawodowo związanych z planowaniem przestrzennym, urbanistyką, architekturą – pracujących w publicznych i prywatnych biurach planowania, czy wreszcie osób działających w organizacjach pozarządowych, których aktywność jest związana z przedmiotową

1 Szerokie omówienie tego zagadnienia można znaleźć w trzytomowym raporcie opublikowanym w wydawnictwach KPZK PAN na temat przyczyn i skutków chaosu przestrzennego w Polsce [Studia... 2018a; Studia..., 2018b; Studia..., 2018c]. Por. też: *Problem...* [2005]; *Żywiotowe...* [2006]; Markowski [2014a, s. 132–138; 2023, s. 255–257]; Kowalewski [2019, s. 3–25].

problematyką. Debata publiczna na temat potrzeby reformy systemu planowania przestrzennego w Polsce znalazła odzwierciedlenie w licznych publikacjach. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć prace: M. Belof [2013]; C. Brzezińskiego [2013]; W.A. Gorzyna-Wilkowskiego [2011; 2013]; H. Izdebskiego, A. Nelickiego, I. Zachariasza [2007]; A. Jędraszki [2005]; B. Kolipińskiego [2011, 2016]; M. Nowaka [2017]; E. Ogłęckiej i J. Słodczyka [2011]; J. Zauchy [2007; 2018]; I. Ziątek [2011], a także pracę zbiorową *System...* [2021].

Spośród prac, w których skoncentrowano się na zagadnieniach nieco szerszych, tj. dotyczących ogólnych koncepcji integracji planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego, można wskazać publikacje następujących autorów: P. Churski [2018]; T. Kudłacz [2015a; 2015b]; T. Markowski [2011, 2014b, 2015]; A. Nowakowska [2015]; S. Pangsy-Kania [2015]; E. Wojnicka-Sycz [2018]; J. Woźniak [2015]; Z. Ziobrowski [2015].

Warto jednak zwrócić uwagę, że wskazane prace są poświęcone raczej diagnozowaniu problemów i wskazywaniu wyzwań oraz ogólnych kierunków zmian regulacji sfery gospodarki przestrzennej, jednak bez wypracowywania szczegółowych rozwiązań ujętych systemowo. Intencją autorów niniejszej monografii było więc wypełnienie tej luki – tj. nie tylko sformułowanie generalnych rekomendacji co do kierunków reformy systemu planowania, lecz także opracowanie konkretnych rozwiązań w przedmiotowym zakresie.

Szczególną rolę w pracach konceptualnych odegrała wspomniana już publikacja jednego z autorów [Markowski, 2011], w której zidentyfikowano podstawowe uwarunkowania oraz sformułowano ogólne założenia modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem, ze szczególnym jednak uwzględnieniem sfery gospodarowania przestrzenią. Opracowanie to dało asumpt do przygotowania kolejnych publikacji naukowych na ten temat, a ostatecznie – niniejszej pracy naukowej.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że przed opracowaniem monografii – koncepcji systemowych zmian w planowaniu przestrzennym w Polsce – jej autorzy przedstawiali już pewne założenia i elementy przedmiotowych rozwiązań w swoich wcześniejszych pracach. Był to przede wszystkim opublikowany w języku polskim i angielskim artykuł naukowy o tytule zbliżonym do tytułu niniejszej monografii [Markowski, Drzazga, 2015a; 2015b]. Artykuł ten (liczący 33 strony) jest pierwszą publikacją autorów, w której omówili oni swoją ekspercką koncepcję systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce i zaprezentowali rozwiązania znajdujące się ówczesnie we wstępnym stadium prac. Obszerne fragmenty tego opracowania wykorzystano (przytoczono) w niniejszej monografii, w rozdziałach: 1, 5, 6, 7, 9, 10, 11 i 14. Pierwotny zakres treści wskazanego artykułu został w toku dalszych prac istotnie rozbudowany i uszczegółowiony, co spowodowało, że autorzy zdecydowali się opisać swoją koncepcję w formie monografii naukowej – poszerzając znacząco treści pierwotnego opracowania [Markowski, Drzazga, 2015a; 2015b], w odniesieniu zarówno do kwestii podstaw teoretycznych oraz formalno-prawnych (część I), jak i do zagadnień konceptualnych (część II).

Zagadnienia zastosowania twierdzeń teorii sprawiedliwości sformułowanej przez Johna Rawlsa do identyfikowania interesu publicznego w planowaniu przestrzennym były natomiast omawiane wcześniej w pracy T. Markowskiego [2013b], z której również zapożyczono obszernie fragmenty i wykorzystano do opracowania rozdziału 1 niniejszej monografii. Opracowując rozdziały 5 i 6 monografii, wykorzystano fragmenty publikacji dotyczące identyfikowanych dylematów i wyzwań stojących przed planowaniem zintegrowanym ujętych we wcześniejszych pracach T. Markowskiego [2014b, 2015]. Pewne treści niniejszej monografii, znajdujące się w rozdziałach 10 i 12, były uprzednio omawiane, również w skróconym zakresie, w ramach innej publikacji jednego z autorów [Drzazga, 2018], dotyczącej zagadnień analizy systemowych uwarunkowań planowania przestrzennego w Polsce. Wczesne wersje opracowanych przez autorów schematów organizacyjnych nowego systemu planowania przestrzennego na poziomie lokalnym i regionalnym (rys. 6 i 8), wraz z ich opisem, można odnaleźć w pracy D. Drzazgi [2015].

Ponadto, w toku prowadzonych prac badawczo-rozwojowych nad koncepcją systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce, ukazały się jeszcze dwie prace obu autorów – opublikowane w wydawnictwach nienaukowych (w czasopiśmie branżowym skierowanym do środowiska urbanistów) i opiniotwórczych, w celu popularyzacji idei zintegrowanego planowania poza środowiskiem akademickim [Drzazga, Markowski, 2016; 2018]. Autorzy tych prac również bazowali na wcześniejszych wersjach roboczego opracowania, które teraz jest prezentowane jako monografia naukowa.

Podsumowując, można stwierdzić, że choć niniejsza publikacja opiera się na wcześniejszych (wyżej wskazanych) pracach autorów, to jednak dopiero w obecnej, monograficznej postaci daje ona pełny i uporządkowany (usystematyzowany) logicznie wykład autorskich koncepcji w zakresie systemowego podejścia do zintegrowanego planowania rozwoju i planowania przestrzennego w Polsce, nad którym autorzy pracowali w latach 2014–2018.

3. Metoda opracowania koncepcji systemu zintegrowanego planowania

Przygotowując niniejszą monografię, wykorzystano źródła wtórne (literaturę przedmiotu wykazaną w spisie bibliografii) i pierwotne (informacje uzyskane w dyskusjach seminaryjnych z gronem ekspertów oraz podczas obserwacji uczestniczących).

Na opracowanie niniejszej monografii w jej części koncepcyjnej (część II) złożyły się w szczególności wnioski wypływające z dyskusji seminaryjnych i prac warsztatowych prowadzonych w latach 2014–2016 przez zespół, w skład którego weszli członkowie Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Towarzystwa

Urbanistów Polskich, a także inni zaproszeni eksperci. Skład osobowy zespołu biorącego udział w dyskusji zamieszczono w załączniku nr 1, a harmonogram prac zespołu dyskusyjnego w załączniku nr 2. W tym miejscu należy więc zwrócić uwagę, że praca ma w związku z tym charakter nie tyle analityczno-badawczy (poznawczy), ile przede wszystkim konceptualno-projektowy. Celem autorów monografii było nie tyle poszerzenie wiedzy teoretycznej w przedmiocie podstaw planowania, ile – bazując na analizie przesłanek teoretycznych – wypracowanie koncepcji systemu planowania (jako formy interwencji publicznej w sferę gospodarki przestrzennej) odpowiadającej na współczesne problemy i wyzwania związane z kształtowaniem zagospodarowania polskiej przestrzeni. W tym sensie niniejsza monografia sytuuje się w sferze nauk o zarządzaniu, bowiem celem przyświecającym jej napisaniu było wypracowanie rozwiązań ukierunkowanych na zwiększenie sprawności (w szczególności skuteczności) funkcjonowania organów władzy i administracji publicznej w sferze gospodarowania przestrzenią.

Podstawą do wypracowania tych rozwiązań był cykl seminariów dyskusyjnych, w ramach których celowo dobrana (wyselekcjonowana) grupa ekspertów, mających ogromną wiedzę i wieloletnie doświadczenie w planowaniu (akademików – naukowców i praktyków), dyskutowała kolejne zagadnienia związane z problematyką planowania zintegrowanego (ogólne założenia, planowanie na poszczególnych szczeblach organizacji terytorialnej państwa oraz kwestię publicznych służb planowania, a także zagadnienia uspołecznienia procesów odpracowywania dokumentów planistycznych). Wyniki częściowe tej debaty były też poddawane pod dyskusję podczas konferencji naukowych poświęconych problematyce planowania rozwoju, planowania przestrzennego i gospodarki przestrzennej.

Drugim źródłem informacji pomocnym w opracowaniu monografii były doświadczenia praktyczne autorów, zdobyte podczas obserwacji uczestniczących, wynikające z ich zaangażowania w prace nad dokumentami planowania strategicznego wykonywanymi na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym; w szczególności były to prowadzone w latach 2007–2009 prace nad *Eksperckim Projektem Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033* [Korcelli i in., 2010], a także uczestnictwo w opracowaniu *Koncepcji strategii rozwoju Makroregionu Polski Centralnej 2030* w 2014 r. (poprzedzającej przyjęcie przez Radę Ministrów RP w 2015 r. dokumentu *Strategia Rozwoju Polski Centralnej do roku 2020 z perspektywą 2030*) [Koncepcja..., 2014; Strategia..., 2015]. Doświadczenie autorów wynikało ponadto z ich udziału w realizacji:

- projektu badawczego „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST” (projekt współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet V, Działanie 5.2, Poddziałanie 5.2.2) (2013–2015), w szczególności zadania 3: „Wsparcie dla procesów dotyczących planowania w obszarach funkcjonalnych” – udział w pracach zespołu opracowującego dokument pt. „Zintegrowana strategia rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego do roku 2030 (projekt)” [Zintegrowana..., 2015];

- projektu badawczego własnego, finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego RP (nr N114 014 32/0871) pt. „Zarządzanie w obszarach metropolitalnych: procesy – struktury organizacyjne – instrumenty”, realizowanego w Katedrze Zarządzania Miastem i Regionem na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego (2007–2009).

Opracowując koncepcję niektórych instrumentów planowania przestrzennego, inspirowano się również przepisami procedowanego przez administrację rządową w latach 2014–2016 projektu ustawy – *Kodeks urbanistyczno-budowlany* [por.: *Kodeks...*, 2014; Ustawa – *Kodeks...*, 2016], nad którym prace ostatecznie zaniedbano w 2018 r.

4. Struktura treści i układ pracy

Przyjęty układ monografii jest konsekwencją wyboru celu i zakresu merytorycznego pracy, które określiły omówioną niżej strukturę treści. Monografia została podzielona na dwie części.

Część pierwszą zatytułowano *Teoretyczne podstawy i formalne przesłanki zintegrowanego planowania rozwoju*. Składają się na nią rozdziały 1–8. Ta część monografii ma formę wykładu wybranych, najistotniejszych teoretycznych podstaw (przesłanek) wskazujących na konieczność planowania procesów rozwoju w sposób zintegrowany, w szczególności w odniesieniu do kształtowania zagospodarowania przestrzennego. Podstawą opracowania pierwszej części monografii były przede wszystkim studia literaturowe z zakresu problematyki ekonomii rozwoju, zarządzania, planowania, gospodarki przestrzennej i urbanistyki, a także filozofii. Posłużyły one do opracowania rozdziałów 1–7, w których omówiono następujące zagadnienia: *Aksjologiczne oraz ustrojowe przesłanki na rzecz publicznego zintegrowanego planowania rozwoju* (rozdział 1); *Interes publiczny a formułowanie celów rozwoju* (rozdział 2); *Rozwój metod i technik planistycznych – historyczne trendy oraz współczesne uwarunkowania* (rozdział 3); *Współczesne trendy gospodarcze jako wyzwanie dla nowej doktryny urbanistycznej i reformy systemu planowania przestrzennego* (rozdział 4); *Elastyczność planowania jako warunek jego skuteczności* (rozdział 5); *Planowanie zintegrowane jako instrument interwencji publicznej w systemie gospodarki rynkowej* (rozdział 6); *Specyfika planowania zintegrowanego w świetle paradygmatu sustensywnego rozwoju* (rozdział 7). Omówiono w nich podstawy i przesłanki teoretycznych koncepcji zintegrowanego podejścia do planowania przestrzennego i planowania rozwoju w ogóle. Na tym tle wyróżnia się rozdział 8 – *Przesłanki formalne podjęcia prac nad koncepcją systemu zintegrowanego planowania*, w którym dokonano przeglądu i omówienia inicjatyw administracji rządowej na rzecz wprowadzania zmian w systemie planowania i zarządzania rozwojem Polski, podejmowanych od 2006 r. (a także niektórych rozwiązań prawnych

w zakresie planowania przestrzennego funkcjonujących w Polsce od początku transformacji ustrojowej – tj. od 1989 r.).

Charakterystyka rozwiązań formalno-prawnych funkcjonujących w przedmiocie planowania przestrzennego i strategicznego zarządzania rozwojem w Polsce (rozdział 8) wraz z zagadnieniami teoretycznymi planowania zintegrowanego (rozdziały 1–7) stanowi swoiste tło dla **drugiej części** monografii zatytułowanej *Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju*. Zebrano w niej autorskie rekomendacje odnośnie do tego, jak należałoby zreformować system planowania przestrzennego w Polsce, aby doprowadzić do integracji procedur planistycznych w wymiarze społeczno-gospodarczym oraz przestrzennym (fizycznym), mając na uwadze paradygmat rozwoju sustensywnego implikujący konieczność takiego oddziaływania na procesy rozwoju, aby prowadziły one do zachowania strategicznie ważnych, przyrodniczych i przestrzennych zasobów, podtrzymując tym samym trwałość procesów rozwoju na terytorium kraju, regionów i lokalnych jednostek samorządowych. W zamyśle autorów pracy prezentowane rozwiązania mogłyby służyć usprawnieniu systemu planowania przestrzennego i planowania rozwoju.

Na część drugą monografii składają się rozdziały 9–14, w których omówiono kolejno: *Założenia ogólne zmian rekomendowanych do wprowadzenia w systemie planowania rozwoju i planowania przestrzennego* (rozdział 9); *Charakterystykę proponowanych opracowań planistycznych związanych ze sferą zintegrowanego zarządzania rozwojem* (na poszczególnych poziomach podziału terytorialnego kraju tj. gmina – powiat – województwo – państwo) (rozdział 10); *Hierarchiczność planów zagospodarowania przestrzennego (hierarchiczność interesu publicznego)* (rozdział 11); *Służby publiczne w systemie zintegrowanego planowania rozwoju* (rozdział 12); *Partycypację społeczną w systemie zintegrowanego planowania rozwoju* (rozdział 13); *Regulacje przejściowe i warunki wyjściowe do zmiany systemu planowania* (rozdział 14).

Szczególnie istotne znaczenie dla problematyki poruszanej w drugiej części monografii mają rozdziały 10 i 12. W rozdziale 10 szczegółowo omówiono rekomendowane do wdrożenia w praktyce zarządzania rozwojem kraju poszczególne rozwiązania składające się na instrumentarium systemu planowania rozwoju i kształtowania zagospodarowania przestrzennego w ujęciu terytorialno-administracyjnym, tj. w odniesieniu do poziomu krajowego (państwo), regionalnego (województwo samorządowe) i lokalnego (powiat i gmina). W rozdziale 12 scharakteryzowano rozwiązania instytucjonalne związanych z zawartym w pracy postulatem odbudowy i wzmocnienia publicznych służb planowania na różnych poziomach podziału terytorialno-administracyjnego państwa.

Należy podkreślić, że niektóre, szczegółowe rozwiązania rekomendowane w drugiej części monografii zostały sformułowane jako otwarte postulaty, tj. przeznaczone do dalszej dyskusji w środowisku akademickim oraz wśród praktyków planowania (dotyczy to przede wszystkim kwestii związanych z organizacją publicznych służb planowania przestrzennego i planowania rozwoju, partycypacji

społecznej oraz zastosowania rozwiązań przejściowych między aktualnym a opisywanym w części drugiej monografii systemem planowania).

W zakończeniu monografii podsumowano najważniejsze tezy wynikające z pierwszej części pracy, wskazujące na niesprawność systemu planowania przestrzennego i planowania rozwoju, która wynika z niekonsekwencji w działaniach mających reformować przedmiotowy system, a także nadmiernie silnego upolitycznienia procesu zarządzania rozwojem kraju. W syntetycznej formie przytoczono również autorskie postulaty i rekomendacje zawarte w drugiej części opracowania.

5. Podziękowania

Autorzy składają wyrazy podziękowania wszystkim ekspertom naukowym oraz praktykom, którzy zgodzili się wziąć udział w cyklu seminariów dyskusyjnych organizowanych w ramach działalności Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Towarzystwa Urbanistów Polskich oraz Katedry Zarządzania Miastem i Regionem z Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego (skład osobowy zespołu ekspertów znajduje się w załączniku 1), które były poświęcone problematyce budowy/kształtowania systemu zintegrowanego planowania rozwoju. Dyskusje te pozwoliły autorom na przegląd wiedzy specjalistów oraz twórczą syntezę różnych poglądów formułowanych na temat zagadnień planowania przestrzennego, urbanistyki oraz planowania rozwoju, dzięki czemu monografia ta mogła powstać.

CZĘŚĆ I

Teoretyczne podstawy i formalne przesłanki zintegrowanego planowania rozwoju

Rozdział 1

Aksjologiczne oraz ustrojowe przesłanki na rzecz publicznego zintegrowanego planowania rozwoju²

Potrzeba planowego użytkowania fizycznej przestrzeni (a także gospodarowania przestrzenią) znajduje uzasadnienie w specyfice rynku gruntów, których podaż, w sensie absolutnym, jest właściwie stała (co wpływa na sposób kształtowania się renty gruntowej), a rynkowe mechanizmy alokacji tego zasobu są ułomne, co przejawia się występowaniem efektów zewnętrznych, a także koniecznością dostarczania dóbr publicznych. Z uwagi na to, że zagadnienia te są dość szeroko omawiane w literaturze przedmiotu [por. np.: Bury, Markowski, Regulski, 1993, s. 47–64, 65–70; Gaczek, 2003, s. 38–64; Słodczyk, 2005, s. 101–113; Markowski, 1999, s. 59–84, 84–94; 2008b, s. 15–17; 2011, s. 29–32; 2014a, s. 129–131; Drzazga, 2018, s. 24–38], w rozdziale tym omówiono tylko szczególny wątek – znaczenie przestrzeni jako specyficznego dobra publicznego determinującego dostępność wielu innych dóbr zapewniających dobrobyt społeczny.

W przestrzeni realizuje się podstawowe prawo do sprawiedliwego dostępu do podstawowych dóbr (*primary goods*). Ze względu na fakt, że przestrzeń jest zawłaszczana przez właścicieli prywatnych i innych jej użytkowników, dobra nie są równo dostępne. Także wiele innych dóbr publicznych i quasi-publicznych, będących wytworem działalności człowieka, jest uzależnionych od przestrzennej organizacji dostępu do miejsc ich konsumpcji oraz kanałów dystrybucji. Bazując na teorii sprawiedliwości Johna Rawlsa [Rawls, 2013]³, można stwierdzić, że zapewnienie sprawiedliwego dostępu, a także konsumpcji dóbr wspólnie użytkowanych

2 Postawą do opracowania rozdziału 1, 2 oraz 6 niniejszej monografii są wcześniejsze publikacje T. Markowskiego poświęcone zagadnieniu zastosowania teorii sprawiedliwości w planowaniu przestrzennym [Markowski, 2013b] oraz dylematom i wyzwaniom zintegrowanego planowania [Markowski, 2014; 2015].

3 Praca J. Rawlsa *A Theory of Justice* została po raz pierwszy opublikowana w 1971 r. Wydanie nowe – poprawione (tzw. *revised edition*) ukazało się w 1999 r. Pierwsze wydanie polskie (pt. *Teoria sprawiedliwości*) ukazało się nakładem Wydawnictwa Naukowego PWN w 1994 r. Teoria sprawiedliwości J. Rawlsa to filozoficzna i polityczna doktryna, która zalicza się do nurtu tzw. umowy społecznej. Tematyka tego nurtu dotyczy tzw. umów dorozumianych, tj. takich, przy pomocy których ludzie tworzą narody i utrzymują porządek społeczny. W swojej teorii J. Rawls odwołuje się do zasady „Justice as

i ważnych z punktu widzenia interesu publicznego oraz zasad sprawiedliwości społecznej zależy w dużym stopniu od stanu zagospodarowania przestrzennego. Przestrzeń należy przy tym ujmować w kategoriach relatywnych, a nie bezwzględnych (tzn. fizycznych – materialnych). Tak więc przestrzeń, w której żyje człowiek, jest podstawowym dobrem naturalnym, które poprzez działalność ludzką jest przetwarzane na przestrzeń zrelatywizowaną, nierozłącznie związaną z konsumpcją innych dóbr i ponoszonymi w związku z tym kosztami. W tym rozumieniu przestrzeń jest kategorią ekonomiczną integralnie związaną z kosztami jej wytworzenia. Podstawowym prawem konstytucyjnym musi być więc **prawo do swobodnego korzystania z przestrzeni**, gdyż ona w znacznym stopniu determinuje realizację konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej [Markowski, Drzazga, 2015a, s. 11; por. Markowski, 2013b; 2016, s. 16–18].

We współczesnej gospodarce wszystkie wymiary przestrzeni, wraz z funkcją czasu jako czwartego wymiaru, stają się przedmiotem interwencji (polityki publicznej) z uwagi na brak właściwych rynkowych mechanizmów alokacyjnych (brak rynków lub niesprawne – ułomne – rynki) w dostępie do integralnie powiązanych z przestrzenią dóbr publicznych i dóbr rynkowych. Poprzez planowanie możemy realizować podstawowe funkcje celu, będąc świadomymi, że za każdym razem ograniczamy podstawowe prawo do swobodnego użytkowania przestrzeni, ale jednocześnie tworzymy ramy dla wytwarzania zrelatywizowanych form przestrzennych, w których mogą być realizowane politycznie wyznaczone standardy sprawiedliwego dostępu do dóbr podstawowych oraz dóbr publicznych [Markowski, 2013b, s. 14–15; Markowski, Drzazga, 2015a, s. 11–12].

Z **koncepcją sprawiedliwego dostępu do dóbr i usług** nierozzerwalnie łączy się **pojęcie interesu publicznego**. Kategoria interesu publicznego stanowi podstawę konceptualną do budowania systemów regulacyjnych i interwencyjnych także w systemie planowania przestrzennego. Problematiczną kwestią pozostaje poprawne pojmowanie tej kategorii w praktyce legislacyjnej i planistycznej. Trudność praktyczna polega na tym, że interes publiczny jest kategorią niedookreśloną. W słowniku *Random House Dictionary* [2015] **interes publiczny** (*public interest*) jest definiowany jako powszechność dobrobytu albo działania publiczne na rzecz powszechnego dobrobytu. Nie ma jednoznacznego, uzgodnionego podejścia, które pozwoliłoby rozstrzygnąć, czym jest i jak należy rozumieć interes publiczny. Może on być rozumiany jako działanie władz publicznych na rzecz zapewnienia prawa do równego traktowania i/lub tworzenia równych szans członkom społeczeństwa. Interes publiczny może być powiązany z polityką *ex ante*, tj. tworzącą prawo do równych szans jednostkom, ale jednocześnie akceptującą nierówności *post factum*, oraz z polityką *ex post*. Typem polityki *ex post* może być i najczęściej jest polityka regionalna, której celem jest niwelowanie nierówności społecznych na zasadzie redystrybucji dobrobytu czy też finansowania dostępu

Fairness” – podział dóbr jest sprawiedliwy (*just*), jeśli jest bezstronny (*fair*), czyli jeśli oferuje każdemu takie same możliwości.

do infrastruktury w regionach dysponujących niewystarczającymi zasobami własnymi. Jednoznaczne rozgraniczenie, co jest polityką *ex ante*, a co polityką *ex post* w dziedzinie ochrony interesów publicznych, nie jest w praktyce możliwe [Markowski, 2013b, s. 15; 2016, s. 19–20; Markowski, Drzazga, 2015a, s. 12].

Przyjmując, że warunkiem zapewnienia powszechnego dobrobytu społecznego jest m.in. wytwarzanie i sprawiedliwa dystrybucja dóbr, można stwierdzić, że interesem publicznym w planowaniu przestrzennym będzie urządzenie przestrzeni zapewniającej warunki do równego startu życiowego, jednakowego traktowania obywateli itp. W procesie planowania wykluczenie grup lub indywidualnych osób z korzyści i obciążanie kosztami społecznymi musi być rozpatrywane przez pryzmat zasad sprawiedliwości, czyli zachowania równego dostępu do dóbr i usług, które uznaliśmy (decyzjami społecznymi i politycznymi) za składniki powszechnego dobrobytu (np. współczesne społeczeństwo uznało prawo do czystego i zdrowego środowiska za element składowy współcześnie rozumianego dobrobytu, czyli interesu publicznego) [Markowski, 2013b, s. 15–16; Markowski, Drzazga, 2015a, s. 12].

Interesy publiczne związane z zagospodarowaniem przestrzennym nierozdzielnie łączą się z kategorią dóbr publicznych. Dla celów praktycznych zdefiniowano je jako wszystkie wytwory ludzkiej działalności leżące w polu zainteresowania każdego obywatela, a do których dostęp na równych zasadach gwarantują władze publiczne (wszystkich poziomów) zgodnie z ich realnymi kompetencjami i możliwościami gospodarki [Markowski, 2013b, s. 16; Markowski, Drzazga, 2015a, s. 12].

Należy podkreślić, że interes grupowy jest w istocie rzeczą interesem quasi-publicznym, ponieważ korzysta z niego tylko ten, kto należy do grupy. *De facto* samorządy lokalne występują więc w podwójnej roli: jako gwarant ochrony i realizacji **interesów publicznych** wynikających z uznania przynależności do wspólnoty państwowej oraz jako reprezentant interesu grupowego (samorządu terytorialnego). Pod względem **interesów grupowych** samorząd terytorialny, jak każdy inny podmiot grupowy lub indywidualny, podlega tym samym regułom prawa powszechnie obowiązującego. Tworząc lokalne prawo, władza samorządowa nie może naruszać interesów innych samorządów i katalogu interesów publicznych powszechnie obowiązujących. Mówiąc o interesie grupowym, zawsze musimy mieć na uwadze sprawę konkurencyjności i wykluczalności z konsumpcji dóbr. Jeśli w ofercie dobra (*per definicione*) grupowego występuje zamierzone wykluczenie innych użytkowników z konsumpcji, to ma ono cechy dobra prywatnego. Jeśli konsumpcją jest zainteresowana tylko grupa obywateli, wówczas mamy do czynienia z dobrem publicznym o charakterze klubowym (grupowym) [Markowski, 2013b, s. 16–17; Markowski, Drzazga, 2015a, s. 12–13].

Mając powyższe na uwadze, interes publiczny powinniśmy postrzegać przez pryzmat złożonego strumienia dóbr materialnych lub niematerialnych charakteryzujących się różnym stopniem spełnienia cech charakterystycznych dla dobra publicznego. Jeśli więc chcemy prowadzić adekwatną do opisanych problemów

politykę interwencji w zakresie alokacji dóbr publicznych, to należy te poziomy i przyczyny wykluczenia oraz konkurencyjności określić. Dopiero wówczas jest możliwe wskazywanie właściwych poziomów oraz sposobów publicznej interwencji [Markowski, 2013b, s. 17; Markowski, Drzazga, 2015a, s. 13].

Za tak rozumianą ochronę interesu publicznego (zapewnienie powszechnego dostępu do dóbr – niekonkurencyjnych i niepodlegających wykluczeniu z konsumpcji) odpowiada państwo. Ono bowiem reprezentuje w najszerszym zakresie interes ogółu obywateli. Taki sposób rozumowania możemy rozciągnąć też na układy międzynarodowe. Władza samorządowa może być włączona do ochrony tego interesu na zasadzie zadania zleconego. Prawo narzuca na władze publiczne wszystkich szczebli obowiązek zapewnienia społecznie akceptowalnego poziomu konsumpcji dóbr publicznych. Zadaniem władzy ustawodawczej jest więc danie gwarancji prawnych dla ich wytworzenia i dostarczania przez władze publiczne funkcjonujące na różnym poziomie terytorialnej organizacji państwa [Markowski, 2013b, s. 17; Markowski, Drzazga, 2015a, s. 13].

Szczególna potrzeba interwencji władzy lokalnej w ochronę interesu publicznego wynika z faktu, że konsumpcja znacznej części dóbr publicznych jest związana z kosztami pokonywania przestrzeni geograficznej, lub z faktu, że przestrzeń ta warunkuje ich wytworzenie [por. Bury, Markowski, Reguński, 1993, s. 55]. Te zaś warunki i możliwości do przeprowadzenia internalizacji kosztowej dobra publicznego leżą w ustawowych kompetencjach władz lokalnych [Markowski, 2013b, s. 17; Markowski, Drzazga, 2015a, s. 13].

W planowaniu przestrzennym decydujemy *de facto* o systemie reglamentacji dóbr publicznych (ich kosztowej i cenowej internalizacji). I właśnie w zakresie tworzenia terytorialnych warunków dostępności do konsumpcji tych dóbr może i występuje regionalne oraz lokalne ich zróżnicowanie [Markowski, 2013b, s. 18; Markowski, Drzazga, 2015a, s. 13].

Jeżeli lokalne uwarunkowania rozwojowe nie pozwalają władzom lokalnym na zapewnienie wspólnocie miejscowej dostępu do dóbr publicznych na poziomie standardów krajowych, to wówczas niezbędne jest wsparcie z wyższego poziomu zarządzania państwem. Taka sytuacja z reguły dotyczy tzw. dóbr uznanych za społecznie ważne (*merit goods*). I właśnie w tym zakresie możemy mówić o decyzjach stanowiących na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji kraju i uznaniu danego dobra (interesu) za ważny dla wszystkich grup społecznych lub dla danej grupy społecznej (samorządu terytorialnego, wspólnoty lokalnej/regionalnej) [Markowski, 2013b, s. 18; Markowski, Drzazga, 2015a, s. 13].

Interes publiczny związany z gospodarowaniem w przestrzeni powinien być realizowany i chroniony na zasadzie równości wobec różnych form własności (publicznej, państwowej, komunalnej, prywatnej, indywidulanej i grupowej). Zasada równego traktowania różnych form własności wobec prawa oznacza, że każdy rodzaj własności (prywatny i publiczny) jest jednakowo traktowany wobec prawnie określonego i chronionego interesu publicznego. W konsekwencji tego rozumowania interesy publiczne dotyczące przestrzeni, wynikające z aktualnego systemu

wartości (interesów krajowych), muszą znaleźć prawne odniesienie bądź to w **formie ustawy** o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym oraz innych aktach wyższego i niższego rzędu, bądź to w **formie ustaleń wiążących w planach zagospodarowania przestrzennego**. Podstawą równego traktowania we współczesnej gospodarce powinien być przede wszystkim ekwiwalent finansowy, a nie rzeczowy [Markowski, 2013b, s. 18; Markowski, Drzazga, 2015a, s. 14].

Uznanie danej formy zagospodarowania za lokalny interes publiczny nie wyklucza uznania go za interes publiczny hierarchicznie wyższy, np. wojewódzki, krajowy czy międzynarodowy. Przykładowo wpisanie Puszczy Białowieskiej czy Starego Miasta w Warszawie na listę światowego dziedzictwa UNESCO [Polskie..., 2023] oznacza, że poddajemy się w pewnym zakresie regulacjom prawa międzynarodowego w dziedzinie użytkowania i utrzymania tego zasobu oraz zapewnienia szczególnej jego dostępności jako dobra oferowanego w globalnej ofercie „dóbr publicznych”. Uznanie inwestycji lub obszaru za publiczny powinno oznaczać możliwość stosowania specjalistycznych narzędzi gospodarki przestrzennej⁴ [Markowski, 2013b, s. 18; Markowski, Drzazga, 2015a, s. 14].

Potrzeba właściwego rozróżnienia i zdefiniowania interesu grupowego oraz interesu publicznego w planowaniu przestrzennym, a także określenie miejsca i właściwej roli planowania przestrzennego w systemie zarządzania rozwojem kraju są wyraźnie widoczne w wadliwym funkcjonowaniu JST w kontekście procesów zachodzących w gospodarce przestrzennej. Obowiązująca obecnie ustawa z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, w której ustawodawca nadał planowaniu miejscowemu (regulacyjnemu) fakultatywny charakter, wręcz zachęca do wadliwej interpretacji interesu publicznego. W rezultacie stosowania populistycznych praktyk na rzecz promocji interesów podmiotów prywatnych źle uregulowane planowanie miejscowe wraz z patologicznie sformułowaną „zasadą dobrego sąsiedztwa” [art. 61 u.p.z.p.] w połączeniu z prawną kategorią decyzji administracyjnej o „warunkach zabudowy i zagospodarowania terenów” [art. 4 ust. 2, art. 50–67 u.p.z.p.], pozwalającą na pozaplanistyczny sposób zabudowy, doprowadziły JST do pułapki społecznej, stymulując nadmierne rozlewnie się urbanizacji (*urban sprawl*) i spekulacje terenami budowlanymi kosztem interesu społecznego [Markowski, 2013b, s. 19; 2014a, s. 131–132; Markowski, Drzazga, 2015a, s. 14].

4 Przykładowo będą to pakiety narzędzi i rozporządzeń pozwalających na zastosowanie skutecznych form realizacji celów interesu publicznego, np. w ustawie *o gospodarce gruntami* będą to odpowiednio zhierarchizowane proceduralnie narzędzia służące realizacji ustaleń planu miejscowego – dające priorytet rozwiązaniom pozarynkowym i rynkowym, np. zasada pierwokupu, następnie wywłaszczenie, wywłaszczenie z prawem natychmiastowej wykonalności, obowiązek reparcelacji + narzędzia prawnej egzekucji, jeśli właściciele nie chcą się poddać procedurze scaleniowej i reparcelacyjnej – reparcelacja może być potraktowana jako interes publiczny z uwagi na to, że zwiększa intensywność zabudowy i hamuje rozlewanie się miast.

Nie bez znaczenia dla przebiegu tego procesu, z trudnymi do oszacowania kosztami gospodarczymi, jest aksjomatyczny zapis w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, zgodnie z którym każdy ma prawo do zagospodarowania gruntu, którego jest właścicielem [art. 6 ust. 2 pkt 1]. Ustawodawca wychodzi więc z założenia, że własność ziemi jest święta i nadaje jej dogmatyczny charakter. Jeśli chciałoby się opanować procesy budowlane i chaos przestrzenny, to konieczne byłoby pokrycie całego kraju planami miejscowymi z funkcją ochronną (co, jak wiadomo, nie jest realne) i/lub stworzenie przepisów antycypujących wszelkie sytuacje niekorzystne (co także jest nierealne i bezsensowne). W praktyce mamy więc liczne (często sprzeczne ze sobą) regulacje prawne, w tym wiele ustaw specjalnych, które pokrywają *de facto* wszystkie szczególne terytory, „regulując” użytkowanie gruntów z punktu widzenia wąsko pojętych interesów sektorowych. System planowania regulującego sferę zagospodarowania przestrzennego jest więc w efekcie tylko drobną częścią całej sfery prawnej współdecydującej o funkcjonowaniu gospodarki przestrzennej [Markowski, 2013b, s. 21; Markowski, Drzazga, 2015a, s. 15].

Rozdział 2

Interes publiczny a formułowanie celów rozwoju

Celem planowania jest ochrona interesów publicznych – wspólnotowych, rozpatrywanych w różnych skalach przestrzennych (od skali lokalnej, a nawet miejscowej, do międzynarodowej).

Interes publiczny jest pojęciem trudno definiowalnym. Można tak stwierdzić, ponieważ niełatwo wskazać obiektywne kryteria pozwalające na rozstrzygnięcie, które ze zmian społecznych, działań gospodarczych czy decyzji politycznych mieszczą się w tej kategorii. Przyjęcie określonego sposobu rozumienia pojęcia interesu publicznego siłą rzeczy będzie więc zawsze wiązało się z koniecznością odwołania do jakiegoś bardziej ogólnego systemu aksjomatycznego. Twierdzenia formułowane w ramach takiego systemu powinny być wewnętrznie spójne (niesprzeczne), a formułowane na ich podstawie wnioski (przesłanki) dla podejmowania działań praktycznych – a także ich skutki – akceptowalne społecznie. Przykładem takiego systemu (zbioru) aksjomatów może być przywołana wcześniej teoria sprawiedliwości J. Rawlsa. Na bazie jej twierdzeń można zdefiniować pojęcie interesu publicznego i określić jego odniesienie do zagadnień wiążących się z użytkowaniem przestrzeni.

Takie ujęcie problematyki interesu publicznego może wydawać się dość odległe od praktycznych problemów planowania, jednakże wymaga tego konieczność uzasadnienia rozwiązań instytucjonalnych, w tym rozstrzygnięć kompetencyjnych proponowanych w dalszej części monografii.

Ogólnie można powiedzieć, że w gospodarce rynkowej cele publiczne powinny wspierać procesy rozwojowe inicjowane przez sektor publiczny. Identyfikowanie interesu publicznego w planowaniu wiąże się w związku z tym z identyfikowaniem celów rozwoju, ukierunkowanych na zapewnianie trwałości procesów rozwoju, a także z wyznaczaniem celów ochrony pewnych, szczególnie cennych, rzadkich czy wartościowych zasobów (walorów przestrzeni)⁵.

Innymi słowy, można stwierdzić, że określenie zakresu reglamentacji zasobów (tzn. wskazanie, co powinno być reglamentowane i przez kogo) może być jednym ze sposobów określenia interesu publicznego. Oznacza to potrzebę uporządkowania kompetencji władz publicznych i zakresu merytorycznego odpowiednich

5 Można również, alternatywnie, zdefiniować zasady interesu publicznego, a nie cele publiczne rozwoju.

regulacji (rozwiązań instytucjonalnych) oraz wskazuje, co i na jakim poziomie powinno być przedmiotem rozstrzygnięć planistycznych.

Przy definiowaniu interesu publicznego pomocne może być również odwołanie się do społecznego zasięgu korzyści, jakie wynikają z przyjęcia określonego sposobu wykorzystywania dóbr, w szczególności dóbr chronionych (takich jak elementy przyrody, krajobrazu, obiekty kultury itp.)⁶.

W praktyce prawno-instytucjonalnej interes publiczny został niejako wtórnie zdefiniowany przez ustawodawcę, który w art. 6 u.g.n. wskazał inwestycje celu publicznego. Takie rozwiązanie jest jednak niewystarczające, gdyż realizacja poszczególnych rodzajów inwestycji może rodzić konflikty nie tylko w relacji inwestycje publiczne – prywatne, lecz także w relacji między różnymi podmiotami realizującymi inwestycje publiczne (np. budowa dróg – ochrona terenów)⁷.

W rozwiązaniach prawnych (np. w ustawie o *zagospodarowaniu przestrzennym* z 1994 r.) przyjmowano zwykle, niejako z definicji, że opracowywane regulacje planistyczne mają służyć rozwiązywaniu konfliktów, a działania podmiotów władzy służą celom publicznym.

Interes publiczny można jednak definiować na bardzo różnym poziomie ogólności. Mając na uwadze organizację terytorialną państwa, można stwierdzić, że istnieją sprzeczności między celami rozwoju artykułowanymi z punktu widzenia społeczności lokalnych, regionalnych czy kraju. Jednakże zagadnienia relacji stanowienia celów rozwoju między poszczególnymi poziomami władzy nie są rozstrzygnięte w Konstytucji RP (przyjmuje się, że relacje te powinny być rozpatrywane w świetle zasady subsydiarności, co jednak w praktyce, przy samorządności władz na poszczególnych poziomach zarządzania krajem, nie rozwiązuje problemu konfliktu interesów).

W szczególności, uwzględniając dotychczasowy podział kompetencji w planowaniu przestrzennym, można postawić pytanie, na ile gminy są autonomiczne w obieraniu celów, a na ile powinny być, jeśli weźmie się pod uwagę, że na terytoriach gmin znajdują się dobra publiczne (np. krajobrazy, przyroda, lasy, rzeki) nie tylko o znaczeniu lokalnym, lecz także zaspokajające określone potrzeby społeczności regionu, kraju, a nawet całego kontynentu.

6 W dalszych rozważaniach kwestia interesu publicznego będzie ograniczona do aspektów przestrzennych, gdyż są one najwyraźniej dostrzegalne i problematyczne w praktyce zarządzania rozwojem.

7 Można zauważyć, że przy definiowaniu interesu publicznego w gospodarowaniu przestrzenią istotną kwestią staje się problem **konfliktów przestrzennych**, które pojawiają się wówczas, gdy między różnymi podmiotami (interesariuszami procesów rozwoju) dochodzi do swoistej „gry o rozwój”, przejawiającej się rozbieżnościami co do kwestii wyboru sposobów użytkowania dóbr publicznych. Stworzenie skutecznych mechanizmów rozwiązania konfliktów między różnymi poziomami władzy i wspólnotami oraz podmiotami mogłoby więc w praktyce służyć identyfikacji interesów publicznych i celów rozwoju.

W związku z tym w praktyce pojawia się pytanie, kto (jaki podmiot?), od strony instytucjonalnej, powinien definiować, co jest w danym przypadku interesem publicznym. Czy interes publiczny może być definiowany jako oczekiwania i potrzeby większości społeczeństwa⁸ (w tym sensie można byłoby nawet powiedzieć, że delegowani do tego są politycy pochodzący z wyboru)? Czy interes publiczny definiuje polityka (decydenci, urzędnicy) – jeżeli tak, to na jakim poziomie sprawowania władzy, czy też interes publiczny powinien być określony w Konstytucji RP, względnie w ustawach ustrojowych? W określaniu interesu publicznego chodzi więc w istocie rzeczy o wypracowanie mechanizmu wprowadzania nowych celów rozwoju na różnych poziomach decyzyjnych.

Kwestia identyfikowania interesu publicznego komplikuje się dodatkowo w odniesieniu do zagadnień planowania zintegrowanego, które ma (z natury rzeczy) więcej celów (wzajemnie powiązanych) i jest bardziej skomplikowane metodologicznie i proceduralnie. Planowanie, które ma być zintegrowane, musi obejmować kwestię nie tylko wyznaczania, lecz także hierarchizacji celów odnoszących się do różnych obszarów problemowych (gospodarki, społeczeństwa, przyrody czy przestrzeni).

Mając na uwadze postulowane w rozdziale 10 niniejszej monografii wprowadzenie zintegrowanych strategii rozwoju (na wszystkich poziomach podziału administracyjnego kraju), które powinny określać tzw. model struktury funkcjonalno-przestrzennej danego terytorium (tj. gminy/miasta, powiatu, regionu i kraju), można postawić tezę, że **struktura funkcjonalno-przestrzenna⁹ powinna być**

8 W tym kontekście można stwierdzić, że interesy publiczny, społeczny i obywatelski nie są tożsame. **Interes społeczny** może wynikać z aktualnych oczekiwań większości, niekoniecznie biorącej pod uwagę interesy np. przyszłych pokoleń. **Interes obywatelski** może być natomiast postrzegany w świetle pewnych idei, którymi kierują się określone grupy (np. ruchy miejskie, aktywiści społeczni itp.).

9 „Struktura funkcjonalno-przestrzenna w zintegrowanej strategii [...] powinna być modelowym obrazem struktury przyrodniczo-antropogenicznej wyznaczonej przez pryzmat funkcji trwale związanych z określonym zagospodarowaniem terenu oraz planowanych (zmian) form zagospodarowania z uwzględnieniem usług ekologicznych (ekosystemowych) i walorów krajobrazowych, jakie oferuje przestrzeń zagospodarowana (antropogeniczna) i przyrodnicza. Istotą tak zdefiniowanej SFP jest planistyczny wybór tych elementów, którym da się przypisać określone działania (instrumenty) zgodne z kompetencjami (ustawami) w sferze funkcjonalnej i przestrzennej [...]. Ma obrazować nie tyle rzeczowy faktyczny stan zagospodarowania, ile związki (natężenie) między funkcjami a strukturami i ich antycypowane oraz planowane zmiany, także w układzie związków bezpośrednich i pośrednich. Jako cel interesu publicznego powinna ona mieć przypisane pożądane publiczne wartości (cele) istotne dla susten-sywnego rozwoju JST z uwzględnieniem narodowego interesu publicznego (o ile taki został *explicite* zdefiniowany w dokumentach strategicznych o charakterze ustaleń wiążących lub w ustawach prawa materialnego, np. w ustawie o *ochronie przyrody*).

traktowana jako cel interesu publicznego [Markowski, 2023, s. 264–265] (SFP danej JST jest więc przedmiotem polityki przestrzennej właściwego samorządu terytorialnego).

Struktura funkcjonalno-przestrzenna: 1) musi być rozpatrywana jako uwarunkowanie dla realizacji celów gospodarczych i społecznych w krótkim horyzoncie czasu oraz jako przedmiot polityki rozwoju sustensywnego (długofalowego) w długim horyzoncie, któremu służą instrumenty polityki przestrzennej i inne pakiety instrumentów pozwalających na zintegrowane działania na rzecz osiągnięcia tych strategicznych celów; zawsze jednak cele długofalowe muszą być rozpatrywane przez pryzmat zdefiniowanego interesu publicznego; 2) ma pełnić funkcję informacyjną odnośnie do preferencji władzy samorządowej [...], przenosić zapisy obszarowe i punktowe interesów narodowych (inwestycje celu publicznego), dawać podstawy do sformułowania rekomendacji wobec JST oraz wyznaczać ramy realizacji inwestycji celu publicznego” [Markowski, 2023, s. 264–265].

Rozdział 3

Rzrówój metod i technik planistycznych – historyczne trendy oraz współczesne uwarunkowania

Tytułem uwag wprowadzających do niniejszego rozdziału¹⁰ należy podkreślić, że w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią dominuje regulacyjne podejście planistyczne. Często zapominamy jednak o wyraźnie różniących się jego dwóch wymiarach, tj. wymiarze prakseologicznym, jako wyrazie zamierzeń i działań własnych podmiotu planującego, oraz wymiarze regulacyjnym, wiążącym wszystkie strony procesu inwestycyjnego w formie aktu prawa miejscowego. Planowanie, jako czynność prakseologiczna, jest nieodłącznie związane z procesami decyzyjnymi, w rezultacie których powstają plany działań, a w przypadku planowania przestrzennego – akty stanowiące wiążące swoimi ustaleniami wszystkie strony procesów inwestycyjnych i eksploatacyjnych dotyczących wspólnie użytkowanej przestrzeni, w tym także podmiot opracowujący i uchwalający taki akt prawny.

W historii ewolucji metod planowania w publicznym sektorze gospodarki rynkowej można wyraźnie dostrzec dostosowywanie się metod planistycznych do nowych warunków gospodarowania. Szczególnie ten dostosowawczy proces widać w odniesieniu do sfery planowania działań na rzecz pobudzania rozwoju gospodarczego [Markowski, 1999, s. 178–179] oraz w dziedzinie polityk publicznych związanych ze sferą usług publicznych. Wyraźnie natomiast daje się zauważyć duże opóźnienie w dostosowywaniu metod planowania przestrzennego oraz zakresu i treści lokalnych aktów planistycznych (regulacyjnych) do zmieniających się uwarunkowań rozwojowych i wyzwań cywilizacyjnych. To opóźnienie narasta wraz z przyspieszaniem zmian w procesach społeczno-gospodarczych, pogłębianiem globalizacji gospodarki, a przede wszystkim łączy się z procesem przyspieszania cyfryzacji gospodarek międzynarodowych i narodowych. Ponadto należy zauważyć, że w planowaniu przestrzennym jego formalne (ustawowe) cele są nastawione na długookresowe interesy publiczne, a te, jak wiemy, często pozostają w sprzeczności z politycznymi interesami populistycznych władz krajowych i terytorialnych szukających sukcesów krótkookresowych.

10 Postawą do opracowania rozdziałów 3, 4 i 5 niniejszej monografii są wcześniejsze publikacje T. Markowskiego i M. Nowaka poświęcone problematyce doktryny urbanistycznej oraz zagadnieniu elastyczności w planowaniu [Markowski, Nowak, 2021, s. 109–138].

Nie wchodząc głębiej w historyczny opis ewolucji metod planowania publicznego, gdyż nie jest to zasadniczym celem autorów niniejszej monografii¹¹, należy wskazać na dwie wyraźnie rysujące się tendencje:

- odchodzenie w planowaniu przyszłości od tradycyjnych metod ekstrapolacyjnych (historycznych) bazujących na wieloletnich trendach gospodarczych;
- rozwój metod planowania w warunkach nieprzewidywalności zdarzeń, czego wyrazem jest adaptacja metod planowania rozwoju z sektora prywatnego, np. w formie planowania strategicznego, scenariuszowego czy *foresightowego* bazującego na wiedzy eksperckiej.

W przypadku planowania działań na rzecz rozwoju w ramach publicznych polityk coraz częściej propaguje się potrzebę zintegrowania procesów planistycznych po to, by uwzględniały wpływy prowadzonych działań w sferze społeczno-gospodarczej na otoczenie. Innymi słowy, wobec nieuniknionej potrzeby wejścia na ścieżkę rozwoju sustensywnego (trwałego, zrównoważonego, samopodtrzymującego się) konieczne jest uwzględnienie całości złożonych relacji działalności człowieka w jego otoczeniu, tj. w szeroko rozumianym środowisku przyrodniczym i antropogenicznym. W konsekwencji dokumenty planistyczno-decyzyjne muszą integrować efekty i wzajemne skutki ze sfery ekonomicznej, społecznej i środowiskowo-przestrzennej¹². Innym istotnym podejściem planistycznym do nowych uwarunkowań gospodarczych, które pojawiało się pod koniec lat 70. XX w. w krajach gospodarki rynkowej, jest próba odejścia od sztywnych planów miejscowych na rzecz planowania i uchwalania planów działań o charakterze strategicznym, z jednoczesnym powiązaniem go z praktyką negocjacyjną z inwestorami, w celu uzyskania szybszych efektów inwestycyjnych, a jednocześnie bardziej transparentnych społecznie kompromisów i sprawiedliwego rozłożenia korzyści oraz kosztów społecznych, ekonomicznych, a także środowiskowych. Dobrze opisuje ten proces zmian w podejściu David Walters, który w swojej książce *Designig Communities* [2007] wyróżnił sześć głównych trendów w najnowszej (tj. od połowy XX w.) historii planowania:

1. **Tradycyjne lub kompleksowe planowanie** (*traditional or comprehensive planning*) – powszechne w USA po II wojnie światowej, będące swoistym wyrazem eksperckich i neutralnych politycznie poglądów charakteryzujących się

11 Szersze omówienie zagadnień ewolucji metod planowania przestrzennego znajduje się w pracach: Kolipińskiego [2014], Świątek [2011], Gorzyna-Wilkowskiego [2012].

12 W nowym podejściu chodzi o właściwe wyważenie interesów krótkookresowych z wartościami ważnymi w długiej perspektywie trwania. Od strony koncepcyjnej, a nawet politycznej, idea zintegrowanego planowania rozwoju znajduje już swoje odzwierciedlenie w sformalizowanej, polskiej polityce rozwoju (zob. nowelizacja ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju dokonana ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw).

racjonalnym spojrzeniem na ówczesny rozwój nowych miast i wyrażanych w postaci jasnych oświadczeń na temat formy oraz treści nowego rozwoju i przestrzennego zagospodarowania.

2. **Planowanie systemowe** (*systems planning*) – powszechne w latach 1950–1970, będące rezultatem ułomności kompleksowego planowania i radzenia sobie z nieprzewidzianym wzrostem znaczenia Ameryki po II wojnie światowej; pojawiło się wówczas bardziej analityczne spojrzenie na obszar planowania jako systemu złożonych procesów, z mniejszym naciskiem i zainteresowanych na formę planu zagospodarowania przestrzennego.
3. **Demokratyczne planowanie** (*democratic planning*) – rozwijane od ok. 1960 r., będące rezultatem społecznego rozluźnienia barier klasowych i rasowych; w tym podejściu zakłada się większy udział obywateli w planowaniu przyszłości danej wspólnoty.
4. **Planowanie adwokatywne (rzecznicze) na rzecz społecznych interesów i zapewnienia sprawiedliwości** (*advocacy and equity planning*) – rozwijane w latach 1960–1970, zawierało wątki demokratycznego planowania, które miało na celu rozwiązanie społecznych problemów nierówności i niesprawiedliwości w planowaniu rozwoju społeczności (wspólnot).
5. **Planowanie strategiczne** (*strategic planning*) – rozwijane od ok. 1960 r. do czasów współczesnych, zorientowane na cele (zadania) operacyjne na małą skalę i uwzględniające pragmatyczne ograniczenia w świecie rzeczywistym.
6. **Planowanie środowiskowe** (*environmental planning*) – rozwijane od ok. 1960 r. do czasów obecnych, będące odpowiedzią na nowe wymagania w sferze ochrony środowiska i zaspokajania potrzeb społecznych związanych z korzystaniem ze środowiska, wynikające ze skutków globalnego rozwoju.
7. **Planowanie responsywne wobec praw własności do majątku** (*tenure responsive planning*) – rozwijane od 2015 r. do czasów obecnych; w tym nurcie uznaje się, że planowanie zagospodarowania przestrzennego powinno być oparte na współpracy w celu poprawy bezpieczeństwa posiadanego majątku; jest to podejście hybrydowe, w ramach którego tradycyjne, wspierające, demokratyczne i oddolne wysiłki są łączone w taki sposób, że koncentrują się one na wynikach związanych z zabezpieczeniem praw majątkowych.

Należy tu nadmienić, że początki radykalniejszych zmian w systemie przestrzennego planowania regulacyjnego pojawiły się w Anglii w okresie przyspieszonej adaptacji gospodarki brytyjskiej do postindustrialnej gospodarki rozpoczętych z końcem lat 70. XX w. w okresie rządów premier Margaret Thatcher. Jednym z instrumentów, jaki zastosował wówczas jej rząd, było utworzenie quasi-rządowych urbanistycznych korporacji rozwoju, które przejmowały poprzemysłowe i poportowe zdegradowane tereny, na których zawieszano obowiązywanie dotychczasowych planów miejscowych, pozwalając tym samym na szybkie dopasowanie sposobów zagospodarowania przestrzennego do oczekiwań inwestorów (np. w Wielkiej Brytanii planowanie miejscowe wraz z planami użytkowania terenów są powszechnie obowiązującymi aktami prawnymi, wiążącymi dla decyzji

lokalizacyjnych w granicach miast). Te doświadczenia lat 80. XX w. przyczyniły się m.in. do powstania nowych metod planowania rozwoju w formie planów strategicznych. Równolegle w środowiskach akademickich rozwijała się koncepcja „miękkiego planowania”, która w ramowym zakresie znalazła wyraz w publikacjach G. Haughtona i P. Allmendingera [2007; 2008] w formie tzw. „miękkich przestrzeni planowania” i „miękkich metod planistycznych” (*soft spaces and soft planning*). W Polsce dorobek ten opisał Ł. Mikula [2019].

Wprowadzanie do systemu regulującego sferę funkcjonowania gospodarki przestrzennej nowych metod planowania przestrzennego wraz z dostosowywaniem regulacji prawnych do nowych wymagań napotyka jednak silne bariery populistyczno-polityczne. Związane jest to m.in. z niedojrzałą demokracją, a w tym z nieukrywanym populizmem rządzących zorientowanych na krótkookresowe korzyści, będących ciągle pod presją krótkookresowych interesów własnych i akceptujących korzyści spekulacyjne na rynkach nieruchomości, nie tyle ze strony silnych graczy, co raczej licznych i drobnych właścicieli nieruchomości rolnych zainteresowanych odrolnieniem gruntów na cele budowlane. Grupy te stanowią liczny i specyficzny elektorat niezainteresowany reformami w sferze gospodarki przestrzennej. W polskim systemie gospodarki przestrzennej ich pozycja (i siła oddziaływania) dodatkowo jest wzmacniana przez obowiązujące uregulowania dotyczące konsekwencji finansowych uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, paraliżujących możliwości działania wielu gmin, które chciałyby skuteczniej zadbać o przestrzeń.

Ze względu na znaczną inercję w procesach przekształcania przestrzeni i opóźnienie w ujawnianiu się czytelnych relacji przyczynowo-skutkowych między wadliwym systemem regulacyjnym sfery gospodarowania przestrzenią a społecznymi i finansowymi kosztami narastającego chaosu przestrzennego trudno znaleźć społeczne poparcie dla reformy. Państwo (mające – co do zasady – stać „na straży” interesów publicznych) działa więc zawsze z dużym opóźnieniem w stosunku do narastających kosztów społecznych, środowiskowych i ekonomicznych. Obecnie koszty te są już na tyle znaczące, że zaczyna pojawiać się społeczne przyzwolenie do niezbędnych zmian – reform systemu gospodarowania przestrzenią [por.: *Koncepcja...*, 2012b, s. 164–170; *Studia...*, 2018a; *Studia...*, 2018b; *Studia...*, 2018c; Śleszyński i in., 2021; Mironowicz, 2017, s. 102–125]. Z uwagi na tę specyfikę kumulacji i opóźniania w czasie negatywnych skutków bezplanowej i wadliwie regulowanej lokalizacji zabudowy istotną rolę w przyspieszaniu reform systemu planowania przestrzennego powinna odgrywać powszechnie akceptowana doktryna urbanistyczna, a więc nie tyle udokumentowana naukowa prawda o kosztach, ile przemawiający do społecznej wyobraźni system – zbiór reguł i wartości dotyczący wspólnej przestrzeni – naturalnego i antropogenicznego środowiska życia.

Historia cywilizacji wyraźnie pokazuje, że w pewnych okresach doktryny urbanistyczne miały wręcz rewolucyjny wpływ na zmianę narodowych systemów planowania miast i rozwój nowoczesnych, społecznie pożądanых i akceptowanych standardów urbanistycznych. Taką rewolucyjną doktryną była z pewnością

historyczna Karta Ateńska z 1933 r. [zob.: Le Corbusier, 2017; *Karta...*, 1998, s. 27–44; Rogowska, 2005, s. 166–170; Słodczyk, 2012, s. 398]. Rola polskiej doktryny urbanistycznej będzie istotna tylko wówczas, gdy będzie docierała do środowisk zarówno społecznych (elektoratu), jak i politycznych. To zaś oczywiście zależy od poziomu społecznej świadomości i społecznie uznanej roli urbanistów i architektów oraz stanu zaawansowania społecznie odpowiedzialnych zachowań inwestorów i deweloperów. Jakże zatem cechy współczesnej gospodarki narzucają konieczność – nie tyle zmiany – ile wypracowania od podstaw doktryny urbanistycznej, metodologii planowania i sposobów regulowania procesów budowlanych? Rządzący politycy, po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, chcąc skorzystać ze środków funduszy strukturalnych, nie mając dobrego pomysłu na reformę systemu planowania przestrzennego i przy braku planów miejscowych uchylonych ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. *o zagospodarowaniu przestrzennym* [art. 67 ust. 1–3 u.z.p.], stworzyli i wprowadzili własną nieformalną doktrynę budowlaną – wspieraną niestety przez niektórych naukowych apologetów twierdzących, że zagospodarowanie przestrzeni można kontrolować i realizować przez system aktów specjalnych oraz że to jest nieunikniony trend. Ten stan prawny oraz nieformalna, skrywana doktryna decydentów blokują nadal oficjalnie deklarowane działania reformatorskie na rzecz dostosowywania systemu planowania publicznego do nowych uwarunkowań. Jednocześnie pokutuje myślenie, że narastający w przestrzeni chaos da się opanować przez centralizację rygorów prawnych wprowadzanych z poziomu krajowego, np. przez parametryzację sposobów zagospodarowania terenów w formie standardów urbanistycznych narzucanych (wyłącznie centralnie) samorządom obwinianym za ten przestrzenny nieład. Są to działania prowadzące w ślepe uliczki, które wcześniej czy później doprowadzą do jeszcze większych problemów w gospodarowaniu przestrzenią i jeszcze większej presji na rzecz tworzenia specjalnych warunków zabudowy poza systemem planowania regulacyjnego.

Rozdział 4

Współczesne trendy gospodarcze jako wyzwanie dla nowej doktryny urbanistycznej i reformy systemu planowania przestrzennego

W niniejszym rozdziale zwięźle omówiono najistotniejsze cechy i trendy współczesnych procesów gospodarczych, które rzutują na konieczność zmiany podejścia do planowania przestrzennego, a także projektowania urbanistycznego. Do najistotniejszych cech i czynników współczesnej informacyjnej zglobalizowanej gospodarki rzutującej na sposoby **gospodarowania przestrzenią** oraz **gospodarowanie w przestrzeni** należą:

1. Skracanie się cykli życia produktów i coraz większa elastyczność procesów wytwórczych; wysoka łatwość i skłonność do zmian miejsca produkcji i świadczenia usług przez podmioty firmy/przedsiębiorstwa;
2. Wirtualizacja gospodarki (cyfryzacja produkcji, handlu i usług);
3. Rozwój nowych systemów logistyki w łańcuchach zaopatrzenia producentów i konsumentów;
4. Rozwój gospodarki przepływów;
5. Wysoka zmienność i niepewność co do przyszłego popytu na produkcję w układach lokalnych;
6. Globalizacja efektów zewnętrznych oraz dóbr publicznych, w tym globalizacja spekulacji terenami i nieruchomościami budowlanymi¹³;
7. Istotna zmiana wzorców zamieszkiwania i mobilności społeczeństwa wskutek postępu technologicznego zarówno w masowych, jak i indywidualnych środkach transportu;
8. Wzrastające globalne zagrożenie klimatyczne, zdrowotne, geopolityczne, migracyjne, terrorystyczne i wojenne.

Wskazane zjawiska są odczuwane już dziś (a niektóre z nich przyspieszyła pandemia COVID-19). Globalne zagrożenia implikują postawienie tezy o daleko idących konsekwencjach w procesach „nowej terytorializacji produkcji”, odporniejszej na zagrożenia globalne. Te nowe zjawiska możemy nazwać **terytorializacją łańcuchów dostaw w nowych układach funkcjonalno-przestrzennych**. Trudno z góry

13 Siła korporacji międzynarodowych wzrosła na niespotykaną skalę i dominują one nad władzami publicznymi wszystkich szczebli.

założyć, jak będą kształtowały się te nowe granice terytorialne – czy będą to granice regionalne, krajowe, międzynarodowe czy kontynentalne, ale z pewnością wśród kryteriów, które będą wyznaczały wysoce zmienne zasięgi kooperacyjne w procesach wytwórczych, znajdują się kryteria bezpieczeństwa politycznego, prawnego, społecznego, jakości infrastruktury logistycznej, a także dostępu do strategicznych rynków zbytu. Ten rodzący się model realokacji produkcji będzie wymagał nowych terenów przemysłowych. Będzie także zmieniał wagę kryteriów w rachunku kosztów pozyskiwania surowców strategicznych w stronę kryteriów pozaekonomicznych. Warto przy okazji podkreślić, że zjawisko terytorializacji rynków zbytu można już zaobserwować. Świadczy o tym dynamicznie wzrastająca liczba transakcji internetowych oraz budowa wielkich centrów logistycznych (magazynów i centrów dystrybucji), dla których poszukuje się optymalnych lokalizacji pod względem zapewniania szybkich dostaw artykułów konsumpcyjnych.

* * *

Podstawą ekonomiczną nowej doktryny urbanistycznej będzie coraz większy zakres urynkowienia systemu gospodarki przestrzennej. Będzie zachodziła coraz większa możliwość internalizacji cenowej efektów zewnętrznych z uwagi na postęp technologiczny, tradycyjne rynki będą stawały się coraz sprawniejsze, powstaną też nowe rynki i quasi-rynki, ale również nowe ułomności (*market failure*) na nowych, nieznanach rynkach i nowe rodzaje efektów zewnętrznych, w tym o charakterze globalnym.

Potrzebne będą (a nawet już są) nowe podejście do prawa własności nieruchomości i nowa doktryna własności. Wynika to z tego, że prawo do użytkowania gruntu i budynku oznacza też prawo do efektów zewnętrznych o charakterze publicznym. Nieruchomość to szczególnie i złożony produkt – ze względu na immanentne „przywiązanie” wielu dóbr publicznych i efektów zewnętrznych do danej lub wielu nieruchomości. Nieruchomość jest więc produktem złożonym z innych produktów – rynkowych i pozarynkowych. Publiczny charakter efektów zewnętrznych daje tytuł do interwencji ze strony władzy publicznej ze względu na naruszanie interesów osób trzecich i występowanie interesów publicznych o różnym zasięgu terytorialnym. Postulowanym kierunkiem niezbędnych zmian jest więc wprowadzenie strefowania (i stopniowania) prawa własności i prawa użytkowania nieruchomości w mieście/gminie. Polegać to powinno m.in. na wprowadzeniu większych rygorów w strefie centralnej obszaru zurbanizowanego – ze względu na większy (co do zasady) zakres efektów zewnętrznych, i mniejszych ograniczeń w strefach podmiejskich, gdzie skala efektów zewnętrznych również jest mniejsza (z wyjątkiem obszarów cennych przyrodniczo lub krajobrazowo, które mogą wymagać wprowadzenia reżimów ochrony konserwatorskiej). Otwartym zagadnieniem pozostaje jednak to, w jaki sposób niniejszy cel zrealizować w wymiarze prawnoinstytucyjnym. Należy podkreślić, że ochrona ładu przestrzennego (rozumiana również jako ochrona interesu publicznego) stanowi wystarczające uzasadnienie dla tego typu działań. W doktrynie prawniczej i orzecznictwie podejście

do niniejszego zagadnienia jest różne, niemniej należy opowiedzieć się za tezą, że ochrona ładu przestrzennego – konkretyzowana przez stosowne analizy [Nowak, Lorens, 2020], może dość szybko zdeterminować treść poszczególnych ograniczeń. Inny jednak problem może polegać na optymalnym sposobie wdrażania regulacji ochronnych. Wcześniej wskazano na przykład, że ustalanie odgórnie, bez związku z lokalnymi realiami, samych centralnych standardów urbanistycznych mogłoby przynieść efekty odmienne od oczekiwanych (w postaci różnych prób obchodzenia centralnych wytycznych). Dlatego też, zarówno w strefach centralnych miast, jak i różnych strefach podmiejskich, wystąpi różnicowanie warunków i potrzeb. Zdiagnozowania ich nie zapewnią przepisy prawne. Kierunkowym rozwiązaniem jest szersze odwołanie się przy tej okazji do analiz urbanistycznych, przy zastrzeżeniu znaczącego wzmocnienia roli zawodów urbanistycznych. Wiązać się to będzie również z rozszerzeniem konsultacji społecznych i wdrożeniem rozwiązań ujętych m.in. w literaturze z zakresu współzarządzania publicznego (*public governance*).

W przedstawionym wyżej kontekście można przytoczyć oczekiwania stawiane przed planowaniem w XXI w., sformułowane przez Radę Urbanistów Europejskich (European Council of City Planners – ECTP) oraz Stowarzyszenie Europejskich Szkół Planowania (Association of European Schools of Planning – AESOP) [Markowski, 2010b, s. 25]:

- planowanie musi być zintegrowane i strategiczne;
- plan przestrzenny i regulacyjny plan użytkowania terenów musi być powiązany z planem ekonomicznego rozwoju;
- plan przestrzenny musi być instrumentem polityki władzy miejskiej;
- plan przestrzenny (miejscowy) jest tylko częścią procesu planowania;
- w zależności od cyklu rozwojowego gospodarki rynkowej w planie muszą być wyważone elementy stymulacyjne i restryktywne;
- w fazie regresji gospodarczej elementy stymulacyjne muszą przeważać nad restryktywnymi; planowanie przestrzenne, które zawiera tylko elementy restryktywne, jest planowaniem, które nie będzie społecznie zaakceptowane.

W powyższych zaleceniach kryją się zasady zintegrowanego i elastycznego planowania. W nowoczesnym zintegrowanym planowaniu priorytetem staje się poprawne zdefiniowanie interesów (wartości) publicznych ważnych w długiej perspektywie trwania. To zaś może i musi być zdefiniowane w złożonym mechanizmie partycypacji i negocjacji władz terytorialnych oraz organizacji obywatelskich, gdyż tylko taki sposób – oparty na zasadzie zaufania społecznego – daje możliwość uzyskania realnego społecznego wsparcia rygorów planistycznych. Jednocześnie należy podkreślić, że nowy system planowania regulacyjnego musi się koncentrować na **najważniejszych wartościach wyrażanych w formie zdefiniowanego interesu**. **Interes publiczny** dotyczący przestrzeni narodowej musi zdefiniować rząd i zapisać w dokumencie o charakterze regulacyjnym (w ustawie) jako element realizacji polityki przestrzennej państwa. Terytorialny interes publiczny powinien być także definiowany na wszystkich poziomach planowania, tj. na szczeblu planowania wojewódzkiego i lokalnego czy też metropolitalnego. W tym kontekście trzeba

podkreślić, że obecny sposób ujęcia interesu publicznego w systemie gospodarki przestrzennej (w formie tzw. inwestycji celu publicznego) jest dalece niewystarczający i oderwany od pogłębionego kontekstu przestrzennego. O ile nawet w obecnie obowiązujących przepisach można próbować odnajdywać przesłanki i wywodzić z nich podstawy dla szerszego uzasadnienia ochrony powiązanego z interesem publicznym ładu przestrzennego [Nowak, 2020a; Nowak, 2020b], o tyle przepisy te faktycznie są stosowane w znikomym zakresie i w konsekwencji (z perspektywy oceny związanej z naukami o polityce publicznej) nieskuteczne. Potwierdza to tezę, że ogólne zawarcie w przepisach wzmianki o związku interesu publicznego z ładem przestrzennym nie jest wystarczające (również w takim ujęciu, że same prawne regulacje nie umożliwiają realizacji większości celów w systemie gospodarki przestrzennej).

Niepewność co do przyszłych zdarzeń natomiast narzuca konieczność koncentracji na systemie ustaleń (regulacji) strategicznych o charakterze ochronnym ważnych w długiej perspektywie trwania. Zamiast tradycyjnych nakazów kierowanych często do trudno przewidywalnego inwestora należy wprowadzić do praktyki stosowanie systemu rekomendacji planistycznych (*policy recommendations*) wspomaganego mechanizmem negocjacyjnym oprzyrządowanym transparentnym, kompleksowym rachunkiem kosztów i korzyści z antycypowanego procesu inwestycyjnego. Konieczne jest włączenie do tego procesu wysoce profesjonalnych służb planowania i projektowania urbanistycznego¹⁴, pod warunkiem systemowego zapewnienia ich ochrony przed naciskiem inwestorskim i populistycznymi interesami władz publicznych. Zakładając, że polityka rozwoju będzie prowadzona w coraz bardziej niepewnych i nieprzewidywalnych warunkach, należy w systemie regulacji przewidzieć mechanizmy swoistej deregulacji planowania w sytuacji nadzwyczajnej, np. po klęsce żywiołowej, na wypadek wybuchu wojny itp. Wskazany kierunek zmian będzie jednak wymagać znaczącej modyfikacji dotychczasowych

14 Warto tu przytoczyć kompetencje urbanistów w świetle Europejskiej Rady Urbanistów [Markowski 2010]. Zdaniem Rady od współczesnego planisty w gospodarce rynkowej wymaga się następujących umiejętności:

- identyfikowania obecnych i przyszłych potrzeb społeczności lokalnych, zwracania uwagi na szanse rozwojowe, efekty, ograniczenia i skutki podejmowanych działań;
- proponowania polityk i planów dla umożliwienia zmian i ich wprowadzenia w życie, proponowanie odpowiednich regulacji, adaptacji z jednoczesnym uwzględnianiem wskazań wynikających z prowadzonych badań;
- projektowania przestrzennych koncepcji polityk i planów zagospodarowania;
- prowadzenia negocjacji w kierunku realizacji planów i polityk;
- ciągłego wskazywania drogi, kontrolowania i realizacji tych polityk i planów w nawiązywaniu do zachodzących zmian w potrzebach i szansach rozwojowych;
- oceniania i monitorowania występujących efektów i skutków;
- wskazywania kierunków niezbędnych badań na użytek społeczeństwa.

zasad obejmujących system gospodarki przestrzennej. W szczególności będzie się to odnosić do następujących płaszczyzn [Markowski, Nowak, 2021]:

1. Wprowadzenie postulowanych i koniecznych „rekomendacji planistycznych” wymaga kategoriycznych rozróżnień w treści narzędzi polityki przestrzennej. Obecnie bowiem (co należy potraktować jako słabość systemową) nie ma jednoznacznego ujęcia w tym zakresie. W konsekwencji w wielu gminach w ramach polityki przestrzennej (w szczególności w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego) są podejmowane zróżnicowane próby zawarcia „miękkich” wskazówek. Z powodu braku rozróżnienia bywają one formalnie kontestowane lub też – co gorsza – wykorzystywane wbrew intencjom uchwałodawcy (z uwagi na brak precyzji z perspektywy formalnoprawnej). Dlatego też za tak istotne należy uznać kategoriyczne odróżnienie „rekomendacji planistycznych” od wiążących wytycznych i zdecydowanie rozwinięcie formuły tych pierwszych. Zarazem warto rozważyć, czy mogą one mieć dodatkową wartość i być wykorzystywane jako punkt odniesienia przy dokonywaniu wykładni innych postanowień (można tu przywołać – rzecz jasna w innym kontekście – jako pewien punkt odniesienia rolę preambuły w Konstytucji RP; „rekomendacje planistyczne” odgrywałyby w systemie gospodarki przestrzennej także inne role, ale w ramach relacji prawnych warto ten wymiar zaakcentować).
2. Rola wskazanych „rekomendacji planistycznych” jest szczególnie istotna przy realizacji innego wskazanego powyżej zadania, czyli zabezpieczenia przed presją inwestorską oraz (również kilkakrotnie już sygnalizowanymi wcześniej) negatywnymi z perspektywy ochrony ładu przestrzennego działaniami lokalnych władz publicznych. Wymaga to zdecydowanie bardziej pogłębionego ujęcia w systemie gospodarki przestrzennej pojęcia zasady ochrony ładu przestrzennego. Ponownie trzeba podkreślić, że nie może to być kolejny przejaw przeregulowania przepisów, ale warto zdecydowanie szerzej niż obecnie określić silną podstawę dla ochrony ładu przestrzennego (rozumianą jako wyraz realizacji interesu publicznego), możliwą do przywołania przy wykładni, również w potencjalnych sporach sądowych.
3. Pretekstem do nadużyć nie może być również wskazana już możliwość deregulacji planowania w nadzwyczajnych sytuacjach. O ile przypadek np. klęski żywiołowej nie budzi pod tym względem wątpliwości, o tyle znów może powstać pytanie o przełożenie takich działań na sytuacje pandemii czy kryzysów gospodarczych (tym bardziej że, jak wskazuje praktyka, wprowadzanie stanów nadzwyczajnych może stanowić przedmiot sporów politycznych).

Rozdział 5

Elastyczność planowania jako warunek jego skuteczności

Dyskutując o zagadnieniach elastyczności w planowaniu, należy podkreślić, że istotą sprawy jest **elastyczność planowania**, a nie elastyczność samego planu (tj. treści/zapisu dokumentu) [Markowski, 2015, s. 21]. Potrzeba elastyczności planowania wynika z konieczności zmiany podejścia do planowania przestrzennego, polegającej na odwróceniu od planowania deterministycznego, długookresowego – tzn. szybko się starzejącego wobec potrzeb elastycznej i zmiennej gospodarki, na rzecz planowania reaktywnego – tzn. respektującego procesy rynkowe. Chodzi więc o spojrzenie na planowanie przez pryzmat procesu decyzyjnego, tj. polityki i zarządzania rozwojem, a nie przez pryzmat sztywnej, prawnej regulacji [Markowski, 2015, s. 21; por. też: Kudłacz, 2015b, s. 42–52].

W rezultacie elastycznego procesu planowania możemy uzyskać zapisy w planach, które pozwalają na lepsze dopasowanie do potrzeb potencjalnych inwestorów i zagwarantują lepsze dopasowanie zabudowy do nowych funkcji lub też zapewnią większą aktualność planu w nowych warunkach. Oczywiście dużym zagrożeniem w takim szybkim, reaktywnym planowaniu są podatność układu lokalnego na korupcję, spekulacje powiązane z procesami rozwoju w skali globalnej, asymetria w dostępie do informacji (wiedzy) pomiędzy władzą lokalną a inwestorem, a także przewaga negocjacyjna inwestora (wynikająca z dużej mobilności kapitału) nad będącymi pod presją publiczną władzami lokalnymi itp. Takie planowanie wymaga bardzo wysokiej sprawności służb planistycznych [Markowski, 2015, s. 21]. W planowaniu przestrzennym na poziomie lokalnym wzrasta subsydiarna rola państwa w dostarczaniu specyficznych informacji o inwestorach, np. w wyniku prowadzenia scentralizowanych wywiadowni gospodarczych o inwestorach. Nie chodzi zatem o to, aby zapisy planu pozwalały na dowolną interpretację treści dokumentu, bo wówczas plan nie spełniałby ważnego warunku, jakim jest pewność ustaleń planu, a tym samym minimalizacji ryzyka, że zajdą nieprzewidziane zmiany w otoczeniu danego inwestora. Skoro zapisy planu mają określać np. nieprzekraczalne wartości brzegowe ustaleń regulacyjnych, to powstaje pytanie: jakie mają to być wartości brzegowe i na ile są one społecznie akceptowalne z punktu widzenia optymalizacji celów rozwoju wyznaczanych zgodnie z paradygmatem rozwoju sustensywnego? Zauważalny jest tu dylemat dotyczący relacji między dopuszczalnym zakresem ingerencji w system gospodarki przestrzennej ze strony władzy centralnej (ustalającej pewne reguły, w tym właśnie brzegowe wytyczne) a niebezpieczeństwem przeregulowania, jak również wystąpienia skutków odwrotnych

do zamierzonych (czyli powszechnego w praktyce omijania konkretnych regulacji prawnych). O ile można wstępnie wskazać pewne orientacyjne „wartości brzegowe”, o tyle dalsze ich rozwinięcie może stanowić wyraz inspiracji nową doktryną urbanistyczną; postulat jej opracowania jest wskazywany m.in. w pracy T. Markowskiego i M. Nowaka [2021, s. 109–138].

Elastyczność planowania może być – w szczególności – uzyskiwana w procedurach negocjacyjnych z inwestorami. Wówczas, kosztem pewności, że przyszłość jest zdeterminowana planem, można uzyskać realną i większą rentę budowlaną oraz korzyści dla miasta. Elastyczność procesu planowania wymaga więc szczególnych umiejętności ze strony planisty reprezentującego interesy miasta i wsparcia procedur negocjacyjnych lokalnymi, uchwalonymi strategiami rozwoju, pozwalającymi np. na poruszanie się przez negocjatorów w pewnych społecznie akceptowalnych granicach, określonych/wyznaczonych w dokumentach strategicznych dotyczących kierunków rozwoju danego terytorium [por. Markowski, 2015, s. 21]. Można skonstatować, że współczesna gospodarka wymaga większej elastyczności ze strony zagospodarowania przestrzennego i większej pewności w działaniu inwestorskim, natomiast otwartą kwestią pozostaje to, jakie typy ryzyka zależą od planowania i jakie jest ryzyko szacowane przez przedsiębiorców w ich ogólnym modelu działalności biznesowej na polu ryzyka. Elastyczność zagospodarowania w mniejszym stopniu zależy od samego procesu planowania, natomiast w znacznie większym od całego systemu regulującego, tj. sfery, w jakiej funkcjonuje gospodarka przestrzenna, a więc procesów budowlanych, funkcjonowania prawa własności i użytkowania nieruchomości, podatków od nieruchomości, opłat urbanistycznych itp. Można sformułować hipotezę, że bardziej potrzebne jest prawo do ochrony wartości wymiennej niż rzeczowej. Oznacza to, że należy szukać kompromisu między skrajnymi metodami planowania, a więc decydować, do jakiego stopnia utrzymywać elastyczność, a do jakiego rygorystyczność. Oczywiście problem nie jest łatwy do rozstrzygnięcia. Inaczej bowiem wygląda opracowywanie planu w sytuacji recesji, a inaczej w fazie *boomu* gospodarczego. Dylemat ten jednak powstaje wówczas, gdy traktujemy planowanie miejscowe jako samoistną (lub narzuconą prawem) konieczność pokrycia przestrzeni planami miejscowymi w oderwaniu od antycypacji dynamiki zmian gospodarczych. Jednocześnie trzeba uwzględnić to, że jeśli przyjmijemy brytyjski model planowania, to partycypacyjny model współpracy z inwestorami nie może być planowaniem (procesem) administracyjnie obstrukcyjnym i biurokratycznym, a na dodatek poddanym rozgrywkom politycznym władzy uchwałodawczej (np. rady miejskiej / rady gminy). Planowanie wymaga funkcjonowania w środowisku odpolitycznionym, w którym władze lokalne rzeczywiście reprezentują interesy mieszkańców, a nie interesy ugrupowań partyjnych [Markowski, 2015, s. 21; por. Fleischhauer i in., 2007, s. 383–388].

Elastyczniejsze planowanie miejscowe w warstwie stanowiącej powinno przejawiać się w stosowaniu przepisów miejscowych mniej szczegółowych. Jednocześnie plan może i powinien zawierać tzw. zasady i reguły o charakterze indykatywnym dla inwestorów oraz deweloperów. Część z nich może być ofertą negocjacyjną

z samorządem lokalnym, jeśli dotyczy interesu publicznego i jest powiązana z określonymi warunkami uzyskania korzyści lub rekompensat kosztów z tytułu postulowanych ograniczeń. Taka forma planowania będzie podstawą budowania zaufania w relacji gmina – inwestor i zwiększy elastyczność (pojemność) planu na nowe sytuacje i wyzwania rozwojowe.

W kontekście powyższych rozważań można postawić pytanie o to, jakie powinny być procedury zmiany planu, aby sprawnie dopasować się do ciągłych zmian otoczenia społeczno-gospodarczego. Tego problemu nie da się uniknąć, ale muszą być to wyważone rozstrzygnięcia prawne pomiędzy ogólnością zapisów regulacyjnych, typologią planów, które także pozwolą zwiększyć elastyczność reagowania na zmienne potrzeby (inwestorów, mieszkańców) oraz umożliwią relatywnie szybko zmianę ustaleń planu w przypadku zmiany trajektorii rozwoju przestrzennego. Właśnie niniejsze rozróżnienie stanowi jedno z kluczowych wyzwań. Można rozważać kilka wariantów, z zastrzeżeniem, że żaden z nich stosowany samodzielnie nie będzie satysfakcjonujący:

1. Wprowadzenie pewnych przesłanek stanowiących podstawę do dokonywania wskazanych rozróżnień na szczeblu regulacji krajowej – będzie tu jednak występować ryzyko z jednej strony nadmiernego przeregulowania, a z drugiej strony podejmowania przez różne podmioty prób dostosowywania takich kryteriów do doraźnych korzyści. Ryzyka tego nie wyeliminuje się całościowo.
2. Pozostawienie oceny konkretnych przypadków w prowadzonych postępowaniach administracyjnych – ponownie jednak powtarza się, w jeszcze większym stopniu, ryzyko wywierania przez różne podmioty presji w celu uzyskania określonego, oczekiwanego rozstrzygnięcia (decyzji administracyjnej).
3. Weryfikacja przeprowadzana przez przedstawicieli zawodów urbanistycznych – ryzykiem jest tu jednak nadmierna niedookreśloność takich kategoryzacji.

Pewnym kierunkiem działania może być próba połączenia wskazanych wyżej wariantów. Polegałaby ona na określeniu pewnych ram w niniejszym zakresie w sferze ustawodawstwa krajowego, rozstrzyganiu ewentualnych sporów w stosownych postępowaniach, przy znaczącym udziale kompetentnych przedstawicieli środowiska urbanistycznego (w charakterze przynajmniej zbliżonym do biegłych, co znów wymagałoby dostosowania procedury sądowo-administracyjnej do przyjętych rozwiązań prawnych w omawianej kwestii).

Powstaje również pytanie, jak ustawowo zabezpieczyć procedury zmiany planów przed populizmem i oportunizmem władz samorządowych, spekulacjami na rynku terenów miejskich czy też grą interesów politycznych (jest to pytanie o warunki prawne zmiany planów). Skrajną reakcją na zmienność potrzeb jest ciągła zmiana planów w celu ich dostosowania do nowych potrzeb. Jest to jednak droga donikąd, ponieważ taka praktyka deprecjonuje cały system prawny. Zmiany planów, jak wskazano, powinny następować w wyjątkowych sytuacjach, a nie w przypadkach indywidualnej modyfikacji czyjejś koncepcji. W obecnej praktyce natomiast sytuacja wygląda odmiennie. O ile z powodów doraźnych zmiany są relatywnie łatwiejsze, o tyle pojawienie się zupełnie nowego, poważnego uwarunkowania/

wyzwania rozwojowego (jak np. pandemia COVID-19, pogłębiające się i przyspieszające skutki zmian klimatycznych, kryzys geopolityczny i gospodarczy oraz ich konsekwencje) nie obliguje większości gmin do pogłębionych rozważań w zakresie dostosowania lokalnych polityk przestrzennych.

Rozwiązaniem tego problemu mogłaby być (omawiana w drugiej części niniejszej monografii) koncepcja zintegrowanego systemu planowania rozwoju, w ramach której zbiorem regulacji powszechnie wiążących byłyby tzw. lokalne zasady użytkowania gruntów (szczegółowy opis znajduje się w podrozdziale 10.1).

Niezależnie od tego, czy wskazane i szczegółowo opisywane w drugiej części monografii propozycje zostaną w przyszłości wdrożone, warto podkreślić ujęty w nich mechanizm. Całościowa, nawet w odniesieniu do części gminy, zmiana struktury funkcjonalno-przestrzennej stanowiłaby w takim wariancie ostateczność, uzasadnioną potrzebami szerszej ochrony walorów terenu związanych z łaodem przestrzennym. W pozostałych przypadkach standardowa ingerencja władz lokalnych w ustaloną sferę zagospodarowania mogłaby polegać na doprecyzowaniu określonych parametrów lub wdrażaniu poczynionych ustaleń z inwestorem (i znajdować oparcie w dokumencie strategicznym). Wydaje się, że taki schemat sprawiałby, że również w związku z nagłymi, niespodziewanymi wydarzeniami (pandemia, kryzys gospodarczy) zdecydowanie bardziej klarownie byłby ujęty zakres (i stopniowalność) możliwych zmian.

Rozdział 6

Planowanie zintegrowane jako instrument interwencji publicznej w systemie gospodarki rynkowej

Zintegrowane i holistyczne myślenie, choć bardzo ważne i z pewnością wpływające na jakość planów i proces decyzyjny, w praktyce napotyka liczne bariery w administracji publicznej¹⁵ [Markowski, 2015, s. 13].

Przyjmując wyjściowe założenie, że publiczne planowanie rozwoju jest oparte na paradygmacie rozwoju **sustensywnego**, czyli wzajemnym zrównoważonym powiązaniu między podsystemem gospodarczym, społecznym i środowiskiem przyrodniczym, powstaje strategiczne pytanie: jak powinien wyglądać współczesny system zintegrowanego publicznego planowania rozwoju w praktyce [Markowski, 2015, s. 13]?

Według literatury przedmiotu największym zintegrowaniem procesów decyzyjnych charakteryzuje się planowanie przestrzenne [Vogelij, 2010; Vigar, 2009; Morphet, 2009; *Towards a New Role...*, 2001 i in.]. Natomiast ze względu na słabość instrumentów ekonomicznych i rozmyte kompetencje podmiotów polityki przestrzennej, które powinny wdrażać ustalenia planów zagospodarowania przestrzennego, uważane jest ono za planowanie mało skuteczne, a często obstrukcyjne wobec interesów sektora prywatnego. Dlatego we współczesnej polityce regionalnej, zorientowanej na pobudzanie rozwoju w układach regionalnych (a obecnie terytorialnych), dostrzegając strukturalne i systemowe problemy optymalizowania rozwoju i planowania sektorowego, coraz mocniej propaguje się potrzebę wprowadzenia podejścia zintegrowanego zarówno w samej polityce pobudzania rozwoju, jak i metodach jego planowania. Planowanie i polityka przestrzenna są niejako predestynowane do wprowadzenia na ich kanwie zintegrowanego podejścia do planowania rozwoju. Prowadzona polityka przestrzenna na poziomie gminy jest bowiem silnie powiązana z interesem publicznym, naruszaniem interesów osób trzecich, sztuką

15 Najczęściej wynikają one z hierarchicznych i sektorowych struktur organizacyjnych mocno utrwalconych w administracji publicznej. W praktyce wdrażanie sektorowych i wyspecjalizowanych planów jest powiązane z biurokratycznym systemem wartości i interesów, a nie z wynikami analiz ewaluacyjnych *ex ante* wynikających z holistycznego i zintegrowanego podejścia. Konserwatywny system administrowania i zarządzania z uporem godnym lepszej sprawy podtrzymuje tradycyjny paradygmat planowania przestrzennego [Markowski, 2015, s. 13].

projektowania urbanistycznego, kompozycyjnego i architektonicznego. Jest *de facto* najbardziej adekwatną do wyzwań i teoretycznie uzasadnioną metodą pośredniego oddziaływania (interwencji regulacyjnej) w gospodarce rynkowej na procesy gospodarcze, społeczne i środowiskowe. Historycznie rzecz ujmując, należy stwierdzić, że ze względu na wysokie skomplikowanie i złożoność sfery związanej z gospodarką przestrzenną stworzono mocno spetryfikowane podstawy formalnoprawne do wyodrębnienia się (a *de facto* alienacji) planowania przestrzennego. W konsekwencji mamy ukształtowany dychotomiczny system planowania publicznego – w podziale na planowanie przestrzenne i pozostałe (obejmujące planowanie społeczno-gospodarcze). Planowanie przestrzenne materializuje się w formie przepisu miejscowego (gminnego) i różnych decyzji administracyjnych regulujących procesy budowlane. Powoduje to, że dziedzina planowania przestrzennego wymaga bardzo dobrego przygotowania zawodowego oraz odrębnego, prawnie uregulowanego trybu procedowania planów¹⁶. Integrację w planowaniu rozwoju komplikuje oczywisty fakt, że zmiany w działalności wytwórczej ludzi i dotyczące potrzeb społecznych zachodzą szybciej niż zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym, które są procesem opóźnionym w czasie [Markowski, 2013a; 2015, s. 13–14].

Odrębnie funkcjonujący system publicznego planowania rozwoju społeczno-gospodarczego sprawia, że w naturalny sposób dochodzi do sprzeczności procedowania oraz realizacji polityki rozwoju między sferą planowania przestrzennego i ekonomicznego. Przy niespójnych metodach i złożoności analizowanych procesów te rozbieżności są jeszcze większe. Planowanie społeczno-gospodarcze, rozwijając się własnym trybem, zagadnienia przestrzenne traktuje marginesowo, często jako niewygodne uwarunkowania lub wręcz jako bariery. Czynniki przestrzenne są traktowane jako zmienne, które komplikują modele prognozowania procesów rozwoju, i chętnie są w prognozach pomijane. Krytycy publicznego planowania dostrzegają w nim administracyjną barierę dla rozwoju gospodarczego. Zwykle podają zbyt długi czas przygotowania projektów planów, ich konfliktowość, nadmierną restryktywność wobec użytkowników przestrzeni, ograniczanie alokacyjnej roli rynków etc. W konsekwencji krótkookresowych sprzeczności sfery przestrzennej i gospodarczej dochodzi do politycznej deregulacji sfery funkcjonowania gospodarki przestrzennej i pogłębia się skala ułomności rynków nieruchomości [Markowski, 2015, s. 14–15].

Reasumując, można stwierdzić, że coraz widoczniejsza staje się potrzeba zmiany systemu publicznej interwencji w procesy rozwoju po to, by z jednej strony ograniczyć koszty społeczne związane w znacznej mierze z użytkowaniem gruntów

16 Można stwierdzić, że „w ramach holistycznie ujmowanego systemu społeczno-gospodarczego i środowiskowego występuje wyodrębniony formalno-prawny podsystem (obudowany strukturami prawno-instytucjonalnymi), określany sferą gospodarki przestrzennej. Ten podsystem jest związany z określonymi zawodowymi, gospodarczymi, politycznymi i społecznymi interesami ludzi” [Markowski, 2015, s. 14].

(zagospodarowaniem przestrzeni), z drugiej strony natomiast usprawnić system interwencji publicznej w obszarze zagospodarowania przestrzennego.

Zintegrowane planowanie rozwoju ukierunkowane na wprowadzanie zmian przestrzennych, przy uwzględnieniu czynników społecznych i gospodarczych, powinno być więc wdrażane po to, by osiągnąć wyższe efekty i uniknąć szkód, jakie by zaistniały, gdyby nie stosowano takiej formy planowania. Konstruując konkretne rozwiązania planistyczne, należy zatem rzetelnie ocenić ich skutki z różnych punktów widzenia – we wszystkich wymiarach, tj. środowiskowo-przestrzennych w długiej perspektywie trwania oraz społecznych i ekonomicznych.

Rozdział 7

Specyfika planowania zintegrowanego w świetle paradygmatu sustensywnego rozwoju

Zakładając, że nie ma odwrotu od zintegrowanego planowania rozwoju, rozumianego – zgodnie z intencjami Unii Europejskiej – jako publiczne planowanie działań na rzecz przemian gospodarczych, społecznych i przestrzennych z jednoczesnym zachowaniem środowiska przyrodniczego w dobrym stanie, należy od nowa uporządkować i wyjaśnić relacje między podstawowymi sferami decydującymi o rozwoju sustensywnym (zrównoważonym, trwałym, zdolnym do samopodtrzymania). W ramach zintegrowanego planowania rozwoju bowiem wchodzimy **nie tylko w sferę prakseologicznego planowania działań gospodarczych i społecznych, lecz także w sferę projektowania i stanowienia regulacji, które dotyczą wspólnie użytkowanej przestrzeni i zasobów oraz walorów środowiska przyrodniczego**. Przestrzeń powinna być zatem traktowana nie tylko **jako uwarunkowanie** dla rozwoju sfery społecznej i gospodarczej w długiej perspektywie trwania, lecz także, a może przede wszystkim, jako strategiczny cel polityki – swoista **wartość publiczna**, która powinna być podstawą do formułowania celów i działań w polityce przestrzennej oraz przy formułowaniu przepisów ustawowych i przepisów miejscowych w regulacyjnych aktach planowania przestrzennego. Takie podejście diametralnie zmienia dotychczasową praktykę i metodologię, która była rozwijana przez środowiska planistów ekonomicznych i planistów sfery przestrzennej po 1993 r. [por. Meppem, Gill, 1998].

Koncepcja zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem oznacza *de facto* przyjęcie, że celami rozwoju stają się **wyważone i zintegrowane** kategorie wspólnie determinujące przebieg procesów społeczno-gospodarczych **w długiej perspektywie trwania**. Takimi megakategoriami o działaniu długofalowym i strategicznym stają się **środowisko naturalne i antropogeniczne**. Te składowe związane z gospodarowaniem przestrzenią stają się uwarunkowaniem dla operacyjnych (średnio- i krótkookresowych) celów strategii w sferze społecznej i gospodarczej (gospodarowanie z uwzględnieniem cech przestrzeni). Jednocześnie zrelatywizowana i **wyodrębniona (terytorialnie) przestrzeń**, w tym podejściu, staje się długookresowym **celem** publicznych oddziaływań na rzecz poprawy jej zasobów – przede wszystkim w zakresie poprawy walorów i sprawności funkcjonalnej szeroko rozumianego środowiska przyrodniczego i antropogenicznego (**zagospodarowania przestrzennego**), w którym żyje człowiek. Zintegrowana strategia rozwoju

musi mieć **zatem wielowymiarowy horyzont analityczny i decyzyjny** – dłuższy dla środowiska i wielostrukturalnych elementów zagospodarowania przestrzennego i relatywnie krótszy dla sfery gospodarczej oraz społecznej, w części zarówno diagnostycznej, jak i prospektywno-decyzyjnej. **W nowym podejściu planistycznym jest zatem niezbędne odpowiednie powiązanie długofalowej perspektywy kształtowania przestrzeni ze średniookresowym punktem widzenia procesów społecznych i krótkookresowymi działaniami wspierającymi wysoce dynamiczne procesy gospodarcze.** W takich też zróżnicowanych horyzontach czasowych należy prowadzić ewaluację korzyści i kosztów *ex ante* dla wskazywanych w strategii działań operacyjnych i projektów, niezależnie od formalnie przyjętego okresu ważności strategii. Temu zróżnicowanemu horyzontowi analitycznemu i decyzyjnemu często przeczy (pozornie) apriorycznie określony horyzont planistyczny dla obowiązujących dokumentów.

* * *

Istota planowania zintegrowanego nie leży w osiągnięciu zintegrowanego rozwoju (jak czasami się na to wskazuje), ale w zintegrowanym procesie planistycznym i decyzyjnym, który dobrze zastosowany powinien prowadzić do wysokiego stopnia zintegrowania podsystemów społecznych, gospodarczych i przestrzennych, a tym samym do zapewnienia celów rozwoju, w tym rozwoju **sustensywnego** [Markowski, 2015, s. 17; Markowski, Drzazga, 2015, s. 17].

Dla praktyki planowania publicznego wprowadzenie planowania zintegrowanego jako powszechnie obowiązującej metody powinno zatem oznaczać [Markowski, Drzazga, 2015, s. 17]:

1. Po pierwsze, że każde wyspecjalizowane planowanie publiczne musi być pod względem metodologicznym także planowaniem zintegrowanym. Już samo wdrożenie takiego założenia i ewaluacja wielowymiarowych skutków w budowaniu ścieżek dojścia do celów polityki rozwoju zbliży nas do optimum alokacyjnego pod względem trwałego rozwoju.
2. Po drugie, jest niezbędna zmiana struktur podmiotowych (organizacyjno-instytucjonalnych) w procesach decyzyjnych i podmiotu planu tak, aby mogły powstać zintegrowane strategie (plany) rozwoju na różnych poziomach terytorialnej organizacji kraju (rozumiane jako kluczowe instrumenty aktywnej polityki rozwoju) służące integracji podsystemów – czyli zintegrowana strategia rozwoju kraju, zintegrowana strategia rozwoju regionu, (zintegrowana) strategia rozwoju miasta czy też strategia obszaru funkcjonalnego¹⁷.

17 Z pewnością nie można użyć określenia strategia zintegrowanego rozwoju kraju, regionu czy miasta, bo zintegrowanie nie może być samoistną funkcją celu rozwoju. Integrowanie może być natomiast celem operacyjnym, czyli sposobem działania służącym osiągnięciu celów strategicznych, i temu ma służyć praktyka planowania zintegrowanego.

Czym zatem jest i jakie ma być planowanie zintegrowane? Jest z pewnością planowaniem holistycznym, czyli obejmującym całościowe postrzeganie związanych z nim zagadnień. Jest również planowaniem wielodyscyplinarnym, wymagającym wiedzy z wielu dziedzin i dyscyplin. Kiedy trzeba, jest planowaniem szczegółowym i wyspecjalizowanym, ale za każdym razem specjalistyczny plan i system decyzji uwzględnia złożone współzależności i powiązania oraz bazuje na kompleksowych rachunkach korzyści i kosztów. Jest w założeniach planowaniem prewencyjnym, tzn., ma zapobiegać negatywnym efektom zewnętrznym ludzkiej działalności [Markowski, 2015, s. 18; Markowski, Drzazga, 2015, s. 17].

Można zatem przyjąć, że **planowanie zintegrowane to holistyczny proces wyznaczania celów i budowania ścieżek dojścia do wyznaczonych w tym procesie celów, uwzględniający najważniejsze współzależności (relacje) między najważniejszymi elementami systemu sterowanego** [Markowski, 2015, s. 18; Markowski, Drzazga, 2015, s. 17].

Tak rozumiane planowanie zintegrowane, odnoszone do procesów rozwoju społeczno-gospodarczego, musi uwzględnić w twórczym procesie wyznaczania i osiągania celów ilościowe oraz jakościowe relacje rynkowe i pozarynkowe występujące między elementami podsystemów: społecznego, gospodarczego i szeroko rozumianego środowiska życia. Jest więc planowaniem opartym na antycypowanych wynikach kompleksowych rachunków kosztów i korzyści (w tym efektów zewnętrznych) na poszczególnych etapach procesu projektowania i decydowania. Tak uniwersalistycznie rozumiane planowanie od strony metodologicznej może realizować funkcje celów każdego wyodrębnionego kryteriami merytorycznymi planowania, a tym samym być instrumentem odpowiadającej tym kryteriom polityki horyzontalnej lub sektorowej, np. rozwoju trwałego, rozwoju typu smart, rozwoju zrównoważonego, wzrostu ekonomicznego, polityki mieszkaniowej, przemysłowej, rolnej itp. [Markowski, 2015, s. 18–19; Markowski, Drzazga, 2015, s. 18].

Planowanie publiczne ma zatem dwa wyraźne wymiary. Po pierwsze, jest **procesem prakseologicznego działania władzy publicznej**, a po drugie – **instrumentem publicznej interwencji w procesy rynkowej alokacji**. Te dwa ujęcia planowania są ściśle ze sobą powiązane, ale nie są tożsame. Pierwszy typ planowania powinien być procesem opcjonalnym, drugi – obowiązkiem narzuconym prawem. W pierwszym przypadku sposób realizacji kompetencji i alokacji środków budżetowych, którymi dysponuje władza publiczna, jest lepszy. W drugim przypadku plan regulacyjny ma zapewnić realizację określonych celów publicznych wynikających z ustawowo określonego zakresu interwencji i działań ujętych w planie, może być wewnętrznym zobowiązaniem do jego realizacji jako aktu kierownictwa, wyrazem polityki (informacją dla innych interesariuszy o publicznych zobowiązaniach do działania) lub aktem prawa miejscowego i wówczas, po uchwaleniu planu, reguluje on np. procesy budowlane użytkowników działających na terenie objętym wiążącymi ustaleniami planu [Markowski, 2015, s. 19–20; Markowski, Drzazga, 2015, s. 18].

Trzeba też wyraźnie oddzielić fazę procesu planowania od aktu polityki i aktu prawa miejscowego (regulacyjnego). Są to tzw. rezultaty procesu planowania. Akty takie obowiązują dopóty, dopóki w wyniku procesu planowania nie nastąpi kolejna decyzja o wprowadzeniu w życie nowego aktu politycznego lub aktu regulacyjnego działalności inwestorską. Plan i planowanie dotyczą przyszłości, plan regulacyjny (miejscowy) w zakresie zagospodarowania przestrzennego także odnosi się do stanów przyszłych, bowiem antycypuje negatywne skutki zewnętrzne i je ogranicza lub wskazuje przez odpowiednie regulacje możliwości optymalizacji skutków zewnętrznych, pozytywnych [Markowski, 2015, s. 20; Markowski, Drzazga, 2015, s. 18].

Planowanie zintegrowane uwzględniające gospodarowanie przestrzenią na poziomie gminy musi ewoluować w stronę większej elastyczności procesów planistycznych i takich regulacji użytkowania przestrzeni, które odpowiadają procesom gospodarczym i społecznym w perspektywie długiego trwania. Plany zintegrowane nie mogą być zatem nadmiernie szczegółowe, ponieważ będą szybko się dezaktualizowały. Muszą się koncentrować na ochronie i wzmocnieniu wartości i walorów ważnych w długiej perspektywie trwania. Jednocześnie z uwagi na elastyczność współczesnej gospodarki musimy wprowadzić równie elastyczne metody w procesach planistycznych oraz specyficzne formy zapisów ustaleń planistycznych. Należy podkreślić, że istotą sprawy jest raczej elastyczność procesu planowania niż stworzenie elastycznego planu. Chodzi zatem raczej o plan dla elastycznej gospodarki, czyli zapisany tak, aby chronił to, co jest najważniejsze w perspektywie długiego trwania, czytelnie definiował interes publiczny i pozwalał na zachowanie ciągłości procesów gospodarczych, społecznych i budowlanych w dynamicznie zmieniającej się sytuacji. To oznacza konieczność zmiany podejścia do tradycyjnie ujmowanego planowania przestrzennego: z planowania deterministycznego długookresowego, szybko się starzejącego wobec potrzeb elastycznej i zmiennej gospodarki, na rzecz planowania reaktywnego – respektującego w dużym stopniu procesy rynkowe. Chodzi tutaj o spojrzenie na przestrzeń przez pryzmat procesu decyzyjnego, tj. polityki i zarządzania rozwojem, a nie przez pryzmat sztywnej prawnej regulacji. W rezultacie elastycznego procesu planowania powinniśmy wprowadzić takie zapisy w planach, które pozwoliłyby na lepsze dopasowanie do potrzeb inwestorów, zagwarantowały lepsze dopasowanie zabudowy do nowych funkcji lub zapewniły większą aktualność planu przy nowych warunkach. Oczywiście dużym niebezpieczeństwem w takim szybkim, reaktywnym planowaniu są m.in. podatność układu lokalnego na korupcję, zagrożenia spekulacyjne powiązane w skali globalnej, silna asymetria w dostępie do informacji (wiedzy) pomiędzy władzą lokalną a inwestorem, przewagi negocjacyjne inwestora wynikające z dużej mobilności kapitału wobec władz publicznych obawiających się ucieczki inwestorów itp. Planowanie zintegrowane wymaga bardzo wysokiej sprawności służb planistycznych, a elastyczność procesu planowania – szczególnych umiejętności ze strony planisty reprezentującego interesy miasta i wsparcia procedur negocjacyjnych [Markowski, 2015, s. 20–21; Markowski, Drzazga, 2015, s. 18–19].

Powstaje zasadnicze pytanie: czy zintegrowanie planowania pod względem proceduralnym będzie rozwiązaniem wystarczającym, czy niezbędne jest zintegrowanie planów? Jak od strony formalno-prawnej zagwarantować większą sprawność jednego i drugiego podejścia? Zmiany formy, treści i zakresu planowania są zbyt ryzykowne i kosztowne. Skala zmian, jaka zaszła we współczesnej zglobalizowanej gospodarce, jest już tak znacząca, że niezbędna jest zasadnicza zmiana systemu planowania publicznego we wszystkich krajach demokratycznej gospodarki rynkowej. Nie chodzi tutaj tylko o holistyczne i zintegrowane myślenie w planowaniu wyspecjalizowanym i planowaniu przestrzennym, lecz także stworzenie zintegrowanego systemu **planowania i planów** adekwatnych do współczesnych cech gospodarki. Należy podkreślić, że chodzi o **wprowadzenie do polityki rozwoju planów zintegrowanych**, a nie tylko propagowanie procedur planowania zintegrowanego [Markowski, 2015, s. 22; Markowski, Drzazga, 2015, s. 19].

Przyjmując, że realizacja polityki rozwoju będzie bazować na koncepcji spójności terytorialnej, której integralną częścią jest wspieranie endogenicznych walorów (kapitału terytorialnego w obszarach funkcjonalnych), należy rozpocząć konsekwentne wdrażanie takiej polityki na obszarach funkcjonalnych. Warunkiem udzielenia wsparcia musi być zintegrowany plan rozwoju takiego obszaru, a nie tylko zintegrowane podejście planistyczne. Utrzymanie w obszarach funkcjonalnych dychotomicznego układu planów rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego będzie działało sprzecznie z ideą rozwoju kapitału terytorialnego, tj. potrzebą koordynacji projektów i sieciowania funkcji w powiązaniu z adekwatnym do nowych potrzeb zagospodarowaniem przestrzennym [Markowski, Drzazga, 2015, s. 19–20].

Mimo teoretycznej słuszności odchodzenia od polityk sektorowych w stronę polityk horyzontalnych i problemowych w przypadku polityki przestrzennej należy dostrzegać jej specyficzny charakter związany z regulacyjną funkcją planowania miejscowego i wiążącymi ustaleniami planów o ogólniejszym charakterze. Niezależnie bowiem, czy formalnie zachowamy odrębność polityki przestrzennej czy nie, to przestrzenne skutki polityki centralnej i wojewódzkiej oraz uwarunkowania wynikające z cech przestrzeni znajdują wyraz w ustaleniach planu miejscowego (przepisach gminnych), którego zadaniem jest korekta alokacyjnych mechanizmów rynkowych w sferze zagospodarowania i użytkowania terenów [Markowski, Drzazga, 2015, s. 20].

Każdy zintegrowany plan musi zawierać tzw. wiążące ustalenia wynikające z ochrony interesów publicznych, w tym w odniesieniu do określonych obszarów funkcjonalnych i problemowych oraz obszarów gmin samorządowych zgodnie z zasadą subsydiarności [Markowski, Drzazga, 2015, s. 20].

Obiektywna tendencja do wpadania w pułapki społeczne przez konkurujące JST w gospodarce rynkowej bazującej na ustroju demokratycznym oznacza **konieczność regulacyjnego (reglamentacyjnego) planowania obszarów urbanizacji na poziomie wojewódzkim i krajowym**. Potrzebne jest ograniczenie dywersyjnych zachowań w dążeniu do maksymalizacji indywidualnej użyteczności

z użytkowania przestrzeni. Niezbędna jest **systemowa reglamentacja terenów pod urbanizację bilansowanych¹⁸ w systemie planowania krajowego i wojewódzkiego oraz miejskich obszarów funkcjonalnych** (reglamentacja powiązana z docelową zasadą utrzymania rozwoju bez zwiększania ogólnokrajowej powierzchni terenów zurbanizowanych) w powiązaniu z ustawowym obowiązkiem weryfikacji studiów i planów miejscowych pod kątem zrationalizowanych potrzeb urbanizacyjnych [Markowski, Drzazga, 2015, s. 20].

Z uwagi na fakt, że w planowaniu zintegrowanym procesy zagospodarowania przestrzennego nadal będą wymagały utrzymania ich regulacyjnych ustaleń, wprowadzenie zintegrowanego planowania rozwoju jednostki terytorialnej do praktyki musi się także odbywać na drodze legislacyjnej [Markowski, Drzazga, 2015, s. 20].

Spójna koncepcja wprowadzenia zintegrowanych planów rozwoju i właściwe umiejscowienie regulacyjnych planów dotyczących zagospodarowania przestrzennego to warunek konieczny, ale niewystarczający do wprowadzenia zmian systemowych. Należy jeszcze uwzględnić współczesne reguły funkcjonowania zglobalizowanej, otwartej gospodarki. Nieznajomość tych praw lub ich ignorowanie nie pozwoli na stworzenie właściwego modelu zintegrowanego planowania [Markowski, Drzazga, 2015, s. 20].

Zintegrowanie planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym wymaga skoncentrowania się na sprawach kluczowych, tj. takich, które mają realne znaczenie dla wywoływania zmian. Istotnym elementem takiego planowania powinno być podejście nastawione na wdrażanie projektów [Markowski, Drzazga, 2015, s. 21].

18 Bilansowanie jest tu rozumiane jako procedura określania popytu i regulowania podaży terenów pod urbanizację z uwzględnieniem różnych przesłanek i uwarunkowań, w szczególności demograficznych.

Rozdział 8

Przesłanki formalne podjęcia prac nad koncepcją systemu zintegrowanego planowania

Przesłanki do modernizacji systemu planowania i zarządzania rozwojem mają charakter nie tylko merytoryczny (o czym była mowa wcześniej), lecz także formalny, na co wskazuje w swojej pracy np. Żuber [2011].

W Polsce od 2006 r. są prowadzone prace nad budową systemu zarządzania rozwojem. W ramach budowy tego systemu przygotowano rozwiązania systemowe, opracowano najważniejsze dokumenty strategiczne, na podstawie których jest prowadzona polityka rozwoju i są pozyskiwane środki z funduszy europejskich, oraz kontynuowano prace porządkujące dotychczas obowiązujące dokumenty. Uchwalono również akty normatywne, w szczególności ustawę *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, tworzące podstawy prawne dla zaproponowanych rozwiązań systemowych oraz doprecyzowujące zakres i rolę polityki rozwoju, w tym polityki regionalnej [System..., 2018, s. 5].

W podrozdziałach 8.1–8.8 omówiono najważniejsze inicjatywy podejmowane przez władze publiczne – administrację rządową (oraz powiązane z nimi dokumenty), zmierzające do zbudowania systemu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem kraju, jakie miały miejsce w ostatnich kilkunastu latach (po 2005 r.). Zważywszy na rozległość przytaczanych opracowań, przybliżono je jedynie w bardzo ograniczonym zakresie, tj. dotyczącym formułowania założeń nowego systemu zarządzania rozwojem. Zainteresowanych odsyła się do wskazanych źródeł.

8.1. Elementy systemu planowania i zarządzania rozwojem wynikające z ustaw dotyczących planowania przestrzennego (1984–1994–2003)

System planowania przestrzennego i akty planowania stanowią, które wchodzi w jego skład, szczególny element procesu prowadzenia polityki rozwoju – zarządzania rozwojem kraju (w tym na różnych poziomach organizacji terytorialnej państwa). Na temat tego, jak system ten jest zorganizowany w Polsce i jakie akty planowania oraz inne

instrumenty gospodarowania przestrzenią tworzą ten system, powstało wiele opracowań naukowych, w których udokumentowano i omówiono kolejne zmiany i nowelizacje przepisów dotyczących planowania przestrzennego – od początku transformacji ustrojowej w 1989 r. do dziś. Mając to na uwadze, autorzy niniejszej monografii czują się zwolnieni z konieczności szczegółowego omawiania ewolucji systemu planowania przestrzennego w Polsce od lat 90. XX w. i zainteresowanych odsyłają do źródeł wskazanych w przypisie¹⁹.

W niniejszym podrozdziale dokonane zostanie jedynie syntetyczne zestawienie i zwięzła charakterystyka aktów planowania i innych instrumentów gospodarowania przestrzenią, jakie składały się na system planowania po 1989 r., w podziale na trzy okresy związane ze zmianami aktów prawnych (ustaw) regulujących kwestie planowania przestrzennego w Polsce.

8.1.1. System planowania przestrzennego w początkowej fazie transformacji ustrojowej (1989–1994)

W **początkowym okresie transformacji ustrojowej (1989–1994)** system planowania przestrzennego w Polsce był regulowany **ustawą z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym**. Zakładano w niej, że planowanie przestrzenne i planowanie społeczno-gospodarcze są współzależne²⁰. Działalność wpływająca na sposób

19 W znacznej części publikacji poświęconych charakterystyce polskiego systemu planowania przestrzennego ujmuje się to zagadnienie w kontekście formalno-prawnym. Do najważniejszych publikacji w tym zakresie należy zaliczyć następujące prace: Brzezicki, Brzezińska-Rawa, Nowicki, Sz wajdler, Kucharski [2013]; Buczyński, Dziedzic-Bukowska, Jaworski, Sosnowski [2014]; Izdebski, Zachariasz [2013]; Kachniarz, Niewiadomski [1994]; Kafka [2003, 71–166]; Klimek [2005, s. 29–48]; Kwaśniak [2009, s. 52–308]; Niewiadomski [2002, s. 24–35, 74–175; 2003, s. 31–41, 80–175; 2015] i inne. Retrospektywnego przeglądu zmian wprowadzanych w systemie planowania przestrzennego w Polsce w latach 1916–2009 dokonał w swej pracy W.A. Gorzym-Wilkowski [2013, s. 35–64]. W nieco innym nurcie piśmiennictwa sytuują się natomiast prace, w których poddano ocenie system planowania przestrzennego z punktu widzenia oceny jego skuteczności i sprawności zarządzania rozwojem; można tu wskazać następujące opracowania: Drzazga [2018]; Izdebski, Nelicki, Zachariasz [2007]; Jędraszko [2005]; Nowak [2017].

20 Zgodnie z art. 4 ust. 2 i 3 u.p.p. „możliwości i ograniczenia rozwoju społeczno-gospodarczego wynikające z planów zagospodarowania przestrzennego powinny stanowić podstawę do określania w planach społeczno-gospodarczych sposobów, proporcji i środków zaspokajania potrzeb społecznych [...]. Wynikające z planów społeczno-gospodarczych uwarunkowania rozwoju powinny stanowić podstawę do określania w planach zagospodarowania przestrzennego sposobów proporcji i miejsca realizacji przedsięwzięć służących zaspokojeniu potrzeb społecznych”.

zagospodarowania oraz wykorzystania gruntów mogła być podjęta tylko wówczas, gdy była zgodna z ustaleniami planów zagospodarowania przestrzennego.

Na system planowania przestrzennego składały się plany sporządzane dla następujących obszarów [art. 7 ust. 1 u.p.p.]:

1. Kraju – **plan zagospodarowania przestrzennego kraju** (plan krajowy);
2. Regionu – obejmującego województwo, część województwa albo wykraczającego poza obszar jednego województwa – jako **regionalny plan zagospodarowania przestrzennego** (plan regionalny);
3. Miasta, gminy (miasta i gminy), ich części lub zespołów tych jednostek podziału terytorialnego – jako **miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego** (plan miejscowy); plany tego rodzaju sporządzano jako plany **ogólne** i plany **szczegółowe**.

W ówczesnym systemie planowania istniała również procedura lokalizacji inwestycji. Dotyczyła ona jednostek gospodarki społecznej oraz inwestycji produkcyjnych, z wyłączeniem zabudowy zagrodowej, usługowej i handlowej, realizowanej przez inną jednostkę organizacyjną lub osobę fizyczną, a także inwestycji sakralnych i kościelnych, realizowanych przez Kościoły lub inne związki wyznaniowe oraz ich osoby prawne. Procedura ta polegała na [art. 35 ust. 1 u.p.p.]:

- 1) udzieleniu wskazań lokalizacyjnych na wniosek inwestora,
- 2) określeniu warunków dla wybranego wariantu lokalizacji,
- 3) wydaniu **decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji**.

Co ciekawe, przewidywano, że dla obszarów wyodrębnionych ze względu na pełnienie szczególnych funkcji gospodarczych, społecznych, kulturalnych lub przyrodniczo-środowiskowych sporządza się odrębne plany zagospodarowania przestrzennego – plany obszarów funkcjonalnych [art. 7 ust. 2 u.p.p.].

8.1.2. System planowania przestrzennego w latach 1995–2003

Jednym z kluczowych elementów transformacji ustrojowej Polski po 1989 r. było wprowadzenie samorządu terytorialnego. Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (pierwotny tytuł ustawy – *o samorządzie terytorialnym*) sporządzanie MPZP weszło w zakres kompetencji lokalnego (gminnego) samorządu terytorialnego. Spowodowało to m.in. konieczność wprowadzenia nowych przepisów regulujących system planowania przestrzennego, czego efektem było uchylenie ustawy z 1984 r. *o planowaniu przestrzennym* i uchwalenie **ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, obowiązującej w latach 1995–2003**²¹. Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana, a najważniejsze zmiany wynikały z wprowadzonej w 1999 r. **reformy administracyjnej podziału terytorialnego kraju**, polegającej na utworzeniu 16 województw rządowo-samorządowych

21 Ustawa ta weszła w życie 1 stycznia 1995 r.

(w miejsce wcześniejszych 49 województw rządowych) oraz powiatów²². Poniżej wymieniono akty planistyczne, które konstytuowały system planowania przestrzennego ze wskazaniem okresów ich obowiązywania (tj. przed reformą administracyjną z 1999 r., po jej przeprowadzeniu lub w całym okresie obowiązywania ustawy). Na system planowania składały się następujące plany i inne instrumenty gospodarki przestrzennej na trzech poziomach organizacji terytorialnej państwa:

1. Poziom lokalny – gmina:

- **studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy** – akt polityki przestrzennej gminy (1995–2003),
- **miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego** – przepis gminny (akt normatywny) ustalający przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu oraz kształtujący (wraz z innymi przepisami) sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (1995–2003),
- **decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu** – decyzja administracyjna wydawana na podstawie MPZP, a w przypadku jego braku – na podstawie przepisów szczególnych / obowiązujących ustaw, po przeprowadzeniu rozprawy administracyjnej (1995–2003).

2. Poziom lokalny – powiat:

- **analizy i studia z zakresu zagospodarowania przestrzennego odnoszące się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju** – podejmowane fakultatywnie przez organy samorządu powiatowego (1999–2003).

3. Poziom wojewódzki:

- **studium zagospodarowania przestrzennego województwa** – sporządzane przez wojewodę na podstawie KPPZK, opiniowane przez sejmik samorządowy²³, określające uwarunkowania, cele i kierunki polityki przestrzennej państwa na obszarze województwa (1995–1998),
- **wojewódzkie programy zawierające zadania rządowe służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych** – sporządzane przez wojewodę, opiniowane przez sejmik samorządowy (1995–1998)²⁴,
- **analizy i studia oraz koncepcje i programy odnoszące się do obszarów i zagadnień** – odpowiednie do potrzeb i celów podejmowanych prac zmierzających do określenia uwarunkowań i kierunków polityki przestrzennej regionu – były to narzędzia analityczno-studialne oraz indykatywne

22 Rozwiązania te wprowadzono ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* oraz ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*.

23 Sejmik samorządowy – organ samorządu terytorialnego istniejący w Polsce w latach 1990–1998, będący wspólną reprezentacją gmin z obszaru województwa. Sejmiki samorządowe powołano ustawą z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie terytorialnym* (rozdz. 8, art. 76–83) [Jęczarek, 2022; *Sejmik...*, 2022].

24 Zgodnie z ustawą z 1994 r. *o zagospodarowaniu przestrzennym* warunkiem realizacji zadań rządowych było ich wprowadzenie do MPZP, po uprzednim przeprowadzeniu negocjacji z gminą przez wojewodę lub innego przedstawiciela RM.

planowanie, mieszczące się w kompetencjach organów samorządu województwa (1999–2003),

- **strategia rozwoju województwa** – określająca uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju województwa, sporządzana i uchwalana przez jego samorząd (1999–2003),
- **plan zagospodarowania przestrzennego województwa** – niebędący aktem prawa miejscowego, określający zasady organizacji struktury przestrzennej, sporządzany i uchwalany przez samorząd województwa (1999–2003); w PZPW: (a) uwzględniano zadania rządowe służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych oraz ustalano obszary, na których przewidywano realizację tych celów; (b) umieszczano zadania samorządu województwa służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych, zawarte w programach wojewódzkich służących realizacji ponadlokalnych i regionalnych celów publicznych, oraz wskazywano obszary, na których przewidywano realizację tych zadań,
- **programy wojewódzkie służące realizacji ponadlokalnych i regionalnych celów publicznych** – przygotowywane przez zarząd województwa, uchwalane przez sejmik województwa (1999–2003)²⁵.

4. Poziom krajowy:

- **analizy i studia oraz koncepcje i programy odnoszące się do obszarów i zagadnień** – odpowiednie do potrzeb i celów podejmowanych prac zmierzających do określenia podstaw i kierunków polityki przestrzennej państwa – były to narzędzia analityczno-studialne oraz indykatywne planowanie, mieszczące się w kompetencjach naczelnych i centralnych organów administracji państwowej oraz wojewodów (1995–1998), ministrów i centralnych organów administracji rządowej (1999–2003),
- **strategia rozwoju kraju** – akt planowania społeczno-gospodarczego państwa, nad którym prace miał prowadzić CUP (1995–1996), a później RCSS (1997–2003),
- **koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju** – określająca uwarunkowania i cele oraz kierunki tej polityki, której sporządzenie leżało w kompetencjach CUP (1995–1996), a później RCSS (1997–2003); dokument ten został sporządzony pod kierownictwem J. Kołodziejskiego i przyjęty w 2001 r. [*Koncepcja...*, 2001],
- okresowe **raporty o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju** – sporządzane przez Prezesa RM (1999–2003),
- programy dla realizacji ponadlokalnych celów publicznych wpływających na przestrzenne zagospodarowanie kraju / **programy zawierające zadania**

25 Zgodnie z ustawą z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym warunkiem realizacji programów wojewódzkich służących realizacji ponadlokalnych i regionalnych celów publicznych (zadania samorządu województwa) było ich wprowadzenie do MPZP, po uprzednim przeprowadzeniu negocjacji z gminą przez marszałka województwa lub innego przedstawiciela regionu.

rządowe służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych – sporządzane przez naczelne i centralne organy administracji państwowej (resorty), uzgadniane m.in. z kierownikiem CUP, zatwierdzane przez RM (1995–1999)²⁶,

- **programy zawierające zadania rządowe, służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych wpływających na przestrzenne zagospodarowanie kraju** – sporządzane przez ministrów i centralne organy administracji rządowej, opiniowane przez RCSS, uzgadniane m.in. z sejmikami właściwych województw, zatwierdzane przez RM (1999–2003)²⁷.

W ramce 1 zestawiono podstawowe kompetencje administracji samorządowej i rządowej w sferze planowania przestrzennego, wynikające z ustawy z 1994 r. *o zagospodarowaniu przestrzennym*, przed i po wprowadzeniu reformy administracyjnej kraju z 1999 r.

Ramka 1. Kompetencje planistyczne administracji rządowej i samorządowej wynikające z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *o zagospodarowaniu przestrzennym* przed reformą administracyjną kraju (1999 r.) i po jej wprowadzeniu

Przed wprowadzeniem reformy administracyjnej kraju:

1. Ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu należy do zadań własnych gminy.
2. Kształtowanie polityki przestrzennej państwa oraz koordynacja programów o znaczeniu ponadlokalnym dla realizacji celów publicznych należy do zadań właściwych naczelnym i centralnym organom administracji państwowej oraz wojewodów.

Po wprowadzeniu reformy administracyjnej kraju:

1. Ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych oraz morza terytorialnego, należy do zadań własnych gminy.
2. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie strategii rozwoju województwa i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz koordynacja ponadlokalnych programów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań samorządu województwa.
3. Kształtowanie polityki przestrzennej państwa, w tym prowadzenie rządowej polityki regionalnej oraz koordynowanie z tą polityką strategii rozwoju i zagospodarowania przestrzennego województw, należy do zadań Rady Ministrów i właściwych organów administracji rządowej.

Źródło: ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *o zagospodarowaniu przestrzennym* [art. 4 u.z.p.].

Co istotne, ustawodawca ustawą *o zagospodarowaniu przestrzennym* z 1994 r. uchylił ważność wszystkich MPZP, które obowiązywały w dniu jej wejścia w życie (tzn. planów uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r. na podstawie ustawy z dnia

26 Zgodnie z ustawą z 1994 r. *o zagospodarowaniu przestrzennym* warunkiem realizacji zadań rządowych było ich wprowadzenie do MPZP, po uprzednim przeprowadzeniu negocjacji z gminą przez wojewodę lub innego przedstawiciela RM.

27 Zgodnie z ustawą z 1994 r. *o zagospodarowaniu przestrzennym* warunkiem realizacji zadań rządowych było ich wprowadzenie do MPZP, po uprzednim przeprowadzeniu negocjacji z gminą przez wojewodę lub innego przedstawiciela RM.

12 lipca 1984 r. o *planowaniu przestrzennym*) [por.: *Skutki...*, 2003; WSA..., 2019]; termin uchylenia początkowo oznaczono na 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy (tj. do 31 grudnia 1999 r.), jednak później termin ten wydłużono, ostatecznie do 31 grudnia 2003 r. „Abolicja starych planów miejscowych”, jak to określono, spotkała się z jednoznaczną krytyką środowiska samorządów terytorialnych i planistów przestrzennych [Jędraszko, 2005, s. 102–112].

8.1.3. System planowania przestrzennego od 2003 r. do 2023 r.

Jeżeli chodzi o instrumenty planowania przestrzennego, jakie składają się lub składały na system zarządzania rozwojem od chwili wejścia w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, to należy do nich zaliczyć przede wszystkim plany zagospodarowania przestrzennego opracowywane na różnych poziomach organizacji terytorialnej państwa (podziału administracyjnego kraju), a także inne (nieplanistyczne) opracowania. Ustawa z 2003 r. była wielokrotnie nowelizowana, a szczególnie istotne zmiany w przepisach planowania przestrzennego i instrumentach gospodarki przestrzennej wprowadzono w roku 2014, 2015, 2017, 2018 i 2020 w wyniku uchwalenia następujących aktów prawnych (w nawiasach wskazano zmiany, jakie wprowadzono danym aktem do ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*):

- ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o *zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw* (wyznaczanie obszarów funkcjonalnych, w tym MOF),
- ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o *zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu* (uchwała reklamowa/krajobrazowa gminy; audyt krajobrazowy województwa),
- ustawa z dnia 9 października 2015 r. o *związkach metropolitalnych* („studium metropolitalne”),
- ustawa z dnia 9 października 2015 r. o *rewitalizacji* (miejscowy plan rewitalizacji),
- ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o *związku metropolitalnym w województwie śląskim* (uchyliła ustawę o *związkach metropolitalnych*),
- ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o *ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących* (tzw. specustawa mieszkaniowa; wprowadziła specjalny tryb realizacji inwestycji mieszkaniowych i towarzyszących dopuszczający niezgodność lokalizacji tych inwestycji z obowiązującymi MPZP, a w niektórych przypadkach także ze SUiKZP),
- ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o *zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw* (uchyliła KPZK 2030, usunęła wyznaczanie obszarów funkcjonalnych – w tym MOF oraz uchyliła obowiązek sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego dla MOF ośrodków wojewódzkich, uchyliła „studium metropolitalne”).

Mając na uwadze nowelizację ustawy z 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, można stwierdzić, że na system planowania przestrzennego w latach 2003–2023 składały/składają się:

1. Na poziomie lokalnym (gmina):

a) plany zagospodarowania przestrzennego:

- **studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego** – sporządzany obligatoryjnie dla całego obszaru gminy dokument o charakterze indykatywnego aktu polityki przestrzennej (a więc niebędący podstawą do wydawania decyzji administracyjnych), mający postać strefowego, ogólnego planu struktury przestrzennej gminy/miasta stanowiącego podstawę do opracowania MPZP (2003–2023),
- **miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego** – sporządzany generalnie fakultatywnie akt normatywny (przepis prawa lokalnego, a więc jako taki stanowiący podstawę do wydawania decyzji administracyjnych) dla całości lub części obszaru gminy, mający formę szczegółowego planu służącego do kształtowania zabudowy i sposobów użytkowania terenów – przeznaczania gruntów na określone cele (2003–2023),
- **miejscowy plan rewitalizacji** – dodatkowy, bardziej szczegółowy rodzaj MPZP, wprowadzony w celu usprawnienia procesów rewitalizacyjnych; uchwalany dla całości albo części obszaru rewitalizacji wyznaczonego w gminnym programie rewitalizacji; opracowywany fakultatywnie akt normatywny (2015–2023),

b) decyzje administracyjne, wydawane w sytuacji braku MPZP, służące do określania możliwości lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz ustalania warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji (tzw. **decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu**):

- **decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego** (2003–2023),
- **decyzje o warunkach zabudowy** – dla inwestycji o niepublicznym charakterze (2003–2023),

c) normatywne regulacje pozaplanistyczne:

- tzw. „**uchwała reklamowa**” lub „**uchwała krajobrazowa**” – akt prawa miejscowego, stanowiący dodatkowy (oprócz MPZP), szczególny instrument ochrony krajobrazu w gminie, będący rodzajem przepisu obszarowego regulującego kwestie sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, szyldów, ogrodzeń oraz małej architektury; dotyczy całego obszaru gminy, ale może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy (2015–2023),
- **umowa urbanistyczna** – zawierana w formie aktu notarialnego umowa między inwestorem a gminą, dla której podstawą jest miejscowy plan rewitalizacji, będąca zobowiązaniem się inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy tzw. inwestycji uzupełniających (jest to instrument zbliżony do projektów inwestycyjnych negocjowanych między sektorem publicznym i prywatnym, realizowanych na podstawie umowy prawnie wiążącej) (2015–2023);

2. Na poziomie lokalnym (powiat):
 - a) narzędzia analityczne i studialne:
 - **analizy i studia z zakresu zagospodarowania przestrzennego odnoszące się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju** – zadanie samorządu powiatu (2003–2023).
3. Na poziomie regionalnym (województwo samorządowe):
 - a) narzędzia analityczno-studialne oraz dokumenty indykatywne:
 - **analizy i studia oraz koncepcje i programy odnoszące się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego** – odpowiednio do potrzeb i celów podejmowanych w tym zakresie prac – prowadzone i opracowywane przez organy samorządu województwa (2003–2023),
 - **audyt krajobrazowy** – opracowanie pełniące funkcje inwentaryzacyjną i waloryzacyjną (2015–2023),
 - b) plany zagospodarowania przestrzennego:
 - **plan zagospodarowania przestrzennego województwa** – akt polityki przestrzennej samorządu województwa o charakterze indykatywnego planu struktury regionu (2003–2023),
 - **plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego** – uchwalany obligatoryjnie jako część (integralna) planu zagospodarowania przestrzennego województwa (2003–2014),
 - **plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego** – uchwalany obligatoryjnie jako część (integralna) planu zagospodarowania przestrzennego województwa (2014–2020),
 - **plan zagospodarowania przestrzennego miasta będącego siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody i powiązanego z nim funkcjonalnie obszaru** – sporządzany fakultatywnie jako część (integralna) planu zagospodarowania przestrzennego województwa (2020–2023)²⁸.
4. Na poziomie obszaru metropolitalnego:
 - a) plany zagospodarowania przestrzennego:
 - **ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego** („studium metropolitalne”) – niebędące aktem prawa miejscowego, sporządzane przez związek metropolitalny dla całego obszaru metropolitalnego, z uwzględnieniem ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa (2016–2020) [por. Małysa-Sulińska, 2017; Wojtowicz, 2020].
5. Na poziomie krajowym (państwo):
 - a) narzędzia analityczno-studialne oraz dokumenty indykatywne:

28 Szerszego przeglądu i omówienia rozwiązań formalno-prawnych w Polsce w odniesieniu do planowania rozwoju przestrzennego w wymiarze ponadlokalnym i ujęciu funkcjonalnym dotyczącym miejskich obszarów funkcjonalnych i obszarów metropolitalnych dokonano w pracy D. Drzazgi i D. Sikory-Fernandez [2023].

- okresowe **raporty o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju** – przygotowywane przez ministra właściwego ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej we współpracy z RCSS (do 2006 r.) / w porozumieniu z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego (od 2006 r.); od 2013 r. raport przygotowywał minister właściwy ds. rozwoju regionalnego (2003–2014),
 - **analizy i studia, a także koncepcje oraz programy odnoszące się do obszarów i zagadnień pozostających w zakresie programowania strategicznego oraz prognozowania rozwoju gospodarczego i społecznego** – prowadzone, opracowywane oraz sporządzane przez RCSS (do 2006 r.) / ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego (od 2006 r.), z uwzględnieniem celów zawartych w rządowych dokumentach strategicznych i we współpracy z właściwymi ministrami oraz z centralnymi organami administracji rządowej (2003–2020),
- b) plany zagospodarowania przestrzennego:
- **koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju** – sporządzana z uwzględnieniem celów zawartych w rządowych dokumentach strategicznych przez RCSS (do 2006 r.) / ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego (od 2006 r.), a od 2016 r. przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego we współpracy z ministrem właściwym ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa; akt polityki przestrzennej państwa, dokument o charakterze indykatywnym, tzn. niemający charakteru powszechnie obowiązującego prawa; stanowił podstawę systemu aktów planistycznych państwa (2003–2020); dokument *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* opracowano na podstawie wcześniejszego (z 2008 r.) *Ekspertkiego Projektu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033* wykonanego pod kierunkiem P. Korcellego [Korcelli i in., 2010], a następnie przyjęty przez RM 13 grudnia 2011 r. i zmieniony po reasumpcji 21 marca 2012 r. [*Koncepcja...*, 2012a; *Koncepcja...*, 2012b]; uchylony w 2020 r.

8.2. Planowanie i zarządzanie rozwojem w świetle przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 2006 r.

Wprowadzając w 2006 r. regulacje dotyczące zarządzania rozwojem kraju, przyjęto, że **politykę rozwoju**²⁹ prowadzi się na podstawie **strategii rozwoju** [art. 4 ust. 1 u.z.p.p.r.], a realizuje ją, w szczególności, przy pomocy [art. 4 ust. 2–3 u.z.p.p.r.]:

29 Przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju

- programów operacyjnych z wykorzystaniem środków publicznych,
- strategii rozwoju kraju, strategii sektorowych oraz planów wykonawczych,
- innych instrumentów prawnych i finansowych określonych w odrębnych przepisach.

W chwili wejścia w życie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* na system planowania i zarządzania rozwojem składały się następujące dokumenty:

1. Strategie rozwoju, takie jak [art. 9 u.z.p.p.r.]:
 - a) strategia rozwoju kraju,
 - b) strategie sektorowe,
 - c) strategie rozwoju województw,
 - d) strategie rozwoju lokalnego, w tym strategie rozwoju powiatów oraz strategie rozwoju gmin;
2. Programy operacyjne.
3. Plany wykonawcze.

Strategia rozwoju kraju była dokumentem planistycznym określającym podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym [art. 10 ust. 1–2 u.z.p.p.r.]. Miała obejmować okres co najmniej 7 lat i zawierać w szczególności [art. 10 ust. 3 u.z.p.p.r.]:

- 1) diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, z uwzględnieniem stanu środowiska, obecnych i przewidywanych uwarunkowań ochrony środowiska oraz różnicowań przestrzennych;
- 2) prognozę trendów rozwojowych w okresie objętym strategią;
- 3) określenie celów strategicznych polityki rozwoju;
- 4) określenie kierunków interwencji podmiotów (Rady Ministrów oraz samorządu województwa, powiatu i gminy) służącej osiągnięciu celów strategicznych polityki rozwoju;

oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej, w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej, w szczególności w zakresie: 1) ochrony środowiska; 2) ochrony zdrowia; 3) promocji zatrudnienia, w tym przeciwdziałania bezrobociu, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych; 4) rozwoju kultury, kultury fizycznej, sportu i turystyki; 5) rozwoju miast i obszarów metropolitalnych; 6) rozwoju obszarów wiejskich; 7) rozwoju nauki i zwiększenia innowacyjności gospodarki, w tym rozwoju sektorów opartych na wykorzystaniu nowoczesnych technologii; 8) rozwoju zachowań prospołecznych wspólnot lokalnych oraz budowy i umacniania struktur społeczeństwa obywatelskiego; 9) rozwoju zasobów ludzkich, w tym podnoszenia poziomu wykształcenia społeczeństwa, kwalifikacji obywateli, jak również zapobiegania wykluczeniu społecznemu oraz łagodzeniu jego negatywnych skutków; 10) stymulowania powstawania nowych miejsc pracy; 11) tworzenia i modernizacji infrastruktury społecznej i technicznej; 12) wspierania i unowocześniania instytucji państwa; 13) wspierania rozwoju przedsiębiorczości; 14) wspierania wzrostu gospodarczego; 15) zwiększania konkurencyjności gospodarki [art. 2 u.z.p.p.r.].

- 5) określenie kierunków wspierania rozwoju regionów środkami pochodzącymi z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych;
- 6) wskaźniki realizacji;
- 7) określenie systemu realizacji oraz ram finansowych.

W ustawie *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* wskazano, że przy opracowywaniu strategii rozwoju kraju należy uwzględniać m.in. koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju, a także kierunki rozwoju zawarte w dokumentach strategicznych oraz politykach Unii Europejskiej [art.10 ust. 4–5 u.z.p.p.r.]. Strategia Rozwoju Kraju miała być przyjmowana w trybie ustawy.

Strategię sektorową zdefiniowano w omawianej ustawie jako dokument planistyczny określający uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju w zakresie wynikającym z przedmiotu strategii. Strategia sektorowa miała być zgodna ze strategią rozwoju kraju i generalnie obejmować okres niewykraczający poza ten objęty obowiązującą SRK. Ten typ strategii miał zawierać w szczególności [art. 13 ust. 3 u.z.p.p.r.]:

- 1) diagnozę sytuacji w odniesieniu do sektora objętego programowaniem strategicznym;
- 2) prognozę trendów rozwojowych w okresie objętym strategią;
- 3) określenie celów strategicznych polityki rozwoju w danym zakresie;
- 4) określenie kierunków interwencji podmiotów (Rady Ministrów oraz samorządu województwa, powiatu i gminny) oraz, jeśli będzie to przewidziane, określenie kierunków wspierania rozwoju regionów środkami pochodzącymi z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych;
- 5) określenie systemu realizacji oraz ram finansowych;
- 6) wskaźniki realizacji.

W ustawie *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* określono, że strategia sektorowa może wykraczać poza okres objęty obowiązującą SRK oraz zawierać elementy inne niż wskazane wyżej, jeżeli wynika to z umów międzynarodowych [art. 13 ust. 4 u.z.p.p.r.]. Strategia sektorowa miała być przyjmowana przez RM w drodze uchwały.

Programy operacyjne ustanowiono w celu realizacji [art. 15 u.z.p.p.r.]:

- 1) strategii rozwoju kraju³⁰ i strategii sektorowych – w formie krajowych programów operacyjnych oraz w formie regionalnych programów operacyjnych współfinansowanych z budżetu państwa i źródeł zagranicznych;
- 2) strategii rozwoju województwa – w formie regionalnych programów operacyjnych.

Jeżeli chodzi o zakres treści programu operacyjnego, to określono, że w szczególności powinien on zawierać elementy, takie jak [art. 17 ust. 1 u.z.p.p.r.]:

30 Ustawa stanowiła, że strategia rozwoju kraju może być realizowana również na podstawie umów lub porozumień międzynarodowych, a także odrębnych programów, w tym operacyjnych, oraz instrumentów prawnych i finansowych, o których mowa w przepisach Unii Europejskiej [art. 15 ust. 2 u.z.p.p.r.].

- 1) diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej sektora bądź województwa, którego dotyczy, w tym wstępną ocenę wyników programu sporządzoną przed rozpoczęciem jego realizacji;
- 2) cel główny i cele szczegółowe mierzone za pomocą wskaźników określonych ilościowo;
- 3) priorytety;
- 4) kierunki wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na realizację programu;
- 5) sposób monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych;
- 6) plan finansowy, w tym:
 - a) źródła finansowania realizacji programu,
 - b) kwota środków przeznaczonych na finansowanie realizacji programu i jej podział między poszczególne priorytety,
 - c) informacja o wysokości współfinansowania na poziomie programu i priorytetów;
- 7) system realizacji.

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowiła, że krajowy program operacyjny oraz regionalny program operacyjny powinny być przyjmowane w drodze uchwały – odpowiednio przez Radę Ministrów oraz zarząd województwa.

Poza wymienionymi dokumentami strategicznymi i operacyjnymi do systemu zarządzania rozwojem wprowadzono instrument finansowy nazwany „kontraktem wojewódzkim”, zawierany przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego z zarządem województwa. Była to forma porozumienia o dofinansowaniu regionalnego programu operacyjnego ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych, w zakresie i na warunkach określonych przez Radę Ministrów [art. 20 ust. 5 u.z.p.p.r.].

Ponadto ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowiła, że skoordynowane tematycznie programy operacyjne mogą być ujęte w tzw. **planach wykonawczych**, obejmujących okres odpowiadający okresowi dostępności środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, przeznaczonych na finansowanie jego realizacji (plan wykonawczy przewidujący finansowanie wyłącznie środkami krajowymi obejmował okres do 7 lat) [art. 22 ust. 1–2 u.z.p.p.r.]. Przyjęto, że plan wykonawczy określa w szczególności [art. 22 ust. 3 u.z.p.p.r.]:

- 1) krajowe programy operacyjne, które będą realizowane w ramach planu wykonawczego;
- 2) kierunki wsparcia regionalnych programów operacyjnych środkami pochodzącymi z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych;
- 3) źródła finansowania realizacji planu;
- 4) indykatywną kwotę środków przeznaczonych na finansowanie krajowych i regionalnych programów operacyjnych;
- 5) indykatywny podział środków, o których mowa w pkt 4, między poszczególne krajowe i regionalne programy operacyjne;

6) system realizacji oraz sposób koordynacji realizacji programów operacyjnych.

Za prawidłową realizację programu operacyjnego odpowiada instytucja zarządzająca, którą jest w przypadku krajowego programu operacyjnego – odpowiednio do przedmiotu programu – minister właściwego resortu albo minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, a w przypadku regionalnego programu operacyjnego – zarząd województwa [art. 25 ust. 1–2 u.z.p.p.r.].

Podsumowując, można stwierdzić, że scharakteryzowane instrumenty (strategie i programy) składające się na system zarządzania rozwojem w 2006 r. (tj. w chwili wejścia w życie ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*) były podporządkowane w zasadzie wyłącznie potrzebie absorpcji środków finansowych dystrybuowanych w ramach Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych do krajów członkowskich Unii Europejskiej. Strategie rozwoju i programy operacyjne były w praktyce dokumentami pomijającymi wymiar przestrzenny/terytorialny procesów rozwoju i jako takie odbiegały od idei integracji planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego – podtrzymywały dualizm tych dwóch obszarów tematycznych planowania. Dostrzeżenie tego problemu spowodowało podjęcie przez administrację rządową prac nad integracją systemu planowania, o czym traktują dalsze podrozdziały tego rozdziału.

8.3. Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski (2009 r.)

Na posiedzeniu Rady Ministrów 27 kwietnia 2009 r. przyjęto dokument *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski* [2009], opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Zespołem Doradców Strategicznych Premiera (Prezesa Rady Ministrów)³¹.

W dokumencie tym przedstawiono propozycję modelu systemu zarządzania rozwojem³² mającego na celu zwiększenie skuteczności programowania i wdrażania

31 Na podstawie *Założeń systemu zarządzania rozwojem Polski* [2009] w listopadzie 2009 r. przyjęto rządowy dokument pt. *Plan uporządkowania strategii rozwoju* [Plan..., 2012], w którym przedstawiono koncepcję uporządkowania i ograniczenia liczby strategii rozwoju oraz ich zakresu.

32 Przez system zarządzania rozwojem należy rozumieć zespół działań zmierzających do efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich i środków materialnych, podejmowanych w skoordynowany sposób przez jednostki administracji publicznej różnych szczebli, we współpracy z przedstawicielami partnerów społeczno-gospodarczych oraz organizacji pozarządowych, kierując się zasadą partnerstwa, aby osiągnąć wcześniej założone cele. W procesie zarządzania można wyróżnić następujące funkcje: planowanie, organizowanie, podejmowanie decyzji, delegowanie

polityki rozwoju oraz podniesienie jakości funkcjonowania instytucji publicznych. Zaprezentowany model stanowił podstawę do dalszych działań reformujących sposób prowadzenia i realizacji polityki rozwoju – podejmowanych w kolejnych latach (m.in. w ramach prac nad koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju, o czym mowa w dalszej części monografii).

Potrzeba opracowania *Założeń systemu zarządzania rozwojem Polski* [2009] wynikała ze słabości funkcjonowania ówczesnego (ale i obecnego również) systemu strategicznego planowania i programowania rozwoju w Polsce (nie wypracowano spójnego modelu odpowiadającego nowym warunkom ustrojowym) oraz braku kompleksowego systemu zarządzania rozwojem. Przyczyną tego stanu rzeczy były (i są nadal) niedokończone, w tym aspekcie, reformy z okresu transformacji systemowej w Polsce. Towarzyszyła im funkcjonująca w świadomości społecznej w latach 90. XX w i wciąż obecna po 2000 r. (a nawet później) niechęć do planowania (zwłaszcza na poziomie krajowym) kojarzącego się z nakazowym planowaniem gospodarki socjalistycznej (centralnie planowanej) z minionej epoki.

Doświadczenia pierwszych lat uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej (2004–2009) pokazały, że właściwe określanie celów rozwojowych i zapewnienie możliwości ich realizacji nie jest, jak wcześniej powszechnie sądzono, jedynie funkcją ilości dostępnych środków finansowych, ale także **sprawnego funkcjonowania systemu zarządzania w sektorze publicznym**.

[...] Sposób i jakość funkcjonowania tego systemu w całości oraz na poszczególnych szczeblach zarządzania decyduje w dużej mierze o zdolności do odpowiedniego reagowania państwa, czy też regionu (a tak naprawdę klasy politycznej i instytucji publicznych) na strategiczne wyzwania pojawiające się we współczesnym świecie [Założenia..., 2009, s. 5].

Integracja Polski z UE stała się więc szansą, która jednak wprowadziła przymus radykalnej przebudowy i modernizacji systemu zarządzania procesami rozwojowymi w Polsce, przede wszystkim (w pierwszej kolejności) na poziomie krajowym (a następnie także na innych poziomach zarządzania).

Tabela 1. Diagnoza oraz wyzwania i kierunki zmian stojące przed systemem zarządzania rozwojem w Polsce w 2009 r. – przegląd wybranych aspektów dotyczących polityki przestrzennej i polityki rozwoju

Diagnoza	Wyzwania i kierunki zmian
1. Nie wypracowano spójnej wizji systemu strategicznego zarządzania rozwojem. Funkcjonują	1. Doprecyzowanie zakresu i roli polityki rozwoju oraz sformułowanie celów strategicznych – zalecenia

zadań, koordynację, monitorowanie i kontrolowanie. W ramach każdej z tych funkcji zarządzający może wykorzystywać określone instrumenty służące do ich realizacji [Założenia..., 2009, s. 4].

Tab. 1 (cd.)

Diagnoza	Wyzwania i kierunki zmian
jedynie jego elementy, jak np. podsystem programowania rozwoju, który jednak nie w pełni uwzględnia zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania rozwoju. 2. Podejmowane inicjatywy rozwojowe były nieefektywne i nie spełniały swojej roli ze względu na upolitycznioną aktywność państwa na tym polu i podejmowanie działań <i>ad hoc</i>; służą raczej realizacji bieżących potrzeb niż długookresowym celom. 3. Podsystem programowania strategicznego sprawnie funkcjonuje jedynie w części dotyczącej programowania działań finansowanych ze środków UE. 4. Nie w pełni zadowalają przyjęte zakres, rola polityki rozwoju oraz wzajemne zależności pomiędzy programowaniem społeczno-gospodarczym i terytorialnym (tj. przestrzennym i regionalnym), co powoduje trudności w wyznaczeniu celów strategicznych i ich efektywnej realizacji. Ponadto planowanie przestrzenne odebrane od planowania społeczno-gospodarczego nie spełnia swojej istotnej funkcji w identyfikowaniu niekorzystnych zjawisk i rozwiązywaniu konfliktów przestrzennych na wczesnym etapie ich pojawiania się. Rozłączność nurtów społeczno-gospodarczego i terytorialnego przejawia się również w niewystarczających odniesieniach do aspektów przestrzennych i regionalnych w społeczno-gospodarczych dokumentach strategicznych, przy jednoczesnej utracie funkcji integracyjnej planowania przestrzennego w odniesieniu do planowania strategicznego. 5. Nie ma jasno określonej polityki rządu zorientowanej na miasta – polityki miejskiej rozumianej jako część polityki rozwoju.	▪ polityka rozwoju powinna obejmować węzłowe obszary tematyczne; ▪ zmiana sposobu myślenia o polityce rozwoju i spojrzenia na działania rozwojowe w długiej perspektywie; ▪ określenie jasnych celów strategicznych rozwoju kraju, które powinny zostać sformułowane w strategii o średniookresowym horyzoncie czasowym, będącej „strategią wiodącą” dla pozostałych dokumentów programowych. Najważniejsze aspekty prowadzenia polityki rozwoju: a) zapewnienie integracji wymiaru społeczno-gospodarczego i terytorialnego jako jednej z naczelných zasad budowania systemu programowania strategicznego oraz zapewnienie spójności wszystkich polityk sektorowych, dziedzinowych i regionalnych: ▪ wymiar przestrzenny polityki rozwoju może być płaszczyzną koordynacji wyznaczania celów i działań podejmowanych częściowo w zakresie poszczególnych sektorów i dziedzin oraz może sprzyjać lepszemu wykorzystaniu specyficznego potencjału poszczególnych regionów. ▪ mówiąc o integracji wymiarów polityki rozwoju istotne jest zapewnienie, aby wszystkie polityki sektorowe były spójne względem siebie, a ich zakresy się nie dublowały; strategie te – w miarę swej specyfiki – powinny uwzględniać aspekty regionalne. b) określenie miejsca i roli polityki regionalnej w ramach polityki rozwoju oraz modyfikacja strategicznych celów polityki regionalnej w kontekście nowych wyzwań, zarówno krajowych, jak i europejskich oraz globalnych: ▪ uznanie horyzontalnego charakteru polityki regionalnej, ▪ uwzględnienie m.in. obszarów strategicznej interwencji (obszarów problemowych), ▪ zakres i granice interwencji państwa w politykę rozwoju realizowaną na szczeblu regionalnym, ▪ zachowanie odpowiednich relacji pomiędzy polityką regionalną a politykami sektorowymi, ▪ określenie nowych relacji wewnątrz regionu (m.in. samorząd województwa – samorząd

Diagnoza	Wyzwania i kierunki zmian
6. Nie ma kompleksowej wizji polityki regionalnej w skali państwa. Polityka regionalna w Polsce jest obecnie prowadzona w ramach polityki spójności UE. Cele polityki regionalnej państwa są ogólnie nakreślone w średniookresowych dokumentach zawierających strategię wykorzystania środków UE oraz w ramach głównego dokumentu rozwoju kraju (Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015). 7. Brak ciągłości prac w podsystemie programowania strategicznego wynikający ze zmian ekip rządzących oraz związany z tym brak spojrzenia na działania rozwojowe w długiej perspektywie skutkował m.in. istnieniem (w 2009 r.) ok. 200 dokumentów o charakterze strategicznym na szczeblu krajowym (najczęściej o perspektywie krótko- i średniookresowej), przy jednoczesnym braku wyraźnie zarysowanej długofalowej wizji rozwoju kraju – co powoduje rozproszenie celów, powielanie działań czy wręcz wspieranie znoszących się wzajemnie idei. Dokumenty te cechuje jednocześnie niespójność wewnętrzna i zewnętrzna oraz niejednorodność używanej w nich terminologii. 8. Niewydolny podsystem instytucjonalny nie zapewnia sprawnego współdziałania poszczególnych podmiotów uczestniczących w kształtowaniu i realizacji polityki rozwoju. W strukturze administracyjnej państwa nie ma wyodrębnionej, centralnej jednostki odpowiadającej za szeroko rozumiane, kompleksowe zarządzanie rozwojem, w gestii której leżałaby m.in. koordynacja prac nad wszystkimi dokumentami strategicznymi – zapewnienie ich efektywnej realizacji oraz ocena rezultatów ich wdrażania. Powoduje to niedostateczną koordynację działań w sferze zarówno programowej,	niższego szczebla, samorząd województwa – partnerzy społeczni i gospodarczy) oraz określenie nowych relacji zewnętrznych regionu (m.in. samorząd województwa – samorząd województwa), określenie nowych możliwości współpracy międzyregionalnej, zarówno w ramach UE, jak i poza nią, ▪ decentralizacja systemu finansów publicznych – w konsekwencji procesu decentralizacji systemu polityki regionalnej. c) zaangażowanie w realizację celów polityki rozwoju wszystkich szczebli administracji publicznej: ▪ poprawienie jakości współpracy pomiędzy poszczególnymi ministerstwami i urzędami centralnymi, ▪ aktywne zaangażowanie wszystkich szczebli administracji publicznej oraz partnerów społeczno-gospodarczych, organizacji pozarządowych itp. będzie znacząco wpływać na realizację zasady partnerstwa w ramach wdrażanej polityki rozwoju, czyli bardziej partycypacyjnego sposobu jej uprawiania; rozwijanie i ugruntowanie standardów dialogu społeczno-obywatelskiego, także w ramach prowadzonej polityki rozwoju 2. Wypracowanie systemu programowania zapewniającego realizację celów polityki rozwoju: ▪ wypracowanie nowej typologii dokumentów strategicznych, określenie ich roli w procesie programowania rozwoju oraz hierarchii i zakresu zależności między poszczególnymi typami dokumentów, ▪ dla właściwej koordynacji kluczowe jest wprowadzenie ściślejszego powiązania kompleksowych dokumentów strategicznych (długookresowa i średniookresowa strategia rozwoju kraju) z innymi dokumentami strategicznymi (strategie rozwojowe, programy) tworzonymi dla poszczególnych dziedzin lub dla sektorów gospodarki, ▪ kontynuowanie procesu porządkowania obowiązujących dokumentów strategicznych i dalsze redukcje ich liczby m.in. poprzez wyeliminowanie (uchylenie/ uznanie za nieobowiązujące) dokumentów nierealizowanych, dublujących się, sprzecznych ze sobą czy też niezgodnych z celami polityki rozwoju oraz poprzez powiązanie

Tab. 1 (cd.)

Diagnoza	Wyzwania i kierunki zmian
jak i realizacyjnej, brak uporządkowania instytucjonalnego i usystematyzowania podejmowanych przez poszczególne podmioty działań strategicznych (na szczeblu krajowym i regionalnym). W procesie programowania dominuje jednocześnie myślenie sektorowe, wyrażające się w programowaniu działań w odniesieniu do określonego sektora i niechęci do programowania działań wychodzących poza zakres odpowiedzialności danego resortu, a istotnych z punktu widzenia rozwoju kraju, co skutkuje niewielką liczbą strategii horyzontalnych. 9. Kierownictwo polityczne poszczególnych jednostek administracji publicznej częstokroć nie jest wystarczająco zaangażowane w proces programowania strategicznego. 10. Kompetencje w zakresie prowadzenia polityki rozwoju, programowania strategicznego i koordynacji poszczególnych polityk publicznych są rozproszone między Ministerstwem Rozwoju Regionalnego, Ministerstwem Finansów i Ministerstwem Gospodarki – co powoduje w konsekwencji trudności z realizacją założonych celów rozwojowych i częsty brak komplementarności podejmowanych działań. 11. Rola Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w procesach zarządczych dotyczących kwestii rozwojowych kraju jest ograniczona. 12. Programowanie poszczególnych sektorów (działów) gospodarki lub wybranych dziedzin polityki społeczno-gospodarczej należy do poszczególnych resortów wg ich kompetencji. Panuje w tym względzie duża dowolność i „kreatywność” resortów w tworzeniu kolejnych dokumentów programowych, przy jednoczesnym braku dostatecznej koordynacji działań związanych	dokumentów o zbliżonej tematyce w bloki tematyczne; ograniczeniu powinna ulec jednocześnie liczba strategii sektorowych; docelowo tematyka i zakres strategii obejmujących określone dziedziny i sektory powinny wynikać z priorytetów wskazanych w średniookresowej strategii rozwoju kraju, ▪ odniesienie dla wszystkich dokumentów strategicznych powinien stanowić horyzontalny dokument o średniookresowym horyzoncie czasowym, tzw. strategia wiodąca, określająca cele strategiczne oraz wskazująca strategiczne zadania państwa; wzmocnienia wymaga więc dotychczasowa rola średniookresowej „Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015”, ▪ system dokumentów strategicznych powinien zostać uzupełniony o dokument horyzontalny o długiej perspektywie – długo-okresową strategię rozwoju kraju – który wskazywałby trendy rozwojowe i wyzwania oraz określał scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego, ▪ skuteczność systemu programowania wymaga określenia wzajemnych zależności i odniesień między strategiami długo- i średniookresowymi oraz strategiami sektorowymi i typu regionalnego; strategie te będą z kolei realizowane przez programy i inne dokumenty implementacyjne. 3. Zapewnienie skutecznego ośrodka koordynacji polityki rozwoju oraz zagwarantowanie sprawnych kanałów współpracy – utworzenie ośrodka odpowiedzialnego za koordynację procesów zarządzania rozwojem kraju. Rola ośrodka koordynacyjnego powinna polegać przede wszystkim na: ▪ opracowywaniu analiz społeczno-gospodarczych i z zakresu przestrzennego zagospodarowania kraju jako podstawy decyzji programowych, ▪ analizowaniu trendów rozwojowych na świecie i wyzwań wynikających z prognoz opracowywanych dla przyszłości Polski, ▪ przygotowywaniu i aktualizowaniu podstawowych dokumentów strategicznych rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego kraju oraz okresowym przedkładaniu sprawozdania ze stopnia realizacji celów w nich wyznaczonych,

Diagnoza	Wyzwania i kierunki zmian
z programowaniem między poszczególnymi resortami oraz między rządem a samorządem. Skutkuje to m.in. niespójnością wewnętrzną i zewnętrzną prowadzonych działań oraz w zakresie poszczególnych dokumentów, np. brakiem wystarczających powiązań pomiędzy strategiami sektorowymi i programami opracowywanymi przez poszczególne podmioty. 13. Nie ma zwyczajowo opracowywania dokumentów rządowych typu <i>policy papers</i>, których rolą jest zarysowanie kierunków prac rządu na okres jego kadencji, zarówno w perspektywie czteroletniej, jak i w podziale na krótsze okresy. 14. Występują trudności w zapewnieniu koordynacji różnych przedsięwzięć realizowanych w ramach polityki regionalnej i polityk sektorowych, a także trudności w zapewnieniu spójności działań podejmowanych przez samorządy województw z działaniami innych podmiotów (administracji rządowej, jednostek samorządu, podmiotów prywatnych). 15. Dla zapewnienia osiągnięcia celów rozwojowych, na poziomie zarówno krajowym, regionalnym, jak i lokalnym, nie wykorzystuje się współpracy pomiędzy partnerami reprezentującymi różne instytucje publiczne (w szczególności administracji rządowej i jednostek samorządu), podmioty prywatne czy organizacje trzeciego sektora; często działania te sprowadzają się do działań na rzecz różnych grup interesu i są zbyt bliskie działalności lobbingowej, zamiast być ukierunkowane na rzecz osiągnięcia dobra wspólnego (częściowe zmiany na rzecz poprawy jakości procesów współpracy, konsultacji oraz rozwijania partnerstwa wymusiły obowiązki nałożone przez regulacje UE).	▪ koordynacji dokumentów programowych w zakresie polityki rozwoju regionalnego, z uwzględnieniem strategii sporządzanych na szczeblu regionalnym, ▪ zapewnieniu zgodności inicjatyw resortowych z celami sformułowanymi w podstawowych dokumentach strategicznych, ▪ przygotowywaniu dokumentów programowych niezbędnych do pozyskania funduszy UE, ▪ tworzeniu przestrzeni europejskiej dla realizacji celów rozwojowych kraju, ▪ określaniu potrzeb w zakresie programowania strategicznego na poziomie sektorowym (strategie rozwoju odnoszące się do poszczególnych sektorów lub dziedzin), ▪ koordynacji prac nad strategiami rozwoju i wydawaniem opinii odnośnie do ich zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju, ▪ wydawaniu opinii o zgodności programów rozwoju ze średniookresową strategią rozwoju kraju, ▪ upowszechnianiu dobrych wzorców w zakresie tworzenia dokumentów strategicznych, ▪ prowadzeniu baz danych obowiązujących dokumentów strategicznych. Ponadto – zapewnienie większego zaangażowania (merytorycznego i koordynacyjnego – „bezpośrednia odpowiedzialność za przygotowany dokument programowy”) szefów poszczególnych jednostek administracji publicznej w prace programowo-strategiczne. 4. Budowa jednolitego systemu realizacji, w tym monitorowania i ewaluacji, oraz wprowadzenie w administracji publicznej jednolitych standardów strategicznego zarządzania rozwojem: ▪ każda strategia lub inny dokument programowy powinien zawierać system ich realizacji, ▪ prowadzone polityki oraz dotychczas stosowane instrumenty ich realizacji wymagają oceny ich efektywności; aby realizacja tego procesu była możliwa, niezbędne jest stworzenie rzetelnego, trwałego i jednolitego systemu monitorowania gwarantującego dostęp do odpowiednich danych dotyczących postępów realizacji poszczególnych aspektów polityki rozwoju oraz stworzenia jednolitego systemu wskaźników,

Tab. 1 (cd.)

Diagnoza	Wyzwania i kierunki zmian
16. Podsystem wdrażania polityki rozwoju, na który składa się m.in. monitorowanie wdrażanych polityk oraz ocena stopnia ich realizacji, rozwinął się przede wszystkim w ramach realizacji działań finansowanych ze środków unijnych. W pozostałych obszarach czynności związane z monitorowaniem oraz ewaluacją są ograniczone i koncentrują się nadmiernie na nakładach finansowych oraz procedurach wdrażania, pomijając ocenę efektywności oraz stopnia realizacji tych działań w kontekście całościowej polityki rozwoju. 17. Sposób finansowania polityki rozwoju, jako narzędzie jej wdrażania, nie gwarantuje efektywnej realizacji podejmowanych działań. Planowanie budżetowe nie jest wystarczająco powiązane z celami strategicznymi polityki rozwoju, co skutkuje tym, że środki finansowe są rozpraszane bądź się dublują i są przeznaczane na działania oraz inicjatywy niestanowiące spójnej, przemyślanej całości (będąc elementem przetargów resortowych), np. programy wieloletnie często powstają <i>ad hoc</i> w oderwaniu od całościowej polityki rozwoju, nie są skorelowane z projektami inwestycyjnymi przewidzianymi w ramach poszczególnych programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE, a ich struktura i zawartość odbiega od struktury wymaganej dla pozostałych dokumentów programowych. 18. Brakuje wieloletniego planowania finansowego, które obejmowałoby wszystkie środki publiczne, co utrudnia wydłużenie horyzontu planowania strategicznego. Nie funkcjonuje również system ewaluacji	▪ stosowanie zasady pomiaru i uwzględniania czynnika skuteczności i efektywności interwencji publicznych jest szczególnie ważne w przypadku polityki regionalnej ze względu na duże oczekiwania w tym względzie oraz decentralizację zarządzania środkami, ▪ transfer nowoczesnego, europejskiego <i>know-how</i> obejmującego m.in. ideę współfinansowania; wysoki poziom współpracy administracji poszczególnych szczebli na etapie programowania; wysokie standardy monitorowania i ewaluowania podejmowanych interwencji, ▪ wypracowanie metodologii dotyczącej tworzenia i monitorowania realizacji dokumentów strategicznych – w tym celu jest konieczne opracowanie podręczników metodologicznych i przeprowadzenie cyklu szkoleń skierowanych do administracji publicznej, ▪ wypracowanie wspólnych definicji pojęć istotnych dla realizacji strategicznych celów rozwojowych kraju (słownika pojęciowego). 5. System finansów publicznych jako skuteczny środek realizacji polityki rozwojowej państwa: ▪ wprowadzenie systemu wieloletniego planowania finansowego, ▪ wprowadzenie mechanizmów umożliwiających dążenie do koncentracji środków na wybranych sferach gospodarki poprzez spójne powiązanie systemu wieloletniego planowania finansowego z celami i priorytetami wyznaczonymi na poziomie strategii ogólnorozwojowych, ▪ określenie wskaźników skuteczności i efektywności dla poszczególnych celów i priorytetów wyszczególnionych w budżecie (budżecie zadaniowym), ▪ przegląd wszystkich wydatków w sektorze finansów publicznych i powiązanie ich funkcjonalnie z określeniem jednoznacznego sposobu finansowania celów (proces ten powinien doprowadzić do ograniczenia pozycji klasyfikacji budżetowej); wskazana jest unifikacja zasad programowania i rozliczania wydatków oraz koncentracja środków w obszarach określonych jako najistotniejsze

Diagnoza	Wyzwania i kierunki zmian
wykorzystania środków publicznych dla osiągania postawionych celów publicznych. Prowadzi to w konsekwencji do nieefektywnego wykorzystywania środków publicznych oraz małej skuteczności realizowanych polityk	z punktu widzenia perspektyw rozwoju Polski w dłuższym horyzoncie czasowym, ▪ przeformułowanie dotychczasowej roli programów wieloletnich. 6. Zapewnienie odpowiednich instrumentów wdrażania polityki rozwoju – z punktu widzenia polityki przestrzennej kraju istnieje potrzeba wypracowania mechanizmu pozwalającego przenosić na poziom lokalny ustalenia co do przedsięwzięć dobra publicznego o znaczeniu ponadlokalnym; instrument ten powinien gwarantować zabezpieczenie określonej geograficznie przestrzeni przed użytkowaniem wykluczającym cel wskazany w polityce przestrzennej lub generującym poważny konflikt z tym celem; wiąże się z tym przede wszystkim potrzeba zdefiniowania pojęcia interesu publicznego oraz wyważenia pomiędzy zasadą subsydiarności państwa a samodzielnością decyzji jednostek samorządu

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Założenia..., 2009, s. 7–21].

W *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski* [2009, s. 22–46] zaproponowano nowy model systemu zarządzania rozwojem kraju, na który złożyły się trzy podsystemy:

- 1) **podsystem programowania** – obejmujący inicjowanie kierunków działań oraz opracowywanie dokumentów strategicznych i realizowany na podstawie scenariuszy rozwoju, wypracowywanych wariantowo podczas prac badawczo-prognostycznych, z uwzględnieniem uwarunkowań zarówno krajowych, jak i międzynarodowych;
- 2) **podsystem instytucjonalny** – określający współdziałanie podmiotów zaangażowanych w politykę rozwoju (Kancelaria Prezesa RM, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, ministrowie i szefowie urzędów centralnych oraz władze samorządowe, a także inne podmioty – partnerzy społeczni i gospodarczy);
- 3) **podsystem wdrażania, w tym monitorowanie, ewaluacja, finansowanie i instrumenty polityki rozwoju** – zapewniający sprawną realizację polityki rozwoju oraz środki finansowe dla jej prowadzenia.

Celem proponowanych zmian było zwiększenie efektywności systemu zarządzania rozwojem, a co za tym idzie – prowadzenia polityki rozwoju, w tym także „zaszczepienie” myślenia w kategoriach strategicznych wśród pracowników administracji publicznej odpowiedzialnych za planowanie i programowanie działań rozwojowych. Zakładano rozpoczęcie wprowadzania zmian systemowych od 2010 r., choć niektóre prace (jak np. nad KPZK 2030) były już w toku.

W ramach podsystemu planowania założono, że polityka rozwoju³³ kraju powinna odgrywać nadrzędną rolę w stosunku do wszystkich polityk sektorowych, dziedzinowych i regionalnych, a strategiczne wyzwania rozwojowe państwa (zewnątrzne i wewnętrzne) w perspektywie długookresowej będą określone w **długookresowej strategii rozwoju kraju (DSRK)**, pełniącej głównie funkcję koordynacyjną, a więc będą prowadzić do unikania sprzeczności (i konfliktów) między potrzebami i decyzjami krótkookresowymi a celami długookresowymi (nadrzędnymi).

Przyjęto, że cele strategiczne polityki rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, wynikające ze zidentyfikowanych długookresowych wyzwań, oraz strategiczne zadania państwa zostaną zdefiniowane w **średniookresowej strategii rozwoju kraju (ŚSRK)**, co wymagało aktualizacji ówczesnie obowiązującej (w 2009 r.) średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015, przyjętej przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r.

Założono, że w nowo zdefiniowanej polityce rozwoju nacisk zostanie położony na wskazane niżej trzy aspekty:

1. **Integracja wymiaru społeczno-gospodarczego i terytorialnego** jako jednej z naczelných zasad budowania systemu programowania strategicznego oraz **zapewnienie spójności wszystkich polityk sektorowych, dziedzinowych i regionalnych**. W ramach polityki rozwoju ujmuje się wymiar przestrzenny w celu zintegrowania programowania przestrzennego z programowaniem społeczno-gospodarczym **na wszystkich szczeblach programowania** i na poszczególnych poziomach organizacji państwa (wprowadzenie wymiaru przestrzennego do wszelkich strategii i programów). Na poziomie regionów wskazano konieczność zapewnienia spójności merytorycznej strategii rozwoju województw z planami zagospodarowania przestrzennego województw.

Zadeklarowano przeprowadzenie przeglądu polityk sektorowych w celu określenia na nowo ich zakresu tematycznego, tak by uniknąć dublowania się kompetencji. Wskazano na potrzebę uzupełnienia polityki rozwoju o politykę miejską (rozumianą jako politykę ponadsektorową rządu, która przyczynia się do rozwoju całego kraju), przy zapewnieniu dyfuzji procesów rozwojowych na obszary wiejskie.

2. **Redefiniowanie miejsca i roli polityki regionalnej w ramach polityki rozwoju kraju oraz modyfikacja strategicznych celów polityki regionalnej** w kontekście nowych wyzwań, zarówno krajowych, jak i europejskich oraz globalnych.

Założono, że polityka regionalna powinna być rozumiana jako świadoma i celowa działalność władz rządowych i samorządowych, realizująca cele polityki rozwoju, oddziałująca na wszystkie struktury publiczne i niepubliczne, z uwzględnieniem

33 Definiowana zgodnie z art. 2 u.z.p.p.r. jako „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”.

ukierunkowania przestrzennego, której głównym adresatem jest region. Polityka regionalna jest prowadzona w odniesieniu do tych obszarów polityki rozwoju, w stosunku do których powinno dominować podejście terytorialne i powinna być realizowana w trzech podstawowych układach: krajowym, regionalnym i ponadregionalnym.

Cele polityki regionalnej zarówno realizowanej przez państwo (tj. administrację centralną/rządową – polityka interregionalna), jak i prowadzonej przez poszczególne regiony (polityka intraregionalna) muszą się wpisywać w ogólne cele rozwojowe kraju. Dlatego też **strategie rozwoju województw powinny uwzględniać cele określone w średniookresowej strategii rozwoju kraju**. Należy dążyć do **wzmacniania funkcji koordynacyjnej polityki regionalnej** jako działań prowadzonych przez resorty i samorządy województw, przy czym rolą rządu i resortów na poziomie kraju jest programowanie i strategiczna koordynacja, zaś rolą ośrodków regionalnych – programowanie w skali regionu i wdrażanie. Polityka regionalna państwa pełni funkcję zarówno prorozwojową, jak i wyrównawczą, i są one komplementarne.

W celu wzmocnienia działań na rzecz rozwoju regionalnego oraz wzmocnienia procesów decentralizacyjnych polityki regionalnej przewidziano wprowadzenie nowego dokumentu, tj. **krajowej strategii rozwoju regionalnego (KSRR)**, który będzie zawierał: uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju regionalnego, politykę państwa wobec województw, zasady i mechanizmy współpracy oraz koordynacji działań podejmowanych na poziomie krajowym z działaniami podejmowanymi przez samorząd terytorialny na poziomie województwa oraz przez pozostałych uczestników polityki regionalnej.

3. **Zaangażowanie w realizację celów polityki rozwoju wszystkich szczebli administracji publicznej**

Mając na uwadze to, że proces realizacji polityki rozwoju w odniesieniu do poszczególnych sektorów gospodarki wyznaczają, tworzą i monitorują właściwi ministrowie, stosownie do swoich zakresów działania, zauważono, że proces decentralizacji nie odpowiada wyzwaniom polityki regionalnej; należy zatem **dostosować zakres realizowanych polityk sektorowych przez państwo i przesunąć pewne działania na poziom regionu**, ograniczając stopień interwencji państwa.

Państwo powinno zwiększyć **upodmiotowienie samorządu województwa poprzez rozszerzenie zakresu jego uprawnień w obszarze polityki intraregionalnej**. Funkcja państwa w programowaniu polityki rozwoju powinna polegać **na uwalnianiu i wspomaganiu procesów rozwojowych**, w których kluczowa rola przypada JST, ich związkom i podmiotom gospodarczym. W celu koordynacji procesów programowania i implementacji polityk sektorowych, na poziomie zarówno rządu, jak i samorządu regionalnego, zaproponowano przyjęcie tzw. otwartej metody koordynacji oraz tzw. zarządzania wielopoziomowego (*multi-level governance*). Implikuje to stosowanie zasady partnerstwa poprzez aktywne współdziałanie podmiotów różnych szczebli administracji publicznej i pozostałych podmiotów życia społeczno-gospodarczego.

W ramach koncepcji podsystemu programowania strategicznego zaproponowano czteroszczeblowy system (układ) dokumentów strategicznych (tab. 2).

Tabela 2. Szczeble programowania i kategorie dokumentów strategicznych ujęte w *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski* (2009)

Szczebel programowania	Kategoria dokumentu	Horyzont czasu	Nazwa dokumentu
I	horyzontalne strategie długookresowe	co najmniej 15 lat	Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju
II	horyzontalne strategie średniookresowe	4–10 lat	Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego Narodowa Strategia Spójności
III	inne strategie rozwoju	Strategie opracowywane przez administrację rządową szczebla centralnego na okres 4–10 lat, ale nie dłużej niż horyzont czasowy ŚSRK, chyba że dłuższy horyzont czasowy wynika ze specyfiki rozwojowej w danym obszarze, np. transporcie, ochronie środowiska itp. (strategie sektorowe, dziedzinowe, ponadregionalne). Strategie sporządzane przez jednostki samorządu terytorialnego – wydzielony okres niewykraczający poza okres objęty aktualnie obowiązującą ŚSRK (w tym strategie wojewódzkie)	Dokumenty, które powinny bezpośrednio korespondować z priorytetami zawartymi w ŚSRK
IV	programy (operacyjne i krajowe)	1 rok – kilka lat, ale nie dłużej niż horyzont czasowy ŚSRK lub odpowiedniej strategii rozwoju	Dokumenty będące narzędziami realizacji adekwatnych strategii rozwoju

Źródło: [Założenia..., 2009, s. 26–27].

Biorąc pod uwagę zakres tematyczny dokumentów strategicznych, wyszczególniono obszary programowania strategicznego wskazane na rys. 1 oraz w ramce 2.



Rysunek 1. Główne obszary programowania strategicznego (bez szczebla lokalnego) ujęte w *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski* (2009)

Źródło: [Założenia..., 2009, s. 29].

Ramka 2. Obszary programowania strategicznego postulowane w *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski* (2009)

I. Programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju

Programowanie w zakresie społeczno-gospodarczym powinno obejmować główne cele i zadania rozwoju, uwzględniając zarówno sferę gospodarki i sferę społeczną, rozwój makroekonomiczny i kierunki rozwoju głównych sektorów gospodarki, uwarunkowania i potrzeby społeczne, jak też instrumenty i programy realizacyjne.

Dokumenty strategiczne odpowiednie dla tego obszaru wskazano na rys. 1.

II. Programowanie rozwoju regionalnego kraju (bez szczebla lokalnego)

Dokumenty strategiczne odpowiednie dla tego obszaru wskazano na rys. 1.

III. Programowanie rozwoju przestrzennego kraju (bez szczebla lokalnego)

Programowanie w tym obszarze wymaga istotnego przyspieszenia i usprawnienia. Brak planów zagospodarowania przestrzennego może bowiem stanowić istotne utrudnienie dla dynamiki procesów inwestycyjnych, a tym samym wykorzystania funduszy unijnych. Dokumenty strategiczne odpowiednie dla tego obszaru wskazano na rys. 1. Spośród nich najistotniejszymi dla prowadzenia polityki przestrzennej są: 1) **plan zagospodarowania przestrzennego kraju** – opracowywany przez ministra właściwego ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, ustalający warianty lokalizacji „strategiczných zadań państwa” – inwestycji strategicznych, kluczowych dla krajowej polityki rozwoju (oraz wydawane na jego podstawie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia czasowej rezerwy terenu dla tych inwestycji); 2) **plany zagospodarowania przestrzennego województw** (przyjmowane wraz z uchwałą sejmiku województwa o ustanowieniu czasowej rezerwy terenu dla inwestycji celu publicznego o znaczeniu wojewódzkim i powiatowym).

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Założenia..., 2009, s. 27–28].

Typologia dokumentów ujęta w *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski* [2009, s. 26–29] (tab. 2, rys. 1) miała uporządkować ówczesny (tj. istniejący przed 2009 r.) podsystem programowania strategicznego w Polsce i posłużyć skonstruowaniu spójnej hierarchii dokumentów w tym zakresie oraz określeniu ich wzajemnych zależności. W jej ramach przedstawiono: perspektywę średnio- i długookresową, podział na dokumenty strategiczne szczebla krajowego i regionalnego, ujęcie horyzontalne oraz dziedzinowe/sektorowe, a także systemowe rozdzielanie zagadnień i dokumentów związanych z koordynacją działań oraz wykorzystaniem środków w ramach programów współfinansowanych z funduszy UE i tych finansowanych ze środków krajowych.

Zaproponowana typologia dokumentów [*Założenia...*, 2009, s. 47–62] zakładała ściśle **relacje i powiązania**, zarówno **pomiędzy celami rozwojowymi** (tj. strategicznymi na poziomie strategii długo- i średniookresowych a operacyjnymi na poziomie programów rozwoju), jak i **pomiędzy samymi dokumentami** (tj. programami rozwoju jako instrumentami realizacji poszczególnych strategii sektorowych, regionalnych czy ponadregionalnych, a przez to założeń ŚSRK) w układzie hierarchicznego podporządkowania.

W omawianym systemie najważniejszą kategorię dokumentów miały stanowić **dokumenty horyzontalne**, które zakresem tematycznym obejmują najistotniejsze kwestie rozwoju gospodarczego i społecznego kraju, również w ujęciu regionalnym, umiejscawiając je w uwarunkowaniach przestrzennych. Dokumenty te, z uwagi na swój zakres tematyczny, będą – z jednej strony – **spajać różne działania rozwojowe podejmowane w kraju**, z drugiej zaś strony – **koordynować** je. Wśród dokumentów horyzontalnych znajdą się: długookresowa strategia rozwoju kraju i średniookresowa strategia rozwoju kraju, dokumenty horyzontalne wynikające ze zobowiązań międzynarodowych, jak np. narodowa strategia spójności, oraz inne dokumenty horyzontalne, jak np. plan zagospodarowania przestrzennego kraju [*Założenia...*, 2009, s. 30].

Zakładano, że w **długookresowej strategii rozwoju kraju** (DSRK) zostaną wskazane główne trendy i wyzwania, wynikające zarówno z rozwoju wewnętrznego kraju, jak i zmian w jego otoczeniu zewnętrznym, oraz kompleksowa społeczno-gospodarcza koncepcja rozwoju kraju w perspektywie do 2030 r., z uwzględnieniem wymiaru społecznego, gospodarczego, środowiskowego, terytorialnego i instytucjonalnego.

Przyjęto, że ustalenia zawarte w DSRK zostaną uwzględniane w **ŚSRK**, która będzie **wiodącą strategią rozwojową**. **Średniookresowa strategia rozwoju kraju** stanie się dokumentem określającym podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, realizowanym przez strategię rozwoju oraz przy pomocy programów rozwoju, w odniesieniu do których perspektywa średniookresowa pozwala na bardziej skonkretyzowane i szczegółowe sformułowania celów i narzędzi ich realizacji.

W *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski* [2009, s. 30] wskazano, że kolejną kategorię dokumentów będą stanowić **dokumenty odnoszące się**

do rozwoju regionów, rozwoju przestrzennego, sektorów lub dziedzin (tj. poszczególne strategie rozwoju oraz realizujące je programy). Przy czym strategie rozwoju powinny zostać osadzone bezpośrednio w celach strategicznych sformułowanych w ŚSRK i mieć horyzont czasowy skorelowany z tym dokumentem.

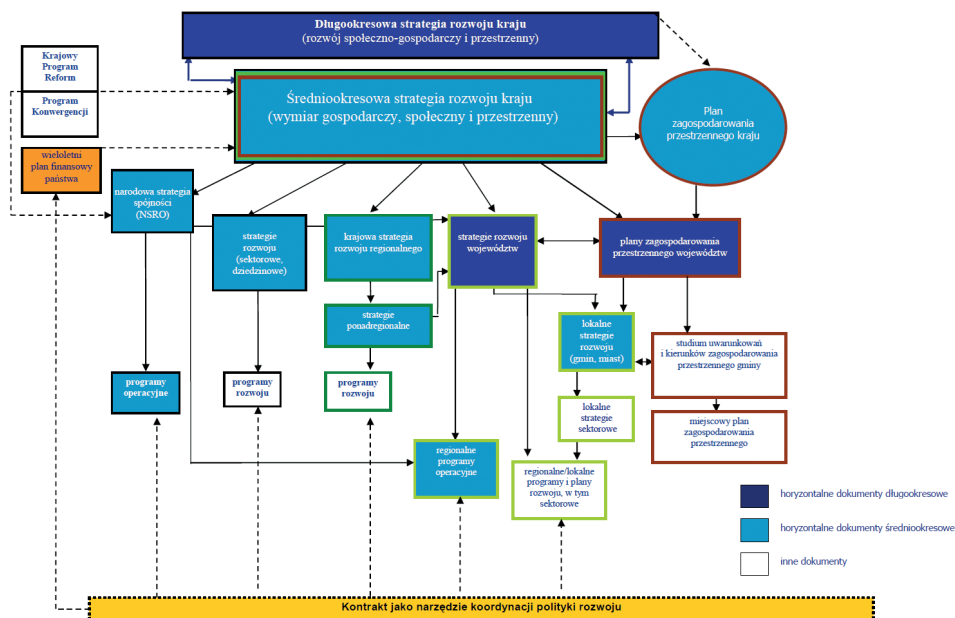
W ramach proponowanej **typologii dokumentów strategicznych** zakładano [Założenia..., 2009, s. 30]:

- a) **powiązanie** obecnie obowiązujących dokumentów w **bloki tematyczne**;
- b) uznanie za nieobowiązujące dotychczas funkcjonujących dokumentów niewdrażanych bądź realizowanych nieefektywnie, a w konsekwencji **dalsze ograniczenie liczby dokumentów strategicznych** w stosunku do przeglądu³⁴, który został dokonany przez MRR w 2007 r.;
- c) dla nowo powstających dokumentów określenie ram struktury i podstawowych elementów oraz **wymóg ścisłego powiązania celów tych dokumentów z celami średniookresowej strategii rozwoju kraju**; powinno to służyć także wymogom sprawozdawczości z ich realizacji, a co za tym idzie – z wdrażania działań mających na celu realizację założeń SRK [Założenia..., 2009, s. 30].

Jako że programowanie strategiczne jest domeną administracji szczebla krajowego oraz szczebla regionalnego i samorządów lokalnych, przedstawiony w *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski* [2009, s. 47–62] podział i typologia dokumentów odnosi się przede wszystkim do podziału na szczebel krajowy i szczebel regionalny. Na rys. 2 zaprezentowano proponowany w *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski* [2009, s. 31] układ dokumentów strategicznych.

Podsumowując, można stwierdzić, że trzon systemu zarządzania zaproponowanego w *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski* [2009] stanowiły dokumenty strategiczne, które są podstawą prowadzenia polityki rozwoju kraju, tj. długo- i średniookresowa strategia rozwoju kraju, dziewięć strategii rozwoju odnoszących się do priorytetowych obszarów rozwojowych oraz koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju [por. *System...*, 2018, s. 3].

34 Mowa o przeglądzie rządowych dokumentów planistycznych i strategicznych obowiązujących ówczesnie w Polsce, jakiego dokonało MRR pod kątem późniejszych prac związanych z porządkowaniem procedur zarządzania rozwojem kraju (celem tych prac było m.in. ograniczenie liczby strategii resortowych).



Rysunek 2. Układ dokumentów strategicznych zaproponowany w *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski* (2009)

Źródło: [Założenia..., 2009, s. 31].

8.4. Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030 (2012 r.)

Wskazanie potrzeby wprowadzenia zmian/reformy systemu planowania przestrzennego znalazło się m.in. w nieobowiązującej już *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030* (KPZK 2030) przyjętej przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r. (zmienionej po reasumpcji 21 marca 2012 r.), która w latach 2012–2020 była wyrazem polityki przestrzennej państwa³⁵. W dokumencie wskazywano w szczegól-

³⁵ *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030* obowiązywała w okresie od 27 kwietnia 2012 r., kiedy to została ogłoszona i weszła w życie uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (M.P. z 2012 r., poz. 252), aż do dnia 13 listopada 2020 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 1378), którą uchylono ten akt będący wykładnią polityki przestrzennej państwa [art. 33 pkt 1]. Innym dokumentem uchylonym wraz z wejściem w życie wyżej wymienionej ustawy

ności potrzebę stosowania zintegrowanego podejścia do zagadnień rozwoju [*Koncepcja...*, 2012b, s. 7]. W sferze wdrożeniowej KPZK 2030 zaproponowano m.in. [*Koncepcja...*, 2012b, s. 8]:

- sukcesywne (w ciągu kilku najbliższych lat) zasadnicze przeorganizowanie systemu i wprowadzenie wielu nowych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych pozwalających na budowę spójnego, hierarchicznego układu planowania i zarządzania przestrzennego ukierunkowanego na realizację celów społeczno-gospodarczych wyznaczanych w odniesieniu do przestrzeni;
- zwiększenie roli koordynacyjnej polityki przestrzennej w stosunku do polityk sektorowych mających największy wpływ na sytuację przestrzenną kraju i poszczególnych terytoriów.

W ramach identyfikacji krajowych uwarunkowań prawno-instytucjonalnych prowadzenia polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (związanych z realizacją wizji i kierunków rozwoju zawartych w KPZK 2030) wskazano [*Koncepcja...*, 2012b, s. 37–38]:

- dążenie do uporządkowania systemu poprzez wdrażanie zintegrowanego modelu zarządzania rozwojem w Polsce,
- powiązanie systemu planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym dla realizacji celów rozwojowych,
- niespójny, nietrwały i rozbudowany system prawny w zakresie planowania przestrzennego,
- brak systemu realizacji celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju.

Formułując wizję przestrzennego zagospodarowania Polski 2030, wskazano m.in., że w polskiej przestrzeni zapanuje ład dzięki uporządkowanemu systemowi prawnemu i efektywnym instytucjom publicznym, co będzie wynikiem tego, że [*Koncepcja...*, 2012b, s. 66–70] (poniższe zestawienie to w istocie rzeczy zbiór postulatów dotyczących pożądanych cech i właściwości systemu planowania):

- planowanie przestrzenne zostanie zintegrowane z planowaniem społeczno-gospodarczym,
- krajowe planowanie przestrzenne stanie się (spójnym) elementem systemu europejskiego planowania rozwoju,
- system planowania krajowego pozwoli reagować na pojawiające się nowe wyzwania i trendy rozwojowe,
- system prawny zapewni skuteczność i efektywność (realizacji) polityki przestrzennego zagospodarowania kraju,

[art. 33 pkt 2] była *Długookresowa strategia rozwoju kraju* przyjęta uchwałą nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności* (M.P., poz. 121). Oznacza to, że 13 listopada 2020 r. straciły moc obowiązywania dwa długookresowe krajowe akty planowania strategicznego dotyczące polityki rozwoju w wymiarze społeczno-gospodarczym i polityki przestrzennej państwa.

- efektywny system instytucjonalny zapewni realizację zadań polityki rozwoju w wymiarze terytorialnym,
- polityka przestrzenna osiągnie zamierzone cele dzięki działaniom inwestycyjnym prowadzonym w ramach różnych polityk publicznych,
- koordynacyjna rola polityki przestrzennej będzie oparta na trwałym systemie monitoringu.

W KPZK 2030 wskazano zasady prowadzenia polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, do których zaliczono **ustrojową zasadę zrównoważonego rozwoju** oraz następujące **zasady planowania publicznego**: zasadę racjonalności ekonomicznej, zasadę preferencji regeneracji (odnowy) nad zajmowaniem nowych obszarów pod zabudowę, zasadę przezorności ekologicznej i zasadę kompensacji ekologicznej [Koncepcja..., 2012b, s. 71]. Ponadto określono specyficzne (szczególne) **zasady zapewniające właściwe funkcjonowanie zintegrowanego systemu rozwoju**. Zaliczono do nich [Koncepcja..., 2012b, s. 72]:

- 1) zasadę hierarchiczności celów zapewniającą koordynację działalności wszystkich podmiotów podejmujących decyzje z poszanowaniem subsydiarności organizacji władz samorządowych – definiuje ona kluczowe elementy planowania przestrzennego, które powinny być formułowane na najwyższym poziomie planowania w celu ustalenia niezbędnych standardów i nadania pierwszeństwa realizacji inwestycji celu publicznego, dla ograniczania szkodliwych zjawisk przestrzennych, m.in. konfliktów przestrzennych;
- 2) zasadę dynamicznego strefowania i wyznaczania obszarów planistycznych jako podstawę do planowania funkcjonalnego w celu wykorzystania lokalnych i regionalnych potencjałów oraz minimalizacji sytuacji konfliktowych (realizowana w KPZK 2030 przez wyznaczenie tzw. obszarów funkcjonalnych);
- 3) zasadę partycypacji społecznej (szerokiej i aktywnej) stanowiącej gwarancję praworządności i transparentności gospodarowania przestrzenią i procedur planistycznych; aktywność społeczna jest niezbędna przy formułowaniu w pierwszej kolejności lokalnych strategii, polityk i prawa miejscowego; efektywność realizowania polityki przestrzennej wymaga wzmacniania jakości kapitału ludzkiego i budowy społeczeństwa obywatelskiego, jak również przyjęcia zasady większej partycypacji społecznej, oznaczającej współudział i współodpowiedzialność podmiotów realizujących politykę rozwoju;
- 4) inne zasady o istotnym znaczeniu dla wdrażania polityk publicznych, takie jak: koncentracja geograficzna i tematyczna, partnerstwo i współpraca, warunkowość, gospodarka oparta na wiedzy, zintegrowane podejście terytorialne i koordynacja z innymi politykami, subsydiarność i wieloszczebelowość.

Zagadnienia związane z podejmowaniem działań na rzecz budowania systemu zintegrowanego planowania były najszerzej ujęte w celu 6. KPZK 2030 pn. „Przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego”, ponieważ ład zagospodarowania przestrzennego jest warunkowany zdolnością do sprawnego zarządzania dynamicznie zmieniającymi się – w czasie i przestrzeni – układami terytorialnymi (tab. 3).

Tabela 3. Działania instytucjonalne na rzecz przywrócenia i utrwalenia ładu przestrzennego przewidziane w KPZK 2030

Opis problemu (brak ładu przestrzennego – pogłębiający się chaos zagospodarowania)	Kierunki działań	Działania
Źródła nieuporządkowanej gospodarki przestrzennej w Polsce: • zaniechanie kontroli procesów przestrzennych przyczyną niewydolności systemu zarządzania • dezintegracja instytucjonalna systemu planowania przestrzennego • luki w systemie aktów planistycznych • niski poziom wiedzy, świadomości i partycypacji społecznej Skutki nieuporządkowanej gospodarki przestrzennej w Polsce (symptomy braku ładu przestrzennego): • na poziomie kraju – częste niedostosowanie sposobów użytkowania i zagospodarowania do wartości przyrodniczych, kulturowych i krajobrazowych oraz wynikająca z tego postępująca fragmentacja systemów przyrodniczych i degradacja krajobrazów kulturowych, • na poziomie regionalnym i subregionalnym – niszcząca wobec wartości przestrzeni, rozrzućna ekonomicznie i społecznie suburbanizacja, zwłaszcza rozpraszanie zabudowy wiejskiej i brak koordynacji zabudowy terenów wzdłuż głównych dróg, • na poziomie lokalnym – niska jakość przestrzeni	• ochrona interesu publicznego • zbudowanie sprawnego systemu planowania przestrzennego • zapewnienie praworządności w planowaniu i realizowaniu procesów przestrzennego rozwoju • wdrożenie do systemu gospodarowania przestrzenią podstawowych, zróżnicowanych terytorialnie i spójnych z polityką rozwoju instrumentów ekonomicznych • tworzenie korzystnych warunków dla działalności gospodarczej	• wprowadzenie zintegrowanego (spójnego i hierarchicznego) systemu planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego zdolnego do efektywnej koordynacji działań podmiotów publicznych i polityk publicznych mających największe znaczenie dla zagospodarowania przestrzennego na różnych poziomach zarządzania: ◦ zintegrowany system (hierarchiczny i skoordynowany) ◦ wprowadzenie planowania dla obszarów funkcjonalnych ◦ zapewnienie koordynacji • uporządkowanie regulacji zapewniających sprawność i powszechność działania systemu planowania przestrzennego (prawo do zabudowy to przywilej – powinno być reglamentowane): ◦ ustawowe ograniczenie zabudowy lub podziału gruntów leżących poza terenami objętymi planami zagospodarowania przestrzennego tylko do tzw. plomb w istniejących strukturach, obwarowane szczegółowymi warunkami – miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego będą podstawowym dokumentem służącym zarządzaniu przestrzenią, szczególnie dla obszarów o największej presji inwestycyjnej, ◦ wprowadzenie ustawowego obowiązku planistycznego dla terenów rozwojowych wyznaczonych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz obowiązku scalania i reparcelacji gruntów na podstawie decyzji planu miejscowego,

Tab. 3 (cd.)

Opis problemu (brak ładu przestrzennego – pogłębiający się chaos zagospodarowania)	Kierunki działań	Działania
publicznej, chaos w formach zabudowy i architektury zespołów urbanistycznych, ich niekompletność i presja na tereny otwarte, destrukcja systemów ekologicznych miast, braki w wyposażeniu terenów urbanizowanych i terenów wiejskich w infrastrukturę techniczną i społeczną nienadążającą za rozwojem zabudowy mieszkaniowej		○ rozdzielenie na drodze ustawowej prawa własności nieruchomości od prawa do jej zagospodarowania i zabudowy, obowiązkowe objęcie planami miejscowymi przestrzeni publicznych, z konsekwencją dla realizacji inwestycji (kubaturowych) celu publicznego w tych przestrzeniach; posiadanie planu miejscowego będzie podstawą do ubiegania się o współfinansowanie z funduszy UE, ○ określenie i wprowadzenie zasadniczych ograniczeń w opracowywaniu i uchwalaniu planów miejscowych dla terenów o bardzo małej powierzchni; ● wzmocnienie instytucjonalne i jakościowe planowania przestrzennego: ○ budowa systemu monitorowania procesów przestrzennych i ich oceny ○ partnerstwo terytorialne w planowaniu i zarządzaniu procesami rozwojowymi

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Koncepcja..., 2012b, s. 164–180].

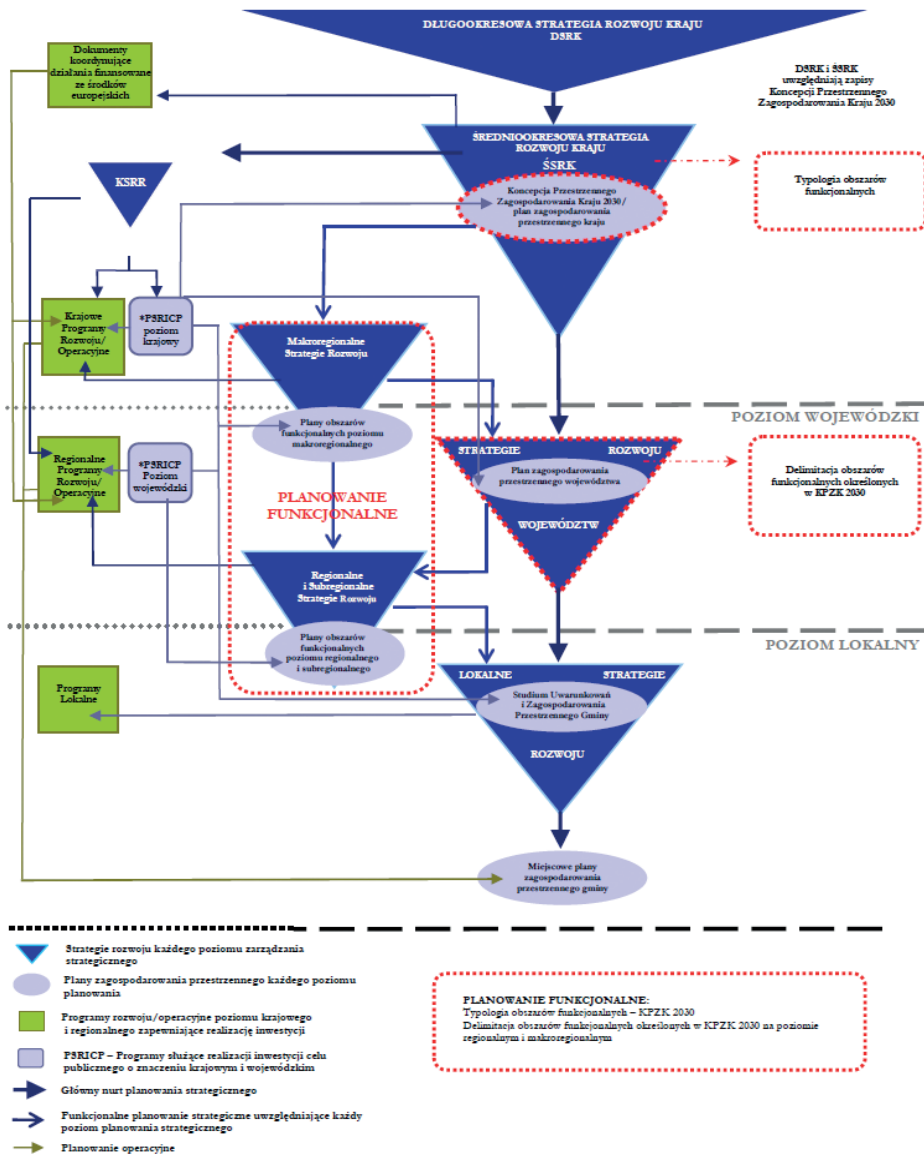
Ramka 3. Docelowy hierarchiczny system planowania w Polsce ujęty w KPZK 2030 (komentarz do rys. 3)

Na **poziomie krajowym** nadrzędnym elementem polityki przestrzennego zagospodarowania kraju pozostaje koncepcja przestrzennego zagospodarowania obok Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju, zawierającej, oprócz elementów społeczno-gospodarczych, także elementy przestrzenne. Wskazana strategia (DSRK) będzie realizowana poprzez dziewięć zintegrowanych strategii określających podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju we wskazanych obszarach (w ujęciu terytorialnym, w tym obszary funkcjonalne poziomu krajowego i makroregionalnego) w Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju.

Na **poziomie wojewódzkim** plan zagospodarowania przestrzennego województwa będzie stanowił integralny ze strategią element systemu planowania rozwoju województwa, pełniąc razem z nią funkcję koordynacyjną wobec wszystkich przedsięwzięć podejmowanych w danym województwie. W obu dokumentach zostaną uwzględnione plany i strategie dla obszarów funkcjonalnych poziomu krajowego, makroregionalnego i regionalnego.

Na **poziomie lokalnym** podstawowym dokumentem pozostaje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, spójny ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które powinno wiązać również inne dokumenty oraz wszelkie decyzje wydawane w gminie w odniesieniu do gospodarowania przestrzenią i zmian przeznaczenia terenów, uwzględniając zadania wynikające z dokumentów rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego szczebla krajowego i regionalnego, a także realizujących długoterminowe cele rozwoju lokalnego, niestojące z nimi w sprzeczności.

Źródło: [Koncepcja..., 2012b, s. 172–173].



Rysunek 3. Docelowy hierarchiczny system planowania w Polsce ujęty w KPZK 2030

Źródło: [Koncepcja..., 2012b, s. 176].

Ramka 4. Szczegółowe wytyczne dotyczące uporządkowania regulacji zapewniających sprawność i powszechność działania systemu planowania przestrzennego ujęte w KPZK 2030

Na obszarach wiejskich rozwiązań systemowych wymaga zjawisko semiurbanizacji. System regulacji powinien sprzyjać nadaniu pozytywnego elementu temu procesowi, a więc podniesieniu poziomu życia mieszkańców. Musi jednocześnie odpowiadać na problem zaniku funkcji charakterystycznych dla obszarów wiejskich.

Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin będą zawierały wiążące ustalenia nie tylko dla planu miejscowego, lecz także dla każdej decyzji administracyjnej związanej z określaniem warunków i wydawaniem pozwoleń na zabudowę w zakresie wyróżnionych ustawowo zagadnień, w szczególności ustaleniem przeznaczenia terenów i zasad ich zagospodarowania (podział na podstawowe strefy rozwoju i ochrony), jako dokumenty zintegrowanego rozwoju społeczno-gospodarczego zawierającego uwarunkowania i kierunki rozwoju przestrzennego planistycznie obejmujące swym zasięgiem większe obszary funkcjonalne. W określonych ustawowo sytuacjach studia gminne wraz z przepisami urbanistycznymi powiązanymi z określonymi terenami będą stanowić podstawę do wydawania pozwoleń na budowę.

Obowiązek planistyczny dla terenów rozwojowych wyznaczonych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin intensywnie rozwijających się, np. stref podmiejskich większych miast – wchodzących w skład obszaru metropolitalnego, zostanie wprowadzony ustawowo. Rejony pokryte planami miejscowymi będą tworzyć powierzchnie ciągłe, obejmując swym zasięgiem znaczące obszary gmin, w tym także intensywnie rozwijające się strefy podmiejskie większych miast.

Wzmocniony zostanie system nadzoru nad wykonywaniem zadań z zakresu gospodarki przestrzennej oraz egzekucji planowania przestrzennego przez określenie sankcji prawnych i ekonomicznych za zaniechanie działań stanowiących obowiązek prawny.

Wprowadzone zostaną także, w drodze ustawy, minimalne standardy wyposażenia i zagospodarowania przestrzennego terenów zurbanizowanych, związane z ekstensywnością zabudowy i dostępem do infrastruktury technicznej, jak również standardy minimalnej dostępności do podstawowych usług społecznych z zachowaniem ochrony interesu publicznego. Na obszarach, dla których spełnienie tych ostatnich będzie niemożliwe, zostaną w planach wojewódzkich zaproponowane rozwiązania zastępcze z zakresu e-dostępności (dostępności cyfrowej).

Zostaną wprowadzone regulacje prawne uniemożliwiające rozpraszanie zabudowy, zabudowę wzdłuż dróg krajowych i wojewódzkich, na terenach pozbawionych infrastruktury wodno-kanalizacyjnej i na terenach ryzyka powodziowego. Zostanie wprowadzony zakaz podziału nieruchomości rolnych na działki budowlane, jeżeli nie są przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę. Zostaną też wprowadzone nakazy dotyczące dopuszczalnego procentu zabudowy terenu, wysokości zabudowy oraz zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc parkingowych.

Będzie wspierane tworzenie gminnego zasobu nieruchomości, tj. wykup, wywłaszczanie i wymiana terenów, przeprowadzanie scaleń i wtórnych podziałów gruntów oraz przejmowanie przez gminę części wtórnie dzielonych terenów na cele urządzeń wspólnych (ulice, parkingi, urządzenia techniczne, tereny zieleni urządzonej).

Efektywnym narzędziem służącym ponownemu zagospodarowywaniu przestrzeni już zurbanizowanej i intensyfikacji wykorzystania przestrzeni uzbrojonej powinny się stać – jak to jest w krajach o ugruntowanej kulturze planistycznej – zachęty ekonomiczne. Zarządzający gruntami będą podejmowali działania służące zagospodarowaniu gruntów do tego przygotowanych, z zaangażowaniem środków publicznych, a instrumenty ekonomiczne będą rekompensowały gminom wydatkowane środki oraz zachęcały je do sporządzania planów miejscowych. Zmiany te będą zachętą dla gmin do współdziałania na obszarach funkcjonalnych

miast, przede wszystkim powyżej 100 tys. mieszkańców, oraz na rozwojowych obszarach funkcjonalnych wskazanych w planach zagospodarowania przestrzennego województw. System regulacji wymaga zdefiniowania lub doprecyzowania pojęć, takich jak: „interes publiczny”, „teren zintegrowanych działań urbanizacyjnych”, „wykluczenie społeczne”, „obszar degradacji ekonomicznej”, „rozpraszanie zabudowy”, „ład przestrzenny”, „dobre sąsiedztwo” itp., stanowiących podstawę dokumentów dotyczących sfery przestrzennej. Sprawny system regulacji pozwoli ograniczyć – przede wszystkim poprzez działania edukacyjne (edukację profesjonalną i edukację powszechną – obywatelską) oraz mechanizmy partycypacji – pojawianie się konfliktów przestrzennych i społecznych, których skutki są odczuwalne w sferze społeczno-gospodarczej. Konflikty przestrzenne wynikające z problemów związanych z niekontrolowaną suburbanizacją i rozpraszaniem zabudowy na obszarach wiejskich powodują przede wszystkim opóźnienia w realizacji inwestycji bądź ich wstrzymywanie, a także dodatkowe nakłady finansowe związane z koniecznością usuwania skutków przestrzennego zagospodarowania niezgodnego z przeznaczeniem terenu.

Źródło: [Koncepcja..., 2012b, s. 175–178].

W KPZK 2030 położono również znaczny nacisk na **planowanie zagospodarowania przestrzennego i rozwoju w obszarach funkcjonalnych i problemowych** (ramka 5). Wskazano, że:

[...] jednym z procesów, jakim podlegają polityki publiczne na świecie, a szczególnie w Europie (w tym w niektórych krajach członkowskich UE), jest przechodzenie od podejścia sektorowego do zintegrowanego podejścia terytorialnego (*integrated territorial approach*). Charakteryzuje się ono ukierunkowaniem na wykorzystanie endogenicznych potencjałów terytoriów określonych funkcjonalnie, integracją działań publicznych w wymiarze przestrzennym oraz wielopoziomowym systemem zarządzania [Koncepcja..., 2012b, s. 182].

Ramka 5. Typologia obszarów funkcjonalnych i problemowych jako przedmiotu polityki przestrzennej państwa ujęta w KPZK 2030

Zbiór obszarów funkcjonalnych jest zbiorem otwartym – liczba i zasięg geograficzny takich obszarów zależy od celu, któremu delimitacja ma służyć. Dla realizacji celów KPZK 2030 wyznaczono obszary funkcjonalne, które będą delimitowane na różnych poziomach zarządzania (krajowym, regionalnym i funkcjonalnym). Można je podzielić na cztery podstawowe typy:

- 1) określone w odniesieniu do całego systemu osadniczego, wyznaczone na podstawie stopnia urbanizacji, obejmujące obszary miejskie (rdzenie i ich strefy funkcjonalne) oraz obszary funkcjonalne wiejskie;
- 2) wyznaczone na podstawie typu potencjału rozwojowego ze względu na występowanie szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej i warunków dla prowadzenia polityki rozwoju w skali makroregionalnej;
- 3) wyznaczone ze względu na możliwość wystąpienia konfliktów przestrzennych związanych ze sposobem wykorzystania ich potencjału przyrodniczego i kulturowego;
- 4) wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji przy użyciu instrumentów właściwych polityce regionalnej; na tych obszarach dochodzi do kumulacji problemów o charakterze społeczno-gospodarczym, co staje się barierą dla osiągnięcia spójności przestrzennej kraju.

Dwie ostatnie kategorie dotyczyły wyłącznie obszarów problemowych polityki przestrzennej i regionalnej (zgodnie z obowiązującą w roku 2012 ustawą o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*), podczas gdy obszary funkcjonalne należące do innych typów (wymienionych wyżej) mogły, ale nie musiały być uznane za problemowe na odpowiednim poziomie planistycznym.

Typy obszarów funkcjonalnych wskazanych w KPZK 2030:

Miejskie obszary funkcjonalne:

- obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich, w tym metropolitalnych
- obszary funkcjonalne ośrodków regionalnych
- obszary funkcjonalne ośrodków subregionalnych
- ośrodki lokalne

Wiejskie obszary funkcjonalne:

- funkcjonalne obszary wiejskie uczestniczące w procesach rozwojowych
- obszary wiejskie wymagające wsparcia procesów rozwojowych

Obszary funkcjonalne szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej:

- strefa przybrzeżna
- polska wyłączna strefa ekonomiczna na morzu
- obszary górskie
- Żuławy
- obszary ochrony gleb dla celów produkcji rolnej
- obszary terenów zamkniętych
- obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi w skali dorzeczy

Obszary kształtowania potencjału rozwojowego wymagające programowania działań ochronnych:

- obszary cenne przyrodniczo
- obszary ochrony krajobrazów kulturowych
- obszary ochrony i kształtowania zasobów wodnych
- obszary ochrony strategicznych złóż kopalin

Obszary funkcjonalne wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji przy wsparciu instrumentów właściwych polityce regionalnej:

- obszary o najniższym stopniu rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwojowych
- miasta i inne obszary tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze
- obszary o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe
- obszary przygraniczne
- obszary o najniższej dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Koncepcja...*, 2012b, s. 183, 185–210].

W ramach podejścia terytorialnego w KPZK 2030 zakładano, że podobny zestaw działań o charakterze zintegrowanym powinien być kierowany do obszarów charakteryzujących się wspólnymi cechami geograficznymi (społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi), nazwanych obszarami funkcjonalnymi. W tym ujęciu przedmiotem polityki przestrzennego zagospodarowania kraju jest całe jego terytorium, a jej cele i instrumenty są różnicowane w zależności od specyfiki poszczególnych obszarów funkcjonalnych i są ukierunkowane na wykorzystanie ich specyficznego potencjału geograficznego dla osiągnięcia celów rozwojowych kraju [*Koncepcja...*, 2012b, s. 182].

Tylko część obszarów funkcjonalnych KPZK można było zaliczyć do tradycyjnie rozumianych „obszarów problemowych” – czyli takich, na których dochodzi do konfliktów przestrzennych czy dysfunkcji rozwojowych i na których istnieje potrzeba podjęcia interwencji publicznej z poziomu krajowego. Ustawą z 2012 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nałożono obowiązek wyznaczenia jedynie „obszarów problemowych” oraz „metropolitalnych”, które w przyjętej w pracach nad KPZK 2030 typologii były jednym z typów obszarów funkcjonalnych. Wskazanie w KPZK wyłącznie obszarów problemowych i metropolitalnych nie było wystarczające dla prowadzenia nowoczesnej polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, zapewniającej realizację celów polityki rozwoju w odniesieniu do całej przestrzeni. Dlatego też w KPZK 2030 wprowadzono więcej kategorii obszarów funkcjonalnych³⁶. Zakładano wówczas, że

[...] po odpowiednich zmianach prawnych, określone w KPZK 2030 obszary funkcjonalne powinny być uwzględniane jako element planowania przestrzennego oraz społeczno-gospodarczego na poziomie krajowym, regionalnym, lokalnym, a tam, gdzie jest to zasadne, stanowić odrębną kategorię planistyczną” [*Koncepcja...*, 2012b, s. 182] (rys. 3).

W odniesieniu do poszczególnych obszarów problemowych w KPZK 2030 nie przesądzono o ich szczegółowej delimitacji w terenie, pozostawiając to zadanie odpowiednim organom państwa (w tym samorządom wojewódzkim). Delimitacja tych obszarów miała się odbywać (z wyjątkiem obszarów obejmujących więcej niż jedno województwo lub strategicznych z punktu widzenia funkcjonowania kraju) przede wszystkim na poziomie regionalnym lub lokalnym. Przyjęto, że dla zapewnienia partnerstwa i współpracy zostaną wypracowane metody konsultacji zasięgu obszarów funkcjonalnych i zapisu planów ich zagospodarowania. Założono również, że plany zagospodarowania nakładających się obszarów funkcjonalnych zostaną sporządzone jednocześnie do 2015 r., a następnie będą weryfikowane w ramach monitoringu planów zagospodarowania przestrzennego województwa [*Koncepcja...*, 2012b, s. 183–184].

W omawianym dokumencie zarysowano również **system realizacji KPZK 2030**. Postulowane w KPZK 2030 zmiany miały na celu zwiększenie koordynacyjnej roli polityki przestrzennej w stosunku do polityk sektorowych wpływających najsilniej na stan zagospodarowania przestrzennego kraju i poszczególnych terytoriów oraz na zmiany tego stanu. Wskazano, że koordynacyjna rola polityki

36 W KPZK 2030 przyjęto następującą definicję obszaru funkcjonalnego (w tym problemowego): „obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, cechujący się zwartym układem przestrzennym składającym się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju” [*Koncepcja...*, 2012b, s. 182].

przestrzennej wymaga systemu realizacji opartego na skutecznych mechanizmach koordynacji na płaszczyźnie poziomej (resort) i pionowej (poszczególne podmioty). Odpowiedzialność za realizację krajowej polityki przestrzennej przypisano przede wszystkim rządowi. Postulowane zmiany dotyczyły nie tylko koordynacji, lecz także racjonalizacji funkcji, w tym w odniesieniu do instytucji biorących udział w realizacji polityki przestrzennej, polityki regionalnej i polityk sektorowych na poziomie krajowym i regionalnym. W nowym systemie miało wzrosnąć znaczenie dialogu i partnerstwa w relacjach pionowych, aby zrównoważyć pojawiające się **silniejsze hierarchiczne powiązania poszczególnych poziomów planowania**. Założono, że sprawny system musi zapewniać realizację ponadlokalnych celów publicznych, co wiązało się z koniecznością zapewnienia warunków dla łączenia celów realizacji polityki przestrzennej z działaniami na poziomie regionalnym. Temu celowi służyła propozycja silniejszego powiązania planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego – strategii rozwoju i studiów uwarunkowań oraz dokumentów realizacyjnych, tj. programów operacyjnych oraz planów zagospodarowania przestrzennego [Koncepcja..., 2012b, s. 211].

Podsumowując rozważania na temat KPZK 2030 w kontekście jej odniesień do aspektów instytucjonalnych gospodarki przestrzennej, można stwierdzić, że w dokumencie tym zakładano potrzebę budowy hierarchicznego, a zarazem subsydiarnego systemu planowania przestrzennego i planowania rozwoju.

8.5. Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020 – Umowa Partnerstwa (2014 r.)

Argumenty przemawiające za potrzebą zmian w systemie interwencji publicznej wynikają również z coraz silniejszego nacisku instytucji Unii Europejskiej, ukierunkowanego na usprawnianie systemu zarządzania w sektorze publicznym, w szczególności poprzez wdrażanie nowoczesnych rozwiązań z zakresu zintegrowanego planowania i zarządzania strategicznego, a także poprzez działania na rzecz wzmocnienia kapitału terytorialnego.

Potrzebę takich działań wskazano m.in. w dokumencie *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Umowa Partnerstw* przyjętym przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 23 maja 2014 r.³⁷

37 Umowa Partnerstwa – umowa określająca uwarunkowania, cele i kierunki wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, przygotowana z udziałem partnerów społecznych i gospodarczych oraz zatwierdzona przez Komisję Europejską [art. 5 pkt 9a u.z.p.p.r.].

Jako jeden z celów i priorytetów interwencji w ramach tzw. celu tematycznego (CT11) pn. „Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej” wymieniono „Poprawę jakości planowania przestrzennego oraz usprawnienie procesu inwestycyjno-budowlanego” [Programowanie..., 2014, s. 152].

W dokumencie wskazano, że:

[...] Istotne w tym kontekście będzie również wsparcie działań dotyczących poprawy jakości i skuteczności zarządzania strategicznego na poziomie państwa, regionów i samorządów lokalnych, co wzmocni administrację publiczną w zakresie świadczenia przez nią usług. Wsparcie tego obszaru przyniesie wymierne korzyści m.in. przedsiębiorcom – dla przykładu poprawa planowania (w tym ściślejsze powiązanie planowania strategicznego i przestrzennego) zapewni większą pewność i przewidywalność procesu inwestycyjno-budowlanego [Programowanie..., 2014, s. 153].

W omawianej *Umowie Partnerstwa* podkreślono ponadto, że:

[...] Uzupełnieniem [...] interwencji będzie wsparcie administracji publicznej na rzecz zapewnienia ładu przestrzennego. Obecnie funkcjonujący system w zakresie planowania przestrzennego jest nieefektywny, negatywnie oddziałuje na stabilność finansową jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowo system regulacji budowlanej w obecnej postaci jest słabo skorelowany z systemem planowania przestrzennego, co w połączeniu ze słabością aktów planistycznych powoduje brak pewności prawnej inwestora co do legalności realizowanej inwestycji, która może być podważana w toku wielu postępowań administracyjnych i sądowo-administracyjnych [Programowanie..., 2014, s. 154].

Zwrócono uwagę na podejmowane już działania mające na celu zreferowanie systemu planowania przestrzennego:

Warto podkreślić, iż strona Polska zakłada całościową reformę planowania przestrzennego i powiązanego z nim procesu inwestycyjno-budowlanego. Zmiany będą polegały przede wszystkim na kompleksowym uregulowaniu ww. zagadnień. Do tego celu została powołana Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego³⁸, której zadaniem było takie uregulowanie procesu inwestycyjno-budowlanego, aby ten

38 Prace Komisji zakończyły się 23 marca 2016 r., kiedy weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie zniesienia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz.U., poz. 377). Mocą tego rozporządzenia straciło moc rozporządzenie z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz.U., poz. 856), na podstawie którego powstała Komisja.

mógł być podejmowany i realizowany racjonalnie i sprawnie przy jednoczesnej dbałości o dobro wspólne [*Programowanie...*, 2014, s. 154].

Założono, że w tym (przestrzennym) kontekście:

CT11 będzie wspierał zwłaszcza potencjał instytucjonalny jednostek administracji publicznej do opracowywania, procedowania i przyjmowania aktów planistycznych z uwzględnieniem realnego zapotrzebowania na tereny i formy jego zagospodarowania oraz w powiązaniu ze społeczno-gospodarczymi dokumentami strategicznymi i operacyjnymi. Równolegle będą prowadzone działania na rzecz zbudowania systemu monitorowania zmian zagospodarowania przestrzeni, bez którego nie jest możliwe racjonalne gospodarowanie przestrzenią. Oczekuje się, iż wraz ze zwiększeniem stopnia pokrycia planistycznego obszarów rozwojowych w gminach, zgodnie z celami określonymi w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, dzięki wsparciu CT11 instrumenty planowania przestrzennego będą spełniać swoją zasadniczą funkcję – prorozwojową (kreacyjną lub stymulacyjną) oraz przyczyniać się do stabilności procesów inwestycyjnych w gospodarce [*Programowanie...*, 2014, s. 154].

8.6. System zarządzania rozwojem Polski (2018 r.)

8.6.1. Diagnoza funkcjonowania systemu zarządzania rozwojem Polski

Po latach doświadczeń związanych z funkcjonowaniem opisanego systemu zarządzania rozwojem [*Założenia...*, 2009] wykryła się potrzeba wprowadzenia zmian. Reorganizacja systemu zarządzania rozwojem kraju była konsekwencją przyjęcia przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r. *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*. Na podstawie zawartych w niej wskazań³⁹ 29 października 2018 r. został przyjęty przez Rząd RP dokument pn. Sys-

39 Wnioski z prac analitycznych prowadzonych na potrzeby opracowania projektu SOR wskazywały m.in. na brak silnego i dysponującego odpowiednimi narzędziami analitycznymi ośrodka zarządzania procesami rozwojowymi oraz na brak skutecznych kanałów współpracy między instytucjami odpowiedzialnymi za przygotowanie i realizację poszczególnych strategii rozwoju. Zasadniczym problemem w niektórych obszarach pozostawała tzw. „silosowość” administracji – tj. dominacja spojrzenia resortowego nad horyzontalnym, utrudniająca osiągnięcie strategicznych celów rozwoju kraju. Słabe powiązanie systemu programowania strategicznego z poziomem operacyjnym

tem zarządzania rozwojem Polski [2018] opracowany przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. Dokument ten był efektem kontynuowania (w latach 2009–2018) prac konceptualnych administracji rządowej nad kwestiami reformy systemu zarządzania rozwojem i – w tym sensie – można powiedzieć, że wywodził się niejako z omówionych *Założeń systemu zarządzania rozwojem Polski* [2009], aczkolwiek wnosił zmiany w stosunku do nich.

W przedmiotowym dokumencie [*System...*, 2018] wytyczono kierunki niezbędnych zmian systemowych i prawnych. Składa się z dwóch części i załącznika, w których opisano: 1) diagnozę funkcjonowania systemu zarządzania rozwojem Polski; 2) nowy system zarządzania rozwojem Polski; w załączniku natomiast scharakteryzowano „zakres zintegrowanych dokumentów zarządzania polityką rozwoju”.

Diagnoza funkcjonowania systemu zarządzania rozwojem Polski w dużej mierze wskazywała na te same problemy, które zidentyfikowano w ramach diagnozy, a także charakterystyki wyzwań i kierunków zmian zamieszczonych we wcześniejszym dokumencie pt. *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski* [2009, s. 7–21].

Podsumowując trwający od 2009 r. proces budowy systemu zarządzania rozwojem Polski, w ramach diagnozy wykonanej na potrzeby opracowania pn. *System zarządzania rozwojem Polski* [2018, s. 11] stwierdzono, że system ten miał następujące słabe strony i mankamenty:

- brak instrumentów zapewniających operacjonalizację głównych strategii rozwoju,
- utrzymująca się (mimo wprowadzenia przepisów ustawowych) odrębność wymiaru społeczno-gospodarczego i przestrzennego w systemie dokumentów strategicznych,
- brak dostatecznego zaangażowania i współpracy administracji publicznej w realizację działań i projektów o charakterze horyzontalnym lub terytorialnym wynikających ze strategii rozwoju,
- „nieszczelny” układ dokumentów strategicznych (dokumenty niewpisujące się w system, mające braki formalne),
- brak wystarczającej spójności oraz komplementarności działań między strategiami na szczeblu JST a strategiami na szczeblu krajowym,
- zbyt rozbudowany system monitorowania strategii rozwoju, niedający rekomendacji dla decydentów (w sprawozdaniach dominuje opis faktograficzny bez części oceniającej) oraz nieodzwierciedlający głównych przekrojów terytorialnych (brak prezentowania efektów działań w układzie miasto–wieś),

skutkowało bardzo często nieadekwatnym doбором instrumentów realizacji określonych celów i zadań. Niedokończony był proces budowy systemu zarządzania na poziomie regionalnym i lokalnym – tworzona była zbyt duża liczba dokumentów (strategii, programów, planów), w których rzadko wskazywano konkretne projekty do realizacji. Brakowało racjonalnego systemu planowania społeczno-gospodarczego powiązanego ściśle z planowaniem przestrzennym [*System...*, 2018, s. 3].

- brak systemu monitorowania zmian zagospodarowania przestrzennego, w tym brak danych z poziomu gminy – konieczność budowy krajowego systemu monitoringu przestrzennego zasilanego m.in. danymi pochodzącymi ze źródeł teledetekcyjnych na potrzeby decyzji strategicznych,
- niewystarczające przeniesienie dobrych standardów ewaluacji polityki spójności na politykę rozwoju,
- niewystarczająca rola podmiotu koordynacyjnego nadzorującego i spajającego wszystkie działania z zakresu zarządzania rozwojem kraju oraz dysponującego odpowiedniej jakości zapleczem analitycznym,
- niewystarczająca koordynacja działań analitycznych, prognostycznych i ewaluacyjnych administracji w zakresie polityki rozwoju oraz deficyt współpracy ze środowiskiem eksperckim w tym obszarze,
- brak efektywnych mechanizmów współpracy administracji publicznej z partnerami społecznymi i gospodarczymi – współpracy w szczególności ukierunkowanej na animowanie procesów rozwojowych zgodnie z celami rozwojowymi, zapisanymi w dokumentach strategicznych,
- brak skutecznych narzędzi umożliwiających prowadzenie spójnej, wykraczającej poza horyzont jednego roku budżetowego polityki budżetowej, a także mechanizmów zapewniających efektywną alokację środków publicznych przeznaczanych na realizację celów strategicznych i priorytetów rozwojowych państwa w kolejnych latach.

8.6.2. Generalne założenia nowego systemu zarządzania rozwojem Polski

W omawianym opracowaniu [System..., 2018, s. 12] założono stworzenie systemu opartego na wieloszczeblowym współdziałaniu i partnerstwie na rzecz osiągnięcia celów rozwoju kraju – wykorzystanie synergii działań podejmowanych na różnych poziomach zarządzania – krajowym, regionalnym i lokalnym – tworząc warunki współpracy administracji z podmiotami prywatnymi, środowiskiem naukowym i społeczeństwem. Zaproponowane zmiany systemu zarządzania rozwojem miały doprowadzić do zmniejszenia stopnia rozbieżności między samorządami i rządem oraz do odejścia od sztywno określonych kompetencji różnych podmiotów w wykonywaniu zadań państwa.

Zmiany systemu zarządzania polityką rozwoju⁴⁰ objęły podsystemy programowania, instytucjonalny oraz wdrażania, a także wpłynęły na sposoby finansowania

40 Używane w dokumentach administracji rządowej określenie „zarządzanie polityką publiczną” jest błędem – tautologią. Termin „polityka” zawarty w frazie „zarządzanie polityką publiczną” jest używany w znaczeniu: „wybór tych wartości i poglądów, które mogą zostać uznane za nadrzędne i wiodące w procesach zarządzania rozwojem,

polityki rozwoju. Wymagały nowelizacji ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* oraz innych ustaw, w których uregulowano kwestie programowania

wyznaczanie zasad na rzecz osiągania tak zdefiniowanych celów i racjonalne działanie (oparte na mechanizmach zarządczych, finansowych i administracyjnych) do nich prowadzące. W literaturze anglojęzycznej takie podejście określane jest mianem *policy*” [por. *Planowanie...*, 2015, s. 13]. Można więc powiedzieć, że polityka publiczna (*public policy*) jest swoistego rodzaju formą „miękkiego zarządzania” sprawami publicznymi. Termin „polityka publiczna” może być więc traktowany jako synonim „zarządzania publicznego” (co ważne – w ujęciu makro). Używanie określenia „zarządzanie polityką” / „zarządzanie polityką publiczną” oznacza więc *de facto* „zarządzanie zarządzaniem” / „zarządzanie zarządzaniem w sferze publicznej” (dlatego jest to tautologia). W języku angielskim określenia, takie jak: *public policy*, *public governance* oraz *public management* są wyrażeniami bliskoznacznymi, a nawet można je uznać za synonimy – w literaturze anglojęzycznej nie używa się więc określenia „*management of public policy*” lub „*public policy management*” – w takim sensie, w jakim używa się „zarządzanie polityką publiczną” w dokumentach administracji rządowej w Polsce. W terminologii angielskiej określenie *public policy management* jest używane w innym znaczeniu, jako: „proces pracy nad formułowaniem i wpływaniem na politykę publiczną z zewnątrz. Jest to proces charakterystyczny głównie dla demokratycznych typów rządów, w którym ci, którzy są u władzy, muszą odpowiadać przed bazą wyborczą. Podczas gdy zarządzanie polityką publiczną może nie być skuteczne we wszystkich przypadkach, te firmy i organizacje, które mają plan, są bardziej skłonne do zauważenia pozytywnych rezultatów” [por. Black, 2022; Iqbal, 2015, s. 1].

Warto też zwrócić uwagę, że w języku angielskim obok terminu *policy* używa się pojęcia *politics*, którego istota oznacza proces polegający na dążeniu do uzyskania lub utrzymania władzy, w procesie politycznego aktu wyboru tych władz, który to (akt) prowadzi do weryfikacji decyzji i wyborów dotyczących wartości, celów i zasad, które są udziałem władz publicznych [por. *Planowanie...*, 2015, s. 13]. W takim kontekście (*politics*) używane są w języku angielskim określenia *management of politics* lub *political management*, ale nie oznaczają one zarządzania sprawami publicznymi, lecz zarządzanie dystrybucją władzy politycznej; są to działania polityków/ ugrupowań politycznych /partii umożliwiające zdobycie i utrzymanie władzy (w języku polskim można by to określić jako „zarządzanie polityczne” lub właśnie „zarządzanie polityką”). Składają się na to działania, takie jak: „zarządzanie kampaniami i doradztwo, tworzenie/zakupy reklam, polityka oddolna, badania opozycji, rzecznictwo, lobbying, pozyskiwanie funduszy i badanie/sondowanie opinii społecznej. Niektórzy uważają zarządzanie polityczne za stosowaną formę nauk politycznych” [*Political...*, 2022].

Mówiąc o polityce publicznej czy też polityce rozwoju w kontekście funkcjonowania administracji państwowej nastawionej na racjonalne działanie w sferze związanej z optymalizacją alokacji dóbr publicznych, wykorzystywania wspólnych zasobów (*commons*) itp., należy więc raczej używać określenia „prowadzenie polityki publicznej” czy „prowadzenie polityki rozwoju” (a nie „zarządzanie polityką publiczną”).

strategicznego, planowania przestrzennego oraz finansów publicznych. Główne kierunki zmian systemowych wynikające z diagnozy oraz wytycznych zawartych w przyjętej przez rząd SOR są następujące:

- zmiany w podsystemie programowania zapewniające efektywną realizację celów polityki rozwoju oraz integrujące wymiar społeczno-gospodarczy i terytorialny – wypracowanie nowego układu dokumentów strategicznych,
- ustanowienie układu instytucjonalnego gwarantującego spójność programową polityki rozwoju, m.in. przez utworzenie silnego (wyposażonego w odpowiednie instrumenty i zaplecze analityczne) ośrodka odpowiedzialnego za koordynację procesów zarządzania rozwojem kraju,
- wdrożenie podejścia projektowego w administracji publicznej,
- rozwiniecie systemu ewaluacji polityki rozwoju,
- zapewnienie skutecznego finansowania przyjętych celów rozwojowych oraz systemu budżetowego, wspierającego realizację tych celów,
- wypracowanie i uzgodnienie spójnego z systemem krajowym modelu zarządzania rozwojem na poziomie regionalnym i lokalnym,
- udoskonalenie kompetencji analitycznych, w tym zdolności do analizy kosztów i korzyści (w tym kosztów społecznych) interwencji publicznych, analizy ekonometrycznej i statystycznej oraz wielokryterialnej analizy przestrzennej w jednostkach/resortach, w których takie działania są niezbędne.

Ideą przewodnią planowanych zmian miało być dążenie do uproszczenia i konsolidacji istniejącego systemu i podsystemów zarządzania rozwojem – zgodnie z ideą *lean government* (tj. „szczupłego” zarządzania w administracji publicznej [por. Gryciuk, 2011, s. 1–9]), której celem jest poprawa efektywności działania sektora publicznego. Zakładano, że projektowane zmiany w systemie zarządzania rozwojem będą się wiązały z równoległym przeglądem kompetencji w zakresie odpowiedzialności na poszczególnych poziomach zarządzania (administracja rządowa – administracja samorządowa), tak aby – zgodnie z zasadą subsydiarności – najbardziej efektywnie i na optymalnym poziomie zarządzania podejmować działania rozwojowe.

8.6.3. Zintegrowane podejście do podsystemu programowania rozwoju

Zintegrowane podejście do podsystemu programowania rozwoju należy rozumieć jako takie zarządzanie procesami rozwojowymi w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym, uwzględniające zasadę zrównoważonego rozwoju, które zmierza do osiągnięcia celów rozwojowych danego terytorium, wynikających z jego endogenicznych potencjałów, oraz zapewnia partycypację, współpracę i skoordynowane wykorzystywanie instrumentów będących w dyspozycji różnych instytucji działających w strukturach administracji publicznej, jej agend i interesariuszy.

Podejście zintegrowane oznacza więc koncentrację i integrację działań dla realizacji celów strategicznych wyznaczonych dla poszczególnych terytoriów (kraju, regionów, gmin oraz samoistnie kształtujących się obszarów funkcjonalnych), które są podejmowane przez poszczególne podmioty: rząd, samorządy, podmioty gospodarcze i partnerów społeczno-gospodarczych [System..., 2018, s. 13].

Podejście zintegrowane zakłada [System..., 2018, s. 13]:

- przygotowywanie dokumentów integrujących zagadnienia odnoszące się do wymiaru społecznego, gospodarczego oraz przestrzennego w ramach jednolitego procesu programowo-planistycznego;
- uspołnienie treści dokumentów różnych szczebli tworzących system programowania strategicznego;
- zapewnienie prostego, a jednocześnie zabezpieczającego interesy wszystkich stron (samorządów, społeczeństwa, przedsiębiorstw) mechanizmu realizacji planowanych przedsięwzięć i inwestycji w przestrzeni;
- zintegrowanie działań podmiotów odpowiedzialnych za politykę rozwoju na różnych poziomach zarządzania (komplementarność) z zachowaniem zasady pomocniczości.

Wskazano, że zintegrowane planowanie rozwoju dotyczy wszystkich szczebli administracji publicznej (krajowego, regionalnego i lokalnego) zgodnie z jej kompetencjami. Obok kierunków działań wyznaczanych w dokumentach strategicznych regionalnych i lokalnych na podstawie diagnozy, potencjałów terytorialnych i potrzeb mieszkańców wspólnym elementem dla dokumentów strategicznych wszystkich szczebli mają być programy i projekty strategiczne zapewniające m.in. realizację inwestycji celu publicznego i dostęp do usług publicznych.

Do instrumentów zintegrowanego podejścia zaliczono [System..., 2018, s. 13–14]:

1. **Zintegrowane dokumenty strategiczne** wyznaczające cele rozwoju dla danego terytorium, a także oczekiwane rezultaty, priorytety i instrumenty działania. Dla zapewnienia spójności między dokumentami powstającymi na różnych szczeblach administracyjnych dokumenty lokalne i regionalne powinny bazować w warstwie diagnostycznej i prognostycznej na treści zapisów dokumentów wyższego rzędu, tj. opracowanych na poziomie regionalnym i krajowym. Dokumenty te powinny być w stosunku do siebie niesprzeczne.
2. **System instytucjonalny** z przejrzystym podziałem kompetencji w zakresie planowania strategicznego, programowania operacyjnego, zarządzania i wdrażania, w tym monitoringu i ewaluacji zintegrowanego podejścia, oraz kompetentną kadrą dla potrzeb prowadzenia polityki rozwoju na szczeblu zarówno krajowym, jak i JST, a także umożliwiający uczestnictwo partnerów społecznych i gospodarczych w opracowaniu zintegrowanych dokumentów strategicznych oraz włączający ich w monitorowanie i ocenę polityki rozwoju na wszystkich poziomach zarządzania rozwojem.
3. **Zasady i procedury stosowane przy realizacji działań rozwojowych** wynikających ze strategii, które odgrywają podstawową rolę w identyfikacji

uwarunkowań, celów rozwoju (określonych w stosunku do terytorium bądź wyodrębnionego tematycznie obszaru koncentracji działań) oraz określenia ścieżki postępowania przez podmioty publiczne dla osiągnięcia tych celów. Strategie i procedury ich realizacji pełnią więc istotną funkcję w zarządzaniu procesami rozwojowymi przez sektor publiczny – umożliwiają koncentrację działań m.in. przez mobilizowanie potrzebnych zasobów (kapitałowych, organizacyjnych i innych) oraz podwyższanie skuteczności podejmowanych interwencji przez wybór takich działań i projektów (np. przez ustalenie kryteriów wyboru), które w największym stopniu przyczyniają się do osiągnięcia postawionych celów.

4. **Obszary strategicznej interwencji (OSI)** to terytoria strategicznie ważne, wobec których planuje się określone interwencje na różnych szczeblach zarządzania rozwojem. Idea OSI odzwierciedla zasadę selektywnego podejścia, tj. koncentracji wsparcia na określonym terytorium z uwzględnieniem występujących tam potencjałów. Przy wyznaczaniu OSI konieczna jest analiza czynników oraz cech charakterystycznych dla różnego typu terytoriów, m.in.: parametrów społecznych, gospodarczych, uwarunkowań przyrodniczych i przestrzennych, występującego potencjału wewnętrznego (cenne zasoby lokalne/regionalne) czy też rodzaju powiązań funkcjonalnych. Na podstawie analizy określa się, które obszary wymagają szczególnego rodzaju ukierunkowanego terytorialnie wsparcia o charakterze zintegrowanej interwencji łączącej inwestycje, projekty miękkie (inwestycje w zasoby ludzkie) oraz/lub rozwiązania regulacyjne. Uwzględniając dostępne zasoby finansowe, wsparcie jest kierowane na uzgodniony w strategii na poziomie krajowym, regionalnym czy lokalnym obszar, którego zasięg nie może wykraczać poza obszar funkcjonalny, wynikający z analiz diagnostycznych w zintegrowanych strategiach. Obszarami strategicznej interwencji mogą więc być obszary cechujące się dobrymi wskaźnikami społeczno-gospodarczymi, dla których jest wskazana interwencja wzmacniająca określony czynnik rozwoju bądź eliminująca określony deficyt. Obszarami strategicznej interwencji będą również te obszary problemowe, na których planowana interwencja będzie miała największy efekt rozwojowy, biorąc pod uwagę potencjały terytorialne i otoczenie funkcjonalne.

8.6.4. Układ i zakres zintegrowanych dokumentów strategicznych

Na podsystem programowania (którego funkcją jest identyfikacja wyzwań, wskazanie celów rozwoju oraz określanie kierunków działań i instrumentów realizacji) składają się wzajemnie powiązane dokumenty, takie jak:

- Koncepcja Rozwoju Kraju – KRK,
- Zintegrowana Strategia Rozwoju Kraju – ZSRK,
- Horyzontalne Zintegrowane Strategie Rozwoju – HZSR,
- Zintegrowana Strategia Rozwoju Województwa – ZSRW,
- Zintegrowana Strategia Rozwoju Lokalnego (studium rozwoju gminy) – ZSRL.

Przyjęto, że:

[...] dokumenty składające się na system zintegrowanych dokumentów strategicznych mają być przygotowywane na różnych poziomach zarządzania: krajowym, regionalnym oraz lokalnym. Integracja odnosi się zarówno do treści dokumentów (integracja tematyki społecznej, gospodarczej i przestrzennej), jak również dotyczy wzajemnych zależności i komplementarności dokumentów tworzonych na różnych poziomach zarządzania (w tym zawartych w nich projektów strategicznych). KRK przygotowywana jest w horyzoncie długookresowym, natomiast zintegrowane strategie rozwoju przygotowywane są w horyzoncie średniookresowym, co pozwala traktować je jako dokumenty o charakterze strategicznym, mniej powiązane z bieżącym cyklem politycznym. KRK wskazuje możliwe warianty rozwojowe, jest podstawą dla strategicznych wyborów dokonanych w Zintegrowanej Strategii Rozwoju Kraju. ZSRK stanowi podstawowe odniesienie dla innych strategii, programów oraz pozostałych dokumentów, przygotowywanych w perspektywie średniookresowej. Strategie krajowe są ze sobą powiązane w układzie hierarchicznym na poziomie diagnozy i określonych uwarunkowań strategicznych, wyznaczonych celów strategicznych, wskaźników, a także ram instytucjonalnych i finansowych. Zawierają one także informację na temat ustaleń obligujących inne podmioty do podjęcia określonych działań realizacyjnych (obejmujących polityki, programy, plany wykonawcze i finansowe, projekty), w tym także w przestrzeni (w formie aktów planowania przestrzennego) [System..., 2018, s. 14].

Założono, że pozostałe strategie (HZSR, ZSRW, ZSRL) będą powiązane z dokumentami krajowymi z zachowaniem zasady pomocniczości, tzn. obok celów własnych zachowują spójność z krajowymi celami strategicznymi, wskaźnikami i projektami strategicznymi oraz odnoszą się do krajowych ustaleń OSI, a także krajowych ram finansowych (tak rozumiane powiązania nie naruszają niezależności samorządów terytorialnych, są jednak warunkiem współfinansowania projektów regionalnych i lokalnych przez organy administracji na poziomie krajowym na podstawie kontraktu terytorialnego) [System..., 2018, s. 14–15].

Zapewnienie spójności podejścia do planowania działań rozwojowych jest kluczowe zarówno na poszczególnych poziomach zarządzania rozwojem, jak i między nimi. Na poziomie krajowym instrumentem pozwalającym na badanie wzajemnej spójności i komplementarności dokumentów opracowywanych przez właściwych ministrów jest opinia o ich zgodności ze ZSRK wydawana przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Spójność dokumentów przygotowywanych na poziomie regionalnym i lokalnym zapewnia właściwa JST. Między poszczególnymi poziomami zarządzania spójność podejścia w polityce rozwoju będzie przede wszystkim wynikała ze sposobu odniesienia się do celów rozwojowych wskazanych w ZSRK w przypadku ZSRW oraz celów rozwojowych ZSRW w przypadku ZSRL. Strategia na poziomie zarówno regionalnym, jak i lokalnym będzie pokazywała, w jaki sposób – realizując cele własne – odnosi się do projektów strategicznych /

ustaleń wskazanych w ZSRK. Spójność strategii wojewódzkich ze ZSRK będzie badana przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, natomiast spójność strategii lokalnych ze strategią wojewódzką będzie badać zarząd województwa. Na poziomie regionalnym i lokalnym zintegrowane strategie rozwoju będą realizowane przez inne dokumenty strategiczne i wdrożeniowe (programy, akty planowania przestrzennego itp.). Z uwagi na dużą liczbę dokumentów, których przygotowanie wynika z różnego rodzaju uregulowań prawnych, zostanie przeprowadzona analiza wraz z rekomendacjami dotyczącymi zmian ustawowych. Docelowo nastąpi proces agregowania wielu obligatoryjnych i nieobligatoryjnych dokumentów w jeden główny dokument o właściwej strukturze (odpowiednio ZSRW/ZSRL). Odrębne pozostaną wyłącznie te dokumenty, których zakres wykracza poza ZSRW/ZSRL [System..., 2018, s. 15].

Do dokumentów o charakterze wdrożeniowym, realizujących cele strategii zintegrowanych należą:

- programy (rozwoju, w tym wieloletnie, operacyjne – na potrzeby wykorzystania środków pochodzących z budżetu UE itp.),
- akty planowania przestrzennego.

Przyjęto, że system zintegrowanych dokumentów strategicznych musi współgrać z systemem dokumentów programowych określonym przez prawo UE i ustalenia Rady Europejskiej, które dotyczą strategii europejskiej (ówcześnie Europa 2020) oraz instrumentów jej realizacji, w tym strategii, programów i przepisów określających funkcjonowanie w kolejnych perspektywach finansowych polityk UE [System..., 2018, s. 15].

W tab. 4, a także na rys. 4 oraz rys. 5 wskazano i omówiono dokumenty o charakterze strategicznym oraz dokumenty i inne instrumenty o charakterze wdrożeniowym.

Tabela 4. Dokumenty o charakterze strategicznym oraz dokumenty i inne instrumenty o charakterze wdrożeniowym w systemie zarządzania rozwojem Polski

Dokumenty o charakterze strategicznym			Dokumenty i inne instrumenty o charakterze wdrożeniowym
Poziom krajowy	Poziom regionalny	Poziom lokalny	
Koncepcja rozwoju kraju – dokument długookresowy (perspektywa 20–30 lat) o charakterze wizyjnym, określający scenariusze (warianty) rozwojowe Polski w wymiarze społeczno-gospodarczym i przestrzennym na podstawie analiz oraz prognozowanych uwarunkowań i trendów w sferze demografii, dostępu i wykorzystania zasobów naturalnych, technologii, przemian społecznych, gospodarczych, klimatycznych i czynników politycznych. Nie przewiduje się bezpośredniego powiązania treści KRK z innymi dokumentami strategicznymi za pomocą ustaleń (zasady i procedury realizacji działań rozwojowych). Dokument zatwierdzany przez RM, a następnie przekazywany informacyjnie do Sejmu RP, będzie bazą dla zintegrowanych dokumentów strategicznych o charakterze średniookresowym (w szczególności dla ZSRK), a także może posłużyć do dyskusji na temat kształtu dokumentów przygotowywanych na poziomie uniijnym (i <i>de facto</i> każdym innym), dotyczących Polski lub odnoszących się do istotnych zagadnień wpływających na jej perspektywę rozwojową. KRK będzie opracowywana przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego we współpracy z pozostałymi ministrami właściwymi na podstawie analiz prowadzonych m.in. przez Centrum Analiz Strategicznych oraz wniosków i postulatów zgłaszanych przez JST, partnerów społecznych i gospodarczych, a także środowiska naukowe i praktyków, będzie również szerego konsultowany z tymi środowiskami. Dokument zastąpi obowiązujące dokumenty: KPZK 2030 oraz DSRK.	Zintegrowana strategia rozwoju województwa – zastąpi opracowywane aktualnie strategię rozwoju województwa i plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Jest dokumentem obligatoryjnym, określającym główne cele i kierunki rozwoju województwa w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym. Jeżeli horyzont czasowy ZSRW wykracza poza horyzont zintegrowanej strategii rozwoju kraju, wówczas w ZSRW wydziela się okres odpowiadający horyzontowi ZSRK. W ZSRW dokonuje się wyborów strategii i przesądza o zakresie rozwoju województwa, we współpracy ze wszystkimi partnerami zaangażowanymi w jej realizację. Zapewnia koordynację w zakresie wprowadzania projektów strategicznych o znaczeniu ponadlokalnym do planowania rozwoju na poziomie lokalnym. ZSRW	Zintegrowana strategia rozwoju województwa (gminy) – dokument obligatoryjny, zastąpi opracowywane dotychczas SUIKZP gminy oraz strategię rozwoju gminy (dokument nieobligatoryjny, przygotowywany dotychczas głównie przez gminy miejskie) przy jednoczesnym zachowaniu warstwy kreacyjnej i regulacyjnej zbieżnej z obecną treścią studium. Inne dokumenty strategiczne (strategie, polityki) – dokumenty wynikające ze ZSRK lub też dokumenty wypracowane w odpowiednich uregulowaniach prawnych, opracowywane i przyjmowane przez radę gminy.	Programy – dokumenty o charakterze operacyjno-wdrożeniowym ustanawiane w celu realizacji zintegrowanych strategii rozwoju (programy rozwoju, w tym wieloletnie, oraz programy operacyjne). Programy rozwoju powinny obejmować okres niewykraczający poza okres obowiązujący zintegrowanej strategii rozwoju odpowiednio na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym. Programy rozwoju stanowią instrument realizacji zintegrowanych strategii rozwoju. Rozwijają ich cele i kierunki działań, określają niezbędne zadania, w tym inwestycyjne, do podjęcia w określonym horyzoncie czasowym. Za przygotowanie programu rozwoju i przeprowadzenie procedury legislacyjnej na poziomie krajowym odpowiada właściwy minister. Na poziomie regionalnym i lokalnym programy rozwoju wynikają bezpośrednio ze zintegrowanej strategii.

Tab. 4 (cd.)

Dokumenty o charakterze strategicznym			Dokumenty i inne instrumenty o charakterze wdrożeniowym
Poziom krajowy	Poziom regionalny	Poziom lokalny	
Zintegrowana strategia rozwoju kraju – podstawowy dokument strategiczny programujący cele i kierunki działań rozwojowych, sporządzany na poziomie krajowym – obecnie rolę tę odgrywa SOR. Strategia określa podstawowe uwarunkowania oraz cele rozwojowe w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym. Strategia wskazuje szczegółowe działania w perspektywie średniookresowej (na 4 lata) oraz kierunki interwencji w dłuższym horyzoncie czasowym (na 10–15 lat). Ponadto ZSRK jest podstawą dla przygotowywania pozostałych krajowych dokumentów strategicznych oraz dokumentów wdrożeniowych (polityk, programów, planów itp.) oraz kluczowym odniesieniem programowym dla strategii regionalnych i lokalnych. Część finansowa strategii stanowi punkt odniesienia do konstruowania wieloletnich planów budżetowych jednostek uczestniczących w jej realizacji. ZSRK stanowi również odniesienie dla przygotowania stanowiska negocjacyjnego rządu, będącego podstawą negocjacji kontraktów terytorialnych z JST. Za przygotowanie ZSRK i przeprowadzenie procedury legislacyjnej odpowiada minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. Wustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zostanie wskazany tryb opracowania ZSRK. Horyzontalne zintegrowane strategie rozwoju – określające cele, kierunki interwencji, działania, w tym projektów strategicznych wynikające z ZSRK. Horyzont realizacyjnych strategii, co do zasady, jest zgodny z horyzontem ZSRK. Strategia może wykraczać poza horyzont ZSRK jedynie wówczas, gdy dłuższy horyzont czasowy stanowi	odnosi się do zapisów ZSRK, w szczególności w zakresie projektów strategicznych oraz wynikających ze strategii ustaleń. Ponadto ZSRW stanowi podstawę do przygotowywania stanowiska negocjacyjnego strony samorządowej na potrzeby KT, jak również na potrzeby zawarcia porozumień z właściwymi JST. Strategia jest przygotowywana przez zarząd województwa, a przyjmowana przez sejmik województwa. Przy formułowaniu ZSRW samorząd województwa współpracuje z podmiotami wskazanymi w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Na podstawie ZSRW są tworzone wieloletnie plany finansowe, programy, projekty wojewódzkich inwestycji strategicznych itp. Zintegrowane strategie podregionalne – dokumenty nieobligatoryjne, sporządzane w celu wzmocnienia współpracy terytorialnej, będące	Zintegrowana strategia funkcjonalnego – dokument nieobligatoryjny przygotowywany przez związek gmin będących w relacjach funkcjonalnych. Strategia może wynikać ze ZSRW lub też stanowić oddolną inicjatywę gmin na danym obszarze. Przykładem tego typu dokumentów są obecnie przygotowywane strategie z funduszy rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych. Zaletą strategii obejmującej obszar wykraczający poza granice administracyjnej danej gminy jest identyfikacja i priorytetyzacja wspólnych działań, zwiększenie skuteczności i zakresu oddziaływania zainwestowanych środków	Za ich przygotowanie odpowiada właściwy zarząd województwa lub organ wykonawczy gminy. Przepisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju będą wskazywać tryb opracowania i przyjęcia programu rozwoju. Programy operacyjne to dokumenty wdrożeniowe przygotowywane na potrzeby aplikowania o środki w ramach perspektyw finansowych UE. Muszą wpisywać się w zintegrowane strategie rozwoju oraz dokumenty wymagane przez KE w związku z realizacją wsparcia z funduszy unijnych w danym okresie programowym (obecnie Umowa Partnerstwa). Programy operacyjne są przygotowywane i zarządzane na poziomie krajowym przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, ministra właściwego ds. rozwoju wsi oraz ministra właściwego ds. rybołówstwa, a na poziomie regionalnym przez zarządy województw. Akty planowania przestrzennego są dokumentami operacyjnymi

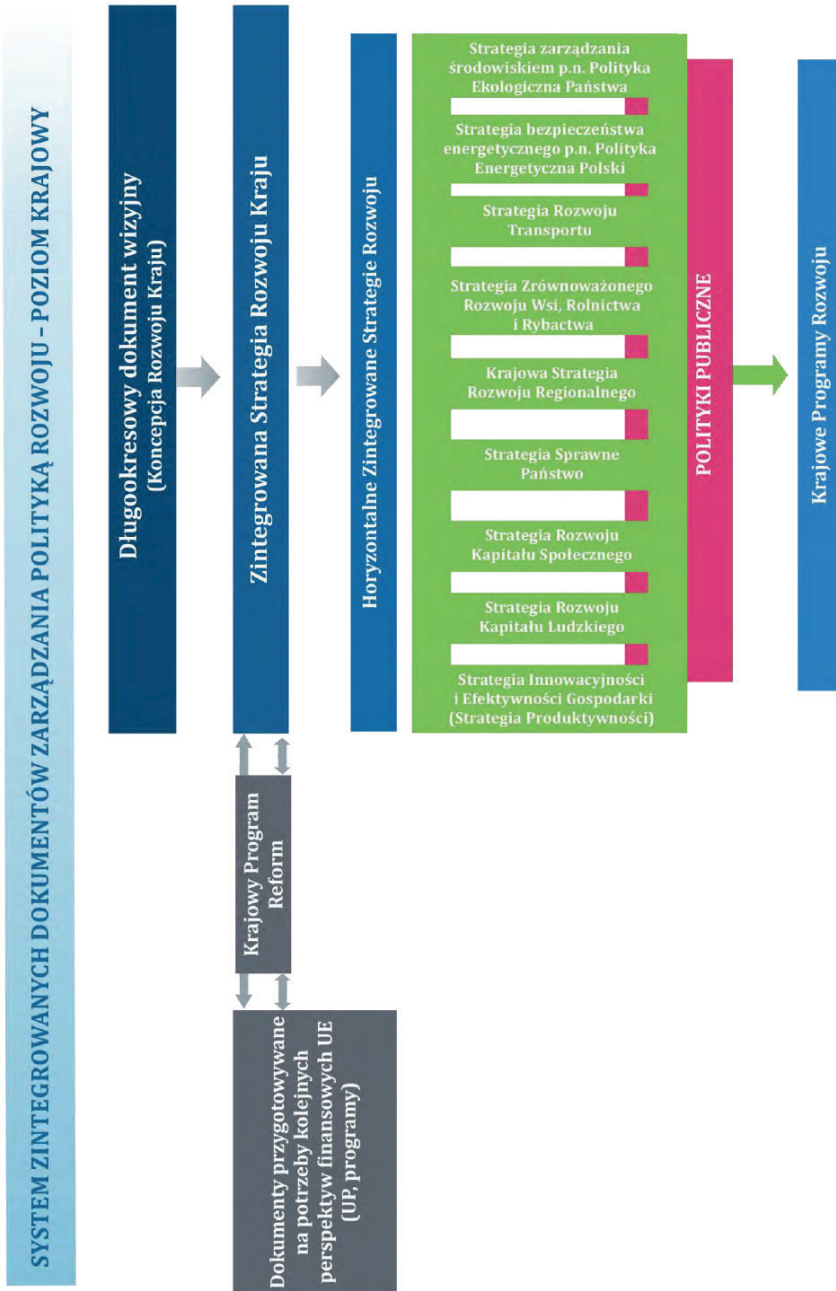
Dokumenty o charakterze strategicznym			Dokumenty i inne instrumenty o charakterze wdrożeniowym
Poziom krajowy	Poziom regionalny	Poziom lokalny	
uzasadnienie planowanych działań i wynika ze specyfiki rozwojowej w danym obszarze. Strategie służą do uszczegółowienia zapisów ZSRK oraz określają mechanizmy koordynacji międzysektorowej niezbędne do zrealizowania celów rozwoju o charakterze horyzontalnym wymagających współdziałania wielu podmiotów na poziomie rządu (ministerstw), JST, innych instytucji publicznych, przedsiębiorców i obywateli. Potrzebę przygotowania HZSR w obszarach kluczowych dla realizacji ZSRK zgłasza właściwy minister, a decyzję w sprawie zasadności jej opracowania z punktu widzenia celów rozwojowych kraju podejmuje KK PR na podstawie opinii ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego*. Za przygotowanie poszczególnych strategii i przeprowadzenie procedury legislacyjnej odpowiada właściwy minister, jako minister koordynujący, wskazany przez KK PR na wniosek ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. W ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zostanie wskazany tryb opracowania strategii. Przed przyjęciem przez Radę Ministrów zapisy HZSR są uzgadniane z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego pod kątem zgodności z ZSRK. Polityki publiczne – dokumenty nieobligatoryjne o charakterze pomocniczym w stosunku do ZSRK oraz HZSR, wskazujące kierunki działań skupione wokół danej dziedziny, sektora lub adresowane do określonego terytorium. Polityka powinna wynikać z odpowiednich zintegrowanych strategii rozwoju lub też bezpośrednio z ZSRK. Horyzont czasowy polityki ze względu na specyfikę dziedziny, jaką obejmuje, może być dłuższy niż horyzont	wynikiem oddolnej inicjatywy regionów, opracowywane przez właściwe zarządy województw. Dokumenty te wyznaczają wspólne cele, działania i priorytety rozwojowe na poziomie ponadregionalnym. Rolą tych strategii jest wskazanie oraz koordynacja interwencji, dla których realizacja konieczna jest współpracą odpowiednich samorządów województw lub też samorządów lokalnych. Strategie ponadregionalne powinny więc obejmować tematykę, która wymaga, zdaniem samorządów, współdziałania na poziomie ponadregionalnym. Proces powstawania ZSP uwzględnia partycypację społeczną, a sposób uczestnictwa samorządów wojewódzkich, innych JST oraz partnerów społecznych i gospodarczych w przygotowaniu ZSP uzgadniają i określają zarządy województw. Zintegrowana strategia ponadregionalna jest przyjmowana przez sejmiki	finansowych, rozwoju partnerstwa, współodpowiedzialności i przywództwa, które podnoszą jakość i efektywność polityk publicznych. Zintegrowaną strategię rozwoju obszaru funkcjonalnego przywódczo udziale partnerów społecznych i gospodarczych. Jednostki samorządu terytorialnego umożliwiają także udział samorządu województwa w tym procesie. Zintegrowana strategia rozwoju obszaru funkcjonalnego jest przyjmowana przez rady gmin uczestniczące w procesie realizacji strategii	Dokumenty i inne instrumenty o charakterze wdrożeniowym naliczającymi strategię rozwoju i mogą być wydawane na poziomie lokalnym i regionalnym. Wynikają bezpośrednio z ustaleń odnoszących strategii zintegrowanych. Na podstawie ustaleń akty planowania przestrzennego powstają spójne zasady i przepisy gospodarowania przestrzenią, w tym związane z powstawaniem inwestycji realizujących cele zawarte w strategiach rozwoju. Akty planowania przestrzennego obowiązują na obszarach, dla których zostały sporządzone

Tab. 4 (cd.)

Dokumenty o charakterze strategicznym			Dokumenty i inne instrumenty o charakterze wdrożeniowym
Poziom krajowy	Poziom regionalny	Poziom lokalny	
czasowy ZSRK, przy czym powinien być wyodrębniony podokres zgodny z horyzontem czasowym ZSRK. Decyzję o potrzebie przygotowania określonej polityki publicznej podejmuje RM na wniosek właściwego ministra, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Za przygotowanie danej polityki publicznej i przeprowadzenie procedury legislacyjnej odpowiada właściwy minister. W ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zostanie wskazany tryb opracowania polityki publicznej. Przyjęcie przez RM polityki publicznej będzie możliwe po jej zaopiniowaniu przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, który zbada zgodność tej polityki ze ZSRK	wszystkich województw zaangażowanych w realizację strategii. Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego może rekomendować przyjęcie strategii również przez RM. Inne dokumenty strategiczne (strategie, polityki) – dokumenty wynikające ze ZSRW lub też dokumenty wymagane w odpowiednich uregulowaniach prawnych, opracowywane i przyjmowane przez zarząd województwa		

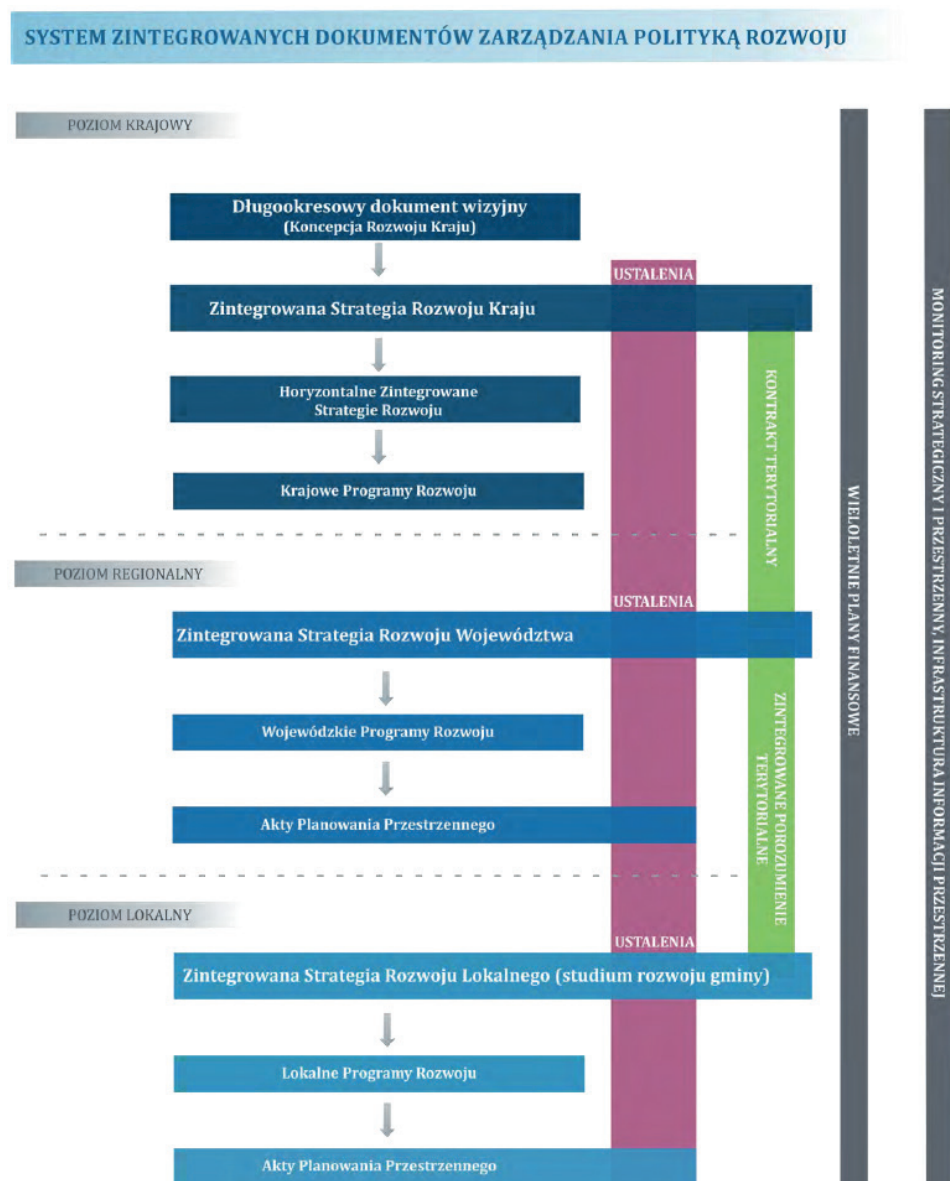
* Na podstawie uchwały nr 56 KK PR z dnia 23 maja 2017 r. w sprawie opinii dotyczącej dokumentu „Aktualizacja strategii rozwoju wynikająca z przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* – zakres oraz sposób organizacji prac” Komitet Koordynacyjny wskazał następujące horyzontalne zintegrowane strategie do opracowania (aktualizacji): Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki (Strategia Produktowności), Strategia rozwoju kapitału ludzkiego, Strategia rozwoju kapitału społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność), Strategia Sprawne Państwo, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa, Strategia rozwoju transportu, Polityka energetyczna Polski, Strategia zarządzania środowiskiem (Polityka ekologiczna państwa 2030).

Źródło: opracowanie własne na podstawie [System..., 2018, s. 15–19].



Rysunek 4. System zintegrowanych dokumentów zarządzania polityką rozwoju – poziom krajowy – ujęty w opracowaniu System zarządzania rozwojem Polski (2018)

Źródło: [System..., 2018, s. 20].



Rysunek 5. System zintegrowanych dokumentów zarządzania polityką rozwoju ujęty w opracowaniu *System zarządzania rozwojem Polski* (2018)

Źródło: [System..., 2018, s. 21].

8.7. Ustawa o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (2020 r.)

Ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. *o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*⁴¹ ustawodawca wprowadził znaczące zmiany w systemie prowadzenia polityki rozwoju (zarządzania rozwojem). Nowe regulacje prawne były efektem wdrożenia do praktyki rozwiązań przygotowanych w ramach prac koncektualnych administracji rządowej nad modelem systemu zarządzania rozwojem w Polsce, które omówiono w podrozdziale 8.3 i 8.6 [zob. *Założenia...*, 2009; *System...*, 2018]⁴².

Po wprowadzeniu wspomnianej nowelizacji ustawy w 2020 r. **system planowania rozwoju**, regulowany ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, uległ daleko idącym zmianom. Między innymi **zniesiono dwa odrębne dokumenty strategicznego planowania rozwoju kraju**, jakimi były ówczesnie **koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju** (tj. dokument będący aktem polityki przestrzennej państwa), a także **długookresowa strategia rozwoju kraju** (czyli strategia rozwoju społeczno-gospodarczego kraju), a w ich miejsce wprowadzono nowy rodzaj dokumentu strategicznego, tj. **koncepcję rozwoju kraju** – „dokument określający wyzwania rozwojowe kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym na okres do 30 lat” [art. 5 pkt 4ba u.z.p.p.r.].

Zgodnie z ustawą *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* [art. 8a pkt 1–3 u.z.p.p.r.] koncepcja rozwoju kraju ma zawierać w szczególności:

- 1) wnioski z analizy trendów rozwojowych zachodzących w kraju;
- 2) wnioski z analizy trendów rozwojowych zachodzących na świecie i ich potencjalny wpływ na trendy rozwojowe w kraju;

41 Poza zmianami w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* nowelizacje przepisów wprowadzono m.in. w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* oraz ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*, a także w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

42 Zgodnie ze znowelizowaną ustawą *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* przez **politykę rozwoju** rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej [art. 2 u.z.p.p.r.]. Politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych oraz polityk publicznych; może być ona prowadzona również na podstawie instrumentów prawnych i finansowych określonych w odrębnych przepisach [art. 4 ust. 1 i 3 u.z.p.p.r.].

3) scenariusze rozwoju i wyzwania rozwojowe kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym.

Tryb opracowania KRK [art. 8b ust. 1–2 u.z.p.p.r.] przewiduje, że przygotowanie i uzgadnianie projektu koncepcji rozwoju kraju koordynuje Prezes Rady Ministrów lub wyznaczony przez niego właściwy minister, a KRK jest przyjmowana przez Radę Ministrów w drodze uchwały. W ustawie założono, że koncepcja rozwoju kraju będzie aktualizowana, jeżeli taka konieczność wyniknie z analizy zmiany trendów rozwojowych zachodzących w kraju lub na świecie, przynajmniej raz w okresie swojego obowiązywania [art. 8c ust. 1 u.z.p.p.r.].

Analiza przytoczonych przepisów ustawy o *zasadach prowadzenia polityki rozwoju* wskazuje niestety, że w tych regulacjach **zagadnienia wizji rozwoju przestrzennego kraju są całkowicie niedocenione** i – jako takie – **niezgodne z istotą długookresowego zintegrowanego planowania rozwoju, w którym sfera gospodarowania przestrzenią staje się głównym przedmiotem ogólnej polityki rozwoju państwa**.

Nieco lepiej – z punktu widzenia ujęcia wymiaru przestrzennego procesów rozwoju – zostały sformułowane zapisy odnoszące się do średniookresowej strategii rozwoju kraju i strategii wojewódzkich, a także strategii lokalnych (tj. gminnych/miejskich), które utrzymano w systemie planowania rozwoju, po zmianach wprowadzonych wspomnianą wyżej ustawą z 2020 r.

Średniookresowa strategia rozwoju kraju jest to, zgodnie z ustawą o *zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i **przestrzennym** na okres 10–15 lat oraz szczegółowe działania na okres 4 lat, realizowany przez inne strategie rozwoju⁴³ oraz za pomocą programów, z uwzględnieniem okresu programowania Unii Europejskiej [art. 9 pkt 2 u.z.p.p.r.]. Zgodnie z art. 12a ust. 1 u.z.p.p.r. ŚSRK określa w szczególności:

- 1) wnioski z diagnozy przygotowanej na potrzeby tej strategii;
- 2) zidentyfikowane potencjały i problemy rozwoju, z uwzględnieniem zróżnicowań przestrzennych;
- 3) strategiczne wyzwania rozwojowe;
- 4) cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i **przestrzennym**;
- 5) **obszary strategicznej interwencji**⁴⁴;

43 Do strategii realizujących ŚSRK zalicza się [art. 9 pkt 3–4 u.z.p.p.r.):

- inne strategie rozwoju – dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju, odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego;
- strategię rozwoju województwa – dokumenty, o których mowa w art. 11 ust. 1 u.s.w.

44 Ustawodawca w art. 5 pkt 6b u.z.p.p.r. zdefiniował obszar strategicznej interwencji jako określony w strategii rozwoju obszar o zidentyfikowanych lub potencjalnych powiązaniach funkcjonalnych lub o szczególnych warunkach społecznych,

- 6) kierunki interwencji, w tym interwencji podmiotów prowadzących politykę rozwoju⁴⁵ oraz działania służące osiągnięciu celów strategicznych rozwoju;
- 7) oczekiwane **rezultaty planowanych interwencji**, w tym **w wymiarze przestrzennym**, oraz wskaźniki ich osiągnięcia;
- 8) system realizacji strategii;
- 9) założenia ram finansowych i potencjalne źródła finansowania.

W art. 12a ust. 2–3 u.z.p.p.r. wskazano, że projekt ŚSRK opracowuje minister właściwy ds. rozwoju regionalnego we współpracy z członkami Rady Ministrów i przedkłada go RM; następnie ŚSRK jest przyjmowana przez RM w drodze uchwały. Wymiar przestrzenny ŚSRK nie został zatem szczególnie znacząco ujęty w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Zagadnienia dotyczące zagospodarowania przestrzennego i jego ujęcia w strategiach rozwoju zostały w szerszym zakresie uwzględnione na **poziomie regionalnym**. Są one uregulowane w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, znowelizowanej wspomnianą ustawą z 2020 r. Wprowadzone w 2020 r. zmiany legislacyjne doprowadziły do tego, że strategia na poziomie wojewódzkim nabrała bardziej zintegrowanego charakteru – w szczególności nadano jej wymiar przestrzenny. Jest to podkreślone już w art. 11 ust. 1 pkt 5 u.s.w., w którym jest mowa o tym, że samorząd województwa określa **strategię rozwoju województwa**, uwzględniając w szczególności cel, taki jak „**kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego**”.

Zgodnie art. 11 ust. 1c pkt 1–9 u.s.w. strategia rozwoju województwa zawiera wnioski z diagnozy przygotowanej na potrzeby tej strategii oraz określa w szczególności:

- 1) **cele strategiczne w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym**;
- 2) kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych;
- 3) oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym **w wymiarze przestrzennym**, oraz wskaźniki ich osiągnięcia;
- 4) **model struktury funkcjonalno-przestrzennej województwa**⁴⁶;
- 5) **ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie**;

gospodarczych lub przestrzennych, decydujących o występowaniu barier rozwoju lub trwałych, możliwych do aktywowania, potencjałów rozwojowych, do którego jest kierowana interwencja publiczna łącząca inwestycje, w szczególności gospodarcze, infrastrukturalne lub w zasoby ludzkie, finansowane z różnych źródeł, lub rozwiązania regulacyjne.

45 Zgodnie z art. 3 pkt 1–3 u.z.p.p.r. politykę rozwoju prowadzą: Rada Ministrów, samorządy województw, związki metropolitalne, samorządy powiatowe i gminne oraz ich związki.

46 Ponieważ strategię rozwoju województwa sporządza się w formie tekstowej oraz graficznej zawierającej zobrazowanie treści, o których mowa w szczególności w ust. 1c pkt 4, 6 i 7 [art. 11 ust. 1ca u.s.w.], w jej treści powinien się również znaleźć rysunek struktury funkcjonalno-przestrzennej regionu.

- 6) **obszary strategicznej interwencji, określone w ŚSRK**, wraz z zakresem planowanych działań;
- 7) **obszary strategicznej interwencji kluczowe dla województwa**, jeżeli takie zidentyfikowano, wraz z zakresem planowanych działań;
- 8) system realizacji strategii, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych;
- 9) ramy finansowe i źródła finansowania.

Ustawa o *samorządzie województwa* stanowi, że strategia rozwoju województwa jest spójna ze średniookresową strategią rozwoju kraju i krajową strategią rozwoju regionalnego [art. 11 ust. 1aa u.s.w.] i jest realizowana przez programy rozwoju, regionalny program operacyjny, program służący realizacji umowy partnerstwa, kontrakt terytorialny, kontrakt sektorowy i kontrakt programowy [art. 11 ust. 3 u.s.w.] – co charakterystyczne, w ustawie nie wskazano planu zagospodarowania przestrzennego województwa jako instrumentu realizacji strategii. Strategia rozwoju województwa jest przyjmowana przez sejmik województwa w drodze uchwały [art. 12a ust. 2c u.s.w].

W przypadku **poziomu lokalnego (gmina)** ustawodawca w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* wprowadził ustawą nowelizującą z 2020 r. opcjonalną do wykonania przez samorząd lokalny strategię rozwoju [art. 10e ust. 1 u.s.g.], która zawiera wnioski z diagnozy przygotowanej na potrzeby tej strategii [art. 10e ust. 3 u.s.g.]. **Strategia rozwoju gminy** w zakresie gospodarowania przestrzenią określa w szczególności [art. 10e ust. 3 pkt 1–9 u.s.g.]:

- 1) cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i **przestrzennym**;
- 2) kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych;
- 3) oczekiwane **rezultaty planowanych działań**, w tym w **wymiarze przestrzennym**, oraz wskaźniki ich osiągnięcia;
- 4) **model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy**⁴⁷;
- 5) **ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie**;
- 6) **obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa**, wraz z zakresem planowanych działań;
- 7) **obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy**, jeżeli takie zidentyfikowano, wraz z zakresem planowanych działań;
- 8) system realizacji strategii, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych;
- 9) ramy finansowe i źródła finansowania.

47 Ponieważ strategię rozwoju gminy sporządza się w formie tekstowej oraz graficznej zawierającej zobrazowanie treści, o których mowa w szczególności w ust. 3 pkt 4, 6 i 7 [art. 10e ust. 4 u.s.g.], w jej treści powinien się również znaleźć rysunek struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy.

Warto w tym miejscu zauważyć, że we wskazanym wyżej pkt 5 [art. 10e ust. 3 pkt 5 u.s.g.] w ramach poprawek wnoszonych do ustawy w procesie legislacyjnym, zniesiono istotny zapis, który przesądzał o kierunkach zmian w planowaniu miejscowym (regulowanym ustawą *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*), który brzmiał: „w tym wskazania do planu ogólnego w zakresie przeznaczenia terenów i środki finansowe na realizację celów interesu publicznego polityki przestrzennej”⁴⁸.

Zgodnie z art. 10e ust. 2 u.s.g strategia rozwoju gminy musi być spójna ze strategią rozwoju województwa oraz strategią rozwoju ponadlokalnego obejmującą tę gminę. Co istotne, projekt strategii rozwoju gminy opracowuje wójt oraz przedkłada go zarządowi województwa w celu wydania opinii dotyczącej **sposobu uwzględnienia ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie**, określonych w strategii rozwoju województwa [art. 10f ust. 2 u.s.g.]. Strategia rozwoju gminy jest przyjmowana przez radę gminy w drodze uchwały [art. 10f ust. 4 u.s.g.].

Znowelizowaną ustawą *o samorządzie gminnym* wprowadzono również możliwość opracowywania **strategii rozwoju ponadlokalnego** przez gminy sąsiadujące, powiązane ze sobą funkcjonalnie, będącej wspólną strategią rozwoju tych gmin w zakresie ich terytorium [art. 10g ust. 1 u.s.g.]⁴⁹. Strategia rozwoju ponadlokalnego [art. 10g ust. 2 u.s.g.]:

- 1) jest opracowywana z udziałem powiatu, jeżeli w jej opracowywaniu uczestniczą wszystkie gminy z terytorium tego powiatu;
- 2) może być opracowywana z udziałem powiatu, jeżeli przynajmniej jedna gmina znajduje się na jego terytorium.

Przy opracowywaniu strategii rozwoju ponadlokalnego stosuje się te same reguły i zakres treści, który omówiono wyżej, co w odniesieniu do strategii gminnej [art. 10g ust. 3 u.s.g.]. W celu przygotowania i realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego JST muszą zorganizować się w odpowiedniej formie; w tym celu mogą utworzyć związek międzygminny lub związek powiatowo-gminny bądź też zawiązać stowarzyszenie, względnie zawrzeć porozumienie międzygminne [art. 10g ust. 4 u.s.g.].

Po dokonaniu przeglądu i omówieniu różnych rodzajów strategii rozwoju funkcjonujących w Polsce można stwierdzić, że zgodnie z ustawą *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* na aktualnie obowiązujący (2023 r.) system aktów strategicznego planowania rozwoju składają się:

- koncepcja rozwoju kraju,
- średniookresowa strategia rozwoju kraju,
- tzw. inne strategie rozwoju,

48 Zagadnienia reformy systemu planowania przestrzennego, w szczególności na poziomie lokalnym, omówiono w podrozdziale 8.8 niniejszej monografii.

49 Rodzajem strategii rozwoju ponadlokalnego jest także strategia rozwoju związku metropolitalnego. Opracowuje ją związek metropolitalny, o którym mowa w art. 12a ust. 1 u.z.m.w.ś. (polskie ustawodawstwo określiło możliwość powstawania związku metropolitalnego tylko w województwie śląskim – stan na 25 czerwca 2023 r.).

- strategia rozwoju województwa,
- strategia rozwoju gminy,
- strategia rozwoju ponadlokalnego.

Jeżeli chodzi o tzw. „inne strategie rozwoju” – to zgodnie z ustawą *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* – są nimi dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju, odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub **rozwoju przestrzennego** [art. 9 pkt 3 u.z.p.p.r.]. Strategiami tymi, odnoszącymi się do regionów, są w szczególności krajowa strategia rozwoju regionalnego, a także strategie ponadregionalne⁵⁰ [art. 14a ust. 1 u.z.p.p.r.]. Strategie te (sektorowe, dziedzinowe, KSRR, ponadregionalne) muszą być spójne ze średniookresową strategią rozwoju kraju [art. 13 ust. 1 u.z.p.p.r.] i określać w szczególności:

- 1) wnioski z diagnozy przygotowanej na potrzeby danej strategii;
- 2) zidentyfikowane **potencjały i problemy** rozwoju, z uwzględnieniem **zróżnicowań przestrzennych**;
- 3) strategiczne wyzwania rozwojowe;
- 4) **cele strategiczne** rozwoju w zakresie objętym strategią, z uwzględnieniem **zróżnicowań przestrzennych**;
- 5) kierunki interwencji, w tym interwencji podmiotów prowadzących politykę rozwoju oraz działania służące osiągnięciu celów strategicznych rozwoju;
- 6) zakres interwencji na wybranych **obszarach strategicznej interwencji**;
- 7) oczekiwane **rezultaty planowanych interwencji**, w tym w **wymiarze przestrzennym**, oraz wskaźniki ich osiągnięcia;
- 8) systemy realizacji strategii;
- 9) założenia ram finansowych i potencjalne źródła finansowania.

Do wszystkich omówionych strategii rozwoju stosuje się zasadę, że

[...] podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju, projekt polityki publicznej, projekt programu rozwoju lub projekt programu służącego realizacji umowy partnerstwa przygotowuje diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, z uwzględnieniem **obszarów funkcjonalnych**, w tym **miejskich obszarów funkcjonalnych**⁵¹ [art. 10a ust. 1 u.z.p.p.r.].

50 Projekt strategii ponadregionalnej mogą opracować wspólnie samorządy województw dla terytorium tych województw. Strategia taka jest przyjmowana przez sejmiki właściwych województw w drodze uchwały. Na wspólny wniosek samorządów województw, opracowany i zaakceptowany przez sejmiki tych województw, projekt strategii ponadregionalnej może zostać przekazany ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego w celu jego zaopiniowania i przekazania Radzie Ministrów, która przyjmuje strategię ponadregionalną w drodze uchwały [art. 14 ust. 4–8 u.z.p.p.r.].

51 Ustawodawca w art. 5 pkt 6a u.z.p.p.r. zdefiniował obszar funkcjonalny jako obszar, na którym występuje względnie wyodrębniający się, intensywny i otwarty system powiązań społecznych, gospodarczych lub przyrodniczych, uwarunkowanych cechami

Zapis ten podnosi rangę problematyki zagospodarowania przestrzennego w procesie opracowywania strategii rozwoju różnych typów.

Podsumowując, można stwierdzić, że wprowadzone w 2020 r. w ustawie o *zasadach prowadzenia polityki rozwoju* i innych ustawach zmiany legislacyjne nie doprowadziły do oczekiwanej od wielu lat głębszej integracji systemu prowadzenia polityki rozwoju (i związanego z tym strategicznego planowania społeczno-gospodarczego) z systemem planowania przestrzennego.

W szczególności ustawa z 2020 r. o *zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*, mimo nadania strategiom (w tym także lokalnym) wymiaru przestrzennego (model SFP⁵²), nie przesądziła o wprowadzeniu w gminach planów ogólnych zagospodarowania przestrzennego o charakterze strukturalnym, ale i regulacyjnym – normatywnym (tj. w miejsce dotychczasowych SUIKZP), a tym samym pozostawiła system planowania przestrzennego na poziomie lokalnym w stanie niezmienionym (utrzymując studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jako akt polityki przestrzennej).

Oznacza to, że obecnie mamy do czynienia z sytuacją, w której podstawowym aktem polityki przestrzennej na poziomie lokalnym pozostaje nadal „studium” określające strukturę zagospodarowania przestrzennego gminy, ale struktura ta musi być również ujęta w strategii rozwoju gminy w formie modelu SFP, z którego powinny wynikać ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie (czyli – logicznie rzecz biorąc – adresowane właśnie do „studium”). Przyjmując, że logika procesu opracowywania dokumentów nakazuje (co do zasady) najpierw opracowywać strategię rozwoju gminy, a następnie na jej podstawie SUIKZP, nie powinno być między treściami tych aktów sprzeczności; należy jednak zauważyć, że prowadzi to do sytuacji, w której to samo zagadnienie (struktura funkcjonalno-przestrzenna danego terytorium) jest ujmowane w dwóch odrębnych dokumentach, przy czym oba – co ważne – mają charakter indykatorywny (a więc żaden nie stanowi wiążących prawnie regulacji – te powstają dopiero po opracowaniu MPZP). Można więc domniemywać, że wymiar przestrzenny procesów rozwoju powinien być ujmowany w strategii – w sposób bardziej ogólny, natomiast w „studium” – w sposób bardziej szczegółowy (na dylematy z tym związane zwraca uwagę w swoich pracach A. Sztando, wskazując również na pewne propozycje rozwiązań legislacyjnych dotyczących sposobu formułowania ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w JST [Sztando, 2021, s. 19–33; 2022, s. 7–23]).

Należy zaznaczyć, że analogiczna sytuacja ma miejsce na poziomie regionalnym – w strategii rozwoju województwa ujmuje się (jak to już wskazano) model

środowiska geograficznego (przyrodniczego i antropogenicznego); szczególnym typem obszaru funkcjonalnego jest miejski obszar funkcjonalny.

52 Szersze omówienie sposobów opracowania modelu SFP w strategii rozwoju JST można odnaleźć w pracach: Markowski [2019], *Modele...* [2020], *Strategia...* [2021, s. 61–96], Roman [2022], Drzazga [2023].

SFP wraz z ustaleniami i rekomendacjami w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie, a zasadniczym aktem polityki przestrzennej samorządu regionalnego jest odrębny formalnie plan zagospodarowania przestrzennego województwa, przy czym oba te dokumenty mają charakter indykatorywny, przy jednoczesnym braku na poziomie regionalnym jakichkolwiek instrumentów regulacyjnych kształtujących sferę zagospodarowania przestrzennego.

Mając na względzie powyższe spostrzeżenia, można stwierdzić, że zarówno na poziomie lokalnym (gmina), jak i na poziomie regionalnym (województwo samorządowe) nastąpiło co prawda (po zmianach legislacyjnych wprowadzonych w 2020 r.) zintegrowanie planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego, jednak doprowadziło to do swoistego „zduplikowania” wymiaru przestrzennego w dwóch formalnie nadal odrębnych typach dokumentów (strategie rozwoju i właściwe plany przestrzenne o charakterze ogólnym), a nie do postulowanego od kilku lat zastąpienia tych dokumentów zintegrowaną strategią rozwoju, oprządaną następnie odpowiednimi instrumentami normatywnymi (np. planami, standardami czy negocjowanymi projektami) pozwalającymi na skuteczną regulację procesów zagospodarowania przestrzennego i ochronę interesów publicznych w tej sferze.

Ustawodawca wprowadził przy okazji zmian do ustawy o *zasadach prowadzenia polityki rozwoju* formalne pojęcie **polityki publicznej**⁵³ [art. 21d–21f u.z.p.p.r.] jako sektorowego zespołu działań służących realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju [sic!] – przy czym nie wiadomo, czym się różnią te polityki od dotychczasowych sektorowych strategii rozwoju. Niestety są to przepisy, które z pragmatycznego punktu widzenia niewiele wnoszą do usprawnienia systemu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem. W świetle przyjętych rozwiązań rodzą się następujące dylematy: czy każdy minister będzie miał prawo do definiowania własnej polityki publicznej?; czy każda zmiana struktury i kompetencji w rządzie oznacza także zmiany w zakresie rodzajowej polityki publicznej? Z punktu widzenia pragmatyki zintegrowanego planowania rozwoju należy natomiast przede wszystkim zadać pytanie o miejsce i rolę szczególnej (horyzontalnej) polityki publicznej, jaką jest **polityka przestrzenna i urbanistyczna, a która *de facto* została formalnie zlikwidowana** (na poziomie krajowym). Naszym zdaniem wymaga ona szczególnej uwagi ze względu na potrzebę tworzenia właściwego systemu regulacyjnego dla ochrony interesów/dóbr publicznych (dobra wspólnego – *commons*), występujących w czasoprzestrzeni narodowej, oraz formalnej wagi przypisanej do wymiaru przestrzennego w strategiach rozwoju na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji państwa.

53 Ustawodawca w art. 5 pkt 7b u.z.p.p.r. zdefiniował politykę publiczną jako dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym w danej dziedzinie lub na danym obszarze, które wynikają bezpośrednio ze ŚSRK oraz innych strategii rozwoju (np. sektorowych, dziedzinowych, KSRR).

Co szczególnie istotne, zmiany wprowadzone w 2020 r. do ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* nie odniosły się do takich kluczowych kwestii, jak funkcje regulacyjne w sferze gospodarowania przestrzenią na poziomie kraju i województwa. Pod tym względem od strony formalnej można wyrazić poważne obawy, że polityka przestrzenna na poziomie krajowym i wojewódzkim w obowiązującym porządku prawnym zostanie wbrew intencjom ustawodawcy całkowicie zmarginalizowana.

Oceniając wprowadzone rozwiązania pod względem praktycznym – mimo ich dobrych kierunkowych intencji – naszym zdaniem będą one nadal sprzyjać dychotomii planowania społeczno-gospodarczego oraz przestrzennego na poziomie zarówno lokalnym, jak i wojewódzkim. Warto zatem jak najszybciej przystąpić do opracowania, z pomocą rządu, pilotażowych projektów zintegrowanych strategii lokalnych, które mogą wskazać kierunki dla dalszego doskonalenia metodologii procesu planistycznego, a także doskonalenia systemu prawnego niezbędnego dla prowadzenia efektywnych samorządowych polityk publicznych.

Należy podkreślić, że nowy model planowania rozwoju wymaga w szczególności wprowadzenia **silnych (w sensie decyzyjnym niezależnych politycznie) instytucji „stabilizujących” system planowania zintegrowanego oraz szybkiego przygotowania profesjonalnych kadr. Bez tego trudno będzie liczyć na realny postęp w dziedzinie budowania sprawnego systemu zarządzania rozwojem kraju**. Oznacza to, że na każdym szczeblu należy dokonać istotnych wzmocnień instytucjonalnych, i tak:

- na poziomie rządowym należy np. utworzyć rządowe centrum planowania zintegrowanego przy RM; powinno ono być organem, który w sferze zagospodarowania przestrzennego jest zdolny do przygotowywania projektów regulacji dla długookresowej perspektywy rozwoju kraju;
- na poziomie regionalnym i lokalnym trzeba doprowadzić do odtworzenia i/lub wzmocnienia silnych służb publicznych planowania zintegrowanego.

Szczegółowe propozycje w odniesieniu do tej kwestii omówiono szerzej w podrozdziale 12.6.

8.8. Prace nad zmianami w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (2022–2023)

We wczesnych (2020 r.) deklaracjach Rządu RP składanych w odniesieniu do kierunków zmian w systemie planowania przestrzennego⁵⁴, koncentrujących się w szczególności na poziomie lokalnym, zakładano, że gminnymi aktami prawa miejscowego w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego będą:

1. Plan ogólny zagospodarowania terenu – akt planistyczny przewidywany do uchwalania obowiązkowo dla obszaru w granicach administracyjnych gminy. W dokumencie tym zostałyby wyznaczone strefy funkcjonalne oraz ustalano by przeznaczenie terenu. Gmina mogłaby w nim określić również tereny przeznaczone do rozwoju zabudowy oraz jej uzupełnienia.
2. Plan zabudowy – akt planistyczny, ale o charakterze fakultatywnym; miałby on na celu uszczegółowienie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania. Jego zapisy musiałyby ściśle korespondować z planem ogólnym.
3. Gminne standardy urbanistyczne – miejscowe przepisy powszechnie obowiązujące, które mogłyby zostać uchwalone i stosowane przez gminę w przypadku terenów nieobjętych planami zabudowy. Miały być w nich ustalane zasady zagospodarowania terenów przeznaczonych do uzupełnienia zabudowy.
4. Krajowe standardy urbanistyczne – przepisy powszechnie obowiązujące, ale na terytorium całego państwa. Standardy te miały być stosowane w przypadku terenów, dla których nie będzie ustalonych planów zabudowy czy też gminnych standardów urbanistycznych.

Projekt znowelizowanej ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* przedstawiony w 2022 r. do prekonsultacji społecznych, a następnie także

54 Wśród przesłanek formalnych stojących za reformą systemu planowania przestrzennego w Polsce wskazuje się na zapisy *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, w której jako jeden z projektów strategicznych w obszarze „Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem” jest wymieniona „Reforma procesu inwestycyjno-budowlanego” (projekt). Reforma procesu inwestycyjno-budowlanego, w zakresie procesu budowlanego, została zrealizowana poprzez ustawę z dnia 13 lutego 2020 r. o *zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw*. Projekt zmiany ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oraz innych ustaw jest kontynuacją reformy procesu inwestycyjno-budowlanego w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Ponadto reforma systemu planowania przestrzennego jest jednym z tzw. „kamieni milowych” przewidzianych do realizacji w ramach KPO, wymienionym w części grantowej, w komponencie A – „Odporność i konkurencyjność gospodarki” jako „A.1.3. Reforma planowania i zagospodarowania przestrzennego”. Umożliwi to pozyskanie środków dla podmiotów zaangażowanych we wdrożenie reformy [Projekt..., 2023a; Projekt..., 2023b].

do uzgodnień międzyresortowych zawierał jednak nieco inne niż wstępnie zakładano nowe rozwiązania w zakresie planowania przestrzennego na poziomie lokalnym (gmina), zmieniające aktualnie obowiązujący system (opisany w podrozdziale 8.1.3). Do najważniejszych zmian, jakie są przewidywane do wprowadzenia w systemie planowania przestrzennego za pośrednictwem ówczesnie procedowanego⁵⁵ projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z 2023 r., należy zaliczyć [Projekt..., 2023a; Projekt..., 2023b]:

1. Wprowadzenie nowego narzędzia planistycznego, uchwalanego **obligatoryjnie dla całej gminy**, w randze aktu **prawa miejscowego** – tzw. **planu ogólnego**, który będzie zwięzłym dokumentem, zawierającym krótką listę ustaleń, co pozwoli na jego sprawne przyjmowanie i aktualizowanie. Plan ogólny pozwoli określić:
 - zgeneralizowaną strukturę funkcjonalno-przestrzenną gminy przez wydzielenie stref planistycznych, w których będą mogły być realizowane zdefiniowane wcześniej funkcje terenów. Dla stref zostaną także określone podstawowe parametry zabudowy i zagospodarowania terenu. Zasięg stref umożliwiających rozwój zabudowy mieszkaniowej będzie zdeterminowany wynikiem doprecyzowanego metodologicznie zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową;
 - granice obszaru, na którym możliwe będzie uzupełnianie zabudowy na podstawie decyzji o warunkach zabudowy;
 - granice obszarów zabudowy śródmiejskiej, dla których możliwe będzie zmodyfikowanie określonych warunków inwestowania;
 - standardy dostępności infrastruktury społecznej, czyli zasady lokalizacji nowej zabudowy mieszkaniowej w relacji do obsługujących je obiektów realizujących usługi publiczne.

Przesądzenia zawarte w planie ogólnym będą wiążące zarówno dla planów miejscowych, w tym ZPI, jak i decyzji o warunkach zabudowy.

2. **Uchylenie przepisów upoważniających do opracowywania i uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.** W zakresie określenia kierunków polityki przestrzennej rolę studium będzie odgrywać strategia rozwoju gminy, w ramach której sporządza się model struktury

55 Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw został uchwalony (przyjęty) przez Sejm RP 26 maja 2023 r. Ustawę przekazano Prezydentowi RP i Marszałkowi Senatu RP 1 czerwca 2023 r. Stanowisko Senatu RP zostało uchwalone 22 czerwca 2023 r, który wniośł poprawki i 23 czerwca 2023 r. skierował ustawę do Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Ostatecznie 7 lipca 2023 r. Sejm RP uchwalił ustawę o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, która 24 lipca 2023 r. została podpisana przez Prezydenta RP. Ustawę ogłoszono w Dzienniku Urzędowym 24 sierpnia 2023 r. Ustawa weszła w życie 24 września 2023 r.

funkcjonalno-przestrzennej oraz formułuje ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Ustalenia zarówno strategii, jak i planu ogólnego będą tworzone z uwzględnieniem uwarunkowań identyfikowanych m.in. w diagnozie sytuacji społecznej, gospodarczej, przestrzennej oraz środowiskowej. W planie ogólnym zostanie osadzony zakres przedmiotowy SUiKZP związany z przełożeniem ram rozwoju przestrzennego na konkretne rozwiązania planistyczne, w tym delimitacja stref planistycznych oraz określanie wytycznych dotyczących kształtowania zabudowy. W odróżnieniu od obecnego SUiKZP ustalenia te będą miały charakter powszechnie obowiązujących norm.

3. Zmiany w przepisach dotyczących procedury planistycznej, tzn.:
 - zmianę przepisów dotyczących **udziału społeczeństwa w procedurze planistycznej** – ujednolicenie przepisów dla różnych aktów planistycznych, wprowadzenie różnorodnych form przeprowadzania konsultacji społecznych z możliwością stosowania narzędzi do komunikacji zdalnej;
 - skrócenie procedur, w tym wprowadzenie trybu uproszczonej procedury planistycznej w konkretnych przypadkach, umożliwienie równoczesnego prowadzenia procedur dla różnych aktów oraz ograniczenie konieczności powtarzania konsultacji społecznych.
4. Zmiany w przepisach dotyczących **decyzji o warunkach zabudowy**:
 - wprowadzenie ograniczenia obszaru analizowanego do decyzji WZ – w ustawie zostanie określony maksymalny dopuszczalny zasięg analizowanego obszaru (wymagania dla nowej zabudowy będą ustalane na podstawie zagospodarowania najbliższego sąsiedztwa);
 - **związanie decyzji WZ ustaleniami planu ogólnego** – uzależnienie jej wydania od położenia inwestycji na obszarze uzupełniania zabudowy oraz określenie ram dla samych przesądzeń podejmowanych w decyzji, takich jak wysokość i intensywność zabudowy, wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej.
5. Wprowadzenie **Rejestru Urbanistycznego** prowadzonego w systemie teleinformatycznym, będącego **źródłem danych i informacji przestrzennych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego**. W rejestrze znajdują się m.in. dokumenty powstające w trakcie sporządzania aktów planistycznych, raporty z konsultacji społecznych, decyzje administracyjne związane z planowaniem przestrzennym i rozstrzygnięcia organów nadzoru. Będzie to nieodpłatny, dostępny dla wszystkich zainteresowanych zintegrowany system informacji.
6. Wprowadzenie **nowego aktu planowania przestrzennego – zintegrowanego planu inwestycyjnego (ZPI)**, będącego formą planu miejscowego, rozwijającego postanowienia ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. *o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących*. W ramach wskazanego projektu ustawy z 2023 r. jest przewidywana zmiana przepisów tej ustawy. Procedura uchwalenia ZPI będzie przewidywać dużą rolę inwestora i będzie poprzedzona negocjacjami z władzami gminy. Wzajemne zobowiązania

gminy i inwestora zostaną zagwarantowane w formie umowy. Rozwiązanie to będzie dotyczyć również innych inwestycji, nie tylko mieszkaniowych. Zintegrowany plan inwestycyjny stanie się narzędziem dającym gminom dużą swobodę w lokalizowaniu i realizacji inwestycji, z uwzględnieniem partycypacji społecznej i zasad ładu przestrzennego oraz umożliwi realizowanie inwestycji w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Przyjmując, że opisane w pkt 1–6 projekty zmian legislacyjnych w sferze lokalnego planowania przestrzennego weszłyby w życie, w **pierwszej kolejności** nasuwają się **wątpliwości odnośnie do kwestii formułowania polityki przestrzennej przez gminę**. Mając na uwadze to, że (jak wspomniano w podrozdziale 8.7) opracowanie strategii rozwoju gminy (określającej model SFP gminy oraz formułującej ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie) jest fakultatywne, należy zauważyć, że kwestia relacji między lokalną polityką przestrzenną a planami ogólnymi nie jest jasna, szczególnie w przypadku, gdy gmina nie będzie opracowywała strategii rozwoju. Gmina, która nie ma strategii, powinna być zobligowana do sformułowania i uchwalenia lokalnej polityki przestrzennej jako wiążących ustaleń do planu ogólnego albo jako jego integralnej części. Lokalna polityka przestrzenna musi być również spójna z polityką przestrzenną województwa zawartą w wojewódzkiej strategii rozwoju. Ustawodawca, chcąc zachować spójność systemów planowania rozwoju i ich holistyczny charakter – w przypadku gmin rezygnujących z opracowania zintegrowanych, lokalnych strategii rozwoju – musi docelowo określić, jaki powinien być minimalny zakres analiz i zakres przedmiotowy prac niezbędnych dla opracowania planów ogólnych. Alternatywnym rozwiązaniem tego problemu może być wprowadzenie w ustawie *o samorządzie gminnym* zmiany polegającej na obowiązku opracowania strategii rozwoju przez gminy⁵⁶. Są to ważne wyzwania, przed którymi staną autorzy projektów aktów prawnych modyfikujących system planowania przestrzennego.

W **drugiej kolejności** należy zauważyć, że przygotowywana przez Rząd RP reforma systemu planowania przestrzennego **dotyczy w zasadzie wyłącznie szczebla**

56 Przegłosowaną 26 maja 2023 r. przez Sejm RP ustawą o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw wprowadzono sugerowaną wyżej zmianę w ustawie o samorządzie gminnym, polegającą na zobligowaniu samorządów gminnych do opracowania strategii rozwoju. Jeśli więc przedmiotowa zmiana przepisów ostatecznie wejdzie w życie, decyzja o opracowaniu strategii gminy przestanie mieć charakter fakultatywny, a stanie się obowiązkiem samorządu (od 1 stycznia 2026 r.). Oznacza to, że gminy, które do tej pory nie miały strategii, będą zmuszone ją opracować (będzie to zatem dodatkowy obowiązek poza koniecznością uchwalenia planu ogólnego). Otwartą kwestią pozostaje pytanie, czy gminy, które już mają strategię, pomimo że nie będą mieć obowiązku ich dostosowania do nowych wymogów prawnych, w istocie rzeczy nie zostaną do tego zmuszone, skoro, by uchwalić plan ogólny, będą potrzebne wytyczne kierunkowe, które powinny, w zamyśle ustawodawcy, znaleźć się właśnie w strategii rozwoju [por. Wielañczyk-Grzelak, Fręś, 2022].

lokalnego (gminnego) – co należy uznać za zdecydowanie niewystarczający zakres usprawnień (zob. wyliczenie zmian w systemie planowania – pkt 1–6).

W nowelizacji ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* pominięto **od wielu lat postulowane zmiany i usprawnienia, jakie powinny być wprowadzone na poziomie planowania regionalnego, a także krajowego**. W tym kontekście krytycznie należy ocenić w szczególności następujące kwestie:

1. Pozostawienie planu zagospodarowania przestrzennego województwa w formie indykatywnego dokumentu o charakterze informacyjno-konceptualnym, którego ustalenia mają w praktyce marginalne znaczenie dla porządkowania zagospodarowania przestrzennego na poziomie regionalnym, w szczególności w kontekście ochrony dóbr publicznych / dóbr wspólnych. W związku z tym należy postulować konieczność wprowadzenia warstwy wiążących ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa względem planów wykonywanych na poziomie lokalnym w odniesieniu do ochrony interesów wspólnotowych związanych bądź to z ustalaniem lokalizacji strategicznie ważnych inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, bądź też z wprowadzaniem ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, wynikających z potrzeby ochrony walorów przyrodniczych, krajobrazowych czy kulturowych na określonych obszarach. Wskazania w tej materii powinny wynikać np. z audytu krajobrazowego lub innych przesłanek rozpoznanych podczas prac studialno-analitycznych prowadzonych przez służby planistyczne województwa.
2. Brak w systemie planowania wojewódzkiego możliwości uchwalania regionalnych standardów zagospodarowania przestrzennego (standardów urbanistycznych i ruralistycznych), przy pomocy których samorządy regionalne mogłyby określać obowiązujące na terenie województwa wskaźniki/parametry kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów dla obszarów określonego rodzaju, np. cennych przyrodniczo, krajobrazowo, kulturowo stref podmiejskich, terenów zalewowych, górskich, dolin rzecznych itp. Standardy te funkcjonowałyby jako powszechnie obowiązujące przepisy wojewódzkie i/lub byłyby wiążące przy opracowywaniu planów lokalnych (planów ogólnych, planów miejscowych), wpływając na kształtowanie zagospodarowania przestrzennego na poziomie gminy.
3. Brak w systemie planowania krajowego analogicznej do powyższej możliwości uchwalania ogólnokrajowych standardów zagospodarowania przestrzennego (standardów urbanistycznych i ruralistycznych), przy pomocy których rząd mógłby określać obowiązujące na terenie kraju wskaźniki kształtowania zabudowy dla terenów określonego typu, np. cennych przyrodniczo, krajobrazowo, kulturowo stref podmiejskich, terenów zalewowych, górskich, dolin rzecznych itp. Standardy te obowiązywałyby jako przepisy powszechne – ogólnokrajowe i/lub byłyby wiążące przy opracowywaniu planów zagospodarowania przestrzennego województw.
4. Na poziomie planowania krajowego brakuje również narzędzi wspierających prowadzenie polityki przestrzennej, urbanistycznej i osadniczej, związanych z moż-

liwością reglamentacji praw do zabudowy między różnymi regionami oraz największymi ośrodkami miejskimi i ich obszarami funkcjonalnymi, z czym wiązałaby się możliwość bilansowania popytu i podaży na tereny budowlane na poziomie kraju, a następnie alokacja (transferu) praw do urbanizacji dla poszczególnych regionów i/lub ośrodków osadniczych bądź miejskich obszarów funkcjonalnych.

5. Brak jednoznacznych, formalnych podstaw do prowadzenia polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, rozumianej nie jako sektorowa polityka publiczna, lecz jako polityka horyzontalna stanowiąca integralną składową ogólnej polityki rozwoju państwa, a tym samym determinująca długo- oraz średniookresową wizję i strategię rozwoju kraju (brak w systemie planowania przestrzennego i planowania rozwoju dokumentu będącego wyrazem/zapisem takiej polityki).

* * *

Przytoczone i omówione fragmenty wybranych dokumentów państwowych (podrozdziały 8.3–8.6) oraz przepisów ustawowych (podrozdziały 8.1–8.2, 8.7–8.8) ilustrują inicjatywy rządowe ukierunkowane na reformę polityki rozwoju i systemu zarządzania krajem; wskazują one jednoznacznie, że jakość zagospodarowania przestrzennego oraz niska sprawność instytucji zarządzających tą sferą stanowią obecnie istotną barierę rozwoju. Uzasadnia to potrzebę prowadzenia prac koncepcyjnych nad systemem planowania zintegrowanego w celu zbliżenia polskich rozwiązań do kierunku, w jakim ewoluuje planowanie europejskie.

CZĘŚĆ II

Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju

Rozdział 9

Założenia ogólne zmian rekomendowanych do wprowadzenia w systemie planowania rozwoju i planowania przestrzennego

W związku z powszechnie znanymi ułomnościami obowiązującego w Polsce systemu **planowania rozwoju i planowania przestrzennego** regulowanego ustawami ustrojowymi, proceduralnymi i aktami prawa materialnego⁵⁷ postuluje się wprowadzenie nowych rozwiązań instytucjonalnych, formalnych (na drodze prawnej), nieformalnych i organizacyjnych w przedmiotowym zakresie. Rozwiązania te polegały przede wszystkim na [Markowski, Drzazga, 2015, s. 21]:

- **integracji planowania** ogólnego, społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym, a także z planowaniem specjalistycznym (np. infrastrukturalnym, komunikacyjnym, ochrony środowiska itp.) w celu stworzenia **spójnego systemu planowania rozwoju lokalnego i ponadlokalnego** (regionalnego i krajowego);

57 Do ułomności tych można zaliczyć w szczególności:

- brak ustawowej ochrony dóbr publicznych w planowaniu oraz czytelnego zdefiniowania kategorii interesów publicznych,
- brak mechanizmu harmonizowania celów rozwoju rozpatrywanych w ujęciu lokalnym – regionu – kraju,
- brak mechanizmów rozstrzygania konfliktów przestrzennych,
- brak integracji planowania społeczno-gospodarczego, przestrzennego i specjalistycznego,
- uchwalenie ustaw szczegółowych, specjalnych, regulujących kwestie przestrzenne w sposób pozasystemowy,
- ułomność decyzji WZiZT i brak powszechnego instrumentu ochrony terenów przed niekontrolowaną urbanizacją,
- brak skuteczności planowania wielkoprzestrzennego (regionalnego i krajowego),
- brak publicznych służb planowania w wielu JST i niski status kompetencji istniejących,
- brak instrumentów do przeciwdziałania spekulacji gruntami.

- wprowadzeniu **wiążących ustaleń** dla podmiotów **planowania publicznego** powstających w **subsydiarnym** procesie planistycznym na **poziomie ponad-lokalnym** (wojewódzkim i krajowym) i warunków ich egzekwowania;
- uwzględnieniu w systemie planowania zmiennych w czasie powiązań funkcjonalno-przestrzennych w prowadzonej działalności gospodarczej i społecznej przekraczającej granice administracyjnych podziałów poprzez wprowadzenie instrumentów realizujących cele wynikające z ponadgminnego **podejścia funkcjonalnego** (kwestia ta wymaga szczegółowego prze-myślenia);
- wprowadzeniu na obszarach gmin **powszechnie obowiązujących zasad urbanistycznych** – przepisów prawa miejscowego (zmienianych w trybie planowania rozwoju), a wynikających z aktualnej ewidencji sposobów zagospodarowania i użytkowania terenów oraz uchwalonych planów miejscowych regulujących sposoby zabudowy i zagospodarowania terenu.

Istotą proponowanego systemu planowania zintegrowanego jest znaczące usprawnienie skuteczności planowania wielkoprzestrzennego (wojewódzkiego i krajowego), a także wzmocnienie niezależności służb publicznych planowania w ochronie interesu ogólnospołecznego w szczególności na poziomie lokalnym (gmina).

Opracowywane dotychczas na podstawach formalnych rodzaje dokumentów z zakresu planowania przestrzennego, tj.: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego / miejscowy plan rewitalizacji, plan zagospodarowania przestrzennego województwa (oraz plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego / plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego – oba uchylone), ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego (uchylone), a także (uchylona w 2020 r.) koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, wraz z opracowanymi na podstawie innych przesłanek formalno-prawnych strategiami rozwoju (odpowiednio dla gminy, województwa, kraju), zostałyby zastąpione nowymi typami powiązanych ze sobą dokumentów strategicznych i operacyjnych. W przedstawionej propozycji szczególny nacisk położono na zagadnienia dotyczące poprawy funkcjonowania gospodarki przestrzennej w celu zapewnienia spójności rozwoju w wymiarze terytorialnym przez stanowienie przepisów prawa miejscowego jako finalnego rezultatu procesów planowania przestrzennego – będącego jednym z podstawowych sposobów interwencji w ułomne rynki nieruchomości [Markowski, Drzazga, 2015, s. 21–22].

W świetle przedłożonych i omówionych dalej rozwiązań planowanie przestrzenne staje się immanentną częścią planowania zintegrowanego. To (strategiczny) plan zintegrowany gminy będzie wskazywał potencjalne kierunki zmian w przeznaczeniu terenu, w subsydiarnym procesie współzależnego planowania krajowego i wojewódzkiego, oraz gdzie i w jakim miejscu przestrzeni będą wykonane plany miejscowe, gdzie będą obowiązywały lokalne (dla określonych obszarów) przepisy

urbanistyczne, a gdzie będą niezbędne bardziej szczegółowe projekty urbanistyczne. Niezależnie, jak je nazwiemy: czy planem miejscowym, czy lokalnymi przepisami urbanistycznymi, będą one powstawały w określonym ustawowo trybie (i prakseologicznym procesie planistycznym)⁵⁸ [Markowski, Drzazga, 2015, s. 22].

W wyniku zintegrowanego procesu planowania powinny powstawać, obok dokumentów operacyjnych dotyczących wsparcia projektów z zakresu sfery gospodarczej i społecznej oraz bezpośrednio realizowanych projektów publicznych, wskazania dla systemowych zmian w sferze regulacyjnej i parametrach ekonomicznych oddziałujących na procesy rynkowej alokacji zasobów, w tym decyzji lokalizacyjnych. Częścią tak rozumianego systemu będą dokumenty zestawiające wiążące ustalenia dla różnych poziomów samorządu terytorialnego oraz przesłanki do tworzenia lokalnych przepisów regulujących sferę lokalizacji (standaryzacji) aktywności gospodarczej i w zakresie rozmieszczenia urządzeń i obiektów służących zaspokojeniu usług bytowych i ochrony wartości wysoko cennych, w tym środowiska przyrodniczego. Trzeba wyraźnie podkreślić, że szeroko rozumiana sfera gospodarki przestrzennej jest *de facto* najlepszym pośrednim sposobem sterowania rozwojem w gospodarce o rynkowej orientacji [Markowski, Drzazga, 2015, s. 22].

W rozdziale 10 niniejszej monografii scharakteryzowano strategiczne i planistyczne dokumenty, a także inne wyspecjalizowane instrumenty gospodarki przestrzennej, które zdaniem autorów powinny składać się na zintegrowany system planowania i zarządzania rozwojem w Polsce.

58 Uchwalanie lokalnych przepisów może następować w tzw. pełnej problematyce (pełnym zakresie) lub w trybie uproszczonym. Decydują o tym ustalenia zawarte w zintegrowanej strategii (planie) rozwoju gminy.

Rozdział 10

Charakterystyka opracowań planistycznych rekomendowanych do wprowadzenia w systemie zintegrowanego zarządzania rozwojem

10.1. Poziom lokalny planowania – gmina

Na system zintegrowanego planowania rozwoju w skali lokalnej – miejscowej (w gminie) składałyby się trzy rodzaje (grupy) opracowań planistycznych scharakteryzowane poniżej (układ i wzajemne powiązania omawianych dokumentów zilustrowano na rys. 6).

I. Zintegrowana strategia rozwoju gminy – ZSRG (*integrated strategy of local community development*). Tworzony **obligatoryjnie** dokument strategiczny, określający cele i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego danej JST zgodnie z paradygmatem **sustensywnego rozwoju**. W ZSRG uwzględnia się współzależności społeczne, gospodarcze i przestrzenno-środowiskowe uwarunkowania i kierunki rozwoju, a także określa terytorialny wymiar procesów rozwoju (tj. zróżnicowanie zasięgu zjawisk problemowych i oddziaływania obszarów funkcjonalnych) oraz uwarunkowania związane z zagospodarowaniem przestrzennym i cechami środowiska przyrodniczego. Zintegrowany plan (strategia) rozwoju gminy zastępuje dotychczasową opracowywaną fakultatywnie lokalną strategię rozwoju i obligatoryjne na mocy ustawy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zintegrowana strategia rozwoju nie rodzi skutków prawnych i finansowych do czasu, kiedy nie zostaną uchwalone zmiany przeznaczenia terenu i przepisy lokalne (plany normatywne / mapy użytkowania gruntów) regulujące działalność inwestycyjną. W związku z tym dokument ten powinien określać (w sposób ogólny) pożądaną **strukturę zagospodarowania przestrzennego gminy**⁵⁹, wskazując na uwarunkowania

59 Ujęcie przestrzenne zawarte w zintegrowanej strategii rozwoju gminy oznaczałoby, że akt ten łączyłby ze sobą treści, które do tej pory były zawarte w strategii rozwoju gminy oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

i kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, w nawiązaniu do przewidywanych celów i kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zidentyfikowanych potrzeb w zakresie ochrony/zachowania określonych walorów przyrodniczych, kulturowych, krajobrazowych oraz przestrzennych znajdujących się na terenie gminy. **Kierunki rozwoju** i adekwatne **zasady zagospodarowania przestrzennego** lokalnej JST określone w zintegrowanej strategii gminy powinny wiązać ze sobą cele wynikające ze współzależnych relacji społeczno-gospodarczych i przestrzennych. Dokument ten, o charakterze **aktu wewnętrznego zobowiązania kierownictwa** (przyjmowany **uchwałą rady gminy**), zawierałby też strategię określającą sposoby realizacji celów i byłby podstawą opracowania planów (programów operacyjnych). Programy operacyjne służyłyby rozwiązywaniu określonych problemów rozwojowych lub stymulowaniu działań społeczno-gospodarczych (np. programy budowy infrastruktury technicznej, społecznej itp.), a także opracowaniu planów miejscowych, nowych przepisów urbanistycznych i szczegółowych projektów urbanistycznych zagospodarowania terenu, jeżeli dotychczasowy sposób zagospodarowania terenu nie gwarantowałby realizacji kierunków i celów rozwoju określonych w strategii [Markowski, Drzazga, 2015, s. 22–23].

Opracowanie zintegrowanej strategii rozwoju gminy, wraz z **ogólnym planem struktury zagospodarowania przestrzennego (plan kierunkowy)** stanowiącym jej integralną część, powinno uwzględniać cele i kierunki rozwoju określone w planach/strategiach rozwoju opracowanych na poziomie regionalnym i krajowym, w części, w której dokumenty te mają charakter wiążący dla planowania lokalnego (zakres wiążący opracowań strategicznych/planistycznych regionalnych i krajowych względem lokalnych wymaga odrębnego rozważenia) [Markowski, Drzazga, 2015, s. 23].

Dokument zintegrowanej strategii składałby się z trzech podstawowych części: 1) diagnostyczno-prognostycznej, 2) kierunkowej, 3) operacyjnej. W części diagnostyczno-prognostycznej znalazłaby się analiza dotychczasowych procesów i problemów rozwoju oraz istniejącej sytuacji przestrzennej, a także wskazanie obserwowanych trendów i zmian. Zasadniczą (najistotniejszą) częścią dokumentu byłaby część kierunkowa opisująca przyszły (pożądany) stan procesów rozwoju. W części operacyjnej byłyby wskazywane najważniejsze instrumenty i narzędzia wprowadzania zmian wynikających z celów i kierunków strategii. Perspektywa czasowa strategii, dla której formułowano by kierunki rozwoju, to ok. 15+ lat.

Forma techniczna opracowania zintegrowanej strategii rozwoju – dokument powinien być tworzony w formie tekstowej i graficznej (rysunek). Skala rysunku powinna być dostosowana do potrzeb. Na rysunkach powinno być pokazane (schematycznie) przestrzenne ujęcie (zróżnicowanie) wybranych kierunków rozwoju

gminy. Przed przystąpieniem do opracowania zintegrowanej strategii rozwoju gminy samorząd lokalny wykonywałby odpowiednie do potrzeb prace studialne i analityczne z zakresu problemów zagospodarowania przestrzennego danej JST.

i adekwatnych do tego ogólnych zasad (wytycznych) zagospodarowania danej jednostki terytorialnej.

Rysunki zagospodarowania przestrzennego zawarte w strategii gminy powinny mieć charakter kierunkowy, tzn., mają służyć jedynie do graficznej projekcji wizji i przedstawienia koncepcji zagospodarowania przestrzennego gminy, a nie szczegółowego określenia sposobów zagospodarowania terenów (które mogą być dopiero ustalone podczas kolejnych prac planistycznych – tj. przy formułowaniu omawianych w dalszej części monografii przepisów, projektów i planów). Rysunki w strategii powinny więc mieć charakter **schematycznego planu struktury zagospodarowania przestrzeni gminy**. Innymi słowy rysunki zawarte w strategii nie mogą być traktowane jako ustalenia wiążące (w sensie prawnym) – nie mają bowiem charakteru planów użytkowania gruntów – nie mogą być więc podstawą do ustalania zgodności dla działań inwestycyjnych prowadzonych na terenie gminy.

Zakres przestrzenny opracowania strategii – **cała gmina**

Poniżej opisano **strukturę treści i zakres merytoryczny** zintegrowanej strategii rozwoju gminy (ZSRG).

Zintegrowana strategia rozwoju gminy (ZSRG)

1. **Diagnoza** aktualnego stanu i procesów rozwoju gminy w ujęciu funkcjonalno-przestrzennym; identyfikacja istniejących zasobów i walorów, problemów i zagrożeń rozwojowych oraz dotychczasowych trendów rozwojowych; rekomendowany zakres diagnozy:
 - a) położenie geograficzne JST (korzyści, niekorzyści, możliwości wykorzystania);
 - b) zasoby naturalne oraz walory przyrodniczo-kulturowe:
 - zasoby naturalne środowiska (gleby, wody, surowce mineralne – kopaliny itp.) – ich wielkość, rozmieszczenie przestrzenne, jakość i dostępność oraz stan i sposoby dotychczasowego wykorzystywania (użytkowania);
 - system przyrodniczy gminy – przyroda ożywiona i nieożywiona (cenne obszary i obiekty, ich walory i wartość przyrodnicza); rozmieszczenie obszarów prawnie chronionych; stopień przekształcenia przyrody i zagrożenia antropogeniczne; ciągłość systemu przyrodniczego, potrzeby w zakresie ochrony i odtwarzania poszczególnych elementów systemu przyrodniczego; znaczenie systemu przyrodniczego dla jakości życia (walory bytowe), budowy tożsamości miejsca, rozwoju rekreacji i turystyki oraz nauki;
 - stan krajobrazu w gminie – typologia krajobrazów i ich zagrożenia; stan/stopień estetyki przestrzeni (nie tylko publicznej!) w gminie;
 - walory kulturowe gminy i ich rozmieszczenie w przestrzeni: zabytkowe obiekty i układy urbanistyczne oraz ruralistyczne, historyczne układy osadnicze na terenie gminy jako czynnik kształtujący tożsamość gminy oraz jako jej potencjał rozwojowy (turystyka, rekreacja, osadnictwo);

- c) sytuacja demograficzna i problemy społeczne:
- struktura demograficzna gminy i dotychczasowe trendy wynikające z przyrostu naturalnego w gminie i migracji; ewentualne problemy wynikające z migracji wewnętrznych – zależnie od skali zjawiska;
 - wielkość i jakość zasobów mieszkaniowych w gminie oraz rozkład przestrzenny zabudowy mieszkaniowej różnego typu;
 - problemy społeczne gminy i ich przestrzenne rozmieszczenie – wykluczenia i patologie społeczne, bezpieczeństwo publiczne;
 - stan infrastruktury społecznej w gminie (liczba, jakość i rozmieszczenie przestrzenne obiektów: kultury, oświaty i edukacji, szkolnictwa wyższego i nauki, opieki zdrowotnej i pomocy społecznej) – identyfikacja obszarów o różnym stopniu wyposażenia w infrastrukturę społeczną i potrzeb (deficytów/ barier rozwojowych) w tym zakresie;
- d) gospodarka gminy:
- wielkość i struktura lokalnego rynku pracy; zatrudnienie i bezrobocie; przestrzenne rozmieszczenie skupisk miejsc pracy na terenie gminy;
 - struktura działalności gospodarczej w gminie – liczba, wielkość i klasyfikacja (typologia) podmiotów prowadzących działalność gospodarczą; przestrzenne rozmieszczenie różnych funkcji gospodarczych oraz terenów zabudowy: przemysłowej, usługowej (w tym logistycznej – centra logistyczne i inne ośrodki), terenów rolniczych, a także obiektów rekreacyjno-wypoczynkowych;
- e) systemy infrastruktury technicznej i komunikacyjnej:
- stan systemów infrastruktury technicznej w gminie (elektroenergetyka, zasięg sieci ciepłej i wykorzystanie indywidualnych źródeł ciepła, sieć gazowa, wykorzystanie OZE, zaopatrzenie w wodę, odprowadzenie ścieków, zagospodarowanie odpadów, zasięg sieci telekomunikacyjnej, IT, w tym dostępność szerokopasmowego Internetu) – identyfikacja obszarów o różnym stopniu wyposażenia w infrastrukturę techniczną i potrzeb (deficytów) w tym zakresie;
 - infrastruktura transportowa na terenie gminy i jej rozmieszczenie przestrzenne (drogowa, kolejowa, lotnicza, morska, wodna – śródlądowa, rowkowa, piesza); lokalizacja intermodalnych węzłów towarowych; identyfikacja obszarów o różnym stopniu wyposażenia w infrastrukturę transportową i potrzeb w tym zakresie;
 - organizacja transportu publicznego na terenie gminy (kolej, metro, tramwaj, autobus, rower publiczny); lokalizacja węzłów przesiadkowych, w tym multimodalnych – potrzeby i deficyty w zakresie transportu publicznego;
- f) **synteza diagnozy** w ujęciu funkcjonalno-przestrzennym:
- przestrzenne rozmieszczenie funkcji w gminie (np. mieszkalnictwo, przemysł, usługi, rolnictwo, leśnictwo, tereny rekreacyjno-wypoczynkowe, obszary chronione, obszary zajęte przez infrastrukturę komunikacyjną i techniczną oraz logistyczną);

- układ osadniczy na terenie gminy; obszary zabudowy zwartej i rozproszonej; w przypadku miast ocena skali zjawisk sub- i dezurbanizacji i zagrożeń z tego wynikających oraz kosztów;
 - identyfikacja obszarów gminy wymagających: rewitalizacji (kompleksowej odnowy struktury przestrzennej połączonej z ożywieniem społeczno-gospodarczym), rehabilitacji/rewaloryzacji (np. zabytki), modernizacji (np. przestrzenie publiczne, osiedla); renaturalizacji i rewaloryzacji przyrodniczej czy rekultywacji terenów (obszary zdegradowane, zdewastowane);
 - obszary dotknięte zagrożeniami naturalnymi, takimi, jak: powódzie, podtopienia, susze, osuwiska mas ziemnych itp.;
- g) sprawność instytucjonalna gminy:
- stan instytucji samorządowych – ocena stosowanych rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych z punktu widzenia zdolności samorządu lokalnego do wspierania procesów rozwoju; dostępność (przestrzenna, czasowa, cyfrowa) organów i urzędów administracji lokalnej dla ludności i podmiotów gospodarczych;
 - współpraca rozwojowa gminy z innymi JST, w szczególności w powiecie;
- h) finanse publiczne gminy – źródła dochodów gminy i ich struktura, poziom zadłużenia.
2. **Prognoza** rozwoju gminy w trzech horyzontach czasowych (krótkim – do 5 lat, średnim – do 15 lat, długim – do 25 lat) – w szczególności należy uwzględnić prognozowany wpływ czynników demograficznych (przyrostu naturalnego, migracji zewnętrznych i wewnętrznych), procesów globalizacji gospodarki (w tym w wymiarze terytorialnym, tj. peryferyzacji i metropolizacji przestrzeni), postępu technologicznego (np. związanego z rozwojem technologii cyfrowych, sztucznej inteligencji i automatyzacji), a także skutków zmian klimatycznych na procesy rozwoju oraz zagospodarowanie przestrzenne gminy; prognoza finansowa gminy (dochody i zadłużenie) – tylko w odniesieniu do okresu krótkiego.
 3. **Analiza SWOT** w układzie klasycznym i zintegrowanym uwzględniająca treści wykonanej diagnozy i prognozy.
 4. **Uwarunkowania** rozwoju gminy – najistotniejsze, kluczowe dla rozwoju aktualne i antycypowane czynniki zidentyfikowane w diagnozie i wynikające z przewidywań prognozy, które powinny być w szczególności wzięte pod uwagę przy określaniu kierunków rozwoju w dalszej części strategii.
 5. **Wizja** rozwoju gminy w długim horyzoncie czasowym sformułowana przedmiotowo, ze szczególnym podkreśleniem przyszłego, pożądanego stanu zagospodarowania przestrzennego gminy, stanu środowiska oraz stanu społeczeństwa i gospodarki⁶⁰.

60 Formułując strategię rozwoju gminy, zwykle po wykonaniu diagnozy, prognozy, analizy SWOT i określeniu uwarunkowań, a przed przystąpieniem do sformułowania wizji, celów i kierunków rozwoju, identyfikuje się (a czasem definiuje) tzw. zasady rozwoju, które można ogólnie określić jako „pożyteczne reguły praktyczne, wskazujące

6. **Misja** władz samorządowych gminy/miasta wskazująca na fundamentalne wartości przyjmowane przez podmioty prowadzące politykę rozwoju; jako taka wyznacza zakres społecznej odpowiedzialności instytucji publicznych i podmiotów polityki.
7. Wybór **celów** rozwoju gminy, ich hierarchizacja, wskazanie priorytetów. Cele sformułowane w postaci schematu „drzewa” lub przy użyciu innego schematu logicznego (wskazanie celów: nadrzędnego, głównego, strategicznych, operacyjnych/szczegółowych, zadań/projektów).
8. **Kierunki** rozwoju gminy przedstawione w układzie funkcjonalno-przestrzennym (rysunki, plansze, schematy) powinny stanowić swoistą konkretyzację celów (stopień szczegółowości dostosowany do skali terytorialnej); ich określenie powinno polegać na:
 - a) wskazaniu przyszłych, pożądaných kierunków rozwoju gminy – funkcji, jakie mają być rozwijane na obszarze gminy;
 - b) powiązaniu przewidywanych, przyszłych funkcji rozwojowych gminy z jej strukturą przestrzenną, ze wskazaniem jej zmian/przekształceń, jakie będą

rozwiązania właściwe dla większości przypadków lub w typowych warunkach” [Żylicz, 1996]. Zasady rozwoju brane pod uwagę w procesie opracowywania dokumentów strategicznych (czy też planistycznych) dla jednostek terytorialnych mają zwykle charakter ustrojowy, tj. wynikają z faktu funkcjonowania podmiotów opracowujących strategię (samorządy terytorialne) w określonym reżimie prawnoustrojowym. Zasady rozwoju mogą ponadto (powinny) być formułowane na podstawie przesłanek naukowych – tj. obiektywnej wiedzy, np. odnośnie do skuteczności (lub jej braku) stosowania określonych rozwiązań problemów napotykaných w rzeczywistości czy obiektywnej natury jakichś procesów społecznych, gospodarczych, przestrzennych lub zjawisk przyrodniczych. Niekiedy wreszcie zasady rozwoju mogą być oparte na przesłankach natury ideologicznej. Przykładami zasad ustrojowych, które muszą/powinny być brane pod uwagę w procesie opracowywania strategii rozwoju, są następujące zasady: zrównoważonego rozwoju, praworządności, demokratyzacji, decentralizacji, regionalizacji, samorządności, subsydiarności, partycypacji w rządzeniu i uspołecznienia zarządzania. Tego typu zasad zazwyczaj nie opisuje/nie przywołuje się w treści dokumentów strategicznych, traktując je jako oczywiste (bo wynikające z Konstytucji RP i ustaw). Czasami natomiast można odwołać się do innych, bardziej specyficznych zasad wynikających ze wspomnianých przesłanek naukowych – np. aktualna wiedza wskazuje na zasadność stosowania w zarządzaniu podejścia zintegrowanego, nakierowanego na wspieranie wykorzystywania rozproszonych, endogenicznych potencjałów rozwojowych na określonych obszarach w celu wzmocnienia ich kapitału terytorialnego. Mając to na uwadze, można umieścić w treści dokumentu strategii dodatkowy punkt (niewymieniony wyżej) pod hasłem „zasady rozwoju” czy też „idea strategii” / „istota procesów rozwoju”, w którym znalazłby się np. opis istoty (koncepcji) zarządzania zintegrowanego nakierowanego na wzmocnianie kapitału terytorialnego w obszarach funkcjonalnych.

niezbędne dla zrealizowania/wdrożenia przewidywanych kierunków rozwoju (w tym ze wskazaniem zmian w infrastrukturze technicznej i komunikacyjnej);

- c) wskazaniu działań (w formie interwencji publicznej), jakie powinny być podejmowane w celu rozwiązywania problemów i zagrożeń rozwojowych w sferze:
 - społecznej – zaspokajanie potrzeb społecznych, przeciwdziałanie wykluczeniu i włączenie grup wykluczonych; ograniczanie zjawisk patologicznych;
 - gospodarczej – pobudzanie rozwoju rynku pracy oraz tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości;
 - środowiskowej – ochrony zasobów naturalnych będących bazą rozwoju gospodarczego i zapewniających dogodne warunki bytowe życia dla ludności;
 - d) wskazaniu na terenie gminy obszarów, w stosunku do których jest planowane podjęcie działań interwencyjnych zmierzających do rozwiązania problemów i zagrożeń rozwojowych (w sferze społecznej, gospodarczej, środowiskowej), w tym polegających na budowie/rozbudowie i modernizacji infrastruktury technicznej, społecznej, komunikacyjnej oraz błękitno-zielonej;
 - e) wskazaniu położenia obszarów i rozmieszczenia obiektów (walorów, zasobów) na terenie gminy, wymagających ochrony konserwatorskiej (zachowawczej) ze względów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych;
9. Określenie **terytorialnego wymiaru strategicznych celów i kierunków rozwoju** gminy, na co powinny się składać następujące elementy:
- a) opracowanie **modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej** (SFP) gminy/miasta – w ujęciu kartograficznym wraz z opisem;
 - b) sformułowanie **ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej** w gminie/mieście;
 - c) wyznaczenie **obszarów strategicznej interwencji** (OSI).
10. **System realizacji (wdrażania)** strategii rozwoju, na który powinny się składać następujące elementy:
- a) **instrumentarium** strategii gminnej/miejskiej, które powinno zawierać:
 - wykaz (listę z opisem) **programów operacyjnych i projektów wdrożeniowych** (w tym projektów zintegrowanych) oraz zadań, jakie mają być realizowane (lub są rekomendowane do realizacji) na obszarze gminy wraz z określeniem zasięgu przestrzennego programów operacyjnych oraz projektów i zadań – jeżeli jest to zasadne;
 - wskazanie innych (pozaplanistycznych) możliwych do zastosowania instrumentów służących/niezbędnych do realizacji strategii (np. uchwały prawa miejscowego, zarządzenia, decyzje administracyjne itp.);
 - wskazanie mechanizmów i instrumentów niezbędnych do opracowania oraz środków finansowych koniecznych do pozyskania w celu realizacji strategii;
 - wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za realizację/wdrażanie strategii.
 - b) **harmonogram** realizacji działań powiązany ze źródłami finansowania przedsięwzięć i projektów oraz z podmiotami wdrażającymi strategię;

- c) **system monitorowania i oceny** efektów wdrażania strategii, zawierający zestawienie kryteriów i wskaźników służących ocenie, a także wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie procedur monitoringu i oceny; na ewaluację strategii powinny się składać oceny typu *ex ante*, *mid-term* oraz *ex post*.

Elementem zintegrowanej strategii rozwoju gminy powinna być **polityka rozwoju przestrzennego gminy**. Od strony formalnej – tj. jako dokument – byłaby opracowywana i uchwalana równolegle ze strategią gminy, jednakże jako odrębny (w treści), choć komplementarny do strategii, dokument planistyczny, który mógłby (stosownie do potrzeb wynikających ze zmieniających się uwarunkowań rozwojowych) podlegać częstszej aktualizacji niż zintegrowana strategia. Przyjęcie takiego rozwiązania zapewniłoby możliwość aktualizowania kierunków rozwoju przestrzennego gminy bez konieczności dokonywania pracochłonnej aktualizacji treści całej zintegrowanej strategii rozwoju [por. Drzazga, 2018, s. 434].

Przewiduje się, że w zakresie treści polityki rozwoju przestrzennego gminy powinny znaleźć się ogólny (kierunkowy) plan struktury zagospodarowania przestrzennego gminy oraz ustalenia co do tworzenia przepisów prawa miejscowego w zakresie sposobów zabudowy terenów i zagospodarowania gruntów.

Poniżej opisano **strukturę treści i zakres merytoryczny** polityki rozwoju przestrzennego gminy (PRPG) w odniesieniu do części kierunkowej (konceptualnej) dokumentu.

Polityka rozwoju przestrzennego gminy (PRPG)

1. **Ogólny plan struktury zagospodarowania przestrzennego** gminy, służący określeniu przyszłej struktury zagospodarowania przestrzennego (oprócz tekstu powinna się na niego składać plansza – rysunek pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy”), z wyraźnym wskazaniem obszarów różnych typów, w szczególności, takich jak:
 - a) obszary wymagające bezwzględnej ochrony/konserwacji czy też bezwzględnego utrzymania (zachowania) istniejącego stanu ze względów przyrodniczych, kulturowych i krajobrazowych;
 - b) obszary wymagające przywrócenia (odtworzenia) zdegradowanego stanu wcześniejszego (tu np.: obszary rehabilitacji/rewaloryzacji historycznej/zabytkowej zabudowy, obszary renaturyzacji, rewaloryzacji przyrodniczej);
 - c) obszary wymagające modernizacji, unowocześnienia, w tym działań rewitalizacyjnych związanych z wprowadzaniem nowych funkcji, ale bez konieczności wprowadzania zasadniczych zmian struktury przestrzennej;
 - d) obszary wymagające zasadniczych zmian struktury przestrzennej, związanych z wprowadzaniem nowych funkcji – w tym działania rewitalizacyjne;
 - e) obszary wymagające rekultywacji terenów uprzednio zdegradowanych i nadania im nowych funkcji;
 - f) nowe tereny inwestycyjne wynikające z planu wprowadzenia zabudowy na terenach dotychczas niezabudowanych;

g) obszary potencjalnych konfliktów przestrzennych wynikających z kolizji funkcji – wymagające interwencji;

2. **Instrumentarium** polityki rozwoju przestrzennego gminy:

- a) wskazanie obszarów, na których przewiduje się utrzymanie dotychczasowego stanu zagospodarowania przestrzennego, tj. terenów, na których sposób zagospodarowania i zabudowy terenów będzie wynikał z LWUT (nie przewiduje się potrzeby wprowadzania zmian w sposobie użytkowania gruntów);
- b) wskazanie obszarów w gminie, dla których przewiduje się wprowadzanie zmian w sposobie dotychczasowego użytkowania terenów (LWUT) w trybie **obszarowych przepisów urbanistycznych**;
- c) wskazanie obszarów w gminie, dla których przewiduje się wprowadzanie zmian w sposobie dotychczasowego użytkowania terenów (LWUT) w trybie **projektów urbanistycznych** (tryb „negocjacyjny”); w strategii zostaną określone ramy/reguły/warunki/kryteria negocjacji projektów urbanistycznych (mogą być odrębne dla różnych terenów w gminie, np. co do stopnia restrykcyjności lub szczegółowości – w zależności od potrzeb);
- d) wskazanie obszarów w gminie, dla których przewiduje się wprowadzanie zmian w sposobie dotychczasowego użytkowania terenów (LWUT) w trybie **miejsowego planu użytkowania i zagospodarowania terenu**, w podziale na plany:
 - opracowywane w pełnej problematyce,
 - opracowywane w formie uproszczonej,
 - rewitalizacyjne,
 - konserwatorskie.

II. **Lokalne warunki użytkowania terenów – LWUT⁶¹** (*local land use regulations*).

Opracowywany obligatoryjnie, w formie tekstowej i rysunkowej (mapa użytkowania gruntów), zbiór regulacji – przepisów prawa miejscowego o charakterze wiążącym wszystkie podmioty (publiczne, prywatne, społeczne). Musi obowiązywać zasada, że o formach użytkowania i procesach inwestycji decyduje powszechny system ewidencji gruntów, w którym musi być zarejestrowane aktualne

61 UWAGA: wcześniej proponowana nazwa tego opracowania planistycznego (tj. lokalne zasady użytkowania gruntów – LZUG) została zastąpiona obecną – lokalne warunki użytkowania terenów (LWUT). Jednakże można zaproponować jeszcze inne (alternatywne) nazwy dla tego typu dokumentu (kwestia do rozważenia):

- lokalne reguły użytkowania terenów,
- lokalne warunki zabudowy i zagospodarowania terenów,
- lokalne warunki zabudowy i użytkowania terenów,
- lokalne warunki użytkowania i zagospodarowania terenów,
- lokalne sposoby użytkowania terenów,
- **lokalny plan użytkowania terenów**,
- lokalny plan regulacyjny użytkowania terenów.

przeznaczenie terenu⁶². W rezultacie **kataster gruntów** – wraz z **mapą użytkowania terenów**, dla którego podstawą wykonania powinna być **inventaryzacja aktualnego stanu zagospodarowania gruntów** – staje się **powszechnie obowiązującym przepisem regulującym sposoby użytkowania terenów**. Do każdego gruntu (nieruchomości gruntowej) muszą być przypisane powszechnie⁶³ obowiązujące warunki zabudowy i zagospodarowania terenów (zasady) regulujące działalność inwestycyjną (tj. budowlaną, związaną z użytkowaniem gruntów), która nie narusza istotnie interesów strony trzeciej. Wszystkie aktywności naruszające interesy sąsiadów oraz wprowadzenie innych form użytkowania niż dotychczasowa musi następować w drodze zmiany funkcji terenu poprzez określenie podstawowych parametrów (standardów urbanistycznych) w projektowaniu urbanistycznym, o której to zmianie zdecydowano w zintegrowanej strategii rozwoju gminy. W koncepcji tej istotną rolę ma do odegrania powszechny kataster gruntów oraz tzw. dyrektywa INSPIRE [Dyrektywa, 2007], która jest podstawą do uporządkowania ewidencji zasad gospodarowania przestrzenią. Uznanie ewidencji gruntów i katastru z krajowym prawem do kontynuacji użytkowania uczyni debatę o swobodzie budowlanej bezcelową, gdyż zrodzi się interpretacja, że **każdy ma prawo do użytkowania terenu, którego jest właścicielem zgodnie z zewidencjonowanym przeznaczeniem**. Intencją wprowadzenia tych przepisów do systemu planowania na poziomie lokalnym jest przyjęcie powszechnie obowiązującej zasady – regulacji, że **przestrzeń może być użytkowana/zagospodarowywana zgodnie z dotychczasowym sposobem** [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 24].

Forma techniczna opracowania lokalnych warunków użytkowania terenów. „Lokalne warunki” powinny być wykonywane w formie tekstowej i graficznej (rysunek). Skala rysunku będzie ustalana doraźnie – stosownie do potrzeb, i powinna się mieścić w przedziale od 1:500 do 1:20 000). Rysunek LWUT powinien zostać opracowany ściśle na podstawie map katastralnych / map ewidencyjnych

62 UWAGA: powszechna ewidencja gruntów (jako zbiór danych o terenie) nie jest idealna – jest wadliwa, niekompletna, może więc powstać problem z opracowaniem LWUT, tzn., w celu opracowania tego zbioru regulacji może być konieczne wykonanie aktualizacji ewidencji na podstawie rozpoznania terenowego faktycznych sposobów użytkowania gruntów, co będzie wymagało znacznych nakładów organizacyjnych.

63 W tym konkretnym zdaniu (kontekście) sformułowanie „powszechnie obowiązujące warunki zabudowy i zagospodarowania terenu” zostało użyte w znaczeniu „obowiązujące każdego w granicach danego obszaru”. Warunki te nie są „powszechne” (tak jak np. przepisy Konstytucji RP czy innej ustawy) – w rozumieniu „powszechny”, czyli obowiązujący na terenie całego kraju czy całej jednostki terytorialnej (gminy, regionu). Te warunki są specyficzne dla danego miejsca („miejscowe”) – wynikają ze specyfiki miejsca, z tego, jak jest dotychczasowo zagospodarowany dany teren, dla którego określono te warunki, biorąc pod uwagę jego specyfikę.

gruntów⁶⁴. Szczegółowość przepisów LWUT powinna odnosić się do poszczególnych działek geodezyjnych, tj. określać dla nich wskaźniki i parametry zabudowy na podstawie danych z katastru. Stopień szczegółowości obowiązujących ustaleń, zawartych w LWUT, powinien być jednolity dla całej gminy⁶⁵. Zarówno tekst, jak i rysunki będą określać w sposób **formalno-prawny, tj. wiążący, sposoby zagospodarowania przestrzennego danego terenu (dopuszczalnego użytkowania gruntów)**.

Podstawową ideą stojącą za opracowaniem **lokalnych warunków użytkowania terenów** jest **zasada kontynuacji – utrzymania dotychczasowego sposobu użytkowania gruntów i zagospodarowania terenu** (przyznanie/określenie praw do zabudowy na podstawie warunków zastanych). Lokalne warunki użytkowania terenów mogą jednak być **zmieniane** i powinno to następować wyłącznie w trybie **uchwały rady gminy** (tj. prawa lokalnego/miejscowego). Przewiduje się trojaki możliwości wprowadzania zmian w sposobie użytkowania gruntów i zagospodarowania terenów na obszarze gminy (**tryby zmiany LWUT**) – zmiany w użytkowaniu terenu mogą być wprowadzone jedynie za pośrednictwem szczegółowego miejscowego planu zagospodarowania terenu, projektu urbanistycznego (wymagane jest wówczas opracowanie tego planu) lub w trybie postępowania o stanowieniu przepisów miejscowych (aktów planowania miejscowego, obszarowych przepisów urbanistycznych) regulujących procesy urbanizacji (do rozważenia propozycja o stanowieniu przepisów urbanistycznych wg autorów projektu ustawy – *Kodeks urbanistyczno-budowlany*⁶⁶) [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 24].

Zakres przestrzenny opracowania LWUT – **cała gmina**.

UWAGA: opracowanie i wejście w życie LWUT powinno nastąpić równocześnie z opracowaniem i wejściem w życie odpowiedniej ZSRG.

-
- 64 Do rozważenia pozostaje zagadnienie: czy w LWUT jest potrzebny rysunek aktualnego zagospodarowania terenu? Czy też nie wystarczy sama mapa katastralna / mapa ewidencji gruntów w takiej postaci jak obecnie?
 - 65 W gruncie rzeczy stopień szczegółowości tych ustaleń będzie *de facto* uzależniony od zakresu danych zawartych w katastrze/ ewidencji gruntów – wynika to z idei LWUT, aby rejestr ten opierał się na istniejących danych ewidencyjnych.
 - 66 *Kodeks urbanistyczno-budowlany* był projektem ustawy mającej kompleksowo (tzn. w jednym akcie prawnym) uregulować kwestie związane z planowaniem przestrzennym, projektowaniem urbanistycznym i realizacją inwestycji budowlanych, od skali planowania krajowego, poprzez poziom regionalny, lokalny, aż do procedury zabudowy pojedynczej działki. Intensywne prace koncepcyjne nad *Kodeksem* i konsultacje społeczne jego projektu prowadziła administracja rządowa w latach 2014–2016. W 2018 r. zaniechano tych działań [por.: *Kodeks...*, 2014; Sałata-Kochanowski, 2016; Sikora, 2018; Ustawa – *Kodeks...*, 2016].

III. Akty wykonawcze zintegrowanej strategii rozwoju gminy. Do tej kategorii dokumentów planistycznych zaliczałyby się następujące cztery rodzaje opracowań: (a) programy operacyjne i projekty wdrożeniowe, (b) miejscowe plany użytkowania i zagospodarowania terenów oraz (c) projekty urbanistyczne, a także (d) obszarowe przepisy urbanistyczne. Dokumenty te w proponowanym systemie planowania lokalnego pełniłyby funkcję bezpośrednich bądź pośrednich instrumentów – wdrażania zintegrowanej strategii rozwoju. Byłyby opracowywane jako **akty wykonawcze** w celu określenia szczegółowego sposobu (ścieżki) realizacji istotnych dla gminy przedsięwzięć rozwojowych określonych w strategii bądź też w celu rozwiązania zidentyfikowanych w strategii problemów rozwojowych. Miałyby **charakter aktów wewnętrznych zobowiązań gminy do realizacji projektów (działań) w powiązaniu z wieloletnim planem inwestycyjnym** i analizą źródeł finansowania. Poszczególne rodzaje aktów wykonawczych scharakteryzowano poniżej [Markowski, Drzazga, 2015, s. 24–25]. Są to:

- a) **Programy operacyjne – PO** (*operational programmes*). Podstawową przesłanką formalną do opracowywania programów operacyjnych byłyby odpowiednie zapisy zawarte w zintegrowanej strategii rozwoju gminy. Opracowania te, tak jak i strategia gminna, powinny mieć charakter zintegrowany, tzn. uwzględniać zależności i skutki interwencji publicznej – wsparcie procesów rozwoju – w sferach: gospodarczej, społecznej, przyrodniczej i przestrzennej. Typowym przykładem zastosowania programów operacyjnych byłaby natomiast potrzeba realizacji przedsięwzięć (projektów) związanych z inwestycjami służącymi wspieraniu procesów rozwoju, takimi jak: budowa i modernizacja dróg, linii tramwajowych, kolejowych, ścieżek rowerowych, budowa lub modernizacja infrastruktury technicznej (np. elektroenergetycznej, gazowej, ciepłej, wodociągowej, kanalizacyjnej, związanej z zagospodarowaniem odpadów, retencjonowaniem wody, teleinformatycznej itp.) oraz budowa lub modernizacja infrastruktury społecznej (np. budynków użyteczności publicznej – oświatowych, obiektów kultury, służby zdrowia, pomocy społecznej itp.). Innym potencjalnym zastosowaniem programów operacyjnych byłoby szeroko rozumiane wspieranie rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego poprzez realizację działań w zakresie np. edukacji, oświaty, kultury, podnoszenia kompetencji zawodowych, przeciwdziałania wykluczeniom, opieki zdrowotnej, ochrony dóbr kultury materialnej [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 25].

Na podstawie programów operacyjnych gminy byłyby opracowywane **projekty wdrożeniowe – PW** (*implementation projects*) zawierające szczegóły (techniczne i organizacyjne) służące realizacji poszczególnych zadań (np. inwestycji publicznych, przedsięwzięć społecznych) wynikających z treści programu.

Zakres przestrzenny opracowania programów operacyjnych (PO) i projektów wdrożeniowych (PW) – wybrane fragmenty gminy lub cała gmina (**stosownie do potrzeb**)

Szczególny rodzaj programów operacyjnych będą stanowić **plany miejscowe, obszarowe przepisy urbanistyczne i projekty urbanistyczne** dotyczące np. inwestycji celu publicznego realizowanych przez gminę samodzielnie lub na zasadach partnerskich, związanych z kompleksowymi inwestycjami w zakresie realizacji infrastruktury, zabudowy, przebudowy/przekształcania, rewitalizacji/odnowy terenów miejskich. Będą one podstawą wprowadzania zmian w sposobie użytkowania gruntów i zagospodarowania terenów na obszarze gminy w trybie uchwały (**tryby zmiany LWUT**) [Markowski, Drzazga, 2015, s. 25].

Szczegółowe tryby zmian LZUG scharakteryzowano w pkt b, c, d.

- b) **Zmiana LWUT poprzez uchwalenie obszarowych przepisów urbanistycznych OPU** (*urban/rural zoning regulations applicable to a given area*). Tryb ten byłby stosowany w sytuacjach, w których zaistniałaby konieczność uregulowania sposobów zabudowy i zagospodarowania określonych terenów wskazanych w ZSRG, poprzez określenie szczegółowych, technicznych **parametrów** zabudowy (takich jak wysokość obiektów, intensywność zabudowy, szerokość elewacji frontowych, sposób ogrodzenia działki itp.), jednakże bez konieczności wprowadzania zmian w istniejącej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i własnościowej terenu (tzn. bez konieczności parcelacji działek, bez zmiany sieci dróg, ulic itp.); ten tryb wprowadzania zmian do LWUT miałby przede wszystkim służyć uregulowaniu parametrów architektonicznych zabudowy w celu jej estetyzacji, poprawy standardów technicznych, standardów bezpieczeństwa obiektów budowlanych itp. [Markowski, Drzazga, 2015, s. 25–26]. Obszarowe przepisy urbanistyczne powinny więc być stosowane (uchwalane) wówczas, gdy stwierdzono potrzebę wprowadzenia bardziej restrykcyjnych i/lub bardziej szczegółowych ustaleń niż te, które określono w LWUT (a więc wynikają z ewidencji gruntów). Typową sytuacją uzasadniającą zastosowanie OPU byłyby obszary historycznej zabudowy, na terenie których są niezabudowane działki (bądź działki z zabudową zabytkową, lecz zniszczoną), które mogą (powinny) być przedmiotem zainwestowania, ale w interesie publicznym leży, aby nowa (lub odnowiona) zabudowa była w najlepszy możliwy sposób zharmonizowana z już istniejącą – zabytkową. Inną rekomendacją dla zastosowania OPU może być określenie niektórych parametrów estetycznych (np. kolorystyka) lub architektonicznych (detale, mała architektura) dla współczesnych (w tym powojennych) osiedli zabudowy wielorodzinnej po to, by uniknąć stosowania substandardowych rozwiązań technicznych i architektonicznych w procesie ich budowy lub modernizacji/remontów (np. problem pastelozji) [por. Drzazga, 2018, s. 283].

Głównym celem interwencji byłoby **uporządkowanie istniejących sposobów użytkowania gruntów i form zabudowy**, jednakże **bez zmiany dotychczasowego przeznaczenia terenu**.

Podstawą (formalną) do opracowania obszarowych przepisów urbanistycznych byłyby bezpośrednio wskazania zawarte w zintegrowanej strategii rozwoju gminy.

Forma techniczna obszarowych przepisów urbanistycznych. Obszarowe przepisy, co do zasady, będą sporządzane w formie tekstowej (w uchwale rady gminy). W zależności od potrzeb mogą one jednak zawierać dodatkowo (tj. poza tekstem) rysunki przedstawiające – w zależności od potrzeb – zarówno rzuty poziome terenu, jak i rzuty pionowe obiektów budowlanych i/lub ich części (np. określające kształt dachów budynków na danym obszarze, kształty okien i drzwi budynków, detale architektoniczne wykończenia obiektów budowlanych, ich kolorystykę, kształt ogłoszeń reklamowych, sztyldów, formę – stylistykę obiektów małej architektury, formę architektoniczną ogrodzeń itp.). Zarówno tekst, jak i sporządzane stosownie do potrzeb rysunki będą stanowić **formalno-prawną, tj. wiążącą podstawę rozstrzygnięć podejmowanych co do sposobu zagospodarowania przestrzennego danego terenu**. Skala rysunku będzie ustalana doraźnie – stosownie do potrzeb (w odniesieniu do rzutów poziomych terenu i obiektów powinna się mieścić w przedziale od 1:500 do 1:20 000). Stopień szczegółowości ustaleń zawartych w OPU może być zróżnicowany dla odrębnych terenów w gminie (np. bardzo szczegółowe, detaliczne wymogi w strefach konserwatorskiej ochrony historycznych zabytków; mniejsza szczegółowość pozwalająca na większą elastyczność decyzji lokalizacyjnych w obszarach zabudowy współczesnej).

Zakres przestrzenny opracowania obszarowych przepisów urbanistycznych (OPU) – **cała gmina lub jej fragmenty** (stosownie do potrzeb określonych w strategii rozwoju lub w programach operacyjnych)

- c) Zmiana LWUT poprzez wydanie decyzji administracyjnej na podstawie uchwalonego przez lokalne władze samorządowe szczegółowego **projektu urbanistycznego (PU)** (*urban/rural development and design projects*) – tryb ten byłby stosowany w odniesieniu do terenów inwestycyjnych wyznaczonych w zintegrowanej strategii rozwoju, dla których zostałyby określone (w strategii) ogólne reguły/zasady zagospodarowania terenu (dopuszczające zmiany w strukturze funkcjonalno-przestrzennej terenu w określonym zakresie), natomiast szczegółowe sposoby zagospodarowania terenu – zmieniające LWUT – byłyby przedmiotem negocjacji między władzą samorządową a inwestorem; istotą tego trybu byłoby przedstawienie przez inwestora projektu urbanistycznego i uzgodnienie wzajemnych zobowiązań. Gwarantowałoby niezbędne współcześnie elastyczne podejście do określenia sposobu zagospodarowania i zabudowy terenu przez władze lokalne. Tryb ten kończyłby się – w przypadku pozytywnych negocjacji – otrzymaniem tzw. **przyczucia budowlanego** przez inwestora [Markowski, Drzazga, 2015, s. 26].

Projekty urbanistyczne mogą być także opracowywane jako szczegółowe projekty zagospodarowania/zabudowy terenów, aby zrealizować inwestycje **celu**

publicznego przez samorząd lokalny samodzielnie lub w partnerstwie z podmiotami prywatnymi i/lub społecznymi [Markowski, Drzazga, 2015, s. 26; por. też: Czyżewska, Czyżewski, 2014, s. 118–119].

Podstawą (formalną) do opracowania projektu urbanistycznego byłyby bezpośrednie wskazania zawarte w zintegrowanej strategii rozwoju gminy. Wyznaczone byłyby w niej więc obszary gminy, na których zmiana LWUT jest dokonywana w trybie PU – nie oznacza to jednak, że dla każdego ze wskazanych obszarów musi być opracowany jeden projekt urbanistyczny obejmujący całość obszaru. UWAGA: liczba projektów urbanistycznych realizowanych na danym obszarze wyznaczonym w strategii może być różna – tzn. zależna od specyfiki terenu, jego wielkości itp. (obszar gminy, na którym dopuszcza się zmianę LWUT w trybie PU, może być – już w strategii gminy lub w toku działań operacyjnych – podzielony na mniejsze tereny, dla których będą opracowywane odrębne projekty urbanistyczne).

Typowym przykładem zastosowania projektów urbanistycznych jako zmiany dotychczasowego zagospodarowania terenu (LWUT) mogą być niektóre obszary rewitalizowane (tzn. w szczególności takie, gdzie nie ma tkanki historycznej/zabytkowej, poddanej reżimom konserwatorskim), tereny inwestycyjne po wyburzeniach (po usunięciu starej zabudowy – obecnie niezabudowane), w odniesieniu do których samorząd lokalny chce stworzyć przestrzeń do przeprowadzenia spektakularnych realizacji urbanistyczno-architektonicznych (w takim przypadku projekty urbanistyczne mogłyby być poprzedzone **procedurą konkursową** wyboru rozwiązań do realizacji). Projekty urbanistyczne, jako zmiana dotychczasowego zagospodarowania (określonego w LWUT), mogą być również rekomendowane do stosowania na terenach poprzemysłowych, powojkowych, pokolejowych itp., na których przewiduje się całkowitą zmianę funkcji terenu i poszukuje inwestora, a także na terenach zdegradowanych, ruderalnych, wymagających rekultywacji – tzn. przeznaczonych do wprowadzenia nowych funkcji i zabudowy. W tym ostatnim przypadku projekty urbanistyczne mogłyby być realizowane w formule PPP, tzn. przy współfinansowaniu niektórych działań rekultywacyjnych ze środków publicznych (np. dekontaminacja gruntów skażonych itp.) [por. Drzazga, 2018, s. 284–285].

Projekt urbanistyczny **może zmieniać przeznaczenie terenu**, nadając mu zarazem określoną **formą urbanistyczną**.

Zmiana dotychczasowego zagospodarowania terenu (LWUT) w formie projektu urbanistycznego (PU) może być powiązana z realizacją wskazanych wyżej gminnych programów operacyjnych i projektów wdrożeniowych.

Forma techniczna projektu urbanistycznego. Projekt urbanistyczny powinien być sporządzany w formie tekstowej i rysunkowej. Zarówno tekst, jak i rysunki, na które powinny się składać rzuty poziome terenu i rzuty pionowe obiektów budowlanych i/lub ich części (np. określające kształt dachów budynków na danym obszarze, kształty okien i drzwi budynków, detale architektoniczne wykończenia obiektów budowlanych, ich kolorystykę, kształt ogłoszeń reklamowych, szyldów, formę – stylistykę obiektów małej architektury, formę architektoniczną ogrodzeń

itp.), po przeprowadzeniu trybu uzgodnienia (inwestor – samorząd lokalny) i zatwierdzeniu projektu urbanistycznego, będą stanowić **formalno-prawną, tj. wiążącą podstawę rozstrzygnięć podejmowanych co do sposobu zagospodarowania przestrzennego danego terenu**. Skala rysunku będzie ustalana doraźnie – stosownie do potrzeb, i powinna się mieścić – w odniesieniu do rzutów poziomych terenu – w przedziale od 1:500 do 1:20 000).

Stopień szczegółowości ustaleń zawartych w projektach urbanistycznych opracowywanych, uchwalanych i realizowanych na terenie gminy może być zróżnicowany. Dopuszcza się np. sytuację, w której w strefach konserwatorskiej ochrony historycznych zabytków samorząd lokalny, zachowując zasadę negocjowania treści projektów, będzie uzależniał pozytywne jego uzgodnienie z inwestorem od określenia w PU szczegółowych, detalicznych parametrów zabudowy; w obszarach zabudowy współczesnej wymogi stawiane inwestorowi w procesie negocjowania warunków projektu mogą być natomiast elastyczniejsze, ogólniejszej natury.

Zakres przestrzenny opracowania PU – **cała gmina lub jej fragmenty** (stosownie do potrzeb określonych w strategii rozwoju lub w programach operacyjnych)

- d) Zmiana LWUT poprzez uchwalenie miejscowego planu użytkowania i zagospodarowania terenu⁶⁷ (*local land use and physical plan*) – tryb ten byłby stosowany w sytuacjach, w których w zintegrowanej strategii rozwoju gminy wskazano konieczność wprowadzenia zmian w strukturze funkcjonalno-przestrzennej określonego obszaru, z czego **wynikałaby potrzeba zmiany przeznaczenia i użytkowania terenów** (w ramach tego obszaru), polegająca w szczególności na **reparcelacji gruntów (scaleń, podziałów, zmiany własności nieruchomości, zmiany w układzie dróg, ulic, placów, terenów zieleni urządzonej, innych przestrzeni publicznych itp.)** – taki plan byłby planem o charakterze kreacyjnym lub służącym odnowie, przebudowie

67 Zmiana nazwy planu: we wcześniejszej wersji niniejszego opracowania proponowano nazwę – plan miejscowy zmiany przeznaczenia i użytkowania terenów (PMZPiUT); obecnie – miejscowy plan użytkowania i zagospodarowania terenu (MPUiZT). Inne proponowane/rozpatrywane nazwy dla tego dokumentu:

- plan szczegółowy zagospodarowania terenu,
- plan szczegółowy użytkowania terenu,
- plan szczegółowy przeznaczenia terenu,
- szczegółowy plan regulacyjny zagospodarowania terenu,
- szczegółowy plan regulacyjny użytkowania terenu,
- szczegółowy plan regulacyjny przeznaczenia terenu.

Do rozstrzygnięcia i dalszej szczegółowej dyskusji pozostaje zagadnienie: czy plan ten ma mieć bardziej charakter „*land use*” (użytkowania/przeznaczenia gruntów) czy „*physical plan*” (materiałnego zagospodarowania terenu/działek), czy spełniać obie te funkcje jednocześnie?

itp.; innym przypadkiem, dla którego zintegrowana strategia rozwoju gminy mogłaby wskazywać konieczność uchwalenia planu miejscowego, byłyby ochrona istniejących walorów przestrzeni: przyrodniczych, krajobrazowych, kulturowych itp., lub ich odtwarzanie – wówczas powstawałby plan o charakterze konserwatorskim [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 26–27].

Miejscowy plan użytkowania i zagospodarowania terenu (MPUiZT) jest to plan służący generalnie do wprowadzania zmian w dotychczas obowiązującym sposobie użytkowania terenu. Decyzja o jego opracowaniu zapada w lokalnej strategii, jako wynik zintegrowanej analizy potrzeb i uwarunkowań rozwojowych. Jako taki jest **planem regulacyjnym** (co jest jego podstawową funkcją), o charakterze **szczegółowym**, służącym do zmiany przeznaczenia gruntów lub imiennego wyznaczania lokalizacji inwestycji celu publicznego. Oznacza to, że ustalenia MPUiZT mają charakter powszechnie obowiązujący na terenie nim objętym. Plan ten powinien zawierać standardy zagospodarowania terenów i parametry techniczne zabudowy, takie jak: wielkość działek, intensywność ich zabudowy, wysokość zabudowy, sposób ogrodzenia działki, sposób doprowadzenia infrastruktury technicznej, sposób obsługi komunikacyjnej, udział terenów zieleni urządzonej i wymogi w zakresie ochrony środowiska, wymogi architektoniczne odnośnie do nowej zabudowy itp. [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 27].

Forma techniczna miejscowego planu użytkowania i zagospodarowania terenów służącego do zmiany przeznaczenia gruntów. Plan miejscowy (podobnie jak do tej pory) będzie opracowywany w formie **tekstu uchwały** oraz **rysunku**. Jednakże odmiennie niż dotychczas postuluje się, by **rysunek** nie stanowił wyłącznie załącznika do treści tekstowej, ale był także **formalno-prawną, tj. wiążącą podstawą rozstrzygnięć podejmowanych co do sposobu zagospodarowania przestrzennego danego terenu**. Skala rysunku będzie ustalana doraźnie – stosownie do potrzeb, i powinna się mieścić w przedziale od 1:500 do 1:20 000.

Stopień szczegółowości ustaleń zawartych w MPUiZT może być zróżnicowany dla odrębnych planów uchwalanych w gminie – zależnie od celów i kierunków rozwoju oraz form zagospodarowania przestrzennego rozpatrywanego obszaru, jakie zostały dla niego określone w modelu SFO, w zintegrowanej strategii gminy (w tym sensie można powiedzieć, że funkcją MPUiZT jest uszczegółowienie oraz sformalizowanie zapisów strategii, tj. przełożenie jej ogólnych treści na wiążącą w sensie prawnym i ujętą w postaci parametrów fizycznych/technicznych regulację).

Plany miejscowe zmieniające przeznaczenie i użytkowanie terenów oraz określające sposób zagospodarowania przestrzeni, w zależności od przesłanek, jakie towarzyszyłyby ich opracowywaniu, pełniłyby różne funkcje (byłyby opracowywane na podstawie różnych przesłanek merytorycznych). Mając to na uwadze, można zaproponować następującą **typologię planów miejscowych (MPUiZT)** [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 27]:

- **plany kreacyjne w pełnej procedurze** – opracowywane przede wszystkim dla terenów dotychczas niezabudowanych/niezainwestowanych (np. wykorzystywanych na cele rolne, leśne czy też pozostających w stanie

niezagospodarowanym – nieużytków) lub wykorzystywanych ekstensywnie, w odniesieniu do których przewidywano by wprowadzenie nowej zabudowy (np. mieszkaniowej – w formie osiedla, czy przemysłowej – w formie strefy); byłby to plan o charakterze podobnym do **planu rozwoju zabudowy** proponowanego przez autorów porzuconego projektu ustawy – **Kodeks urbanistyczno-budowlany**;

- **plany w procedurze uproszczonej** – tzn. bez konieczności ustalania w planach wszystkich, szczegółowych parametrów zabudowy typowych dla pełnej problematyki, rekomendowane do wykorzystania w sytuacji, w której plan byłby opracowywany dla terenów już zainwestowanych, lecz wymagających częściowej modernizacji (plan wprowadzający zmiany tylko niektórych parametrów zabudowy i zagospodarowania przestrzennego); plany tego rodzaju mogłyby być również opracowywane dla terenów o bardziej ekstensywnym sposobie zagospodarowania, np. obszarów wiejskich, terenów rolnych czy leśnych, ale wymagających urządzenia w jakimś zakresie (np. częściowego doposażenia w infrastrukturę);
- **rewitalizacyjne (reurbanizacyjne/rekultywacyjne)** – wykorzystywane w odniesieniu do terenów, na których przewiduje się dokonanie istotnych przemian struktury funkcjonalno-przestrzennej obszaru, polegających na kompleksowej odnowie terenów zdegradowanych (np. zdekapitalizowanego centrum miasta czy osiedla zabudowy wielorodzinnej o niskim standardzie – „blokowiska” itp.) lub na ich przekształceniu w obszary pełniące funkcje inne niż wcześniej (dotyczy to np. terenów poprzemysłowych, kolejowych, portowych, powojkowych);
- **konserwatorskie (ochronne)** – opracowywane, gdy na określonym terenie znajdują się obiekty lub inne cenne przyrodniczo, krajobrazowo czy kulturowo walory, wymagające ochrony przed niekontrolowaną zabudową, przekształceniem, degradacją, nadmiernie intensywnym użytkowaniem itp.

Mając na uwadze powyższą **typologię planów miejscowych**, w zintegrowanej strategii rozwoju gminy wskazywano by obszary przewidywane do objęcia określonym rodzajem (typem) planu miejscowego.

Opracowanie przedmiotowego, szczegółowego planu miejscowego użytkowania i zagospodarowania terenu będzie więc mieć charakter fakultatywny i wynikać ze wskazań zawartych w zintegrowanej strategii rozwoju gminy, a ściślej – z ustaleń w ogólnym planie struktury zagospodarowania przestrzennego, będącym (jak już wspomniano) integralną częścią strategii; kierunki rozwoju przestrzennego zawarte w ogólnym planie struktury zagospodarowania przestrzennego powinny wskazywać tereny gminy, dla których istnieje potrzeba wykonania planów miejscowych, zmieniających dotychczasowe użytkowanie gruntów; jako taki plan ten stanowiłby **akt wykonawczy** względem strategii rozwoju. **Ten tryb opracowania byłby związany z obowiązkami przeprowadzenia parcelacji i reparcelacji działek budowlanych** [Markowski, Drzazga, 2015, s. 27].

Zakres przestrzenny opracowania MPUiZT – **cała gmina lub jej fragmenty** (stosownie do potrzeb określonych w strategii rozwoju lub w programach operacyjnych)

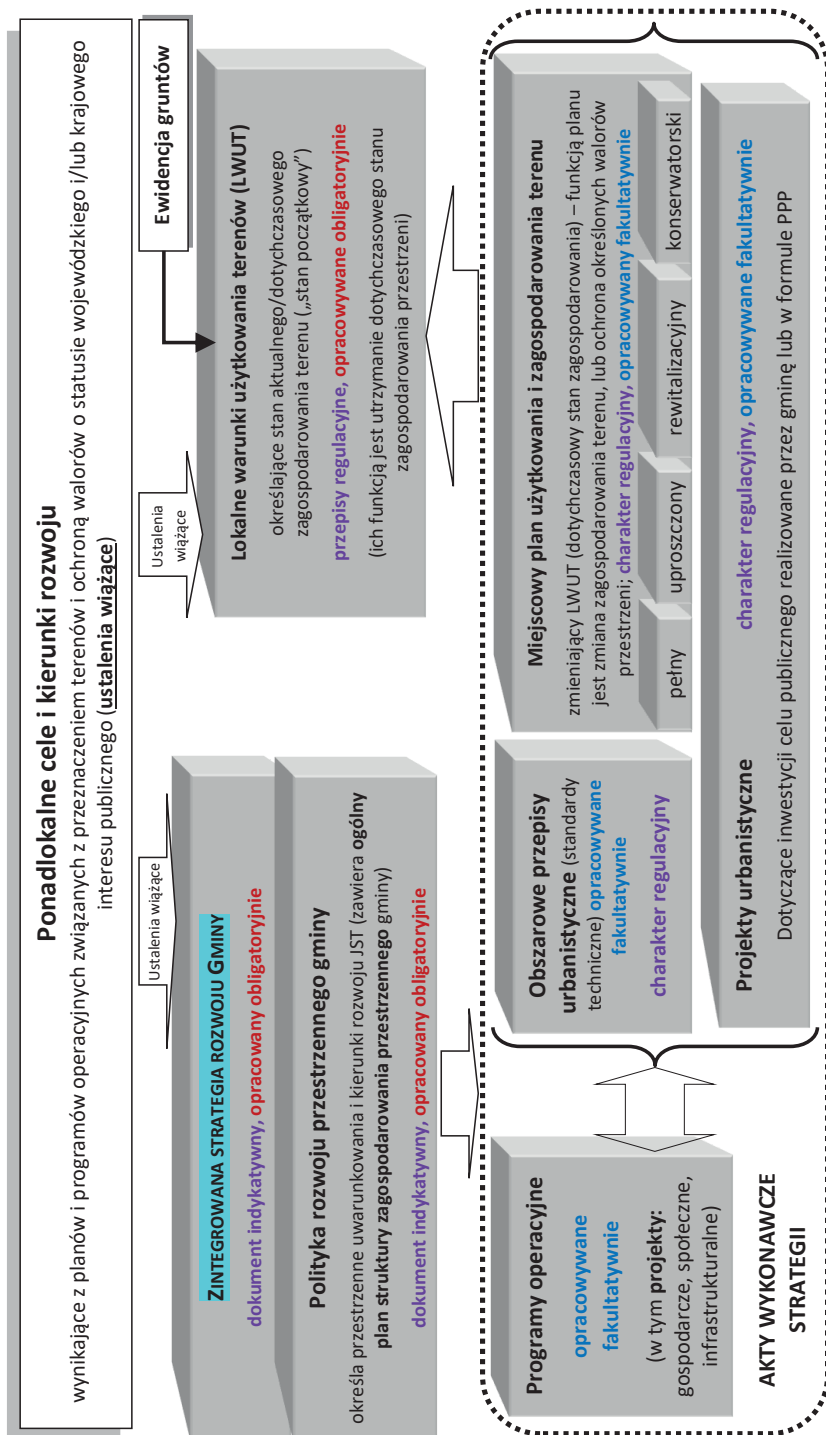
UWAGA: w zintegrowanej strategii rozwoju gminy powinny zostać wyraźnie wskazane obszary, dla których przewiduje się dany tryb zmiany LWUT.

Programy i projekty operacyjne dotyczące sfery społeczno-gospodarczej będą opracowywane zgodnie z dotychczasową praktyką planowania strategicznego i operacyjnego dotyczącego rozwoju [Markowski, Drzazga, 2015, s. 29].

* * *

Scharakteryzowane opracowania pełniłyby w systemie lokalnego planowania i zarządzania rozwojem następujące **funkcje** [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 29]:

- zintegrowana strategia rozwoju gminy – funkcja **konceptyjna, koordynacyjna, marketingowa, informacyjna**,
- lokalne zasady użytkowania gruntów – funkcja **regulacyjna**,
- programy operacyjne – funkcja **kreacyjna i sterowania** rozwojem,
- przepisy urbanistyczne – funkcja **regulacyjna**,
- plan miejscowy zmiany przeznaczenia i użytkowania terenów – funkcja **regulacyjna i kreacyjna**,
- projekty urbanistyczne – funkcja **regulacyjna i kreacyjna**.



Rysunek 6. Schemat powiązań organizacyjnych w ramach modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem na poziomie gminnym
Źródło: [Markowski, Drzazga, 2015a, s. 28; Drzazga 2018, s. 436] – ze zmianami.

10.2. Procedury ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz uzyskania pozwolenia na budowę

Sposób określania (ustalania) warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (WZiZT) będzie dokonywany, podobnie jak dotychczas, na poziomie lokalnym (gminnym). Zgodnie z przedstawionymi założeniami planowania lokalnego przyjmuje się, że po zmianie systemu (i upływie okresu przejściowego) w każdej gminie będą obowiązywać zintegrowana strategia rozwoju oraz lokalne warunki użytkowania terenów (LWUT) – zmieniane w trybie planów miejscowych, lokalnych przepisów urbanistycznych oraz projektów urbanistycznych (jak wskazano w podrozdziale 10.1). Pokrycie terenu aktami regulacyjnymi zmieniającymi LWUT (obszarowe przepisy urbanistyczne, plany miejscowe, projekty urbanistyczne) – jako fakultatywnymi – będzie zróżnicowane. Mając to na uwadze, proponuje się przyjęcie przedstawionych w dalszej części monografii rozwiązań w przedmiotowym zakresie [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 29].

W sytuacji braku uchwalenia dla danego terenu miejscowego planu użytkowania i zagospodarowania terenu, obszarowych przepisów urbanistycznych lub projektu urbanistycznego podstawą do prowadzenia działań inwestycyjnych na określonym terenie będą lokalne zasady użytkowania gruntów (LWUT). Tryb i sposób określenia WZiZT i/lub uzyskania pozwolenia na budowę będzie zależał w głównej mierze od stopnia szczegółowości regulacji zawartych w LWUT. Poniżej przedstawiono trzy potencjalne warianty postępowania w kwestiach określania WZiZT oraz uzyskiwania przez podmioty użytkujące grunty pozwolenia na budowę na podstawie LWUT [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 29].

Wariant I

Przyjmuje się, że LWUT nie będą na tyle szczegółowym zbiorem regulacji, by na ich podstawie można było wydać pozwolenie na budowę. Mając to na uwadze, na ich podstawie będą określone szczegółowe warunki zabudowy i zagospodarowania terenów (tzn. określające parametry techniczno-architektoniczne) i wydawane na wniosek zainteresowanych podmiotów w trybie decyzji administracyjnej. Określenie w trybie decyzji administracyjnej WZiZT nie będzie równoznaczne z uzyskaniem pozwolenia na budowę. Wydanie w trybie decyzji administracyjnej pozwolenia na budowę będzie uzależnione od stwierdzenia zgodności sporządzonego przez inwestora projektu zamierzenia budowlanego z WZiZT określonymi w decyzji. Jest to tzw. przyrzeczenie budowlane – jeżeli inwestor się zgadza (z oceną zgodności), to może wystąpić o pozwolenie na budowę [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 30].

Wariant II (rekomendowany)

Zakłada się, że lokalne zasady użytkowania gruntów będą zbiorem regulacji na tyle szczegółowych, że warunki zabudowy i zagospodarowania terenów (WZiZT) dla poszczególnych terenów/działek/gruntów/powierzchni zostaną określone wprost w ich treści. Będzie to oznaczało, że na ich podstawie będą wydawane **pozwolenia na budowę** w trybie **decyzji administracyjnej** [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 30].

Wariant III

Zakłada się, że lokalne zasady użytkowania gruntów będą zbiorem regulacji na tyle szczegółowych, że warunki zabudowy i zagospodarowania terenów (WZiZT) dla poszczególnych terenów zostaną określone wprost w ich treści. Przyjmując powszechność dostępu do przepisów zawartych w LWUT, uzyskanie w trybie decyzji administracyjnej pozwolenia na budowę nie będzie wymagane od inwestorów. Podmioty realizujące inwestycje na terenach objętych LWUT będą zobowiązane do uwzględnienia określonych w nich WZiZT przy sporządzaniu projektu budowlanego, a także do zgłoszenia właściwym jednostkom administracyjnym (nadzór) rozpoczęcia realizacji inwestycji na podstawie tak sporządzonego projektu. Egzekucji tego zobowiązania będą dokonywać właściwe służby nadzoru urbanistyczno-/architektoniczno-/budowlanego w odpowiednim trybie administracyjnym, w toku realizacji inwestycji i/lub po jej zakończeniu [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 30].

W sytuacji, w której **dla danego terenu będą obowiązywały uchwalony miejscowy plan użytkowania i zagospodarowania terenu lub obszarowe przepisy urbanistyczne bądź projekt urbanistyczny**, będą one podstawą do prowadzenia działań inwestycyjnych na terenie objętym właściwym przepisem (prawem) miejscowym. Zakłada się, że przedmiotowe akty będą regulacją na tyle szczegółową, że zostaną w nich określone WZiZT. Przyjmuje się, że tryb wydawania pozwoleń na budowę musi być jednakowy w przypadku wszystkich wymienionych rodzajów regulacji zabudowy i zagospodarowania terenów, tzn. przepisów urbanistycznych, planów miejscowych oraz projektów urbanistycznych, i będzie polegał na badaniu/ocenie zgodności zamierzenia inwestycyjnego z właściwym przepisem, po którym może dopiero nastąpić wydanie pozwolenia na budowę [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 30–31].

Poniżej przedstawiono dwa potencjalne warianty postępowania w kwestiach uzyskiwania przez podmioty użytkujące grunty pozwolenia na budowę – w sytuacji **obowiązywania na danym terenie obszarowych przepisów urbanistycznych, miejscowego planu użytkowania i zagospodarowania terenu lub zatwierdzonego (uchwalonego) projektu urbanistycznego** [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 31].

Wariant I (rekomendowany)

Wydawanie pozwolenia na budowę w trybie decyzji administracyjnej będzie następowało na podstawie ustaleń co do warunków zabudowy i zagospodarowania terenów (WZiZT) zawartych bezpośrednio w treści odpowiedniego aktu regulacyjnego (tj. w przepisie urbanistycznym / planie miejscowym / projekcie urbanistycznym) [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 31].

Wariant II

Przyjmując powszechność dostępu do przepisów zawartych w odpowiednich regulacjach, tzn. w przepisie urbanistycznym / miejscowym planie / projekcie urbanistycznym, uzyskanie w trybie decyzji administracyjnej pozwolenia na budowę nie będzie wymagane od inwestorów. Podmioty realizujące inwestycje na terenach objętych właściwą regulacją (wymienione wyżej) będą zobowiązane do uwzględnienia określonych w nich WZiZT przy sporządzaniu projektu budowlanego, a także do zgłoszenia właściwym jednostkom administracyjnym (instytucje nadzoru) rozpoczęcia realizacji inwestycji na podstawie tak sporządzonego projektu. Egzekucji tego zobowiązania będą dokonywać właściwe służby nadzoru urbanistyczno-/architektoniczno-/budowlanego⁶⁸ w odpowiednim trybie administracyjnym, podczas realizacji inwestycji i/lub po jej zakończeniu [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 31].

10.3. Poziom lokalny planowania – powiat

Przyjmuje się, że planowanie rozwoju na poziomie powiatowym będzie procesem fakultatywnym, uzależnionym od potrzeb społeczności lokalnej i decyzji właściwego samorządu. Planowanie na tym poziomie nie będzie miało elementów regulacyjnych [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 31].

Powiat w systemie zintegrowanego planowania rozwoju powinien pełnić przede wszystkim funkcję podmiotu łączącego – w procesie negocjacji – planowanie na poziomie województwa oraz na poziomie gmin współtworzących powiat. Wpływa więc na tworzenie wiążących ustaleń na poziomie wojewódzkim i gminnym [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 31].

Na system operacyjnego planowania przestrzennego w skali powiatowej (w powiecie) składałyby się trzy rodzaje/typy opracowań planistycznych scharakteryzowane szczegółowo poniżej (układ i wzajemne powiązania omawianych dokumentów zilustrowano na rys. 7).

68 Organizacja służb nadzoru urbanistycznego, architektonicznego i budowlanego jest kwestią do dalszej szczegółowej dyskusji. Funkcje nadzoru we wskazanych obszarach mogą być sprawowane łącznie (tj. przez jedną instytucję, a więc w sposób bardziej zintegrowany) lub oddzielnie (tj. przez odrębne podmioty kontrolujące).

I. Zintegrowana strategia rozwoju powiatu – ZSRP (*integrated strategy of county development*). Tworzony fakultatywnie dokument strategiczny określający cele i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego danej JST zgodnie z paradygmatem **sustensywnego** rozwoju. W ZSRP uwzględnia się współzależności społeczne, gospodarcze i przestrzenno-środowiskowe uwarunkowania i kierunki rozwoju, terytorialny wymiar procesów rozwoju (tj. zróżnicowanie zasięgu i oddziaływania procesów funkcjonalnych) oraz uwarunkowania związane z zagospodarowaniem przestrzennym i cechami środowiska wg zasad rozwoju **sustensywnego**. Zintegrowana strategia rozwoju nie rodzi skutków finansowych do czasu, kiedy nie zostaną uchwalone ewentualne wynikające z niej przepisy lokalne (np. uchwały rady powiatu) odnoszące się np. do działalności inwestycyjno-finansowej samorządu (tj. finansowanie określonych inwestycji/przedsięwzięć z budżetu powiatu) [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 31–32].

W odniesieniu do kwestii terytorialnych ZSRP powinna określać (w sposób ogólny) pożądaną **strukturę zagospodarowania przestrzennego powiatu**⁶⁹, wskazując na uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego powiatu w nawiązaniu do przewidywanych celów i kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zidentyfikowanych potrzeb w zakresie ochrony/zachowania określonych walorów przyrodniczych, kulturowych, krajobrazowych oraz przestrzennych znajdujących się na jego terenie. Strategia, określając **kierunki rozwoju**, a także adekwatne **zasady zagospodarowania przestrzennego** powiatowej JST, powinna wiązać ze sobą cele wynikające ze współzależnych relacji społeczno-gospodarczych i przestrzennych [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 32].

Dokument ten o charakterze **aktu wewnętrznego zobowiązania kierownictwa** (tzn. przyjmowany **uchwałą rady powiatu**) zawierałby też strategię określającą sposoby realizacji celów i byłby podstawą planów (programów operacyjnych). Programy operacyjne służyłyby rozwiązywaniu określonych problemów rozwojowych lub stymulowaniu działań społeczno-gospodarczych (np. programy budowy infrastruktury technicznej, społecznej itp.) [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 32].

Opracowanie zintegrowanej strategii rozwoju powiatu, z uwzględnieniem ujęcia terytorialnego/przestrzennego celów oraz kierunków rozwoju, powinno uwzględniać cele i kierunki rozwoju określone w planach/strategiach rozwoju realizowanych na poziomie regionalnym i krajowym, w części, w której dokumenty te mają charakter wiążący dla planowania lokalnego (zakres wiążący opracowań strategicznych/planistycznych regionalnych i krajowych względem lokalnych wymaga odrębnego rozważenia). Zintegrowana strategia rozwoju powiatu może zawierać postulaty wprowadzenia zmian do opracowań strategicznych i planistycznych na poziomie gminnym oraz wojewódzkim [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 32].

69 Ujęcie przestrzenne zawarte w zintegrowanej strategii rozwoju oznaczałoby, że (przed przystąpieniem do opracowania zintegrowanej strategii rozwoju powiatu) samorząd wykonywałby odpowiednie do potrzeb prace studialne i analityczne z zakresu zagospodarowania przestrzennego JST [Markowski, Drzazga, 2015, s. 32].

Forma techniczna opracowania zintegrowanej strategii rozwoju powiatu – dokument powinien być sporządzany w formie tekstowej i graficznej (rysunek); skala rysunków powinna zostać dostosowana do potrzeb. Na rysunkach powinno być pokazane przestrzenne ujęcie (zróżnicowanie) określonych w strategii kierunków rozwoju danej jednostki terytorialnej (schematyczny plan struktury przestrzennej powiatu odzwierciedlający wizję jego rozwoju).

Zakres przestrzenny opracowania strategii – **cały powiat**

Poniżej zaproponowano **strukturę treści i zakres merytoryczny**, jakie rekomenduje się do uwzględnienia w zintegrowanej strategii rozwoju powiatu (ZSRP).

Zintegrowana strategia rozwoju powiatu (ZSRP)

1. **Diagnoza** aktualnego stanu i procesów rozwoju powiatu w ujęciu funkcjonalno-przestrzennym; identyfikacja istniejących zasobów i walorów, problemów i zagrożeń rozwojowych oraz dotychczasowych trendów rozwojowych; rekomendowany zakres diagnozy:
 - a) położenie geograficzne JST (korzyści, niekorzyści, możliwości wykorzystania);
 - b) zasoby naturalne oraz walory przyrodniczo-kulturowe:
 - zasoby naturalne środowiska (gleby, wody, surowce mineralne – kopaliny itp.) – ich wielkość, rozmieszczenie przestrzenne, jakość i dostępność oraz stan i sposoby dotychczasowego wykorzystywania (użytkowania),
 - system przyrodniczy powiatu – przyroda ożywiona i nieożywiona (cenne obszary i obiekty, ich walory i wartość przyrodnicza); rozmieszczenie obszarów prawnie chronionych; stopień przekształcenia przyrody i zagrożenia antropogeniczne; ciągłość systemu przyrodniczego, potrzeby w zakresie ochrony i odtwarzania poszczególnych elementów systemu przyrodniczego; znaczenie systemu przyrodniczego dla jakości życia (walory bytowe), budowy tożsamości miejsca, rozwoju rekreacji i turystyki oraz nauki,
 - stan krajobrazów w powiecie – typologia krajobrazów i ich zagrożenia,
 - walory kulturowe powiatu i ich rozmieszczenie w przestrzeni: zabytkowe obiekty i układy urbanistyczne oraz ruralistyczne, historyczne układy osadnicze na terenie JST jako czynnik kształtujący tożsamość lokalną oraz jako potencjał rozwojowy powiatu (turystyka, rekreacja, osadnictwo);
 - c) sytuacja demograficzna i problemy społeczne:
 - struktura demograficzna powiatu i dotychczasowe trendy wynikające z przyrostu naturalnego w powiecie i migracji; migracje wewnętrzne i ewentualne problemy z tego wynikające (zmiany demograficzne w układzie teryny wiejskie – miasta w powiecie),
 - problemy społeczne w powiecie i ich przestrzenne rozmieszczenie – wykluczenia i patologie społeczne, bezpieczeństwo publiczne,
 - stan infrastruktury społecznej w powiecie (liczba, jakość i rozmieszczenie przestrzenne obiektów kultury, oświaty i edukacji, szkolnictwa wyższego

i nauki, opieki zdrowotnej i pomocy społecznej) – identyfikacja obszarów o różnym stopniu wyposażenia w infrastrukturę społeczną i potrzeb (deficytów/barier rozwojowych) w tym zakresie;

d) gospodarka powiatu:

- wielkość i struktura lokalnego rynku pracy; zatrudnienie i bezrobocie; przestrzenne rozmieszczenie skupisk miejsc pracy na terenie powiatu;
- struktura działalności gospodarczej w powiecie – liczba, wielkość i klasyfikacja (typologia) podmiotów prowadzących działalność gospodarczą; przestrzenne rozmieszczenie różnych funkcji gospodarczych oraz terenów zabudowy: przemysłowej, usługowej (w tym logistycznej – centra logistyczne i inne ośrodki), terenów rolniczych, a także obiektów rekreacyjno-wypoczynkowych;

e) systemy infrastruktury technicznej i komunikacyjnej:

- rozmieszczenie i stan obiektów infrastruktury technicznej o znaczeniu powiatowym i ponadlokalnym: zakłady energetyczne i linie przesyłowe, wykorzystanie OZE, zbiorniki retencyjne i systemy małej retencji, grupowe oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów i zakłady ich utylizacji; zasięg sieci telekomunikacyjnej, IT (w tym dostępność szerokopasmowego Internetu) – identyfikacja obszarów o różnym stopniu wyposażenia w infrastrukturę techniczną i potrzeb (deficytów) w tym zakresie;
- systemy infrastruktury transportowej na terenie powiatu; jej rozmieszczenie przestrzenne i stan (sieć drogowa, linie kolejowe, linie tramwajowe, porty lotnicze i lądowiska, porty morskie, porty wodne – śródlądowe, trasy rowerowe); lokalizacja intermodalnych węzłów towarowych; identyfikacja obszarów o różnym stopniu wyposażenia w infrastrukturę transportową i potrzeb (deficytów) w tym zakresie;
- organizacja transportu publicznego na terenie powiatu (kolej, metro, tramwaj, autobus, rower publiczny); lokalizacja węzłów przesiadkowych, w tym multimodalnych – potrzeby i deficyty w zakresie transportu publicznego;

f) **synteza diagnozy** w ujęciu funkcjonalno-przestrzennym:

- przestrzenne rozmieszczenie funkcji w powiecie (np. osadnictwo – mieszkalnictwo, przemysł, usługi, rolnictwo, leśnictwo, tereny rekreacyjno-wypoczynkowe, obszary chronione, obszary zajęte przez infrastrukturę komunikacyjną i techniczną);
- system osadniczy na terenie powiatu – charakterystyka obszarów miejskich i wiejskich; obszary zabudowy zwartej i rozproszonej; ocena skali zjawisk sub- i dezurbanizacji miast znajdujących się na terenie powiatu, a także skali rozpraszania budownictwa na obszarach wiejskich; ocena zagrożeń oraz kosztów wynikających z procesów rozpraszania zabudowy w powiecie;
- identyfikacja na terenie powiatu obszarów problemowych o zasięgu ponadgminnym, wymagających renaturalizacji i rewitalizacji przyrodniczej (np. doliny rzeczne), rekultywacji terenów (rozległe zdegradowane/zdewastowane tereny poprzemysłowe), a także historycznych/zabytkowych

- obiektów lub układów urbanistycznych istotnych dla rozwoju powiatu, a wymagających rehabilitacji/rewaloryzacji;
- obszary dotknięte zagrożeniami naturalnymi, takimi jak powódzie, susze, osuwiska mas ziemnych itp.;
- g) sprawność instytucjonalna samorządu powiatowego:
- stan instytucji samorządowych – ocena stosowanych rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych z punktu widzenia zdolności samorządu lokalnego do wspierania procesów rozwoju; dostępność (przestrzenna, czasowa, cyfrowa) organów i urzędów administracji lokalnej dla ludności i podmiotów gospodarczych;
 - współpraca rozwojowa powiatu z innymi powiatami, w szczególności w regionie;
 - współpraca rozwojowa powiatu z gminami w powiecie;
- h) finanse publiczne powiatu – źródła dochodów powiatu i ich struktura, poziom zadłużenia.
2. **Prognoza** rozwoju powiatu w trzech horyzontach czasowych (krótkim – do 5 lat, średnim – do 15 lat, długim – do 25 lat) – w szczególności należy uwzględnić prognozowany wpływ czynników demograficznych (przyrostu naturalnego, migracji zewnętrznych i wewnętrznych), procesów globalizacji gospodarki (w tym w wymiarze terytorialnym, tj. peryferyzacji i metropolizacji przestrzeni), postępu technologicznego (np. związanego z rozwojem technologii cyfrowych, sztucznej inteligencji i automatyzacji), a także skutków zmian klimatycznych na procesy rozwoju oraz zagospodarowanie przestrzenne powiatu; prognoza finansowa powiatu (dochody i zadłużenie) – tylko w odniesieniu do okresu krótkiego.
3. **Analiza SWOT** w układzie klasycznym i zintegrowanym uwzględniająca treści wykonanej diagnozy i prognozy.
4. **Uwarunkowania** rozwoju powiatu – najistotniejsze, kluczowe dla rozwoju aktualne i antycypowane czynniki zidentyfikowane w diagnozie i wynikające z przewidywań prognozy, które powinny być w szczególności wzięte pod uwagę przy określaniu kierunków rozwoju w dalszej części strategii.
5. **Wizja** rozwoju powiatu w długim horyzoncie czasowym, sformułowana przedmiotowo, ze szczególnym podkreśleniem przyszłego, pożądanego stanu zagospodarowania przestrzennego powiatu, stanu środowiska oraz stanu społeczeństwa i gospodarki⁷⁰.
6. **Misja** władz samorządowych powiatu wskazująca na fundamentalne wartości przyjmowane przez podmioty prowadzące politykę rozwoju; jako taka wyznacza zakres społecznej odpowiedzialności instytucji publicznych i podmiotów polityki.
7. Wybór **celów** rozwoju powiatu, ich hierarchizacja, wskazanie priorytetów. Cele sformułowane w postaci schematu „drzewa” lub przy użyciu innego schematu logicznego (wskazanie celów: nadrzędnego, głównego, strategicznych, operacyjnych/szczegółowych, zadań/projektów).

70 Zob. analogiczna uwaga w przypisie dolnym odnośnie do treści zintegrowanej strategii rozwoju gminy, w punkcie „wizja” (podrozdział 10.1).

8. **Kierunki** rozwoju powiatu przedstawione w układzie funkcjonalno-przestrzennym (rysunki, plansze, schematy) – powinny stanowić swoistą konkretyzację celów (stopień szczegółowości dostosowany do skali terytorialnej); ich określenie powinno polegać na:

- a) wskazaniu przyszłych, pożądanych kierunków rozwoju powiatu – funkcji, jakie mają być rozwijane na obszarze powiatu;
- b) powiązaniu przewidywanych, przyszłych funkcji rozwojowych powiatu z jego strukturą przestrzenną, ze wskazaniem jej zmian/przekształceń, jakie będą niezbędne dla zrealizowania/wdrożenia przewidywanych kierunków rozwoju (w tym ze wskazaniem zmian w infrastrukturze technicznej i komunikacyjnej);
- c) wskazaniu działań (w formie interwencji publicznej), jakie powinny być podejmowane w celu rozwiązywania problemów i zagrożeń rozwojowych w sferze:
 - społecznej – zaspokajanie potrzeb społecznych, przeciwdziałanie wykluczeniu i włączenie grup wykluczonych; ograniczanie zjawisk patologicznych;
 - gospodarczej – pobudzanie rozwoju rynku pracy oraz tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości;
 - środowiskowej – ochrona zasobów naturalnych będących bazą rozwoju gospodarczego i zapewniających dogodne warunki bytowe życia dla ludności;
- d) wskazaniu na terenie powiatu obszarów, w stosunku do których jest planowane podjęcie działań interwencyjnych zmierzających do rozwiązania problemów i zagrożeń rozwojowych (w sferze: społecznej, gospodarczej, środowiskowej), w tym polegających na budowie/rozbudowie i modernizacji infrastruktury technicznej, społecznej, komunikacyjnej oraz błękitno-zielonej;
- e) wskazaniu położenia obszarów i rozmieszczenia obiektów (walorów, zasobów) na terenie powiatu wymagających ochrony konserwatorskiej (zachowawczej) ze względów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych.

9. Określenie **terytorialnego wymiaru strategicznych celów i kierunków rozwoju** powiatu, na co powinny się składać następujące elementy:

- a) opracowanie **modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej** (SFP) powiatu – w ujęciu kartograficznym wraz z opisem;
- b) sformułowanie **ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej** przez gminy wchodzące w skład powiatu, a także zaleceń w kwestii zagospodarowania terenów i użytkowania gruntów dotyczących treści ewentualnych planów i programów rozwoju obszarów funkcjonalnych o zasięgu ponadlokalnym;
- c) wyznaczenie **obszarów strategicznej interwencji** (OSI) na obszarze powiatu.

Ponieważ w ramach omawianej koncepcji systemu zintegrowanego planowania rozwoju nie przewiduje się opracowywania przez samorządy powiatowe odrębnego aktu polityki przestrzennej ani planów zagospodarowania przestrzennego, należy doprecyzować **zakres merytoryczny zagadnień**, jakie powinny się znaleźć

w modelu SFP, ustaleniach i rekomendacjach do polityk przestrzennych gmin w powiecie oraz być ujęte w ramach OSI. Strategia powinna więc określać **pożądaną strukturę zagospodarowania przestrzennego** powiatu (oprócz tekstu dokument powinien zawierać planszę – rysunek: „Kierunki zagospodarowania przestrzennego powiatu”), z wyraźnym wskazaniem obszarów o zasięgu ponadgminnym, o różnym przeznaczeniu (lub w całości znajdujących się na obszarze jednej gminy, ale o szczególnym znaczeniu dla rozwoju całego powiatu), takich jak:

- a) obszary wymagające bezwzględnej ochrony/konserwacji/utrzymania (zachowania) istniejącego stanu ze względów przyrodniczych, kulturowych, krajobrazowych;
 - b) obszary wymagające przywrócenia (odtworzenia) zdegradowanego stanu wcześniejszego (np.: obszary rehabilitacji/rewaloryzacji historycznej układów urbanistycznych lub ruralistycznych, obszary renaturyzacji, rewaloryzacji przyrodniczej);
 - c) tereny uprzednio zdegradowane, wymagające rekultywacji i nadania im nowych funkcji;
 - d) nowe tereny inwestycyjne wynikające z planu wprowadzenia zabudowy na terenach dotychczas niezabudowanych;
 - e) obszary potencjalnych konfliktów przestrzennych wynikających z kolizji funkcji – wymagające interwencji.
10. **System realizacji (wdrażania)** strategii rozwoju, na który powinny się składać następujące elementy:
- a) **instrumentarium** strategii powiatowej, które powinno zawierać:
 - wykaz (listę z opisem) **programów operacyjnych, planów realizacyjnych (wykonawczych) i projektów wdrożeniowych** (w tym **projektów zintegrowanych**) oraz zadań, jakie mają być realizowane (lub są rekomendowane do realizacji) na obszarze powiatu, wraz z określeniem zasięgu przestrzennego programów operacyjnych, projektów wdrożeniowych i zadań oraz zakresu ich opracowania i realizacji z gminami w powiecie (projekty zintegrowane) – jeżeli podejmowanie takich jest zasadne;
 - wskazania, w formie zaleceń dla gmin w powiecie, odnośnie do obszarów, na których rekomenduje się (postuluje) utrzymanie dotychczasowego stanu zagospodarowania przestrzennego, tj. terenów, których sposób zagospodarowania i zabudowy będzie wynikał z LWUT (brak wskazań – postulatów co do potrzeby wprowadzania zmian w sposobie użytkowania gruntów);
 - wskazania, w formie zaleceń dla gmin w powiecie, odnośnie do obszarów, dla których rekomenduje się (postuluje) wprowadzanie zmian w sposobie dotychczasowego użytkowania terenów w trybie **obszarowych przepisów urbanistycznych**;
 - wskazania, w formie zaleceń dla gmin w powiecie, odnośnie do obszarów, dla których rekomenduje się (postuluje) wprowadzanie zmian w sposobie dotychczasowego użytkowania terenów w trybie **projektów urbanistycznych** (tryb „negocjacyjny”);

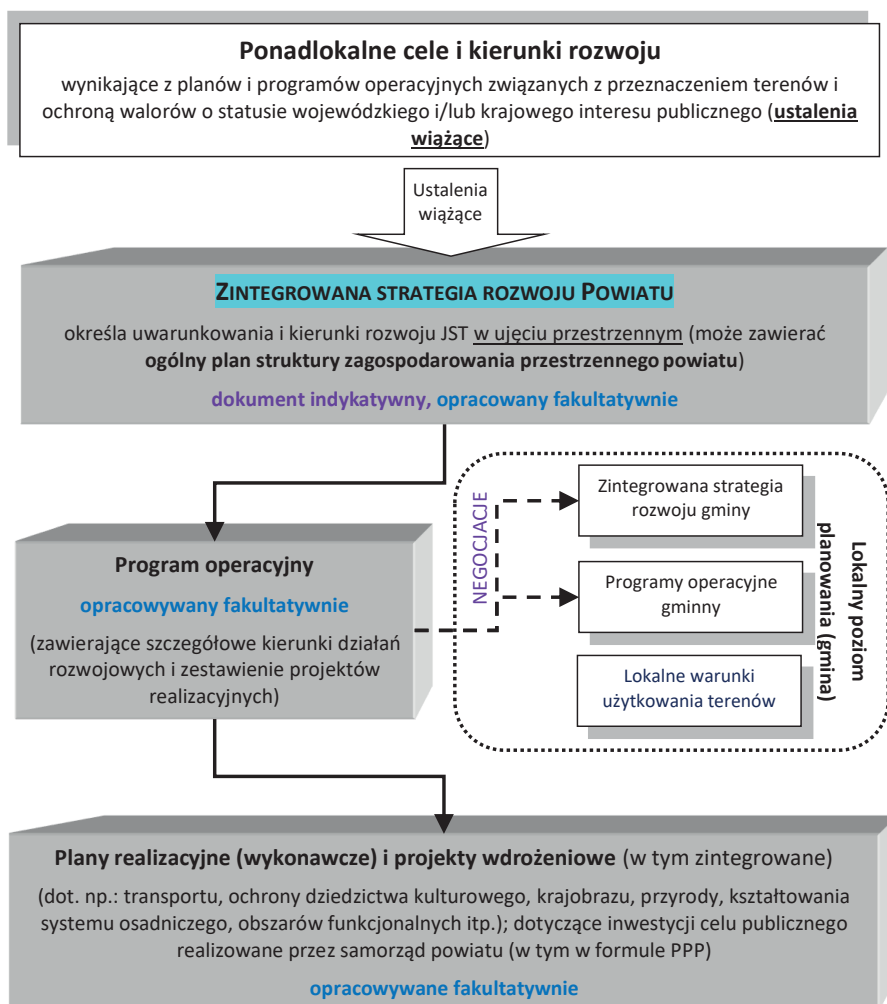
- wskazania, w formie zaleceń dla gmin w powiecie, odnośnie do obszarów, dla których rekomenduje się (postuluje) wprowadzanie zmian w sposobie dotychczasowego użytkowania terenów w trybie **miejscowego planu użytkowania i zagospodarowania terenu**;
 - wskazanie innych (pozaplanistycznych) możliwych do zastosowania (potencjalnych) instrumentów służących/niezbędnych do realizacji strategii (np. uchwały prawa miejscowego zarówno samorządu powiatowego, jak i samorządów gminnych w powiecie, zarządzenia, decyzje administracyjne itp.);
 - wskazanie mechanizmów i instrumentów niezbędnych do opracowania oraz środków finansowych koniecznych do pozyskania w celu realizacji strategii powiatowej (w tym we współpracy z gminami);
 - wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za realizację/wdrażanie strategii;
- b) **harmonogram** realizacji działań powiązany ze źródłami finansowania przedsięwzięć i projektów oraz z podmiotami wdrażającymi strategię;
- c) system **monitorowania i oceny** efektów wdrażania strategii powiatowej, zawierający zestawienie kryteriów i wskaźników służących ocenie, a także wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie procedur monitoringu i oceny; na ewaluację strategii powinny się składać oceny typu *ex ante*, *mid-term* oraz *ex post*.

II. Akty wykonawcze zintegrowanej strategii rozwoju powiatu. Dokumenty te, w proponowanym systemie planowania lokalnego (powiat) pełniłyby funkcję instrumentów realizacji – wdrażania zintegrowanej strategii rozwoju. Byłyby opracowywane jako **akty wykonawcze** w celu określenia szczegółowego sposobu (ścieżki) realizacji istotnych dla gminy przedsięwzięć rozwojowych określonych w strategii bądź też w celu rozwiązania zidentyfikowanych w strategii problemów rozwojowych. Miałyby **charakter aktów wewnętrznych zobowiązań samorządu powiatu do realizacji projektów (działań) w powiązaniu z wieloletnim planem inwestycyjnym** i analizą źródeł finansowania [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 33].

Do tej kategorii dokumentów planistycznych zaliczałyby się również programy operacyjne i wynikające z nich projekty realizacyjne (rozwojowe). Poszczególne rodzaje aktów wykonawczych scharakteryzowano w pkt a oraz b (rys. 7).

- a) **Program operacyjny – PO** (*operational programme*). Podstawową przesłanką formalną do opracowania programu operacyjnego byłyby odpowiednie zapisy zawarte w zintegrowanej strategii rozwoju powiatu. Opracowanie to, tak jak i strategia powiatowa, powinno mieć charakter zintegrowany, tj. uwzględniać zależności i skutki interwencji publicznej – wsparcia procesów rozwoju – w sferze gospodarczej, społecznej, przyrodniczej i przestrzennej. Typowym przykładem zastosowania programów operacyjnych byłaby potrzeba realizacji przedsięwzięć (projektów) związanych z inwestycjami służącymi wspieraniu procesów rozwoju, takimi jak budowa i modernizacja dróg, budowa lub modernizacja infrastruktury technicznej (np. elektroenergetycznej, gazowej, ciepłej, wodociągowej, kanalizacyjnej, związanej

z zagospodarowaniem odpadów, retencjonowaniem wody, teleinformatycznej itp.) oraz budowa lub modernizacja infrastruktury społecznej (np. budynków użyteczności publicznej – oświatowych, obiektów kulturalnych, służby zdrowia, pomocy społecznej itp.). Innym potencjalnym zastosowaniem programów operacyjnych byłoby szeroko rozumiane wspieranie rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego poprzez realizację działań w zakresie, takim jak: edukacja, oświata, kultura, podnoszenie kompetencji zawodowych, przeciwdziałanie wykluczeniom, opieka zdrowotna czy ochrona dóbr kultury materialnej [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 33].



Rysunek 7. Schemat powiązań organizacyjnych w ramach modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem na poziomie powiatowym
Źródło: [Markowski, Drzazga, 2015a, s. 34] – ze zmianami.

Zakres przestrzenny opracowania – wybrane obszary lub terytorium całego powiatu (**stosownie do potrzeb**)

- b) **Plany realizacyjne (wykonawcze) (PR) i projekty wdrożeniowe (PW)** (*executive plans and implementation projects*) – byłyby to szczegółowe opracowania o charakterze planistycznym i projektowym (wskazujące np. na rozwiązania techniczne i organizacyjne), służące realizacji poszczególnych zadań (np. inwestycji publicznych, przedsięwzięć społecznych) wynikających z treści programu operacyjnego.

Zakres przestrzenny opracowania – wybrane obszary lub cały powiat (**stosownie do potrzeb**)

10.4. Poziom regionalny planowania – województwo

10.4.1. Identyfikacja problemów i wyzwań planowania regionalnego

Dotychczasowa praktyka planowania i zarządzania rozwojem regionalnym w Polsce pokazuje, że zarówno proces opracowywania strategii rozwoju województw, jak i same dokumenty odpowiadają w dużej mierze idei zintegrowanego podejścia (holistycznego ujęcia) gospodarczych, społecznych, środowiskowych, a także przestrzennych problemów rozwoju regionu. Strategie rozwoju (z istoty rzeczy) nie są jednakże aktami normatywnymi, regulacyjnymi, nie formułują więc ustaleń wiążących w odniesieniu do użytkowania tych zasobów regionu, których znaczenie dla procesów rozwoju jest szczególne (przestrzeń). Ustaleń wiążących nie zawierają również plany zagospodarowania przestrzennego województwa (sporządzane w odniesieniu do kierunków rozwoju zapisanych w strategii), co w praktyce prowadzi do tego, że zasadność sporządzania przedmiotowych planów jest kontestowana.

W obecnym stanie prawnym plan zagospodarowania przestrzennego województwa stanowi właściwie wyłącznie inwentaryzację stanu zagospodarowania przestrzeni w regionie (obrazuje stan sieci osadniczej, rozmieszczenie kluczowych elementów infrastruktury technicznej i społecznej, położenie obszarów wiejskich, terenów leśnych, naturalnych i sztucznych zbiorników wodnych, terenów eksploatacji kopalin itp.). Odzworowanie to obejmuje także przestrzenny rozkład regulacji powszechnie obowiązujących w regionie. Jego funkcją jest więc również pokazanie rozmieszczenia obszarów, do których odnoszą się szczególne formy regulacji, wynikające z aktów normatywnych (np. z ustawy o ochronie przyrody itp.).

Należy zwrócić uwagę, że przy takim rozwiązaniu to nie w procesie planowania (regionalnego) są tworzone regulacje, które określają sposoby zagospodarowania terenów o szczególnych walorach, ani też nie zapadają decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego, lecz regulacje te i decyzje są przyjmowane w odrębnym od planowania trybie prawnym, a plan jest jedynie inwentaryzacją tych regulacji i decyzji. Słabość takiego rozwiązania (plan funkcjonujący jedynie jako inwentaryzacja odrębnych, ustawowych regulacji) wynika z tego, że planowanie przestaje być instrumentem koordynacyjnym odnośnie do sposobów użytkowania terenów. Regulacje dotyczące użytkowania terenów są tworzone w procesie pozaplanistycznym, decyzje są podejmowane „sektorowo”, a więc nie są rozpatrywane w sposób zintegrowany, co umożliwiałby plan wykorzystywany jako potencjalny instrument koordynacji, a nie – jak obecnie – inwentaryzacji inwestycji publicznych i regulacji. Dokumenty strategiczne planowania regionalnego (plany zagospodarowania przestrzennego w szczególności) mają więc *de facto* charakter kompilujący informacje, a nie koordynujący procesy rozwoju.

10.4.2. Rekomendowane rozwiązania w zakresie planowania regionalnego

Mając na uwadze wskazane słabe strony planowania na poziomie wojewódzkim (inwentaryzacyjny charakter planu zagospodarowania), postuluje się generalne wzmocnienie poziomu samorządności województwa poprzez wprowadzenie funkcji regulacyjnych do planowania regionalnego w odniesieniu do sposobów użytkowania terenów.

Niezbędne jest jednoznaczne podjęcie decyzji o tym, aby na poziomie wojewódzkim i gminnym integralność planowania strategicznego przejawiała się od strony formalno-prawnej **w jednolitym, obowiązkowym dokumencie rozwoju, którego integralną częścią są uwarunkowania związane z zagospodarowaniem oraz wskazówki do wiążących ustaleń w zagospodarowaniu przestrzennym, które muszą respektować w dalszych procesach planistyczno-decyzyjnych właściwe jednostki samorządu terytorialnego (JST)** [Markowski, Drzazga, 2015, s. 35].

Dotychczasowy system planowania przestrzennego i planowania rozwoju, na który składają się strategia rozwoju województwa, plan zagospodarowania przestrzennego województwa oraz regionalny program operacyjny, zostałby zmodyfikowany. Podstawowym dokumentem (aktem) planowania rozwoju stałaby się **zintegrowana strategia rozwoju województwa – ZSRW** (*integrated strategy of regional development*) [Markowski, Drzazga, 2015, s. 35] (rys. 8).

Cele i kierunki rozwoju regionu zawarte w strategii województwa powinny być zaprezentowane w **ujęciu przestrzennym (aspekt terytorialny strategii)**, tzn. w dokumencie tym powinny zostać wskazane obszary (terytoria) problemowe oraz

obszary, na których będą podejmowane działania rozwojowe ujęte w formie projektów operacyjnych [Markowski, Drzazga, 2015, s. 35].

Ujęcie przestrzenne (aspekt terytorialny strategii) oznacza, że kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego i wynikające z nich cele (strategiczne i operacyjne), które zwyczajowo są przedmiotem opisu w strategiach, powinny zostać w zintegrowanej strategii przypisane do określonych terytoriów w regionie lub powiązane z nimi (przykładowo, jeżeli w dokumencie wskazano rolnictwo/przemysł/turystykę jako kierunki rozwoju województwa, to należy określić – w tym wskazać na mapie – obszary regionu, gdzie przewiduje się rozwój tych funkcji). Zintegrowana strategia powinna również zawierać kierunkowe ustalenia co do lokalizacji inwestycji publicznych o znaczeniu ponadlokalnym, w szczególności tych, które dotyczą budowy i rozwoju infrastruktury technicznej (w szczególności liniowej) oraz społecznej [Drzazga, 2018, s. 440].

Niezwykle ważnym aspektem terytorialnym zintegrowanej strategii rozwoju regionu powinno być określenie pożądanych kierunków rozwoju osadnictwa, tj. ustalenie bilansu terenów przeznaczonych do urbanizacji na poziomie planowania regionalnego (**reglamentowanie procesów urbanizacji** – podobnie jak na poziomie krajowym). Oznacza to, że w ramach prac nad strategią (w części diagnostycznej) należy dokonać bilansowania terenów zurbanizowanych, rolniczych i biologicznie czynnych, natomiast w części kierunkowej dokumentu – określić obszary, na których jest dopuszczalne rozwijanie sieci osadniczej, tereny z ograniczeniami w odniesieniu do procesów urbanizacji, a także obszary wyłączone z procesów urbanizacji (np. obszary o wysokich walorach rolniczych, przyrodniczych i krajobrazowych czy też tereny przyszłej eksploatacji kopalni). **Ustalenia te, o charakterze kierunkowym, powinny być następnie podstawą do opracowania wiążących regulacji dla lokalnych JST (w postaci planów obszarowych/funkcjonalnych i/lub przepisów prawa regionalnego powszechnie obowiązującego)** [Drzazga, 2018, s. 440].

Przy opracowywaniu zintegrowanej strategii rozwoju województwa (jako dokumentu o dłuższym horyzoncie czasowym) należy zastosować podejście **scenariuszowe**, tzn. podczas jej opracowania, należy przeanalizować różne dające się wyobrazić, potencjalne trajektorie (scenariusze) rozwojowe regionu. Oznacza to, że w procesie wdrażania strategii rozwoju władza samorządowa powinna być przygotowana do realizowania celów rozwoju, przy różnych uwarunkowaniach zewnętrznych [Drzazga, 2018, s. 440–441].

W procesie opracowywania strategii rozwoju, a w dalszej kolejności także podczas przygotowania dokumentów operacjonalizujących strategię (w tym planów/regulacji zawierających wiążące ustalenia przestrzenne) należy zastosować **wariantowanie** (czego nie należy mylić z podejściem scenariuszowym). Wariantowanie polega na analizie przewidywanych skutków efektów zewnętrznych, wynikających z różnych możliwych decyzji co do kierunków rozwoju (ustalanych w dokumentach strategicznych), a w szczególności tych dotyczących lokalizacji wielkoobszarowych i/lub liniowych inwestycji publicznych o charakterze infrastrukturalnym,

które mają wpływ na zagospodarowanie przestrzenne i stan (jakość) fizycznego środowiska [Drzazga, 2018, s. 441].

W ramach zintegrowanej strategii rozwoju województwa byłyby wyznaczone **obszary funkcjonalne**, dla których opracowywano by w dalszej kolejności strategię rozwojową jako dokumenty fakultatywne oraz projekty służące ich realizacji [Markowski, Drzazga, 2015, s. 35; por. Drzazga, 2018, s. 441].

Wykorzystując zachęty finansowe i/lub regulacje o charakterze formalno-prawnym, samorząd województwa powinien stworzyć mechanizm służący do stymulowania lokalnych jednostek terytorialnych (gmin oraz powiatów) do wspólnego opracowywania strategii/planów/programów rozwoju oraz konkretnych projektów (w tym projektów zintegrowanych) dla obszarów funkcjonalnych (np. miejskich obszarów funkcjonalnych) w sposób spójny z celami i kierunkami rozwoju zapisanymi w zintegrowanej strategii rozwoju województwa oraz w regionalnym programie operacyjnym [Markowski, Drzazga, 2015, s. 35].

W zintegrowanej strategii rozwoju województwa (poza obszarami funkcjonalnymi) powinny zostać wyznaczone obszary, dla których jest wymagane opracowanie ustaleń wiążących względem strategii i planów lokalnych odnoszących się do zagospodarowania przestrzennego; w strategii powinny zostać zawarte założenia i kierunkowe wytyczne odnośnie do sposobu opracowania takich ustaleń (w ramach planów wyspecjalizowanych dotyczących zagospodarowania przestrzennego województwa) [Markowski, Drzazga, 2015, s. 35].

Forma techniczna opracowania zintegrowanej strategii rozwoju województwa – dokument powinien być opracowywany w formie tekstowej i graficznej (rysunek); skalę rysunków należy dostosować do potrzeb. Na rysunkach powinno być pokazane terytorialne ujęcie (zróżnicowanie) określonych w strategii kierunków rozwoju danego regionu, ze szczególnym uwzględnieniem zagospodarowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych.

Jeżeli chodzi o szczegółowy zakres merytoryczny treści zintegrowanej strategii rozwoju województwa, to rekomenduje się, aby obok zagadnień gospodarczych i społecznych przedmiotem ustaleń w niej zawartych były w szczególności następujące zagadnienia odnoszące się do zagospodarowania przestrzennego:

- 1) cele, kierunki i obszary ochrony dziedzictwa kulturowego;
- 2) cele, kierunki i obszary ochrony terenów o znaczących walorach krajobrazowych;
- 3) wyznaczenie systemu przyrodniczego regionu (obszary węzłowe oraz korytarze ekologiczne) i jego ochrona (zasady zagospodarowania terenów), a także określenie celów, kierunków i obszarów ochrony;
- 4) cele i kierunki ochrony oraz zasady udostępniania zasobów naturalnych (tereny rolnicze, surowce strategiczne o znaczeniu regionalnym, gospodarka wodna w systemie zlewniowym etc.);
- 5) koncepcja systemu infrastruktury liniowej – komunikacyjnej i technicznej;
- 6) wyznaczenie lokalizacji węzłów multimodalnych;

- 7) określenie potrzeb i kierunków w zakresie rozwoju sieci osadniczej, rozpatrywanych z punktu widzenia zasad ekonomiki i interesu publicznego (koncepcja sieci osadniczej regionu).

Poniżej opisano szczegółowo rekomendowaną **strukturę treści i zakres merytoryczny** zintegrowanej strategii rozwoju województwa (ZSRW).

Zintegrowana strategia rozwoju województwa (ZSRW)

1. **Diagnoza** aktualnego stanu i procesów rozwoju województwa w ujęciu funkcjonalno-przestrzennym; identyfikacja istniejących zasobów i walorów, problemów i zagrożeń rozwojowych oraz dotychczasowych trendów rozwojowych; rekomendowany zakres diagnozy:
 - a) położenie geograficzne regionu (korzyści, niekorzyści, możliwości wykorzystania);
 - b) zasoby naturalne oraz walory przyrodniczo-kulturowe:
 - zasoby naturalne środowiska (surowce mineralne – kopaliny, wody, gleby/grunty itp.) – wielkość zasobów i rozmieszczenie przestrzenne, jakość i dostępność oraz stan i sposoby ich dotychczasowego wykorzystywania (użytkowania); określenie potrzeb w zakresie rekultywacji terenów (np. tereny górnicze);
 - system przyrodniczy regionu – biocentra, obszary węzłowe i korytarze ekologiczne; cenne obszary i obiekty przyrody ożywionej i nieożywionej – ich inwentaryzacja i waloryzacja; rozmieszczenie obszarów prawnie chronionych; stopień przekształcenia przyrody i zagrożenia antropogeniczne; określenie potrzeb w zakresie renaturyzacji elementów przyrody regionu (np. ekosystemy rzeczne, leśne); ciągłość systemu przyrodniczego oraz potrzeby w zakresie ochrony i odtwarzania poszczególnych elementów systemu przyrodniczego; znaczenie systemu przyrodniczego dla budowy tożsamości regionu i jego marki, dla rozwoju rekreacji i turystyki oraz dla nauki;
 - stan krajobrazów w regionie – typologia krajobrazów i ich zagrożenia⁷¹;
 - walory kulturowe województwa i ich rozmieszczenie w przestrzeni: zabytkowe obiekty i układy urbanistyczne o znaczeniu regionalnym, historyczne układy osadnicze na terenie regionu jako czynnik kształtujący tożsamość regionu oraz jako jego potencjał rozwojowy (turystyka, rekreacja, osadnictwo);
 - c) sytuacja demograficzna i problemy społeczne:
 - struktura demograficzna województwa i dotychczasowe trendy wynikające z przyrostu naturalnego w regionie i migracji; migracje wewnętrzne i ewentualne problemy z tego wynikające (zmiany demograficzne w układzie terenów wiejskie – miasta małe i średnie – miasto wojewódzkie);

71 Powiązanie z procedurą wykonywania audytu krajobrazowego – w dalszej kolejności należy rozstrzygnąć, czy w ramach proponowanego systemu planowania zintegrowanego powinien zostać utrzymany audyt krajobrazowy.

- problemy społeczne w regionie o zasięgu ponadlokalnym i ich przestrzenne rozmieszczenie – identyfikacja obszarów o szczególnym nasileniu zjawisk wykluczenia i koncentracji patologii społecznych;
- stan infrastruktury społecznej w regionie (liczba, jakość i rozmieszczenie przestrzenne obiektów o znaczeniu regionalnym: kultury, oświaty i edukacji, szkolnictwa wyższego i nauki, opieki zdrowotnej i pomocy społecznej) – identyfikacja obszarów o różnym stopniu wyposażenia w infrastrukturę społeczną i potrzeb (deficytów/barier rozwojowych) w tym zakresie;
- d) gospodarka regionu:
 - wielkość zatrudnienia i struktura regionalnego rynku pracy; przestrzenne rozmieszczenie lokalnych rynków pracy na terenie regionu; obszary dotknięte bezrobociem;
 - struktura działalności gospodarczej w regionie – liczba, wielkość i klasyfikacja (typologia) podmiotów prowadzących działalność gospodarczą; przestrzenne rozmieszczenie różnych funkcji gospodarczych – ośrodki koncentracji przemysłu, usług (w tym logistycznych – centra logistyczne), tereny produkcji rolniczej („strefy żywicielskie”);
- e) systemy infrastruktury technicznej i komunikacyjnej:
 - rozmieszczenie i stan obiektów infrastruktury technicznej o znaczeniu regionalnym: zakłady energetyczne i linie przesyłowe, wykorzystanie OZE i rozmieszczenie ich instalacji, zbiorniki retencyjne, grupowe oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów i zakłady ich utylizacji; zasięg sieci telekomunikacyjnej, IT (w tym dostępność szerokopasmowego Internetu) – identyfikacja obszarów o różnym stopniu wyposażenia w infrastrukturę techniczną i potrzeb (deficytów) w tym zakresie;
 - systemy infrastruktury transportowej na terenie regionu; jej rozmieszczenie przestrzenne i stan (sieć drogowa, linie kolejowe, linie tramwajowe, porty lotnicze i lądowiska, porty morskie, porty wodne – śródlądowe, trasy rowerowe); lokalizacja intermodalnych węzłów towarowych; identyfikacja obszarów o różnym stopniu wyposażenia w infrastrukturę transportową i potrzeb (deficytów) w tym zakresie;
 - organizacja transportu publicznego na terenie województwa (kolej, tramwaje regionalne, linie autobusowe); lokalizacja węzłów przesiadkowych, w tym multimodalnych o znaczeniu regionalnym – potrzeby i deficyty w zakresie transportu publicznego;
- f) **synteza diagnozy** w ujęciu funkcjonalno-przestrzennym:
 - przestrzenne rozmieszczenie funkcji w regionie (mieszkalnictwo – osadnictwo, przemysł, usługi, rolnictwo, leśnictwo, tereny rekreacyjno-wypoczynkowe, obszary chronione, obszary zajęte przez infrastrukturę komunikacyjną i techniczną);
 - system osadniczy regionu – rozmieszczenie miast małych, średnich, miasta wojewódzkie; obszary wiejskie na terenie województwa; ocena skali zjawisk sub- i dezurbanizacji miast w regionie, a także skali rozpraszania budownictwa na obszarach wiejskich; ocena zagrożeń oraz kosztów wynikających

z procesów rozpraszania zabudowy w województwie prowadząca do opracowania **bilansu terenów zurbanizowanych, rolniczych i biologicznie czynnych** (o którym mowa wyżej);

- identyfikacja na terenie regionu obszarów problemowych, o zasięgu ponadlokalnym, wyodrębnionych ze względu na:
 - ♦ niską jakość środowiska przyrodniczego (powietrza, wód, gleb) wynikającą z oddziaływań antropogenicznych (z przemysłu, transportu, gospodarki komunalnej, rolnictwa),
 - ♦ zagrożenia utraty walorów przyrodniczych i krajobrazowych przestrzeni oraz degradacji gruntów rolnych, wynikające z procesów niekontrolowanego rozpraszania zabudowy (sub- i dezurbanizacja),
 - ♦ zagrożenie degradacji lub utraty istotnych dla tożsamości regionu obiektów dziedzictwa kulturowego,
 - ♦ zagrożenia naturalne: powodzie, susze, osuwiska mas ziemnych, i inne,
 - ♦ zagrożenie depopulacją,
 - ♦ wysokie bezrobocie,
 - ♦ deficyty w zakresie usług publicznych (dóbr publicznych?),
 - ♦ niską dostępność komunikacyjną,
 - ♦ inne czynniki lub kombinację wyżej wymienionych;
- g) sprawność instytucjonalna samorządu województwa:
 - stan instytucji samorządowych – ocena stosowanych rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych z punktu widzenia zdolności samorządu województwa do wspierania procesów rozwoju; dostępność (przestrzenna, czasowa, cyfrowa) organów i urzędów administracji samorządu województwa dla ludności i podmiotów gospodarczych;
 - współpraca samorządu województwa z innymi regionami w kraju i za granicą;
 - współpraca samorządu województwa z gminami i powiatami w regionie;
- h) finanse publiczne samorządu województwa – źródła dochodów i ich struktura, poziom zadłużenia.

2. **Prognoza** rozwoju regionu w trzech horyzontach czasowych (krótkim – do 5 lat, średnim – do 15 lat, długim – do 25 lat) – w szczególności należy uwzględnić prognozowany wpływ czynników demograficznych (przyrostu naturalnego, migracji zewnętrznych i wewnętrznych), procesów globalizacji gospodarki (w tym w wymiarze terytorialnym, tj. peryferyzacji i metropolizacji przestrzeni), postępu technologicznego (np. związanego z rozwojem technologii cyfrowych, sztucznej inteligencji i automatyzacji), a także skutków zmian klimatycznych na procesy rozwoju oraz zagospodarowanie przestrzenne województwa; prognoza finansowa samorządu województwa (dochody i zadłużenie) – tylko w odniesieniu do okresu krótkiego. Przy konstruowaniu prognoz należy wykorzystać:
 - a) *foresight* technologiczny (identyfikacja kluczowych technologii w przyszłości; ocena szans i zagrożeń dla technologii; identyfikacja działań, które należy podjąć w celu rozwoju technologii; budowa scenariuszy);
 - b) *foresight* regionalny.

3. **Analiza SWOT** w układzie klasycznym i zintegrowanym uwzględniająca treści wykonanej diagnozy i prognozy.
4. **Uwarunkowania** rozwoju regionu – najistotniejsze, kluczowe dla rozwoju aktualne i antycypowane czynniki zidentyfikowane w diagnozie i wynikające z przewidywań prognozy, które powinny być w szczególności wzięte pod uwagę przy określaniu kierunków rozwoju w dalszej części strategii.
5. **Wizja** rozwoju regionu w długim horyzoncie czasowym, sformułowana przedmiotowo, ze szczególnym podkreśleniem przyszłego, pożądanego stanu zagospodarowania przestrzennego województwa, stanu środowiska oraz stanu społeczeństwa i gospodarki⁷².
6. **Misja** władz samorządowych regionu wskazująca na fundamentalne wartości przyjmowane przez podmioty prowadzące politykę rozwoju; jako taka wyznacza zakres społecznej odpowiedzialności instytucji publicznych i podmiotów polityki.
7. Wybór **celów** rozwoju regionu, ich hierarchizacja, wskazanie priorytetów. Cele sformułowane w postaci schematu „drzewa” lub przy użyciu innego schematu logicznego (wskazanie celów: nadrzędnego, głównego, strategicznych, operacyjnych/szczegółowych, zadań/projektów).
8. **Kierunki** rozwoju regionu przedstawione w układzie funkcjonalno-przestrzennym (rysunki, plansze, schematy) – powinny stanowić swoistą konkretyzację celów (stopień szczegółowości dostosowany do skali terytorialnej), ich określenie powinno polegać na:
 - a) wskazaniu przyszłych, poświadczanych kierunków rozwoju województwa – funkcji, jakie mają być rozwijane na obszarze regionu, a następnie
 - b) powiązaniu przewidywanych, przyszłych funkcji rozwojowych regionu z jego strukturą przestrzenną, ze wskazaniem jej zmian/przekształceń, jakie będą niezbędne dla zrealizowania/wdrożenia przewidywanych kierunków rozwoju (w tym w szczególności ze wskazaniem zmian w strukturze sieci osadniczej, w infrastrukturze technicznej i komunikacyjnej) – identyfikacja obszarów funkcjonalnych;
 - c) wskazaniu działań (w formie interwencji publicznej), jakie powinny być podejmowane w celu rozwiązywania problemów i zagrożeń rozwojowych w sferze:
 - społecznej – zaspokajanie potrzeb społecznych, przeciwdziałanie wykluczeniu i włączenie grup wykluczonych; ograniczanie zjawisk patologicznych,
 - gospodarczej – pobudzanie rozwoju rynku pracy oraz tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości,
 - środowiskowej – ochrona zasobów naturalnych będących bazą rozwoju gospodarczego i zapewniających dogodne warunki bytowe dla ludności;

72 Zob. analogiczna uwaga w przypisie dolnym odnośnie do treści zintegrowanej strategii rozwoju gminy, w punkcie „wizja” (podrozdział 10.1).

- d) wskazaniu w regionie obszarów, w stosunku do których jest planowane podjęcie działań interwencyjnych zmierzających do rozwiązania problemów i zagrożeń rozwojowych (w sferze: społecznej, gospodarczej, środowiskowej), w tym polegających na budowie/rozbudowie i modernizacji infrastruktury technicznej, społecznej, komunikacyjnej oraz błękitno-zielonej;
 - e) wskazaniu położenia obszarów i rozmieszczenia obiektów na terenie regionu wymagających ochrony konserwatorskiej ze względu na potrzebę zachowania szczególnie cennych walorów i zasobów przyrodniczych, krajobrazowych oraz kulturowych.
9. Określenie **terytorialnego wymiaru strategicznych celów i kierunków rozwoju** województwa, na co powinny się składać następujące elementy:
- a) opracowanie **modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej** (SFP) regionu – w ujęciu kartograficznym wraz z opisem;
 - b) sformułowanie **ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej** w województwie;
 - c) wyznaczenie **obszarów strategicznej interwencji** (OSI).
10. **System realizacji (wdrażania)** strategii rozwoju, na który powinny się składać następujące elementy:
- a) **instrumentarium** strategii wojewódzkiej, które powinno zawierać:
 - wytyczne do opracowania **regionalnego programu operacyjnego** oraz wykaz (listę z opisem) **regionalnych szczegółowych planów realizacyjnych** (wykonawczych) i **regionalnych projektów wdrożeniowych** (w tym projektów zintegrowanych) oraz zadań, jakie mają być realizowane (lub są rekomendowane do realizacji) na obszarze województwa, wraz z określeniem zasięgu przestrzennego planów szczegółowych i projektów wdrożeniowych wraz z zadaniami, a także zakresu ich opracowania oraz realizacji wspólnego z powiatami i gminami w regionie (w formie tzw. projektów zintegrowanych) – jeżeli podejmowanie takowych jest zasadne,
 - wskazanie innych (pozaplanistycznych), możliwych do zastosowania instrumentów służących/niezbędnych do realizacji strategii (np. uchwały prawa regionalnego, zarządzenia – przepisy wojewódzkie);
 - wskazanie mechanizmów i instrumentów niezbędnych do opracowania oraz środków finansowych koniecznych do pozyskania w celu realizacji strategii wojewódzkiej (w tym we współpracy z powiatami i gminami);
 - wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za realizację/wdrażanie strategii.
 - b) **harmonogram** realizacji działań powiązany ze źródłami finansowania przedsięwzięć i projektów oraz z podmiotami wdrażającymi strategię;
 - c) system **monitorowania i oceny** efektów wdrażania strategii wojewódzkiej, zawierający zestawienie kryteriów i wskaźników służących ocenie, a także wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie procedur monitoringu i oceny; na ewaluację strategii powinny się składać oceny typu *ex ante*, *mid-term* oraz *ex post*.

Elementem zintegrowanej strategii rozwoju województwa powinna być **regionalna polityka przestrzenna – RPP** (rys. 8). Od strony formalnej – tj. jako dokument – regionalna polityka przestrzenna byłaby opracowywana i uchwalana równolegle ze strategią województwa, jednakże jako odrębny (w treści), choć komplementarny do strategii dokument planistyczny, który mógłby (stosownie do potrzeb wynikających ze zmieniających się uwarunkowań rozwojowych) podlegać częstszej aktualizacji niż zintegrowana strategia. Przyjęcie takiego rozwiązania zapewniłoby możliwość aktualizowania kierunków rozwoju przestrzennego województwa bez konieczności pracochłonnej aktualizacji treści całej zintegrowanej strategii rozwoju.

Przewiduje się, że w treści regionalnej polityki przestrzennej powinien znaleźć się ogólny (kierunkowy) plan struktury zagospodarowania przestrzennego województwa oraz ustalenia co do tworzenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego w województwie z zakresu gospodarowania przestrzenią oraz regionalnych planów zagospodarowania przestrzennego wiążących dla lokalnych JST.

Poniżej opisano **strukturę treści i zakres merytoryczny** regionalnej polityki przestrzennej (RPP), w odniesieniu do części kierunkowej (konceptualnej) dokumentu.

Regionalna polityka przestrzenna (RPP)

1. Ogólny, kierunkowy plan struktury zagospodarowania przestrzennego województwa, określający **przyszłą strukturę zagospodarowania przestrzennego** (oprócz tekstu dokument planu powinien zawierać planszę – rysunek pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego województwa”), z wyraźnym wskazaniem podstawowych elementów struktury przestrzennej regionu oraz obszarów problemowych i obszarów funkcjonalnych różnych typów (o zasięgu ponadlokalnym lub znajdujących się w całości na obszarze jednej gminy i/lub powiatu, ale o szczególnym znaczeniu dla rozwoju całego województwa):
 - a) podstawowe elementy struktury regionu („szczegółowa wizja”):
 - koncepcja struktury sieci osadniczej – opracowana na podstawie bilansu terenów wraz z określeniem (w postaci wskaźników) praw do urbanizacji dla poszczególnych gmin w województwie (każdej z osobna), w podziale na: obszar wiejski JST, strefę podmiejską JST, obszar zurbanizowany JST⁷³,

73 W dalszej perspektywie, w celu uelastycznienia procesu reglamentacji praw do urbanizacji przestrzeni, można rozważać wprowadzenie na poziomie regionu rozwiązań wzorowanych na idei handlu prawami do emisji zanieczyszczeń (stosowanych już w polityce klimatycznej), które w przypadku gruntów można by nazwać „handel prawami do ekspansji terytorialnej między JST”. Regulacje tego rodzaju można by wzorować na rozwiązaniach amerykańskich, określanych jako „transfer praw do zabudowy” (*transfer of development rights – TDR*). Polegałyby one na przyznaniu gminom możliwości odsprzedawania i dokupywania prawa do zabudowy od innych JST (w danym regionie) w ramach danego typu terenów (obszaru wiejskiego, strefy podmiejskiej, terenu zurbanizowanego) lub (w jeszcze bardziej elastycznej formie) wymiany

- systemy infrastruktury transportowej – drogi, linie kolejowe, porty lotnicze, porty morskie, porty śródlądowe oraz centra logistyczne, a także węzły intermodalne i multimodalne,
 - systemy infrastruktury technicznej – sieci przesyłowe: energii elektrycznej, wody, gazu, paliw płynnych, informacji oraz strategiczne obiekty z nimi związane, takie jak: zakłady energetyczne, zbiorniki retencyjne (w tym systemy małej retencji), magazyny paliw, urządzenia sterujące,
 - system przyrodniczy regionu – biocentra, obszary węzłowe i korytarze ekologiczne (w szczególności obszary leśne i doliny rzeczne);
- b) obszary funkcjonalne – wymagające wspierania i/lub inicjowania procesów rozwojowych, a także podejmowania działań ukierunkowanych na zachowanie (konserwację) szczególnie unikatowych walorów regionu, aby osiągnąć cele rozwoju województwa:
- miejskie obszary funkcjonalne, w tym metropolitalne (obszary koncentracji, w szczególności funkcji usługowych wyższego rzędu),
 - obszary rolnicze – strefy żywicielskie,
 - strefy rozwoju funkcji turystycznych, rekreacyjnych, wypoczynkowych oraz szlaki (rowerowe, piesze, konne),
 - strefy przemysłowe,
 - system obszarów przyrody chronionej i krajobrazu – stan docelowy (funkcje ochronne),
 - obszary i obiekty istotne dla budowania tożsamości regionu poddane ochronie ze względów kulturowych (funkcje ochronne) oraz powiązane z nimi turystyczne szlaki tematyczne (np. szlak dziedzictwa przemysłowego);
- c) obszary problemowe – wymagające interwencji publicznej w celu rozwiązania zaistniałych problemów i/lub przeciwdziałania narastaniu zjawisk niekorzystnych:
- strefy występowania klęsk żywiołowych i katastrof naturalnych,
 - obszary dotknięte bezrobociem,
 - obszary z deficytem usług publicznych,
 - obszary ulegające depopulacji,
 - obszary zdegradowane/zdewastowane wymagające rekultywacji (np. tereny przemysłowe),
 - obszary wymagające renaturalizacji/rewaloryzacji przyrodniczej (np. doliny rzeczne),
 - obszary i obiekty historyczne/zabytkowe (istotne dla tożsamości regionu) wymagające rehabilitacji/rewaloryzacji,
- d) obszary potencjalnych konfliktów przestrzennych wynikających z kolizji funkcji – wymagające interwencji.

handlowej praw do zabudowy między różnymi (wyżej wymienionymi) typami terenów przez gminy z danego regionu.

2. Instrumentarium regionalnej polityki przestrzennej:

- a) wyznaczenie obszarów – delimitacja (?), dla których przewiduje się opracowanie **regionalnych standardów zagospodarowania przestrzennego o charakterze przepisów prawa powszechnie obowiązującego**; sformułowanie wytycznych do opracowania regionalnych standardów i terminu ich opracowania (od chwili przyjęcia strategii);
- b) wyznaczenie obszarów – delimitacja (?), dla których przewiduje się opracowanie **regionalnych planów zagospodarowania przestrzennego**; sformułowanie wytycznych do opracowania regionalnych planów i wyznaczenie terminu ich opracowania (od chwili przyjęcia strategii);
- c) określenie potrzeby opracowania instrumentów tzw. „miękkiego oddziaływania” na samorządy lokalne oraz ich zakresu przedmiotowego i formy, np. rekomendacje (wytyczne) w zakresie standardów urbanistycznych, architektonicznych do planów, projektów i przepisów gminnych, przygotowane w formie instrukcji, poradników, katalogów budownictwa regionalnego.

Wskazane powyżej zagadnienia merytoryczne (określone w treści zintegrowanej strategii województwa) są szczególnie istotne, dlatego że stanowiłyby następnie podstawę do opracowywania, opisanych niżej, aktów wykonawczych strategii mających charakter regulacyjny (typ II i III).

Zintegrowana strategia rozwoju województwa, powstająca w procesie interaktywnego planowania, byłaby podstawą programową dla opracowywania trzech rodzajów aktów wykonawczych [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 35–36] (układ i wzajemne powiązania omawianych niżej dokumentów przedstawiono na rys. 8):

1) **typ I – akty planistyczne indykatywne** (*indicative planning documents*):

- a) **regionalny program operacyjny – RPO** (*regional operational programme*) zestawiający kierunki działań rozwojowych (opracowanie to, tak jak strategia regionalna, powinno mieć charakter zintegrowany, tj. uwzględniać zależności i skutki interwencji publicznej – wsparcia procesów rozwoju – w sferach: gospodarczej, społecznej, przyrodniczej i przestrzennej) oraz
- b) **regionalne szczegółowe plany realizacyjne/wykonawcze – RSPR/RSPW** (*regional executive plans*) związane przede wszystkim z dystrybucją publicznych środków finansowych w celu wspierania procesów rozwoju na określonych terytoriach (np. w poszczególnych obszarach funkcjonalnych lub w obszarach problemowych – wyznaczonych w strategii regionalnej) lub w odniesieniu do wybranych sektorów gospodarki lub wybranych problemów społecznych (zidentyfikowanych w strategii regionalnej), a także
- c) **regionalne projekty wdrożeniowe – RPW** (*implementation projects*) służące podejmowaniu konkretnych inwestycji technicznych (infrastrukturalnych) / przedsięwzięć społecznych / działań publicznych;

2) **typ II – akty planistyczne regulacyjne** (*regulatory acts*): **regionalne plany zagospodarowania przestrzennego – RPZP** (o charakterze obszarowym oraz dla inwestycji liniowych), **odgrywające rolę wykonawczą względem strategii**, zawierające zarazem **wiążące ustalenia dla planów opracowywanych**

na poziomie lokalnym; będą to więc **wyspecjalizowane plany zagospodarowania przestrzennego województwa** (*regional zoning acts / regional zoning plans and sectoral development plans*) dotyczące np.: infrastruktury transportu, ochrony dziedzictwa kulturowego, ochrony krajobrazu i przyrody, kształtowania regionalnego systemu osadniczego, błękitno-zielonej infrastruktury, zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu regionalnym, itp.; w ramach tej kategorii aktów wykonawczych strategii byłyby opracowywane dwa rodzaje/typesy planów:

- a) **regionalne plany zagospodarowania przestrzennego dla obszarów funkcjonalnych** (*regional zoning acts / regional zoning plans for functional areas*) dotyczące np.: miejskich obszarów funkcjonalnych – MOF, obszarów o znaczących walorach krajobrazowych (np. PK, OChK, ZPK), obszarów o znaczących walorach przyrodniczych (np. PN), obszarów o wysokich walorach dziedzictwa kulturowego i istotnych dla tożsamości regionu, stref rozwoju turystyki, stref żywicielskich – terenów o wysokich walorach rolniczych, stref przemysłowych, stref rozwoju usług logistycznych (centrów logistycznych), portów morskich i portów lotniczych oraz ich stref funkcjonalnych itp.;
- b) **regionalne plany przebiegu inwestycji liniowych** (*regional development plans for linear infrastructure*) dotyczące np.: dróg kołowych, linii kolejowych, sieci elektro-energetycznych, rurociągów do przesyłu paliw ciekłych i gazowych, infrastruktury z zakresu łączności itp.;
- 3) **typ III – przepisy regulacyjne: regionalne standardy zagospodarowania przestrzennego o charakterze przepisów prawa powszechnie obowiązującego** (*regional spatial development standards and regionally binding regulations*) mające na celu ochronę określonych walorów przestrzeni oraz zapewnienie wysokiej jakości zagospodarowania terenów (kształtowanie ładu przestrzennego) odnoszące się np. do zasad zagospodarowania przestrzeni parków krajobrazowych (PK), obszarów chronionego krajobrazu (OChK) i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych (ZPK) oraz innych cennych krajobrazowo terenów o znaczeniu regionalnym (krajobrazy priorytetowe); maksymalnych/minimalnych wskaźników zabudowy oraz zasad przeznaczenia nowych terenów pod inwestycje w jednostkach osadniczych regionu; zasad ochrony i kształtowania terenów rolniczych w strefie oddziaływania procesów urbanizacji; zasad kształtowania zabudowy w dolinach rzecznych, w pasie brzegowym, w strefach krawędziowych i na innych obszarach wrażliwych ekologicznie itp.

Należy zwrócić uwagę, że różnorodność instrumentów służących regulacji zagospodarowania przestrzennego (typy II i III) pozwalałaby samorządowi województwa na zastosowanie tych, które są najbardziej adekwatne do danego miejsca; przykładowo przesłanką do zastosowania na terenie PK, OChK lub ZPK instrumentu regulacyjnego typu II lub III byłaby istota występujących tam problemów zagospodarowania przestrzennego i charakter zagrożeń ładu przestrzennego – np. w niektórych przypadkach dla skutecznej ochrony krajobrazu

wystarczające będą standardy (typ III), a w innych konieczne może być opracowanie planu (typ II)⁷⁴.

Dla wszystkich wymienionych typów aktów wykonawczych względem zintegrowanej strategii rozwoju województwa (typy I, II i III) powinny zostać opracowane (na poziomie regulacji ustawowej) **wytyczne** dotyczące **standaryzacji treści** poszczególnych rodzajów aktów wykonawczych.

Forma techniczna opracowania wyspecjalizowanych planów zagospodarowania przestrzennego województwa (typ II: plany obszarowe zagospodarowania przestrzennego dla obszarów funkcjonalnych oraz plany przebiegu inwestycji liniowych) – dokumenty te powinny być wykonywane w formie tekstowej i graficznej (rysunek); skalę rysunków należy dostosować odpowiednio do potrzeb. Na rysunkach powinno być pokazane terytorialne odwzorowanie rozstrzygnięć (ustaleń wiążących), formułowanych z poziomu regionalnego, do planów lokalnych odnośnie do sposobów zagospodarowania przestrzeni i użytkowania gruntów lub przestrzenne odwzorowanie rozwiązań zalecanych (rekomendowanych) do wprowadzenia w planach miejscowych w odniesieniu do zagospodarowania terenów.

Szczególnym rodzajem obszarów funkcjonalnych, dla których samorząd wojewódzki wykonywałby plany obszarowe o charakterze regulacyjnym, byłyby obszary metropolitalne⁷⁵ (wyznaczone i delimitowane z poziomu krajowego). W planach obszarowych, dla obszarów metropolitalnych, samorząd regionalny poddawałby regulacji następujące kwestie [por. Drzazga, 2018, s. 318, 383]:

- organizacji wspólnego, metropolitalnego transportu publicznego/zbiorowego (kolej aglomeracyjna i/lub podmiejska, tramwaj regionalny);
- wspólnej infrastruktury komunalnej, np. w zakresie gospodarki odpadami, oczyszczania ścieków, zaopatrzenia w wodę i jej retencjonowania, źródeł zaopatrzenia w energię;
- ochrony obszarów cennych przyrodniczo/krajobrazowo oraz ochrony obiektów i obszarów materialnego dziedzictwa kulturowego (w tym historycznych układów urbanistycznych i ruralistycznych);
- sporządzania bilansu terenów otwartych i zurbanizowanych oraz wyznaczenie kierunków i stref urbanizacji w celu ograniczania procesów niekontrolowanego rozprzestrzeniania się zabudowy, głównie mieszkaniowej (ograniczanie sub- i dezurbanizacji)⁷⁶;

74 Szersze omówienie różnic między stosowaniem standardów zagospodarowania przestrzennego a regulacyjnych planów zagospodarowania przestrzennego (planów zabudowy) znajduje się w opracowaniu D. Drzazgi [2018, s. 213–216].

75 Określenie „obszary metropolitalne” należy tu traktować umownie – chodzi *de facto* o miejskie obszary funkcjonalne wyznaczone wokół największych miast w Polsce, tzn. będących stolicami regionów (są to więc miejskie obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich, które to miasta aspirują do rangi metropolii).

76 Bilans terenów na poziomie województwa oraz alokację praw do zabudowy/urbanizacji proponuje się wykonać w podziale na następujące typy terenów:

- koordynacji lokalizacji inwestycji strategicznie ważnych dla rozwoju całego obszaru metropolitalnego (np. centra logistyczne, porty lotnicze/morskie, węzły komunikacyjne/multimodalne/intermodalne, strefy przemysłowe itp.).

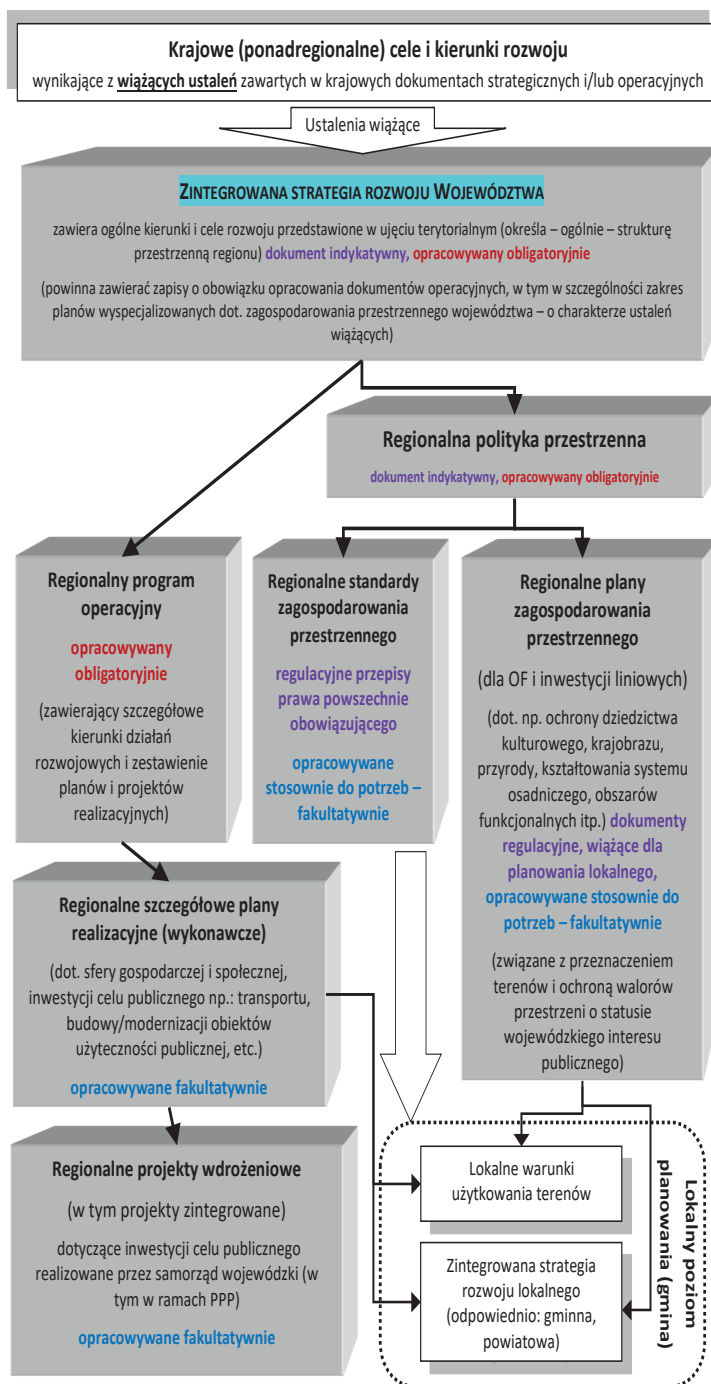
Regionalne szczegółowe plany realizacyjne⁷⁷ oraz wyspecjalizowane plany zagospodarowania przestrzennego województwa związane z przeznaczeniem terenów i ochroną walorów o statusie wojewódzkiego interesu publicznego miałyby charakter wiążących ustaleń dla procesów planowania w gminach oraz dla opracowań strategiczno-planistycznych wykonywanych dla obszarów funkcjonalnych wyznaczonych w strategii wojewódzkiej. Oznaczałoby to, że ich treści musiałyby zostać uwzględnione przy opracowywaniu zintegrowanych strategii rozwoju właściwych gmin, lokalnych zasad użytkowania gruntów oraz aktów wykonawczych dla gminnych strategii (tzn. gminnych programów operacyjnych, planów miejscowych zmiany przeznaczenia i użytkowania terenów oraz projektów urbanistycznych, a także przepisów urbanistycznych) [Markowski, Drzazga, 2015, s. 36].

Wprowadzenie ustaleń wiążących z planu zagospodarowania przestrzennego województwa i regionalnych planów szczegółowych do odpowiednich lokalnych (gminnych i powiatowych) dokumentów planistycznych odbywałoby się na zasadzie negocjacji między samorządem regionalnym a właściwymi samorządami lokalnymi **bazujących na mechanizmach kompensacji korzyści i kosztów przy wyważaniu interesu publicznego o lokalnej i regionalnej skali** [Markowski, Drzazga, 2015, s. 36].

UWAGA: Jeśli sejmik województwa uchwali wiążące ustalenia obszarowe wobec gmin (tzn. w ramach planu zagospodarowania przestrzennego województwa), a właściwe samorządy gminy ich nie wprowadzą do swoich zintegrowanych strategii rozwoju oraz nie dokonają – w stosownym trybie – odpowiednich zmian lokalnych zasad użytkowania gruntów (LWUT), to wówczas zmiany w tym zakresie wprowadza marszałek województwa (opracowując odpowiednio: obszarowe przepisy urbanistyczne lub miejscowy plan użytkowania i zagospodarowania terenu, lub projekt urbanistyczny), obciążając kosztami wykonania opracowania samorząd gminy lub województwa w zależności jakiego/czyjego interesu to ustalenie dotyczy [Markowski, Drzazga, 2015, s. 36].

-
- stolica regionu / miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego (obszar metropolitalny),
 - pozostałe miasta województwa,
 - strefy podmiejskie miast w województwie,
 - obszary wiejskie województwa.

77 W takim przypadku regionalne szczegółowe plany realizacyjne (RSPR) powinny mieć charakter aktów regulacyjnych (typ II), a nie indykatywnych (typ I) – co jest kwestią do dalszego rozważenia.



Rysunek 8. Schemat powiązań organizacyjnych w ramach modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem na poziomie regionalnym

Źródło: [Markowski, Drzazga, 2015a, s. 37; Drzazga, 2018, s. 442] – ze zmianami.

Przyjmuje się ponadto, że koszty skutków przestrzennych wywoływanych przez wiążące ustalenia planistyczne wyższego poziomu władzy są ponoszone przez podmiot określający ustalenia wiążące. **Jeśli natomiast wiążące ustalenia wynikają z aktów prawa powszechnie obowiązującego, np. z Ramowej Dyrektywy Wodnej [por. Dyrektywa, 2000] nakazującej wyznaczenie stref zalewowych lub trenów osuwiskowych w planach gmin, to niewywiązanie się z tego obowiązku przez gminę rodzi obowiązek wojewody (województwa), który wykonuje plan dla odpowiednich stref i kosztami tych prac obciąża samorząd lokalny – gminę** [Markowski, Drzazga, 2015, s. 36].

Dla zapewnienia skuteczności regulacji wiążących, formułowanych na poziomie wojewódzkim, a odnoszących się do kwestii lokalizacji inwestycji publicznych oraz intensyfikacji zagospodarowania przestrzennego i zmniejszenia konfliktów na linii samorząd województwa – wspólnoty lokalne, z tytułu dokonywania rozstrzygnięć odnośnie do kierunków rozwoju województwa określonych w strategii i jej dokumentach operacyjnych, należy wprowadzić mechanizm kompensacji ponoszonych kosztów i osiągniętych korzyści przez lokalne samorządy, wynikających z implementowania zapisów strategii regionalnej. Mechanizm taki mógłby bazować na funduszu tworzonym z wpłat dokonywanych przez samorządy lokalne oraz ze środków otrzymywanych z budżetu centralnego, w przypadku gdy na terenie województwa byłyby lokalizowane inwestycje publiczne lub podejmowane inne działania związane z zachowywaniem walorów przestrzeni istotnych z punktu widzenia interesów ogólnonarodowych (np. projekty ochronne czy zabiegi konserwatorskie). Fundusz ten stanowiłby źródło rekompensat dla gmin, na terenie których samorząd województwa wprowadzałby regulacje dotyczące zachowywania pewnych walorów przestrzeni w interesie ponadlokalnym, ograniczające możliwości zagospodarowania terenów i użytkowania gruntów, za pośrednictwem omówionych wyżej instrumentów (planów, standardów i innych przepisów).

10.5. Poziom krajowy planowania (narodowy)

10.5.1. Identyfikacja problemów i wyzwań planowania krajowego

Dotychczasowa praktyka planowania i zarządzania rozwojem kraju w ujęciu terytorialnym pokazuje, że proces ten nie jest zintegrowany. Na poziomie krajowym do 2020 r. funkcjonowały odrębne procedury, a co za tym idzie – odrębnie były opracowywane (zwykle przez różne zespoły) główne dokumenty strategiczne odnoszące się do problematyki kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz

akty planistyczne zorientowane na problematykę zagospodarowania przestrzeni (w 2020 r. krajowe planowanie przestrzenne zlikwidowano)⁷⁸.

Krajowe strategie rozwoju (DSRK i ŚSRK), a obecnie także koncepcja rozwoju kraju (KRK), nie były i nie są (z istoty rzeczy) aktami normatywnymi, regulacyjnymi, nie formułują więc ustaleń wiążących w odniesieniu do użytkowania tych zasobów, które są rzadkie i mają szczególnie istotne znaczeniu dla procesów rozwoju (przestrzeń). Ustaleń wiążących w tym zakresie nie zawierała jednak również koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju.

Zgodnie z obowiązującym do 2020 r. stanem prawnym koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju stanowiła (podobnie jak plany regionalne) właściwie wyłącznie inwentaryzację stanu zagospodarowania przestrzeni (tj. zobrazowanie stanu sieci osadniczej, rozmieszczenia kluczowych elementów infrastruktury technicznej i społecznej, rozmieszczenia obszarów wiejskich, leśnych, naturalnych i sztucznych zbiorników wodnych, terenów eksploatacji kopalin itp.). Odzworowanie to obejmowało także przestrzenny rozkład regulacji dotyczących np. ochrony przyrody czy krajobrazu (przestrzenny rozkład terenów chronionych). Funkcją tego dokumentu było więc pokazanie rozmieszczenia obszarów, do których odnoszą się przepisy prawa materialnego – akty normatywne (np. ustawa o *ochronie przyrody*), a także inwestycji infrastrukturalnych o znaczeniu krajowym (w tym inwestycji liniowych), w odniesieniu do których decyzje lokalizacyjne zapadają na podstawie odrębnych przepisów prawnych (tzw. ustaw specjalnych).

Należy zwrócić uwagę, że przy takim rozwiązaniu w procesie opracowywania i uchwalania koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju nie zapadały decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym ani nie były tworzone żadne regulacje, które określałyby sposoby zagospodarowania terenów o szczególnych walorach, tj. takich, których ochrona jest istotna z punktu widzenia

78 Podstawowymi i jeszcze do niedawna (2020 r.) obowiązującymi dokumentami strategicznymi kraju były: *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności* (DSRK) opracowana w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji (przyjęta 11 stycznia 2013 r.), *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* opracowana jeszcze w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (przyjęta 13 grudnia 2011 r.). Obecnie trwają prace rządowe nad *Koncepcją Rozwoju Kraju 2050* – dokumentem wizyjnym, który ma łączyć planowanie społeczno-gospodarcze z przestrzennym i – jako taki – ma zastąpić DSRK i KPZK [Koncepcja..., 2022]. Obowiązuje natomiast średniookresowa strategia rozwoju kraju (ŚSRK) – *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* opracowana w Ministerstwie Rozwoju, w Departamencie Strategii Rozwoju, przyjęta uchwałą RM z 14 lutego 2017 r. Poprzedzały ją dwie inne strategie średniookresowe: *Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo* opracowana jeszcze przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (przyjęta 25 września 2012 r.), a wcześniej *Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015*, opracowana w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego – dokument przyjęty przez RM 29 listopada 2006 r.

interesu publicznego. Tego rodzaju regulacje i decyzje są przyjmowane w odrębnych od planowania krajowego trybach prawnych, a „konceptja krajowa” była jedynie inwentaryzacją tych regulacji i decyzji⁷⁹. Słabość takiego rozwiązania (konceptja przestrzennego zagospodarowania kraju jedynie jako inwentaryzacja stanu zagospodarowania przestrzeni, decyzji lokalizacyjnych o inwestycjach publicznych oraz rozmieszczenia obszarów chronionych) wynika z tego, że planowanie krajowe nie było i nie jest *de facto* instrumentem koordynacyjnym odnośnie do sposobów użytkowania terenów. Regulacje i decyzje dotyczące użytkowania terenów są podejmowane w procesie pozaplanistycznym, mają charakter „sektorowy” – *ergo* – nie są rozpatrywane w sposób zintegrowany.

10.5.2. Rekomendowane rozwiązania w zakresie planowania krajowego

Mając na uwadze wskazane słabe strony planowania na poziomie krajowym (głównie inwentaryzacyjny charakter KPZK i – jak się można spodziewać – nowo opracowywanej KRK 2050), postuluje się przede wszystkim głębszą integrację procedur planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego. Kolejne edycje strategii krajowych (typu DSRK i ŚSRK) powinny zyskać zdecydowanie szerszy wymiar terytorialny, tzn. pokazywać przestrzenne kierunki realizacji celów rozwoju zapisanych w przedmiotowych dokumentach. W strategiach krajowych powinny być wskazane obszary, dla których władze centralne będą zobowiązane opracować plan(y) zagospodarowania przestrzennego kraju zawierający/zawierające ustalenia wiążące dla samorządów terytorialnych szczebla regionalnego i/lub lokalnego (rys. 9).

Jeżeli chodzi o szczegółowy **zakres merytoryczny treści zintegrowanych strategii** rozwoju kraju (*integrated strategies of national development*), tj. DSRK i ŚSRK, rekomenduje się, aby obok **zagadnień gospodarczych i społecznych** przedmiotem ustaleń w niej zawartych były w szczególności następujące **zagadnienia** odnoszące się do **zagospodarowania przestrzennego**:

- 1) cele, kierunki i obszary ochrony dziedzictwa kulturowego;
- 2) cele, kierunki i obszary ochrony terenów o znaczących walorach krajobrazowych;
- 3) wyznaczenie systemu przyrodniczego kraju (węzły i korytarze ekologiczne) i jego ochrona (zasady zagospodarowania terenów) oraz określenie celów, kierunków i obszarów ochrony;
- 4) cele i kierunki ochrony oraz zasady udostępniania zasobów naturalnych (tereny rolnicze, surowce strategiczne o znaczeniu krajowym, zagadnienia ich eksploatacji i rekultywacji, gospodarka wodna w systemie zlewniowym etc.);

79 Jej uchylenie w 2020 r. nie zmieniło więc nic w sensie stanu ochrony prawnej interesów publicznych dotyczących zagospodarowania przestrzeni.

- 5) system infrastruktury liniowej – komunikacyjnej i technicznej;
- 6) wyznaczenie lokalizacji węzłów multimodalnych;
- 7) określenie potrzeb i kierunków w zakresie rozwoju sieci osadniczej kraju, rozpatrywanych z punktu widzenia zasad ekonomiki i interesu publicznego (koncepcja sieci osadniczej kraju);
- 8) strategiczne bezpieczeństwo narodowe w wielu wymiarach, w tym w wymiarze geopolitycznym i przestrzennym; oraz
- 9) strategiczne inwestycje punktowe.

Poniżej scharakteryzowano proponowaną szczegółową **strukturę treści i zakres merytoryczny** dwóch **zintegrowanych strategii rozwoju kraju (ZSRK)**, różniących się od siebie horyzontem czasowym.

Zintegrowane strategię rozwoju kraju (ZSRK) – długofalowa (DSRK) i średniookresowa (ŚSRK)

1. **Diagnoza** aktualnego stanu i procesów rozwoju kraju w ujęciu funkcjonalno-przestrzennym; identyfikacja istniejących zasobów i walorów, problemów i zagrożeń rozwojowych oraz dotychczasowych trendów rozwojowych; rekomendowany zakres diagnozy:
 - a) położenie geograficzne (korzyści, niekorzyści, możliwości wykorzystania);
 - b) zasoby naturalne oraz walory przyrodniczo-kulturowe:
 - zasoby naturalne środowiska (surowce mineralne – kopaliny, wody, gleby/grunty uprawne itp.) – wielkość zasobów i rozmieszczenie przestrzenne, jakość i dostępność oraz stan i sposoby ich dotychczasowego wykorzystywania (użytkowania);
 - krajowy system przyrodniczy – biocentra, węzły i korytarze ekologiczne; przyroda ożywiona i nieożywiona (cenne obszary i obiekty, ich walory i wartość przyrodnicza); rozmieszczenie obszarów prawnie chronionych; stopień przekształcenia przyrody i zagrożenia antropogeniczne w poszczególnych regionach; ciągłość systemu przyrodniczego oraz potrzeby w zakresie ochrony, odtwarzania i renaturyzacji poszczególnych elementów systemu przyrodniczego (korytarze ekologiczne);
 - stan krajobrazów w kraju – typologia krajobrazów i ich zagrożenia – na podstawie audytów krajobrazowych wykonanych w regionach⁸⁰;
 - walory kulturowe i ich rozmieszczenie w przestrzeni kraju: najcenniejsze zabytkowe obiekty i układy urbanistyczne istotne dla zachowania dziedzictwa narodowego i europejskiego jako czynniki kształtujące tożsamość narodową oraz jako potencjał rozwojowy (turystyka, rekreacja, osadnictwo);
 - c) sytuacja demograficzna i problemy społeczne:
 - struktura demograficzna kraju i dotychczasowe trendy wynikające z przyrostu naturalnego i migracji zewnętrznych; migracje wewnętrzne i ewentualne

80 Zakładając, że audyty krajobrazowe będą wykonywane zgodnie z założeniami aktualnej ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

problemy z tego wynikające (zmiany demograficzne w układzie tereny wiejskie – miasta małe i średnie – obszary podmiejskie – miasta wojewódzkie oraz miasto stołeczne);

- problemy społeczne w kraju związane z dostępnością do dóbr (usług) publicznych i przestrzenne zróżnicowanie tych zjawisk – stan (jakość) i dostępność infrastruktury społecznej w poszczególnych regionach (liczba, jakość i rozmieszczenie przestrzenne obiektów infrastruktury społecznej o znaczeniu krajowym: kultury, oświaty i edukacji, szkolnictwa wyższego i nauki, opieki zdrowotnej i pomocy społecznej) – identyfikacja obszarów o różnym stopniu wyposażenia w infrastrukturę społeczną i deficytów (barier rozwojowych) w tym zakresie;
- d) gospodarka narodowa:
 - wielkość zatrudnienia i struktura krajowego rynku pracy; przestrzenne rozmieszczenie rynków pracy w ujęciu regionalnym; obszary dotknięte bezrobociem;
 - struktura działalności gospodarczej w ujęciu regionalnym – liczba, wielkość i klasyfikacja (typologia) podmiotów prowadzących działalność gospodarczą; przestrzenne rozmieszczenie różnych funkcji gospodarczych w kraju – ośrodki wiodące i obszary koncentracji: przemysłu, usług (w tym logistycznych – centra logistyczne), terenów produkcji rolniczej („strefy żywicielskie”);
 - przedsiębiorczość gospodarki narodowej w ujęciu regionalnym;
 - innowacyjność gospodarki narodowej w ujęciu regionalnym; klastry;
- e) systemy infrastruktury technicznej i komunikacyjnej:
 - rozmieszczenie i stan obiektów infrastruktury technicznej o znaczeniu krajowym: główne zakłady energetyczne i linie przesyłowe energii elektrycznej, paliw płynnych i gazowych, wykorzystanie OZE i rozmieszczenie ich instalacji w przestrzeni kraju (ujęcie regionalne), główne zbiorniki retencyjne; zasięg sieci telekomunikacyjnej, IT (w tym dostępność szerokopasmowego Internetu) – identyfikacja obszarów o różnym stopniu wyposażenia w infrastrukturę techniczną i potrzeb (deficytów) w tym zakresie;
 - systemy infrastruktury transportowej na terenie kraju; jej rozmieszczenie przestrzenne i stan (sieć drogowa, linie kolejowe, porty lotnicze i lądowiska, porty morskie, porty wodne – śródlądowe); lokalizacja intermodalnych węzłów towarowych; identyfikacja obszarów o różnym stopniu wyposażenia w infrastrukturę transportową i potrzeb (deficytów) w tym zakresie;
 - organizacja transportu publicznego na terenie kraju (kolej, linie autobusowe, przewozy lotnicze); lokalizacja węzłów przesiadkowych w tym multimodalnych o znaczeniu krajowym i europejskim – potrzeby i deficyty w zakresie transportu publicznego;
- f) **synteza diagnozy** w ujęciu funkcjonalno-przestrzennym:
 - przestrzenne rozmieszczenie funkcji w kraju (przemysł, usługi, rolnictwo, leśnictwo, terenów rekreacyjno-wypoczynkowe, obszary chronione, obszary zajęte przez infrastrukturę komunikacyjną i techniczną);

- krajowy system osadniczy – rozmieszczenie miast średnich; miasta wojewódzkie; obszary wiejskie; ocena skali zjawisk sub- i dezurbanizacji w ujęciu regionalnym (miasta wojewódzkie), a także skali rozpraszania budownictwa na obszarach wiejskich; ocena zagrożeń oraz kosztów wynikających z procesów rozpraszania zabudowy prowadząca do opracowania w ujęciu regionalnym **bilansu terenów zurbanizowanych, rolniczych i biologicznie czynnych** (o którym mowa wyżej);
 - identyfikacja obszarów problemowych o randze krajowej (o zasięgu ponadregionalnym), wyodrębnionych ze względu na:
 - ♦ niską jakość środowiska przyrodniczego (powietrza, wód, gleb) wynikającą z oddziaływań antropogenicznych (z przemysłu, transportu, gospodarki komunalnej, rolnictwa),
 - ♦ zagrożenia utraty walorów przyrodniczych i krajobrazowych przestrzeni oraz degradacji gruntów rolnych wynikające z procesów niekontrolowanego rozpraszania zabudowy (sub- i dezurbanizacja),
 - ♦ zagrożenie degradacji lub utraty istotnych dla tożsamości regionu obiektów dziedzictwa kulturowego,
 - ♦ zagrożenia naturalne: powódzie, susze, osuwiska mas ziemnych, i inne,
 - ♦ zagrożenie depopulacją,
 - ♦ wysokie bezrobocie,
 - ♦ niski poziom przedsiębiorczości i/lub innowacyjności,
 - ♦ deficyty w zakresie usług publicznych – dóbr publicznych,
 - ♦ niską dostępność komunikacyjną,
 - ♦ inne czynniki lub kombinację wyżej wymienionych;
 - g) sprawność instytucjonalna administracji publicznej rządowej, a także samorządowej:
 - stan instytucji administracji centralnej, rządowej i samorządowej – ocena stosowanych rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych z punktu widzenia zdolności administracji publicznej do wspierania procesów rozwoju; dostępność (przestrzenna, czasowa, cyfrowa) organów i urzędów administracji publicznej dla ludności i podmiotów gospodarczych;
 - współpraca administracji publicznej z podmiotami międzynarodowymi;
 - współpraca administracji rządowej z JST w kraju;
 - h) finanse publiczne – źródła dochodów i ich struktura, poziom długu publicznego, deficyt budżetowy.
2. **Prognoza** rozwoju kraju w trzech horyzontach czasowych (krótkim – do 5 lat, średnim – do 15 lat, długim – do 25 lat) – w szczególności należy uwzględnić prognozowany wpływ czynników demograficznych (przyrostu naturalnego, migracji zewnętrznych i wewnętrznych), procesów globalizacji gospodarki (w tym w wymiarze terytorialnym, tj. peryferyzacji i metropolizacji przestrzeni), postępu technologicznego (np. związanego z rozwojem technologii cyfrowych, sztucznej inteligencji i automatyzacji), a także skutków zmian klimatycznych na procesy rozwoju oraz zagospodarowanie przestrzenne kraju; prognoza finansowa

(dochody i dług publiczny oraz deficyt budżetowy) – tylko w odniesieniu do okresu krótkiego. Przy wykonywaniu prognozy rozwoju należy zastosować:

- a) *foresight* technologiczny (identyfikacja kluczowych technologii w przyszłości; ocena szans i zagrożeń dla technologii; identyfikacja działań, które należy podjąć w celu rozwoju technologii; budowa scenariuszy);
 - b) wyniki *foresightu* na poziomie regionów.
3. **Analiza SWOT** w układzie klasycznym i zintegrowanym uwzględniająca treści wykonanej diagnozy i prognozy.
 4. **Uwarunkowania** rozwoju kraju – najistotniejsze, kluczowe dla rozwoju aktualnie istniejące i antycypowane czynniki zidentyfikowane w diagnozie i wynikające z przewidywań prognozy, które powinny być w szczególności wzięte pod uwagę przy określaniu kierunków rozwoju w dalszej części strategii.
 5. **Wizja** rozwoju kraju w długim horyzoncie czasowym, sformułowana przedmiotowo, ze szczególnym podkreśleniem przyszłego, pożądanego stanu zagospodarowania przestrzennego kraju, stanu środowiska oraz stanu społeczeństwa i gospodarki⁸¹.
 6. **Misja** władzy centralnej (administracji rządowej) wskazująca na fundamentalne wartości przyjmowane przez podmioty prowadzące politykę rozwoju; jako taka wyznacza zakres społecznej odpowiedzialności instytucji publicznych i podmiotów polityki.
 7. Wybór **celów** rozwoju kraju, ich hierarchizacja, wskazanie priorytetów. Cele sformułowane w postaci schematu „drzewa” lub przy użyciu innego schematu logicznego (wskazanie celów: nadrzędnego, głównego, strategicznych, operacyjnych/szczegółowych, zadań/projektów).
 8. **Kierunki** rozwoju kraju przedstawione w układzie funkcjonalno-przestrzennym (rysunki, plansze, schematy) – powinny stanowić swoistą konkretyzację celów (stopień szczegółowości dostosowany do skali terytorialnej); ich określenie powinno polegać na:
 - a) wskazaniu przyszłych, poświadanych kierunków rozwoju kraju – funkcji, jakie mają być rozwijane na jego obszarze;
 - b) powiązaniu przewidywanych, przyszłych funkcji rozwojowych kraju z jego strukturą przestrzenną, ze wskazaniem jej zmian/przekształceń, jakie będą niezbędne dla zrealizowania/wdrożenia przewidywanych kierunków rozwoju (w tym w szczególności ze wskazaniem zmian w strukturze sieci osadniczej, w infrastrukturze technicznej i komunikacyjnej) – identyfikacja obszarów funkcjonalnych o znaczeniu krajowym (odniesienie – wskazania do strategii makroregionalnych i regionalnych);
 - c) wskazaniu działań (w formie interwencji publicznej), jakie powinny być podejmowane w celu rozwiązywania problemów i zagrożeń rozwojowych w sferze:

81 Zob. analogiczna uwaga w przypisie dolnym odnośnie do treści zintegrowanej strategii rozwoju gminy, w punkcie „wizja” (podrozdział 10.1).

- społecznej – zaspokajanie potrzeb społecznych związanych z dostępnością dóbr publicznych, przeciwdziałanie wykluczeniu i włączenie grup wykluczonych; ograniczanie zjawisk patologicznych;
 - gospodarczej – pobudzanie rozwoju rynku pracy oraz tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości, innowacyjności;
 - środowiskowej – ochrona zasobów naturalnych będących bazą rozwoju gospodarczego i zapewniających dogodne warunki bytowe dla ludności;
 - d) wskazaniu w kraju obszarów, w stosunku do których jest planowane podjęcie działań interwencyjnych zmierzających do rozwiązania problemów i zagrożeń rozwojowych (w sferze społecznej, gospodarczej i środowiskowej), w tym w szczególności polegających na budowie/rozbudowie i modernizacji infrastruktury technicznej, społecznej, komunikacyjnej oraz błękitno-zielonej;
 - e) wskazaniu położenia obszarów i rozmieszczenia obiektów na terenie kraju wymagających ochrony konserwatorskiej ze względu na potrzebę zachowania szczególnie cennych walorów i zasobów przyrodniczych, krajobrazowych oraz kulturowych.
9. Określenie **terytorialnego wymiaru strategicznych celów i kierunków rozwoju państwa**, na co powinny się składać następujące elementy:
- a) opracowanie **modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej (SFP)** kraju – w ujęciu kartograficzny wraz z opisem;
 - b) sformułowanie **ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia krajowej polityki przestrzennej**;
 - c) wyznaczenie **obszarów strategicznej interwencji (OSI)**.
10. **System realizacji (wdrażania) strategii rozwoju**, na który powinny się składać następujące elementy:
- a) **instrumentarium** strategii krajowych, które powinno zawierać:
 - wytyczne do opracowania **rządowego (krajowego) programu operacyjnego** oraz wykazu (listy z opisem) **rządowych szczegółowych planów realizacyjnych** (wykonawczych) i **rządowych/krajowych projektów wdrożeniowych** (w tym projektów zintegrowanych) oraz zadań, jakie mają być realizowane (lub są rekomendowane do realizacji) na terenie kraju, wraz z określeniem zasięgu przestrzennego planów szczegółowych i projektów wdrożeniowych wraz z zadaniami, a także zakresu ich opracowania oraz realizacji wspólnego z samorządami regionalnymi i lokalnymi (projekty zintegrowane) – jeżeli podejmowanie takich jest zasadne;
 - określenie wytycznych i szczegółowych wskazań dla opracowania **strategii rozwoju obszarów funkcjonalnych i/lub problemowych o znaczeniu krajowym**, w tym **strategii makroregionalnych**;
 - wskazanie innych (pozaplanistycznych), możliwych do zastosowania instrumentów służących/niezbędnych do realizacji strategii, np. ustawy, rozporządzenia, zarządzenia – przepisy krajowe, powszechnie obowiązujące;

- wskazanie mechanizmów i instrumentów niezbędnych do opracowania oraz środków finansowych koniecznych do pozyskania w celu realizacji strategii krajowych (w tym we współpracy z samorządami terytorialnymi);
 - wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za realizację/wdrażanie strategii.
- b) **harmonogram** realizacji działań powiązany ze źródłami finansowania przedsięwzięć i projektów oraz z podmiotami wdrażającymi strategię;
- c) system **monitorowania i oceny** efektów wdrażania strategii krajowych, zawierający zestawienie kryteriów i wskaźników służących ocenie, a także wykaz podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie procedur monitoringu i oceny; na ewaluację strategii powinny się składać oceny typu *ex ante*, *mid-term* oraz *ex post*.

Elementem zintegrowanej strategii rozwoju kraju (ZSRK) powinna być **krajowa polityka przestrzenna (KPP)** wyrażana w formie aktu o charakterze indykatywnym [por.: Markowski, 2008a, s. 228–230; 2010a, s. 19–25] (rys. 9). Od strony formalnej, tj. jako dokument, krajowa polityka przestrzenna byłaby opracowywana i uchwalana równolegle z długookresową strategią rozwoju kraju (DSRK), jednakże jako odrębny (w treści), choć komplementarny do strategii, dokument planistyczny, który mógłby (stosownie do potrzeb wynikających ze zmieniających się uwarunkowań rozwojowych) podlegać częstszej aktualizacji niż DSRK (mógłby być aktualizowany wraz z opracowywaniem kolejnych edycji ŚSRK). Przyjęcie takiego rozwiązania zapewniłoby możliwość aktualizowania kierunków rozwoju przestrzennego kraju bez konieczności pracochłonnej aktualizacji treści całej długookresowej strategii rozwoju [Drzazga, 2018, s. 443].

Przewiduje się, że w treści krajowej polityki przestrzennej powinno znaleźć się wskazanie ogólnych kierunków zagospodarowania przestrzennego kraju (tzn. konceptualizacja struktury przestrzennego zagospodarowania kraju) oraz ustalenia co do tworzenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego z zakresu gospodarowania przestrzenią, a także wytyczne do opracowania planu struktury zagospodarowania przestrzennego kraju, zawierającego ustalenia wiążące dla regionalnych i lokalnych JST [Drzazga, 2018, s. 443–444].

Poniżej opisano **strukturę treści i zakres merytoryczny** aktu krajowej polityki przestrzennej (KPP) [por. Drzazga, 2008, s. 251–260] w odniesieniu do części kierunkowej (konceptualnej) dokumentu.

Krajowa polityka przestrzenna (KPP)

1. Ogólne kierunki zagospodarowania przestrzennego kraju – **konceptualizacja struktury zagospodarowania przestrzennego kraju** (oprócz tekstu dokument ten powinien zawierać planszę – rysunek: „Kierunki zagospodarowania przestrzennego kraju”), z wyraźnym wskazaniem podstawowych elementów struktury przestrzennej kraju oraz obszarów problemowych i obszarów funkcjonalnych różnych typów (o zasięgu ponadregionalnym lub znajdujących się w całości na obszarze jednego województwa, ale o szczególnym znaczeniu dla rozwoju kraju):

- a) podstawowe elementy struktury przestrzennej kraju („szczegółowa wizja”):
- koncepcja struktury sieci osadniczej – opracowana na podstawie bilansu terenów wraz z określeniem (w postaci wskaźników) praw do urbanizacji dla poszczególnych województw, w podziale na obszary wiejskie (ujęte zbiorczo), strefy podmiejskie (ujęte zbiorczo), miasta regionu (ujęte zbiorczo) oraz miasta wojewódzkie (dla każdego z osobna);
 - systemy infrastruktury transportowej – drogi, linie kolejowe, porty lotnicze, porty morskie, porty śródlądowe oraz centra logistyczne, a także węzły intermodalne i multimodalne – o znaczeniu krajowym;
 - systemy infrastruktury technicznej – sieci przesyłowe: energii elektrycznej, wody, gazu, paliw płynnych, informacji oraz strategiczne obiekty z nimi związane, takie jak: zakłady energetyczne, zbiorniki retencyjne, magazyny paliw, urządzenia sterujące;
 - krajowy system przyrodniczy – przestrzenna struktura biocentrów, węzłów i korytarzy ekologicznych (w szczególności obszary leśne i doliny rzeczne);
- b) obszary funkcjonalne – wymagające wspierania i/lub inicjowania procesów rozwojowych, a także podejmowania działań ukierunkowanych na zachowanie (konserwację) szczególnie unikatowych walorów kraju, aby osiągnąć cele rozwoju:
- obszary funkcjonalne miast wojewódzkich, w tym metropolitalne (obszary koncentracji w szczególności funkcji usługowych wyższego rzędu), a także inne, wybrane miejskie obszary funkcjonalne – miasta średnie;
 - obszary rolnicze – strefy żywicielskie;
 - strefy (obszary funkcjonalne) rozwoju funkcji turystycznych, rekreacyjnych, wypoczynkowych;
 - strefy/obszary przemysłowe;
 - krajowy system obszarów chronionej przyrody i krajobrazu – stan docelowy (funkcje ochronne);
 - poddane ochronie obszary i obiekty kultury materialnej istotne dla zachowania tożsamości narodowej oraz krajowego i europejskiego dziedzictwa historycznego;
 - obszary morskie;
- c) obszary problemowe – wymagające interwencji publicznej w celu rozwiązania zaistniałych problemów i/lub przeciwdziałania narastaniu zjawisk niekorzystnych:
- strefy występowania klęsk żywiołowych i katastrof naturalnych;
 - obszary dotknięte bezrobociem;
 - obszary z deficytem usług publicznych;
 - obszary ulegające depopulacji;
 - obszary wymagające renaturalizacji/rewaloryzacji przyrodniczej (np. doliny rzeczne);
 - obszary i obiekty historyczne/zabytkowe (istotne dla tożsamości regionu) wymagające rehabilitacji/rewaloryzacji;

- d) obszary potencjalnych konfliktów przestrzennych wynikających z kolizji funkcji – wymagające interwencji.
2. **Instrumentarium** krajowej polityki przestrzennej:
- a) wyznaczenie/wskazanie obszarów – (możliwa delimitacja), dla których przewiduje się opracowanie **krajowych standardów zagospodarowania przestrzennego o charakterze przepisów prawa powszechnie obowiązującego**; sformułowanie wytycznych do opracowania krajowych standardów i terminu ich opracowania (od chwili przyjęcia strategii długookresowej);
 - b) wyznaczenie obszarów – delimitacja, dla których przewiduje się opracowanie **planu (struktury) przestrzennego zagospodarowania kraju**; sformułowanie wytycznych do opracowania krajowego planu / krajowych planów i terminu ich opracowania (od chwili przyjęcia strategii długookresowej);
 - c) sformułowanie ogólnych rekomendacji do opracowania **planów zagospodarowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym**⁸²;
 - d) określenie potrzeby opracowania instrumentów tzw. „miękkiego oddziaływania” na samorządy regionalne, a także ewentualnie na samorządy lokalne, oraz ich zakresu przedmiotowego i formy, np. rekomendacje (wytyczne) w zakresie standardów urbanistycznych, architektonicznych do planów, projektów i przepisów samorządowych, przygotowane w formie instrukcji, poradników, katalogów budownictwa narodowego.

Forma techniczna opracowania zintegrowanych strategii rozwoju kraju (DSRK i ŚSRK) oraz krajowej polityki przestrzennej – dokumenty te powinny być wykonywane w formie tekstowej i graficznej (rysunek); skala rysunków powinna być dostosowana do potrzeb. Na rysunkach powinno być pokazane terytorialne ujęcie (zróznicowanie) określonych w DSRK i ŚSRK kierunków rozwoju kraju, ze szczególnym uwzględnieniem zagospodarowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym.

Wprowadzenie regulacyjnych elementów w **systemie zarządzania rozwojem kraju** (tj. w **systemie realizacji polityki rozwoju kraju**), przede wszystkim w odniesieniu do zasobów przestrzeni i jej cennych walorów (przyrodniczych, krajobrazowych, kulturowych) szczególnie istotnych z punktu widzenia interesu ogólnospołecznego/publicznego, może przebiegać w dwojaki sposób, tj. [Drzazga, 2018, s. 457]:

- w systemie własnych służb/institucji,
- w systemie zadań poruczonych.

Można przyjąć ogólną regułę, że w praktyce zarządzania rozwojem powinny zostać zastosowane oba wskazane sposoby, tzn. w odniesieniu do szczególnie istotnych problemów związanych z gospodarowaniem przestrzenią i jej zasobami,

82 Szczegółowe wytyczne i wskazówki będą wynikały z planu zagospodarowania przestrzennego kraju (zob. schemat organizacji planowania przestrzennego i planowania rozwoju na poziomie krajowym, zamieszczony na rys. 9).

których rozstrzygnięcie na poziomie lokalnym i regionalnym jest nieskuteczne, zostaną stworzone rozwiązania instytucjonalne (i mechanizmy egzekucji) na poziomie krajowym; problemy zagospodarowania przestrzeni, istotne dla rozwoju kraju, ale możliwe do rozwiązania na poziomie samorządów wojewódzkich powinny być przekazane do rozstrzygnięcia władzom regionalnym w systemie zadań poruczonych, z zachowaniem zasady subsydiarności w zarządzaniu [Drzazga, 2018, s. 457].

Przyjmując, że zapewnianie ładu przestrzennego zagospodarowania kraju należy do podstawowych celów polityki rozwoju państwa, zadaniem władz centralnych w procesie planowania zagospodarowania przestrzennego kraju powinno być przede wszystkim **reglamentowanie procesów urbanizacji**. W związku z tym jedną z podstawowych regulacji określanych w procesie planowania zagospodarowania przestrzennego na poziomie krajowym powinno być określenie **praw do ekspansji urbanizacyjnej**, dokonywane na podstawie **bilansów terenów zabudowanych/zagospodarowanych** w odniesieniu do poszczególnych regionów. Przyjmuje się założenie, że alokacja potencjału rozwojowego (tzn. terenów budowlanych) powinna wynikać z ogólnego bilansu krajowego, a następnie z bilansu dokonanego na poziomie każdego województwa [Drzazga, 2018, s. 444].

Wprowadzenie procedury bilansowania terenów pod zabudowę najpierw na poziomie krajowym, a potem regionalnym, a następnie przydzielanie na tej podstawie (regionom, a dalej gminom) praw do zabudowy jest spowodowane tym, że, jak pokazuje obserwacja dotychczasowej praktyki sporządzania lokalnych dokumentów planistycznych (studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego), prognozy demograficzne gmin, które stanowią podstawę do opracowywania wskazanych dokumentów, są oparte na irracjonalnych założeniach. Tego typu rozwiązanie (opracowanie prognoz demograficznych przez lokalne jednostki samorządowe, które z natury rzeczy konkurują ze sobą) nigdzie i nigdy się nie sprawdzało jako narzędzie dostarczające wiarygodnych przesłanek do planowania rozwoju (tego typu postulaty to populizm). Rzeczywistość pokazuje, że prognozy gminne nigdy nie „zbilansują się” na poziomie regionu ani kraju, ponieważ lokalne JST (zwłaszcza w sytuacji ujemnego przyrostu demograficznego i zjawisk depopulacji) rywalizują ze sobą o mieszkańców – *ergo* – gminy zawsze „udowodnią” potrzebę wyznaczania nowych terenów budowlanych i, kierując się optymalizacją własnych korzyści, będą prognozować większą liczbę mieszkańców niż realna do osiągnięcia [por. Drzazga, 2018, s. 444].

Z tego też względu rekomenduje się przyjęcie na poziomie planowania krajowego polityki „wzrostu zerowego” („*zero growth*”) w odniesieniu do globalnej (krajowej) podaży terenów budowlanych w celu racjonalizacji alokacji praw do rozwoju [Drzazga, 2018, s. 444].

Ustalenie bilansów terenów zurbanizowanych na poziomie krajowym powinno być dokonane odrębnie w odniesieniu do⁸³ [Drzazga, 2018, s. 444–445]:

83 Do dalszego, szczegółowego rozważenia pozostaje kwestia elastyczności/szttywności alokacji praw do urbanizacji i zabudowy przy podziale na regiony, a następnie

- poszczególnych regionów jako całości,
- stolicy regionu / miejskiego obszaru funkcjonalnego / obszaru metropolitalnego.

Bilansowanie terenów zurbanizowanych, a następnie określenie swoistych „praw do urbanizacji” dla poszczególnych regionów ze szczególnym uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych miejskich ośrodków wojewódzkich, powinno być dokonywane podczas konceptualizacji przestrzennego zagospodarowania kraju (a dokładniej w ramach modelowania podstawowych elementów struktury sieci osadniczej kraju), co powinno być integralną częścią procedury opracowania DSRK (z możliwością korygowania i uszczegóławiania tych kwestii w ramach prac nad ŚSRK). Te ustalenia strategiczne powinny być następnie podstawą do opracowania szczegółowych regulacji w ramach planu zagospodarowania przestrzennego kraju (wiążących następnie przy opracowywaniu regionalnych oraz lokalnych strategii i planów) lub powszechnie obowiązujących przepisów krajowych odnoszących się do zagospodarowania przestrzennego (regulacje zawarte w tych przepisach obowiązywałyby bezpośrednio, tzn. nie wymagałyby przenoszenia do dokumentów opracowywanych na niższych szczeblach zarządzania rozwojem kraju) [Drzazga, 2018, s. 445].

Kolejnym ważnym ze względu na interesy ogólnonarodowe aspektem merytorycznym zintegrowanego planowania rozwoju na poziomie krajowym powinno być wyznaczanie strategicznych celów rozwoju oraz kierunków zagospodarowania przestrzennego dla **obszarów funkcjonalnych/problemowych o zasięgu ponadregionalnym** (w tym **makroregionów**) [Drzazga, 2018, s. 445].

Obszarami o szczególnym znaczeniu dla procesów rozwoju są współcześnie **obszary metropolitalne** (czyli miejskie obszary funkcjonalne – MOF – w odniesieniu do wielkich miast / stolic regionów). W związku z tym przyjmuje się, że wyznaczanie obszarów metropolitalnych wraz z delimitacją ich granic byłoby dokonywane na poziomie planowania krajowego, natomiast szczegółowe rozstrzygnięcia dotyczące celów rozwoju i kierunków zagospodarowania przestrzennego tych obszarów byłyby przedmiotem planowania na poziomie regionalnym. Wyznaczenie obszarów metropolitalnych, przez władze rządowe na poziomie planowania krajowego, oznaczałoby potrzebę przekazania na ich rozwój środków publicznych za pośrednictwem odpowiednich programów operacyjnych, planów szczególnych czy projektów realizacyjnych, których beneficjentem byłyby samorządy regionalne i/lub

na gminy. Można rozważać różne rozwiązania, np.: 1) zastosowanie się samorządów lokalnych i regionalnych do alokacji praw do zabudowy jest obligatoryjne, wynika z przepisów powszechnie obowiązujących i jest wiążące; 2) zastosowanie się samorządów lokalnych i regionalnych do alokacji praw do zabudowy jest uznaniowe, fakultatywne, ma charakter zaleceń (rekomendacji); jest przy tym powiązane z regułami podziału środków publicznych ukierunkowanych na wsparcie procesów rozwoju, np. kryterium – środki pomocowe na rozwój infrastruktury mogą otrzymać tylko te JST, które zasto-
sują się do zalecanych wskaźników urbanizacji (?) [Drzazga, 2018, s. 444–445].

lokalne (będące jednocześnie wykonawcami tychże programów/planów/ projektów rządowych) [por. Drzazga, 2018, s. 445].

Na system strategicznego planowania rozwoju kraju będą się więc składały dwie grupy dokumentów strategicznych [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 38, 40; Drzazga, 2018, s. 443] (układ i wzajemne powiązania tych dokumentów przedstawiono na rys. 9):

1. W ramach **podstawowych dokumentów strategicznych i operacyjnych** o charakterze **indykatywnym** przewiduje się opracowanie:
 - a) **Długofalowej strategii rozwoju kraju – DSRK** (*Long-term national development strategy* – LTNDS). Dokument ten powinien być opracowywany w długim (tj. ok. 25-letnim) horyzoncie czasowym. Ta długofalowa zintegrowana strategia rozwoju powinna zawierać m.in. wizję rozwoju kraju oraz identyfikować (rozpoznawać) strategiczne uwarunkowania przestrzenne, środowiskowe, geopolityczne, technologiczne i społeczno-gospodarcze, a także określać kierunki ochrony zasobów, w szczególności naturalnych;
 - b) **Krajowej polityki przestrzennej – KPP** (*National spatial policy*) będącej integralną częścią DSRK, jako aktu kierownictwa wewnętrznego, zawierającego w swej treści konceptualizację struktury przestrzennego zagospodarowania kraju wraz ze wskazaniem sposobów (narzędzi) jej realizacji;
 - c) **Średniookresowej strategii rozwoju kraju – ŚSRK** (*Mid-term national development strategy* – MTNDS). Strategia ta powinna być opracowywana dla okresu ok. 10–12-letniego, na podstawie DSRK, będąca jej uszczegółowieniem w kolejno po sobie następujących okresach „programowania rozwoju”. Średniookresowa strategia rozwoju kraju byłaby podstawą do opracowywania następujących **aktów wykonawczych** do DSRK i ŚSRK:
 - **krajowych/rządowych programów operacyjnych** (*national/governmental operational programmes*) – zawierających szczegółowe kierunki działań rozwojowych oraz zestawienie planów i projektów realizacyjnych (w tym także rządowe programy operacyjne dla obszarów problemowych). Opracowania te, tak jak i strategię, powinny mieć charakter zintegrowany, tj. uwzględniający zależności i skutki interwencji publicznej (wsparcia procesów rozwoju) w sferach: gospodarczej, społecznej, przyrodniczej i przestrzennej). Wykonawcami tych programów w zakresie dotyczącym danej JST byłyby właściwe samorządy regionalne i/lub lokalne pod warunkiem przekazania im przez rząd środków na realizację celów i zadań zawartych w programie.
 - **krajowych/rządowych szczegółowych planów realizacyjnych** (*national/governmental executive plans*) – dotyczących np.: systemów transportu, ochrony dziedzictwa kulturowego, ochrony krajobrazu, konserwatorskiej ochrony przyrody, kształtowania systemu osadniczego, zagospodarowania obszarów funkcjonalnych itp. Wykonawcami tych planów w zakresie dotyczącym danej JST byłyby właściwe samorządy regionalne i/lub lokalne pod warunkiem przekazania im przez rząd środków na realizację celów i zadań zawartych w planie.

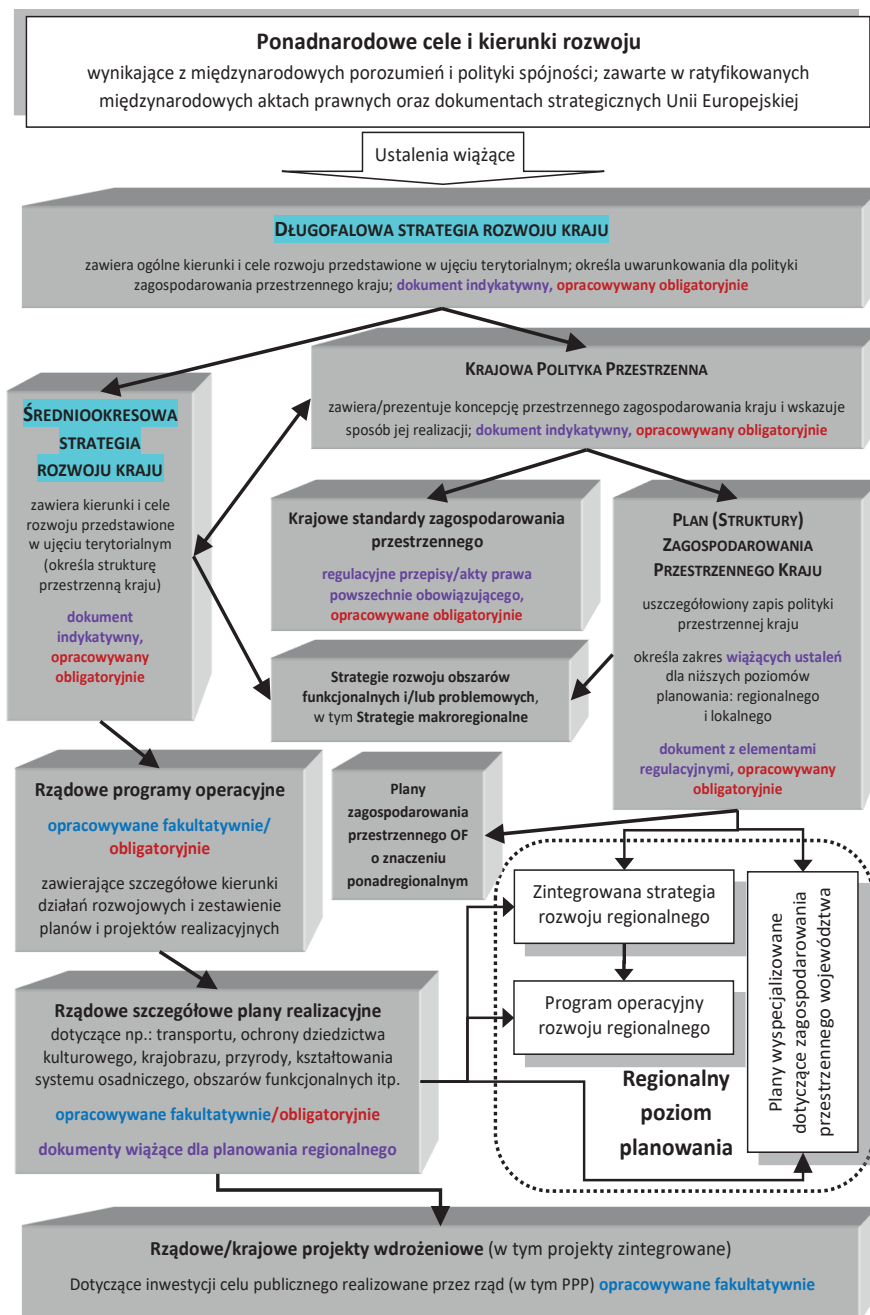
- **krajowych/rządowych projektów wdrożeniowych** (*national/governmental implementation projects*), w tym projektów zintegrowanych – dotyczących inwestycji celu publicznego realizowanych przez rząd (w tym w szczególności w formule partnerstwa prywatno-publicznego – PPP). Wykonawcami tych projektów w zakresie danej JST byłyby właściwe samorządy regionalne i/lub lokalne pod warunkiem przekazania im przez rząd środków na realizację celów i zadań zawartych w projekcie.
 - d) **Zintegrowanych strategii rozwoju obszarów funkcjonalnych i/lub problemowych** (*integrated strategies for development of functional areas*), w tym **strategii makroregionalnych** (*macro-regional strategies*) – opracowywanych na podstawie DSRK i/lub ŚSRK jako dokumenty operacjonalizujące wsparcie publiczne na rzecz budowania współpracy międzyregionalnej itp. Podmiotami realizującymi te strategie byłyby właściwe samorządy regionalne i/lub lokalne pod warunkiem przekazania im przez rząd środków na realizację celów i zadań zawartych w strategii.
2. W ramach dokumentów służących operacjonalizacji DSRK (czyli jej wdrażaniu) byłyby opracowywany (obok ŚSRK) **akt krajowej polityki przestrzennej** (dokument indykatywny – kierownictwa wewnętrznego) wraz z następującymi rodzajami aktów wykonawczych (o charakterze regulacyjnym, tj. wiążących samorządy terytorialne i inne podmioty gospodarujące przestrzenią):
- a) **Krajowe standardy zagospodarowania przestrzennego o charakterze przepisów prawa powszechnie obowiązującego** (*national spatial development standards and binding regulations*), np. odnoszące się do ochrony obszarów o wysokich walorach przyrodniczych, krajobrazowych, a także kulturowych o znaczeniu krajowym; również przepisy określające maksymalne/dopuszczalne wskaźniki zabudowy i zasady przeznaczenia nowych terenów pod inwestycje w jednostkach osadniczych na obszarze całego kraju; zasady ochrony i kształtowania terenów o walorach rolniczych w strefie oddziaływania zjawisk urbanizacji, zasady zagospodarowania terenów na obszarach zagrożonych powodzią, erozją, osuwiskami mas ziemnych i innymi klęskami żywiołowymi itp. Przepisy te (jako regulacje szczegółowe i powszechne) byłyby opracowywane dla pewnych **typów terenów** (a nie konkretnych obszarów), na podstawie delegacji zawartej w DSRK i/lub ŚSRK [por. Drzazga, 2018, s. 447–448].
 - b) **Plan (struktury) zagospodarowania przestrzennego kraju – PZPK** (*national spatial development plan*) – określający strategiczne cele i kierunki rozwoju przestrzennego dla całego kraju wynikające z DSRK i interaktywnie prowadzonych prac nad ŚSRK. Plan ten (PZPK) powinien zawierać bilans terenów dla rozwoju przestrzennego w odniesieniu do terenów różnych typów, w szczególności obszarów rolniczych, sieci osadniczej, obszarów chronionej przyrody, krajobrazu i kultury, terenów komunikacyjnych i innych. Plan powinien również określać udział poszczególnych typów/rodzajów zagospodarowania przestrzennego w regionach i wskazać/wyznaczyć zakres

oraz zasady opracowania wiążących ustaleń odnośnie do zagospodarowania przestrzennego dla planowania regionalnego i lokalnego, które należy uwzględnić w odpowiednich opracowaniach/dokumentach (regionalnych i lokalnych) [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 38, 40]. Jego podstawową funkcją byłoby określenie trojakiego typu ustaleń:

- **ustaleń wiążących w zakresie sposobów zagospodarowania przestrzennego** dla poziomu regionalnego planowania (i – stosownie do potrzeb – planowania lokalnego); w zakresie ustaleń wiążących dla planowania regionalnego i lokalnego możliwe jest określenie powszechnie obowiązujących standardów zagospodarowania w odniesieniu do określonych typów terenów, które były poddane analizie w PZPK, a które powinny być uwzględnione w odpowiednich planach regionalnych/lokalnych;
 - **rozwiązań zalecanych (rekomendowanych)** do wprowadzenia we właściwych planach regionalnych i lokalnych;
 - **wskazań lokalizacji strategicznie ważnych inwestycji** (o znaczeniu krajowym).
- c) **Plany zagospodarowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych lub obszarów problemowych o znaczeniu ponadregionalnym** (*spatial development plans for supra-regional functional areas*) – opracowywane stosownie do potrzeb na podstawie aktu polityki przestrzennej (KPP) i planu (struktury) zagospodarowania przestrzennego kraju PZPK; byłyby to dokumenty regulacyjne, służące operacjonalizacji strategii makroregionalnych lub służące porządkowaniu kwestii zagospodarowania przestrzennego w ponadregionalnych obszarach problemowych. Zawierałyby ustalenia wiążące dla dokumentów planistycznych opracowywanych przez właściwe samorządy na poziomie planowania regionalnego i lokalnego [Drzazga, 2018, s. 448].

Forma techniczna opracowania planu zagospodarowania przestrzennego kraju (PZPK) oraz planów zagospodarowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych lub obszarów problemowych, o znaczeniu ponadregionalnym – dokumenty te powinny być wykonywane w formie tekstowej i graficznej (rysunek); skala rysunków powinna być dostosowana do potrzeb. Na rysunkach powinno być pokazane terytorialne odwzorowanie rozstrzygnięć (ustaleń) wiążących adresowanych z poziomu krajowego do planów regionalnych i lokalnych odnośnie do sposobów zagospodarowania przestrzeni lub przestrzenne odwzorowanie rozwiązań zalecanych (rekomendowanych) do wprowadzenia w planach regionalnych i lokalnych w odniesieniu do zagospodarowania przestrzeni.

Mając na względzie fakt, że w proponowanym systemie znalazłyby się trzy rodzaje aktów regulujących kwestie zagospodarowania przestrzennego (tj.: przepisy powszechnie obowiązujące o charakterze standardów przestrzennych, PZPK oraz plany dla obszarów funkcjonalnych/problemowych), należy zaznaczyć, iż PZPK oraz plany obszarów funkcjonalnych zawierałyby regulacje uzupełniające (dodatkowe) względem przepisów powszechnie obowiązujących (rys. 9).



Rysunek 9. Schemat powiązań organizacyjnych w ramach modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem na poziomie krajowym

Źródło: [Markowski, Drzazga, 2015a, s. 39; Drzazga, 2018, s. 446] – ze zmianami.

Rozdział 11

Hierarchiczność planów zagospodarowania przestrzennego (hierarchiczność interesu publicznego)

Omówione rekomendacje dotyczące wprowadzenia nowych typów dokumentów strategicznych, planistycznych oraz innych instrumentów z zakresu gospodarki przestrzennej oraz zarządzania rozwojem na lokalnym, regionalnym i krajowym poziomie podziału terytorialnego kraju wymagają komentarza w kwestii dotyczącej tego, jakie relacje powinny łączyć poszczególne poziomy planowania i związane z nimi dokumenty. Istnienie i charakter takich relacji są istotną kwestią, jeżeli zakłada się (a taka jest intencja autorów niniejszej monografii), że postulowane do wprowadzenia strategie, plany, przepisy obszarowe (standardy zagospodarowania przestrzeni), programy operacyjne, projekty realizacyjne mają tworzyć **zintegrowany system**, a więc **zbiór uzupełniających się miękkich i twardych (tj. normatywnych) regulacji procesów związanych z użytkowaniem terenów, w różnych skalach przestrzennych – stosowanych do charakteru (natury) danego zjawiska przestrzennego**⁸⁴. Kwestia ta odnosi się do zagadnienia **hierarchiczności** w planowaniu przestrzennym, a jej postrzeganie jest uzależnione od charakteru systemu planowania w kontekście sposobu kierowania ustaleń planistycznych przez podmioty planujące do odbiorców tychże ustaleń (treści planów), a to z kolei jest pochodną (wynika z) ustroju państwa.

84 Dla przykładu – trasowanie i wyznaczanie przebiegu strategicznie istotnych dla rozwoju kraju elementów technicznej infrastruktury liniowej (w tym komunikacyjnej), a także obiektów punktowych o charakterze węzłowym (np. w transporcie), podobnie jak wyznaczanie obszarów chronionych najwyższej rangi (PN, rezerwaty przyrody), powinno być domeną planowania krajowego; trasowanie przebiegu ścieżek rowerowych czy wskazywanie lokalizacji osiedli mieszkalnych i określanie sposobu ich zagospodarowania, czy też wyznaczanie terenów chronionych jako użytki ekologiczne powinno się odbywać na płaszczyźnie planowania lokalnego. Są to dość oczywiste przykłady, ale przez to ilustrujące istotę rzeczy.

11.1. Problemy hierarchiczności w polskim systemie planowania

W systemach planowania mających charakter dyrektywny (jak np. w scentralizowanym planowaniu gospodarki socjalistycznej) planowanie miało charakter hierarchiczny, tj. władze publiczne odpowiedzialne za sporządzanie planów dla wyższego szczebla administracyjnego w kraju określały w nich cele, kierunki rozwoju i zakres zadań, a także, co do zasady, środki do opracowania planów i ich realizacji przez władze niższego szczebla administracyjnego, które przeniosły te dyrektywne ustalenia narzucone „z góry” do swoich dokumentów planistycznych. W skrajnie liberalnym modelu gospodarki rynkowej, ze zdecentralizowanym system zarządzania państwem opartym na funkcjonowaniu regionalnych i lokalnych wspólnot samorządowych, samorządne władze publiczne różnych szczebli mają, co do zasady, swobodę wyznaczania kierunków, celów i zadań rozwojowych w procesach planowania i opracowywania strategii rozwoju. Taki model planowania przestrzennego funkcjonuje w zasadzie w Polsce od wprowadzenia ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w 1994 r. Powiązania systemowe między poszczególnymi poziomami (rozumiane, jak już wspomniano, jako uzupełniające się regulacje w sferze użytkowania przestrzeni) są nikłe i nieskuteczne, jeżeli chodzi o zabezpieczanie interesów publicznych w takich kwestiach, jak np. rezerwacja gruntów pod realizację strategicznie ważnych materialnych inwestycji publicznych czy też w odniesieniu do potrzeby ochrony określonych walorów przestrzeni (przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych)⁸⁵. Ta nikła skuteczność w uwzględnianiu interesów publicznych o wymiarze ogólnonarodowym w planach regionalnych i lokalnych czy też interesów ważnych dla społeczności regionalnej w planach lokalnych spowodowała z jednej strony krytykę niesprawności systemu planowania przez środowiska profesjonalne (praktyków planowania zatrudnionych w służbach publicznych oraz środowiska akademickie), z drugiej strony natomiast – podjęcie działań „naprawczych” przez administrację rządową, skierowanych jednak w kierunku niezgodnym z oczekiwaniami wskazanych gremiów. Rozwiązaniem problemu braku wpływu ustaleń planów krajowych na regionalne, a regionalnych na lokalne, w kwestiach interesów publicznych było i jest nadal stosowanie tzw. specustaw do realizacji określonego typu inwestycji ważnych z punktu widzenia ogółu społeczeństwa. Rozwiązanie to polega *de facto* na tworzeniu swoistych „wyjątków”, tzn. wyłączeniu spod „jurysdykcji” planowania przestrzennego określonych zagadnień związanych z zagospodarowaniem przestrzennym, np. lokalizacji i budowy dróg czy innych obiektów infrastrukturalnych o znaczeniu strategicznym. Podejście to deprecjonuje rolę planowania jako metody dochodzenia do optymalnych rozwiązań związanych z użytkowaniem i zagospodarowaniem przestrzeni, dezintegruje system prowadzenia polityki rozwoju oraz planowania i zarządzania

85 Szerszy opis tego problemu można odnaleźć w innej pracy współautora niniejszej monografii [por. Drzazga, 2018, s. 392–395].

rozwojem – i jako takie jest również krytykowane za sektorowy (a więc nieholistyczny i niezintegrowany) charakter.

Brak możliwości formułowania ustaleń z poziomu planowania krajowego do planowania regionalnego, a z poziomu regionalnego do lokalnego (w kwestiach zabezpieczania interesów publicznych) – z jednej strony, a z drugiej strony – praktykowanie w to miejsce rozwiązań w postaci ustaw specjalnych prowadzi bardzo często do formułowania postulatów przywrócenia hierarchicznych zależności na wzór wskazanych wcześniej rozwiązań, jakie istniały w systemie planowania dyrektywnego w gospodarce centralnie planowanej. Podejście takie wymaga jednak odrzucenia jako nieprzystające do warunków gospodarki rynkowej (czy też ściślej mówiąc – mieszanej, tj. rynkowej, ale podlegającej publicznej interwencji i regulacji tam, gdzie mamy do czynienia z występowaniem tzw. wad i ułomności rynku).

Należy pamiętać, że ustrój demokracji liberalnej większości krajów gospodarki rynkowej (mieszanej) daje możliwości wpływania władzy rządowej na podmioty samorządowe szczebla regionalnego czy lokalnego (także w sferze strategicznego planowania), bez uciekania się do rozwiązań dyrektywnych (centralne planowanie) czy swoistych „wytrychów” w postaci wspomnianych ustaw specjalnych. Należy bowiem pamiętać, że jedną z fundamentalnych zasad ustrojowych (oprócz zasady decentralizacji i samorządności w zarządzaniu) jest **zasada pomocniczości (subsydiarności)**, która ma szczególne znaczenie także przy określaniu relacji systemowych w planowaniu między poszczególnymi jego poziomami odpowiadającymi terytorialnej organizacji państwa⁸⁶ (o czym mowa w dalszej części monografii). Postuluje się, by zasada ta była dziś rozumiana dynamicznie⁸⁷.

86 Szerszy opis zastosowania zasady subsydiarności w planowaniu przestrzennym znajduje się w innej pracy autora niniejszej monografii [por. Drzazga, 2018, s. 196–199]. Zob. również uwagi na temat hierarchiczności w systemie planowania przestrzennego w tej samej pracy [Drzazga, 2018, s. 199–206].

87 Dynamiczna zasada subsydiarności – „zasada ta powinna znajdować zastosowanie zawsze wtedy, gdy samorządy są w stanie samodzielnie (lub w ramach współdziałania ze sobą) wykazać się odpowiedzialnością za powierzone im zadania i zdolnością ich realizacji zgodnie z posiadanymi kompetencjami i możliwościami (organizacyjnymi, finansowymi itp.). W przypadku obszarów funkcjonalnych zasada ta musi być rozumiana bardziej dynamicznie. Zakłada ona interwencjonizm wyższych szczebli władzy (regionalnej i centralnej) w sytuacji, gdy potencjał samorządu jest niewystarczający, bądź konflikty między samorządami nie pozwalają na współpracę w zakresie zarządzania szerszym układem terytorialno-funkcjonalnym. Z drugiej zaś strony interwencja ulega ograniczeniu lub zaprzestaniu, jeśli nie znajduje już uzasadnienia [...]. Zasada ta powinna mieć zastosowanie w przypadku przejmowania przez podmioty wyższego szczebla (np. urząd marszałkowski) ryzyka związanego z realizacją projektów zintegrowanych, które z jednej strony mogą przynieść większe korzyści, natomiast z drugiej – generować większe koszty” [Planowanie..., 2015, s. 29; por. też: Markowski, 2023, s. 266–267].

11.2. Rekomendowane rozwiązania na rzecz wykształcenia powiązań systemowych w planowaniu przestrzennym

Mając na uwadze podstawową zasadę subsydiarności w funkcjonowaniu władzy rządowej i samorządowej, dyskusja o hierarchii planów wydaje się nie mieć sensu, jako że każdy podmiot działa w ramach kompetencji własnych oraz tzw. zadań poruczonych. Chodzi zatem raczej o zapewnienie zgodności ustaleń wiążących i możliwości realizacji inwestycji celu publicznego, których wprowadzenie w życie jest ważne z punktu widzenia kompetencji i określonej skali interesu publicznego (w wymiarze społecznym i terytorialnym) przypisanego określonej władzy rządowej i samorządowej (terytorialnej) [Markowski, Drzazga, 2015, s. 40]. Ważne jest przy tym, aby pamiętać, że zabezpieczanie interesu publicznego dotyczy działań nie tylko *stricte* inwestycyjnych, lecz także służących zachowaniu określonych wartości czy walorów przestrzennych (np. zdolności do świadczenia usług ekosystemowych) – o czym była już mowa wcześniej.

Zmiany w planach gmin powinny być wprowadzane wówczas, gdy podmiot centralny lub regionalny (wojewódzki) dysponuje środkami finansowymi na rekompensatę kosztów skutków opracowania lub zmiany planu miejscowego lub jego ustalenia uzyskują rangę prawnego przepisu regionalnego (lub lokalnego) w drodze uchwały „planu”, a wynika to z mocy właściwej ustawy (np. dotyczącej stref zalewowych). W takim przypadku koszty opracowania zmian w planie gminy, jeśli gmina nie realizuje tego obowiązku, ponosi województwo, wykonując zmiany i obciążając kosztami lokalny samorząd (gminę/miasto) [Markowski, Drzazga, 2015, s. 40].

Trzeba też pamiętać, że uznanie przeznaczenia terenu pod cele publiczne – określone w planie krajowym lub planie województwa/regionu – musi oznaczać możliwości zastosowania wyspecjalizowanych instrumentów np. z zakresu gospodarki nieruchomościami (wywłaszczania, prawa pierwokupu, zamrażania cen terenów, transferu praw do zabudowy – *transfer of development rights* etc. Można założyć, że w sytuacji realizacji inwestycji celu publicznego, ważnego dla interesu państwa lub województwa (a także podejmowania działań o charakterze ochronnym/konserwatorskim), zmiany przeznaczenia terenu przebiegają nieco innym trybem planistycznym, ponieważ stroną w tym procesie jest rząd lub samorząd wojewódzki, które to władze w trybie konsultacji lokalnych muszą uzgodnić przygotowywanie programu operacyjnego z zakresu rozwoju gospodarczego czy też społecznego [Markowski, Drzazga, 2015, s. 40] bądź programu ochrony środowiska lub planu ochrony konserwatorskiej dla określonego terenu o wysokich walorach przyrodniczych, kulturowych lub krajobrazowych.

Wprowadzenie tego rodzaju rozwiązań pozwoliłoby z jednej strony zagwarantować uwzględnienie interesów publicznych o charakterze ogólnospołecznym w planach i strategiach rozwojowych wspólnot regionalnych czy lokalnych (bez stosowania ekstraordynaryjnego trybu ustawy specjalnej), z drugiej strony

natomiast zachować zdecentralizowany i samorządny charakter ustroju państwa. Wymaga to jednak wprowadzenia powiązanych z system planowania przestrzennego zmian w mechanizmach finansowania rozwoju, a także innej redystrybucji dochodów (a więc także zmian w polityce fiskalnej). Powinny być one nastwione na rozwijanie specjalnych funduszy służących kompensacji kosztów i redystrybucji korzyści wynikających z podejmowania działań rozwojowych zgodnie z interesami narodowymi/regionalnymi/lokalnymi.

Rozdział 12

Służby publiczne w systemie zintegrowanego planowania rozwoju

12.1. Wprowadzenie

Dla sprawnego funkcjonowania opisanego w rozdziale 10 systemu zintegrowanego planowania rozwoju niezbędne będzie nie tylko wprowadzenie przedstawionych zmian w zakresie opracowań planistycznych (odnośnie do ich typu i charakteru), lecz także **zasadnicze wzmocnienie i reorganizacja służb publicznych planowania zintegrowanego**, w tym – w szczególności – **planowania przestrzennego i projektowania urbanistyczno-architektonicznego** [Drzazga, 2018, s. 460; por. też: *Stanowisko...*, 2004, s. 185–187]. W sferze użytkowania i zagospodarowywania fizycznej przestrzeni mamy bowiem do czynienia ze znaczną skalą tworzenia interesów publicznych oraz zagrożeniem tych interesów wynikającym ze specyfiki rynku gruntów i ułomności mechanizmów alokacji rynkowej zasobu, jakim jest fizyczna przestrzeń. Z tej też przyczyny planiści przestrzenni, a szerzej – służby planowania publicznego – muszą mieć rangę zawodu / czy też status instytucji zaufania publicznego. Ich rozstrzygnięcia planistyczno-projektowe (a w szczególności regulacyjne przepisy prawa miejscowego) dotyczą niezwykle wrażliwej ekonomicznie i społecznie sfery, w związku z czym ich profesja i działalność muszą podlegać publicznej ochronie [Drzazga, 2018, s. 460].

W dalszej części rozdziału scharakteryzowano kolejno: (a) najważniejsze problemy związane z funkcjonowaniem publicznych służb planowania, (b) rolę w systemie zintegrowanego zarządzania, jaką powinny one odgrywać, oraz (c) zarys proponowanej struktury organizacyjnej służb planistycznych i ich funkcji na poszczególnych poziomach zarządzania krajem.

12.2. Diagnoza problemów i wyzwań związanych z funkcjonowaniem publicznych służb planowania

Doświadczenia okresu transformacji ustrojowej państwa, a następnie jego funkcjonowania w realiach gospodarki rynkowej (od 1989 r. do czasów obecnych) pokazują, że choć zawód urbanisty (planisty przestrzennego) był traktowany jako tzw. zawód zaufania publicznego, to mimo przypisywania mu takiego statusu jego ranga w praktyce była (i nadal pozostaje) niska. Na sposób zagospodarowania przestrzennego wyrażany w treściach planów przestrzennych w niewystarczającym stopniu wpływ miała wiedza merytoryczna środowiska zawodowego urbanistów, planistów przestrzennych, natomiast wiele rozstrzygnięć planistycznych zapadało na podstawie przesłanek i kryteriów politycznych, w efekcie lobbingu określonych grup użytkowników gruntów na rzecz zaspokajania interesów prywatnych czy na skutek zjawiska korupcji w sferze tworzenia regulacji przestrzennych. Dbałość o interesy publiczne w procesie opracowywania aktów planowania była bardziej intencjonalna i w praktyce iluzoryczna lub bardzo ograniczona – co było spowodowane wskazanymi czynnikami. Można więc postawić **tezę, że niska skuteczność planowania tkwiła i tkwi nadal w słabościach instytucjonalnych związanych w dużej mierze z niską pozycją, rolą, rangą urbanistów, planistów przestrzennych czy szerzej – służb planowania publicznego – względem podmiotów władzy politycznej**, w procesie tworzenia regulacji odnośnie do zagospodarowania przestrzennego [Drzazga, 2018, s. 431–432]. Można postawić też drugą tezę, że **nastąpiła swoista „alienacja” publicznego aparatu planistycznego względem organów samorządu** (zwłaszcza lokalnego, w mniejszym stopniu regionalnego) i podejmowanych przez niego działań rozwojowych (bardzo ograniczone w praktyce kompetencje decyzyjne urzędników zatrudnionych na stanowiskach planistów/projektantów) oraz ogólne zdeprecjonowanie zawodu planisty – urbanisty. Swoistej degradacji uległa również rola doradcza komisji urbanistyczno-architektonicznych, których członkowie nie muszą mieć odpowiednich rekomendacji (?).

Likwidacja Krajowej Izby Urbanistów⁸⁸ ponownie wywołała dyskusję o zawodzie urbanisty jako instytucji zaufania publicznego [por. *Koniec...*, 2014; *Pismo...*, 2014;

88 Krajowa Izba Urbanistów – jednostka organizacyjna samorządu zawodowego urbanistów istniejąca w latach 2001–2014. Samorząd ten działał na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. *o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów*. Na mocy ustawy z dnia 9 maja 2014 r. *o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych* zniesiono samorząd zawodowy urbanistów (ustawa weszła w życie 10 sierpnia 2014 r.). W efekcie KIU została postawiona w stan likwidacji. Ustawodawca nakazał zakończyć jej działanie w ciągu 6 miesięcy od wejścia w życie nowych przepisów. Podstawowymi celami działania samorządu były: realizacja części zadań publicznych państwa dotyczących zagospodarowania przestrzennego

Suchorabski, 2014; Sypniewski, 2014, s. 76–89; *Znika...*, 2014]. Trybunał Konstytucyjny 24 marca 2015 r. rozpoznał wniosek grupy posłów na Sejm RP dotyczący otwarcia zawodu urbanisty oraz zniesienia samorządu zawodowego urbanistów. **Otwarcie zawodu urbanisty, dopuszczenie do czynności z zakresu urbanistyki szerszego kręgu osób i zniesienie samorządu zawodowego urbanistów jest, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, zgodne z Konstytucją RP.** Ponadto uznał, że **ustawodawca mógł zmienić poprzednią ocenę co do zaliczenia zawodu urbanisty do kategorii zawodu zaufania publicznego, i w konsekwencji zlikwidować samorząd zawodowy urbanistów.** Dopuszczalność zniesienia samorządu zawodowego urbanistów można wyprowadzić z normy zawartej w art. 17 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że **zmiana oceny ustawodawcy dotycząca statusu urbanistów znajduje uzasadnienie w charakterystyce cech tego zawodu, odbiegających od cech zawodów zaufania publicznego.** Zdaniem TK **wykonywanie zawodu urbanisty jest związane z zaspokajaniem potrzeb ludności, ale brakuje bezpośrednich relacji albo szczególnych więzi urbanistów z osobami fizycznymi.** Nawet jeżeli urbanista w ramach działalności zawodowej ma dostęp do informacji dotyczących życia prywatnego osób fizycznych, to nie mają one zasadniczego znaczenia dla kształtowania ładu architektoniczno-przestrzennego [Otwarcie..., 2015; Wyrok..., 2015]⁸⁹.

Na kanwie kryzysu w polskiej urbanistyce, a *de facto* w całym systemie sterowania procesami budowlanymi i osadniczymi, warto – na tle tej pozornie wąskiej kwestii dotyczącej zawodów – podjąć dyskusję w szerszym, systemowym kontekście funkcjonowania systemu gospodarki przestrzennej, której podmiotem polityki,

i służących podniesieniu jakości przestrzeni, zrzeszenie w niej osób mających prawo wykonywania zawodu urbanisty oraz ochrona zawodu i tworzenie właściwych warunków jego wykonywania. Oprócz Krajowej Izby Urbanistów (jako najwyższej jednostki organizacyjnej samorządu) działały cztery okręgowe izby urbanistów: w Gdańsku, Katowicach, Warszawie i Wrocławiu [Krajowa..., 2023a; Krajowa..., 2023b].

- 89 Inaczej natomiast wygląda sprawa, jeśli przyjmujemy, że projekty planów miejscowych może opracowywać jednostka prywatna lub za pieniądze dewelopera. Wówczas można domniemywać, że skutki działalności na takim quasi-ryнку z uwagi na dużą skalę skutków zewnętrznych publicznych będziemy ograniczać przez nadzór nad osobami zajmującymi się przygotowaniem takich planów. Sprawa zaczyna się bardziej komplikować, jeśli przechodzimy do tzw. szczegółowych urbanistycznych projektów realizacyjnych (jakie proponowano wprowadzić w ramach nieprocedowanego już, porzuconego w 2018 r., projektu ustawy – *Kodeks urbanistyczno-budowlany*, w rozdziale 8 art. 100–106 [por. Gliwiński, 2014; *Kodeks...*, 2014, s. 28–29]) wchodzących w zagadnienia projektowania urbanistycznego wykonywanego na wolnym rynku. Wówczas osoby odpowiedzialne za projektowanie urbanistyczno-architektoniczne powinny być traktowane jako **reprezentanci zawodu zaufania publicznego**. Ujęty w *Kodeksie* [2014] urbanistyczny projekt realizacyjny, zakładający współpracę gminy i inwestora, jest w zasadzie instrumentem tożsamym z projektem urbanistycznym (PU) opisanym w podrozdziale 10.1 niniejszej monografii.

a zarazem użytkownikiem jest samorząd terytorialny. Ten dychotomiczny układ wymaga, w przypadku sfery związanej z użytkowaniem przestrzeni (jako dobrem wspólnym), szczególnej troski ze strony państwa i opracowania oraz wdrożenia systemu regulacyjnego – adekwatnego do specyfiki reguł i praw rządzących ułomnymi rynkami i związanymi z nimi interesami publicznymi. Dopiero na tym tle możliwe jest określenie roli planisty/ służb planowania przestrzennego oraz odpowiedzialnych i współodpowiedzialnych organów władzy publicznej, tj. rządu i samorządu.

W świetle obowiązujących obecnie uregulowań prawnych plan miejscowy i studium gminy wykonuje wójt, burmistrz, prezydent, a uchwała je rada gminy/miasta. Ustawodawca nadał tym samym instytucji władczej, działającej na poziomie lokalnym w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego, szczególną podwójną, a nawet potrójną rolę, tj. jako **wykonawcy projektu** przepisu prawa miejscowego, **uchwałodawcy** oraz **egzekutora – nadzorcy** nad respektowaniem ochrony interesu publicznego definiowanego ustawowo w prawie materialnym. Gmina ze swej istoty powinna się kierować zaspokajaniem potrzeb i ochroną interesów wspólnoty lokalnej w granicach przepisów prawa, natomiast ważne interesy społeczne o charakterze powszechnym (tj. ogólnonarodowym) samorząd miejscowy realizuje w imieniu państwa przez ich ustawowe powierzenie przez władze centralne. Założeniem ustrojowym (*implicite*) jest to, że gmina kieruje się w swoich działaniach przede wszystkim zasadami racjonalności ogólnospołecznej, a do ochrony interesów narodowych wystarczają przepisy ustaw powszechnie obowiązujących oraz ustaw specjalnych – przyjmowanych dla realizacji inwestycji celu publicznego. **W tym miejscu należy zauważyć, że w naszej praktyce prawnej interesy narodowe związane z zagospodarowaniem przestrzennym są regulowane – chronione (?) ustawami opracowywanymi poza systemem planowania przestrzennego** (są to tzw. ustawy specjalne, ustawy „o ochronie...” itp.). *De facto* jednak w sferze gospodarki gruntami i zagospodarowania terenów **założenie, że racjonalność gminy pokrywa się z racjonalnością ogólnokrajową, zupełnie się nie sprawdza**. W istniejącym systemie planowanie gminne jest *de facto* obstrukcyjne wobec interesu publicznego (powszechnego). Wobec tego rodzi się kilka dylematów. Czy system planowania przestrzennego i związany z nim system aktów wykonawczych (przepisów miejscowych i ustaw) związanych z ogólnospołecznymi interesami nie musi być zatem silnie wzajemnie powiązany tak, aby pozwalał na optymalne realizowanie i ochronę interesów publicznych związanych z gospodarką przestrzenną? Jaka powinna być zatem w tym przypadku rola służb planowania publicznego? Czy jako instytucji realizujących interesy wspólnotowe społeczności lokalnej? Czy też służby planowania powinny zabezpieczać przede wszystkim interesy narodowe? Czy wreszcie – rolą służb planowania pozostaje jedynie gwarantowanie realizacji wąsko rozumianego interesu polityczno-partyjnego?

Jeśli przyjmie się, że za wszystkie skutki planowania odpowiada wójt, burmistrz lub prezydent, to kontrolowane i rozliczane z efektów są tylko te podmioty lokalnej władzy wykonawczej. Jeśli natomiast uzna się, że sprawy dotyczące ładu przestrzennego i inne cele związane z gospodarką przestrzenną są ważne z punktu widzenia interesu narodowego i zostaną powierzone wyspecjalizowanej, zawodowej instytucji (niebędącej

jednak organem władzy), to w jakimś zakresie publiczne służby planowania muszą podlegać szczególnej kontroli państwowej (używając określenia służby, nadajemy im tym samym znaczenie quasi-organu – czy słusznie?). Jeśli traktujemy planowanie przestrzenne jako proces uspołeczniowy, tj. proces definiowania wspólnotowego interesu [Kipta, 2016, s. 46–47; Markowski, 2016, s. 21] oraz rozładowywania konfliktów, to urbanista (planista) w ramach **instytucji planowania publicznego** musi mieć uregulowaną prawem pozycję i adekwatne do swojej roli instrumenty (pełnomocnictwa obligatoryjne i/lub fakultatywne ze strony wójta, burmistrza, prezydenta – odpowiednio do charakteru gminy). Jeśli przyjmiemy, że miejscowe plany regulacyjne opracowują władze lokalne i jednocześnie odpowiadają za ich przestrzeganie oraz że jako inwestorzy podlegają także rygorom własnego planu, to trudno w takiej sytuacji mówić o biurach planowania – podporządkowanych wójtom, burmistrzom czy prezydentom miast – jako instytucjach zaufania publicznego⁹⁰. Instytucją „zaufania publicznego” jest więc *de facto*, w obecnej praktyce, wójt, burmistrz oraz prezydent, natomiast podległa im gminna pracownia urbanistyczna czy komunalne biuro planowania – jedynie podmiotem „technicznie” wykonującym plan [Studia..., 2018c, s. 191].

Zatem służb planowania publicznego w JST *per se* nie można uznać za instytucje zaufania publicznego, bo taka rola przypada całej JST. Jeśli jednak JST ze swej istoty nie realizują w tym zakresie ogólnonarodowych interesów publicznych (na co zwrócono uwagę już wcześniej), to tym bardziej nie można oczekiwać takiego zachowania ze strony samorządowych służb planowania publicznego (podległych kompetencyjnie, organizacyjnie, finansowo, kadrowo władzy wykonawczej JST). Dlatego też ze względu na to, że służby planowania publicznego działają w ramach prawa materialnego regulowanego ustawowo, a dotyczącego wspólnie użytkowanej przestrzeni, to państwo (rząd centralny) może i powinno określić wymagania i standardy wiedzy i umiejętności wobec tych służb wraz z przydziałem środków (zwłaszcza finansowych i materialnych) na ich właściwe funkcjonowanie (co miałoby na celu uniezależnienie służb planowania od politycznego nacisku lokalnych władz samorządowych) [Studia..., 2018c, s. 191]. Dobry plan regulacyjny zagospodarowania przestrzennego powstaje bowiem wówczas, gdy maksymalizuje korzyści wszystkich użytkowników w długim okresie, ogranicza spekulacje terenami, wpisuje się w system ogólnokrajowych wartości etc. (a nie wychodzi naprzeciw jedynie oczekiwaniom lokalnych władz samorządowych).

Istotnym wreszcie problemem, na który należy zwrócić uwagę, jest nadal powszechność **praktyki wykonywania projektów opracowań planistycznych**

90 W literaturze przedmiotu, z zakresu zarówno bankowości, jak i finansów, bardzo często spotykamy się ze stwierdzeniem, że bank jest instytucją zaufania publicznego. Termin „instytucja zaufania publicznego” nie został jednak uregulowany w Konstytucji RP ani w innych ustawach czy przepisach prawa polskiego. Mimo to jest on powszechnie stosowany i ukształtowany przez doktrynę oraz orzecznictwo. Według wielu autorów instytucje zaufania publicznego to podmioty, których działalność podlega regulacjom ustawowym [Czarnota, 2014 s. 153–154].

i strategicznych w trybie przetargowym, tj. poprzez doraźne zlecanie ich prywatnym biurom projektowym. Dotychczasowe doświadczenia, w szczególności na poziomie planowania lokalnego (gminnego), pokazały, że sporządzane w takim trybie opracowania są bardzo często słabej jakości merytorycznej, gdyż podstawowym kryterium wyboru ich wykonawców jest niska cena, a co się z tym zazwyczaj łączy – także niska jakość ich produktów (planów, strategii). W związku z tym zasadniczym postulatem (rekomendacją) jest wprowadzenie **obligatoryjnego rozwiązania** polegającego na **powierzeniu procesu opracowywania dokumentów strategicznych i planistycznych publicznym służbom planowania** (instytucjom, takim jak biura planowania) [Drzazga, 2018, s. 460]⁹¹.

W tym miejscu należy zauważyć, że w ostatnich 25 latach znacząco pogorszył się stan służb planowania regionalnego (zdegradowano je znacząco w kilku województwach). W gminach poza dużymi miastami (gdzie funkcjonują biura planowania i rozwoju, pracownie urbanistyczne) służby publiczne planowania rozwoju niemalże nie istnieją. System służb publicznych wymaga więc rekonstrukcji/odbudowy, ponieważ obecnie ok. 1,1% powierzchni polskiej przestrzeni jest objęta zasięgiem terytorialnej działalności lokalnych biur i pracowni planowania. Pozostały obszar kraju zajmuje rynek prywatnych usług planistycznych, na którym są stosowane procedury przetargowe. Powszechnym problemem stał się również brak okresowej weryfikacji/rewizji planów – i w efekcie ich dezaktualizacja.

Istotnym argumentem przemawiającym za powierzeniem procesu opracowywania dokumentów planistycznych służbom publicznym jest doprowadzenie w ten sposób do realnego **zachowania ciągłości procesów planowania na danym terytorium**. Stałe służby planowania (instytucje) dają tę przewagę nad wykonywaniem opracowań w trybie „przetargowym”, że pozwalają na **sformowanie stałych zespołów planistycznych, które w toku opracowywania kolejnych edycji (generacji) strategii oraz planów dla określonego miejsca w przestrzeni** (a także monitorowania ich wdrażania i dokonywania okresowej aktualizacji) **będą gromadzić niezwykle cenne doświadczenia praktyczne, co stanowi podstawę do podnoszenia kompetencji pracowników, a w efekcie doskonalenia zarówno warsztatu**

91 Publiczne służby planowania powinny (co do zasady) wykonywać zintegrowane strategie rozwojowe, o których mowa we wcześniejszej części monografii (rozdział 10). Publiczne służby planowania mogłyby jednak, w razie uzasadnionej organizacyjnie potrzeby, zachowując funkcję koordynatora procesów opracowywania strategii i planów, współpracować ze sprawdzonymi, prywatnymi biurami planowania i pracowniami urbanistycznymi czy architektonicznymi, na zasadzie *outsourcingu*, tj. zlecenia wykonywania wybranych, częściowych opracowań diagnostycznych, prognostycznych, analitycznych, studialnych, koncepcyjnych czy projektowych „na zewnątrz” (w szczególności zlecenia opracowania projektów urbanistycznych), a następnie dokonywania oceny *ex ante* opracowań planistycznych zamówionych „na rynku”. Planowanie (opracowanie planu) jest zadaniem publicznym, projektowanie – działaniem technicznym [Drzazga, 2018, s. 460].

zespołów pracujących w biurach planistycznych, jak i rozwiązań stosowanych w kolejnych planach. Istnienie publicznych służb planowania, a w ich strukturach – działalność stałych zespołów planistycznych, zapewni więc rozwój warsztatu planowania w trybie ciągłym, a tylko taki warsztat jest innowacyjny; historia planowania dowodzi niezbicie, że jego metodologia powstała przede wszystkim w toku rozwijania się warsztatu planowania (a nie tylko konstruowania założeń teoretycznych), a to było efektem ciągłej (nieprzerwanej) działalności instytucji publicznych opracowujących plany. W tym miejscu należy ponadto zwrócić uwagę, że służby planistyczne (jak wszelkie instytucje publiczne) pracują wg określonych procedur i schematów operacyjnych, które często „zastępują myślenie”; planowanie rozwoju wymaga jednak kreatywności i poszukiwania innowacyjnych rozwiązań, wobec czego służby powinny być wspomagane intelektualnie przez odpowiednie instytucje (np. resortowe instytuty badawcze, ośrodki akademickie, *think tanks*) [Drzazga, 2018, s. 461]. Czynnikiem pomocnym w utrzymaniu w służbach publicznych planowania dobrej jakości zasobów kadrowych byłoby również zapewnienie odpowiednio wysokiego poziomu wynagrodzeń specjalistów, projektantów oraz kierowników biur i pracowników.

Reasumując, można sformułować tezę, że **obecnie funkcjonujące służby publiczne w zakresie planowania rozwoju (na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym) nie są poprawnie zorganizowane i nie mają dobrze (czytelnie) zdefiniowanego zakresu kompetencji wynikającego z właściwie rozpoznanego interesu publicznego** [Drzazga, 2018, s. 460].

Odtworzenie stabilnych służb terenowych planowania rozwoju i wzmocnienie pozycji zawodowej oraz kompetencji merytorycznych ich pracowników jest nieodzowne po to, aby zachować ciągłość pracy zespołów projektowych, a co za tym idzie – właściwą częstotliwość aktualizacji dokumentów (na co zwrócono już uwagę w dokumencie *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*) [Drzazga, 2018, s. 460].

Jednostki samorządu terytorialnego w gospodarce rynkowej i demokratycznym systemie wyborczym mają naturalne tendencje do gry o własne lokalne interesy. W wyniku konkurencji podmiotowej JST o przyciąganie inwestorów, obciążonej populistyczną grą o elektorat w sferze gospodarki gruntami, powstają różnego typu negatywne efekty zewnętrzne obciążające kosztami społecznymi ponadlokalny krąg odbiorców. Wymaga to interwencji ze strony władz państwowych. Powstaje zatem pytanie o sens i cel tej interwencji w system instytucji planowania publicznego oraz regulacji sposobów wykonywania zawodów związanych ze sferą funkcjonowania gospodarki przestrzennej. Kwestie te mogą być potencjalnie rozwiązane w różnorodny sposób [Studia..., 2018c, s. 191]:

- poprzez ustawę ustrojową o JST (zmieniającą dotychczasowy zakres kompetencji JST w zakresie gospodarowania gruntami);
- w drodze ustawy o systemie planowania rozwoju (np. poprzez wprowadzenie procedur kontroli merytorycznej/ nadzoru merytorycznego decyzji planistycznych ze strony administracji rządowej);

- pozostawione naturalnym procesom samodoskonalenia zawodowego i instytucjonalnego.

Wybór określonego rozwiązania powinien być poprzedzony prognozą skutków społecznych takich decyzji.

12.3. Planowanie i urbanistyka w kontekście regulacyjnym a rola służb publicznych w systemie planowania zintegrowanego – założenia

Koncepcja systemu planowania zintegrowanego zakłada, że w procesie planistycznym powstaje zbiór (system) dokumentów opisujących pożądane (oczekiwane) kierunki rozwoju. Jednym z elementów merytorycznych tego systemu jest planowanie zagospodarowania przestrzennego, które wiąże się z ochroną interesu publicznego w odniesieniu do szczególnego zasobu dla procesów rozwoju (jakim jest przestrzeń). Zagospodarowywanie terenów wymaga interwencji w rynek – planowanie przestrzenne jest więc jego regulacją, która podlega szczególnym trybom opracowywania, wdrażania i egzekwowania ustaleń zawartych w dokumentach planistycznych. W efekcie powstaje system regulacji sposobów zagospodarowania przestrzennego, którego częścią są normy obowiązujące powszechnie, regionalnie i lokalnie. Ten system regulacji planowania przestrzennego nie jest (nie powinien) jednak być odrywany od reszty procesów planowania, które dotyczą innych (niż przestrzeń) rodzajów zasobów i oddziałują na całokształt procesów rozwoju. Powstaje zatem pytanie: jaką rolę w tym systemie powinny odgrywać służby planowania? Jak powinny być zorganizowane? Jakie powinny mieć kompetencje dla sprawnego sterowania rozwojem i regulowania kwestii związanych z zagospodarowaniem przestrzeni itp.?

Podstawowym założeniem jest to, **że służby publiczne planowania muszą być powiązane ze zdefiniowanym interesem publicznym**⁹² na poziomie:

- lokalnym (gminnym),
- regionalnym (wojewódzkim),
- krajowym (narodowym).

Można przy tym zauważyć, o czym była już mowa wcześniej, że w planowaniu rozwoju będą ujawniały się sprzeczności celów między społecznościami lokalnymi,

92 W tym kontekście należy raczej zdefiniować zasady interesu publicznego, a nie cele rozwoju. Proponuje się ograniczyć kwestie interesu publicznego do zagadnień przestrzennych, gdyż w tym obszarze są one wyraźnie widoczne. W szczególności należałoby rozstrzygnąć kwestię wolności budowlanej, definiując interes publiczny (nie może ona pozostać nierozstrzygnięta).

regionu i kraju. Interes publiczny można definiować na bardzo różnym poziomie ogólności. Najogólniej przez **interes publiczny** rozumie się te rozwiązania (działania), które wiążą się z dostarczaniem długookresowych korzyści, o szerokim zasięgu społecznym. Interes publiczny wiąże się zazwyczaj z użytkowaniem dóbr publicznych, w szczególności tych, które ze względu na swoje walory podlegają ochronie w jakiejś formie; oznacza to zwykle reglamentację określonych rodzajów zasobów w interesie publicznym (przy czym należy szczegółowo określić, co powinno być reglamentowane i na jakim poziomie planowania).

Inaczej rzecz ujmując, o interesie publicznym w kontekście planowania rozwoju zmian przestrzennych można mówić wówczas, gdy zaplanowane i realizowane działania pozwalają osiągnąć wyższe efekty procesów rozwoju oraz uniknąć szkód (kosztów), a także konfliktów przestrzennych, jakie by zaistniały, gdyby planowania nie stosowano. Interes publiczny można więc rozpatrywać (definiować) z różnych punktów widzenia.

W gospodarce rynkowej cele (interesy) publiczne powinny wspierać procesy rozwojowe tworzone przez sektor publiczny.

Dyskutując o potrzebie wzmocnienia służb planowania publicznego, trzeba zwrócić uwagę, że nie należy zawężać tego działania tylko do zawodu urbanisty. W systemie planowania zintegrowanego urbanista (podobnie jak architekt) jest tylko jedną z co najmniej kilku czy kilkunastu nawet profesji składających się na kompetencje, jakie powinny mieć publiczne służby planistyczne. Sam proces opracowywania projektów dokumentów strategicznych oraz aktów planistycznych, co oczywiste, jest działaniem kolektywnym, w którym uczestniczą zespoły osób o różnych profesjach, kompetencjach, umiejętnościach zawodowych, działających zazwyczaj pod kierunkiem głównego planisty (projektanta). W związku z tym należy dążyć nie tyle do wzmocnienia konkretnego zawodu (urbanisty, planisty przestrzennego), ile do wsparcia samych instytucji publicznych służb planowania, **których efekty działania (projekty planów) nie mogą podlegać dowolnym, swobodnym modyfikacjom/zmianom wynikającym z nacisków politycznych. W szczególności osoby zajmujące określone stanowiska zawodowe (kierownicze) lub sprawujące funkcję organu w publicznych służbach planowania nie powinny być hierarchicznie podporządkowane podmiotom sprawującym władzę pochodzącą z wyboru politycznego (która jest podatna na naciski elektoratu), tj. organom władzy uchwałodawczej i/lub wykonawczej operującym na tym samym poziomie administracji terytorialnej.** Takie umocowanie podmiotów publicznych sprawujących funkcje planistów/urbanistów w jednostkach samorządowych jest uzasadnione tym, że samorządy gminne nie mogą być traktowane jako reprezentanci interesu ogólnonarodowego – praktyka pokazuje, że w zdecydowanej większości przypadków jest to nierealny postulat. Dążenie do samostanowienia przez samorządy (w warunkach gospodarki rynkowej, w sytuacji globalizacji gospodarki) nie gwarantuje odzwierciedlania interesów ogólnospołecznych w decyzjach podejmowanych w szczególności przez lokalne samorządy terytorialne. Narastająca konkurencja między JST powoduje

wykorzystywanie miejscowych zasobów (w tym tych związanych z przestrzenią) zgodnie z potrzebami społeczności lokalnych, co niekoniecznie „pokrywa się” z interesem narodowym i prowadzi najczęściej do powstawania efektów zewnętrznych niekorzystnych z punktu widzenia całego społeczeństwa (są to specyficzne ułomności lokalnej demokracji) [Drzazga, 2018, s. 461].

Rolą służb publicznych planowania (mimo ich lokalnego czy regionalnego charakteru) powinna więc być **dbałość o system wartości ogólnospołecznych** – tj. **zabezpieczanie interesu publicznego rozpatrywanego z punktu widzenia całego kraju** (a nie tylko danej gminy czy danego regionu)⁹³. Można *de facto* przyjąć założenie, że poprzez tworzenie regulacji planistycznych oraz przepisów pozaplanistycznych, a także indykatywnych zaleceń dla praktyki planowania, służby publiczne uniezależnione kompetencyjnie i organizacyjnie od wpływów o charakterze politycznym, działając na podstawie przesłanek merytorycznych, stałyby się podmiotem definiującym, wyrażającym interesy publiczne (ogólnospołeczne) w procesie ustalania kierunków rozwoju i planowania zagospodarowania przestrzennego [Drzazga, 2018, s. 461–462].

Istotą proponowanych w dalszej części monografii rozwiązań jest więc wzmocnienie niezależności służb publicznych planowania w ochronie interesu publicznego, w tym w szczególności ogólnospołecznego, **przede wszystkim w odniesieniu do instytucji planowania funkcjonujących na poziomie lokalnym**, a także, choć w mniejszym stopniu – regionalnym [Drzazga, 2018, s. 462].

Mimo że władztwo planistyczne, w sensie tworzenia prawa miejscowego, jest przypisane władzy lokalnej, to jednak ze względu na to, iż dotyczy jednak naszych wspólnych dóbr, lokalne władztwo (prawo miejscowe) nie może naruszać interesu publicznego – ogólnonarodowego. A to oznacza, że **planowanie miejscowe musi działać w systemie prawnym określającym interesy wszystkich obywateli kraju**. Ważną do rozstrzygnięcia kwestią pozostaje to, czy wystarczy do tego ustawy (regulacje powszechnie obowiązujące), czy trzeba te interesy dookreślać także konkretnymi, wiążącymi zapisami – ustaleniami dokonywanymi w systemie planowania przestrzennego na poziomie krajowym i wojewódzkim.

Proces planowania dotyczący obecnego i przyszłego zagospodarowania przestrzennego wiąże się z dużą niepewnością i ułomnością informacyjną. Tak więc decyzja planistyczna z natury rzeczy jest obarczona błędem informacyjnym. Sprawie tej przypisuje się wielką wagę i próbuje ten problem rozwiązywać w różny sposób. Jednym z takich instrumentów jest **komunikacja społeczna w procesie planowania**. Powstaje w związku z tym pytanie: czyje jest/ powinno być to zadanie? Czy za organizację procesu partycypacji społecznej powinna odpowiadać władza publiczna, czy wyspecjalizowane służby, czy też wyspecjalizowane

93 Przykładem rozwiązywania problemów tego typu (ułomności lokalnej demokracji) może być np. instytucja nadburmistrza powoływanego w niemieckich miastach [Drzazga, 2018, s. 462].

osoby?⁹⁴ Czy powinien to być sam urbanista, czy specjalista od komunikacji społecznej (rzecznik interesu publicznego ds. planowania rozwoju)? Odpowiedź nie jest łatwa. Gdyby zawód urbanisty był zawodem zaufania publicznego, to np. musiałby tę funkcję komunikowania społecznego realizować, ale dotyczyłoby to wówczas działania zarówno na prywatnym, jak i publicznym rynku. Należałoby również postawić pytanie: jak traktować proces partycypacji i negocjacji z interesariuszami przy opracowywaniu planów strategicznych, a jak proces partycypacji społecznej przy tworzeniu prawa miejscowego? W tym przypadku z pewnością zmieniają się grupy interesariuszy (bardzo szybko zmieniają się bowiem także uwarunkowania i dynamika systemów gospodarczych, a więc i rezultaty „gry o przestrzeń” mogą być inne). Nie można zatem zastosować jednakowej logiki i jednakowych mechanizmów regulujących partycypację w takim samym stopniu w przypadku dokumentów strategicznych i dokumentów regulacyjnych (prawnych). Na jakimś etapie procesu planowania musi następować wyważanie interesów publicznych i prywatnych oraz wynikających z tego ustaleń wiążących dla władzy i mieszkańców (i innych użytkowników przestrzeni w JST). Z tej sytuacji wynika, że w planie strategicznym muszą być wskazane kierunki i obszary zmiany przeznaczenia terenów i **prawne zobowiązania** do uchwalenia różnych, ale wynikających ze strategii, powszechnie obowiązujących przepisów prawa lokalnego zmieniających dotychczasowy stan zagospodarowania przestrzeni (sposób użytkowania terenów), takich jak **plany miejscowe użytkowania i zagospodarowania terenów** oraz **obszarowe przepisy** (np. o ochronie terenów rolnych albo innych specyficznych terenów), a także **projekty urbanistyczne**⁹⁵.

94 Być może tę funkcję mógłby pełnić „rzecznik interesu publicznego w planowaniu przestrzennym”, ten, którego powołanie postulujemy w dalszej części monografii, choć rolę rzecznika nie jest raczej organizacja procesu komunikacji społecznej i partycypacji, tylko rozwiązywanie konfliktów; być może w konkretnych rozwiązaniach, w dalszej części rozdziału, należałoby postulować powołanie bardziej złożonej instytucji, tzn. **rzecznika wraz ze sztabem ds. komunikacji i partycypacji społecznej**.

95 Z dotychczasowych naszych rozważań wynika, że wraz ze zintegrowaną strategią rozwoju gminy powinny być uchwalone **lokalne warunki użytkowania terenów – LWUT** – czyli regulacja dla całej gminy oparta na katastrze, a dopiero zmiany tych zasad (jeżeli są takie potrzeby w gminie) mają wynikać z zapisów w strategii i mogą być dokonywane w trojaki sposób, tj. poprzez: 1) miejscowy plan użytkowania i zagospodarowania terenów, 2) przepisy obszarowe, 3) projekty urbanistyczne – takie rozwiązanie postulowano w podrozdziale 10.1. Pojawia się też istotny „problem operacyjny”, w którym momencie opracować LWUT? W części dotyczącej planowania gminnego zapisano (podrozdział 10.1), że gmina wraz ze strategią zintegrowaną musi od razu przyjąć LWUT oparte na katastrze, a dopiero później opracowuje, na podstawie kierunkowych zapisów zawartych w strategii, odpowiednie regulacje (plany, przepisy, projekty) zmieniające LWUT; chodzi więc o to, aby konsekwentnie trzymać się tego,

Bez względu na rozstrzygnięcie wskazanych kwestii uważamy, że służby publiczne powinny mieć **przypisane szczególne kompetencje i podlegać szczególnej ochronie**. Występują one bowiem w podwójnej roli – reprezentantów zarówno interesu lokalnego, jak i interesu narodowego [Drzazga, 2018, s. 462]. W związku z tym powinny bronić się przed faworyzowaniem interesu prywatnego, politycznego itp. (krótkookresowego). Pewnego podobieństwa ról i funkcji można się doszukiwać w organie nadzoru budowlanego. Nadzór budowlany jest realizowany przez służby państwowe lub samorządowe w powiernictwie (instytucja organu publicznego). A więc można postawić pytanie: czy służby planowania przestrzennego nie powinny być takim quasi-organem? Między administrowaniem procesem budowlanym a planowaniem i uchwaleniem przepisów lokalizacyjnych występują jednak istotne różnice. Czym innym jest bowiem wydawanie pozwolenia na budowę na podstawie normy prawnej (lokalnej czy krajowej), a czym innym długotrwały proces tworzenia teżej normy (regulacji specyficznej, tj. dotyczącej ułomnych rynków nieruchomości i szeroko rozumianych interesów publicznych w wymiarze lokalnym, regionalnym i krajowym – narodowym), który może doprowadzić do stworzenia wadliwego rozwiązania prawnego (wadliwej normy), np. sprzecznego z interesem publicznym na skutek nieprzestrzegania uregulowanych prawem zasad. Jeśli uznamy, że planista, jako powiernik działań publicznych, ma także pilnować interesu publicznego (ogólnokrajowego), to system regulacji musiałby sprzyjać zabezpieczeniu wykonywania takich decyzji (**Jak należałoby to zabezpieczyć od strony formalnej i organizacyjnej?** Kwestia ta stanowi istotne pytanie w naszej debacie o zawód urbanisty – planisty i służbach planowania).

12.4. Rola urbanisty jako projektanta w urbanistyce operacyjnej

W podrozdziale 12.2 i 12.3 wskazano na dylematy wiążące się z działalnością służb publicznych planowania, a w ich ramach z kwestią wykonywania zawodu urbanisty w kontekście tworzenia (formułowania) miejscowych regulacji prawnych, będących formą interwencji państwa w procesy związane z gospodarowaniem przestrzenią, które ze względu na wspólny charakter przestrzeni i ułomności rynku nieruchomości wymagają jednak uwzględnienia nie tylko interesów lokalnej społeczności (czy lokalnej władzy), lecz także interesów ogólnonarodowych (**planowanie i urbanistyka w kontekście regulacyjnym**). Dla porządku należy wspomnieć, że nieco inaczej wygląda sytuacja w przypadku zawodu urbanisty jako projektanta

że kiedy gmina przyjmuje strategię, to przyjmuje też powszechną regulację – LWUT, niejako konserwującą stan zastany zagospodarowania terenów „taki, jaki jest”.

zagospodarowania przestrzeni (opracowującego koncepcje urbanistyczne) – tj. działającego w **urbanistyce operacyjnej**.

Jeśli w procesie urbanistyki operacyjnej (tj. opracowywania projektów urbanistycznych zagospodarowania terenu) przypiszemy urbanistcie – planiście ochronę interesów publicznych, to w tym przypadku można się już doszukiwać cech zawodu zaufania publicznego – podobnie jak w zawodzie architekta. Jest to uzasadnione tym, że opracowując projekt techniczny zagospodarowania terenu (działki), urbanista jest zobowiązany zadbać o bezpieczeństwo ekologiczne, bezpieczeństwo społeczne, zapewnienie zdrowych i komfortowych warunków bytowych dla przyszłych użytkowników (np. doświetlenia przestrzeni, jej przewietrzenia, dostępności dla osób o ograniczonej sprawności fizycznej itp.).

Niezależnie jednak od tego, czy rozpatrujemy zawód planisty – projektanta – urbanisty w kontekście tworzenia regulacji chroniących interesy powszechne w planowaniu lokalnym czy w kontekście projektowania operacyjnego, należy podkreślić, że jeśli będzie zdefiniowana prawna pozycja i ochrona dla podejmowanych decyzji ze strony planisty, to także powinna być zdefiniowana odpowiedzialność za jego decyzje.

12.5. Wymogi kompetencyjne w urbanistyce regulacyjnej i operacyjnej

W związku z koniecznością zapewnienia jak najwyższej jakości projektów opracowań strategicznych, planistycznych i regulacyjnych wykonywanych przez publiczne służby planowania rekomenduje się także (niejako wbrew forsowanym obecnie tendencjom i działaniom do deregulacji zawodów i znoszenia formalnych uprawnień zawodowych) określenie, w sposób formalny, jakimi kompetencjami powinny się legitymować osoby pełniące funkcję głównego projektanta (kierownika/koordynatora) w odniesieniu do opracowań planistycznych ujętych w opisanym systemie [Drzazga, 2018, s. 462]. Ze względu na zróżnicowany merytorycznie zakres prac realizowanych w ramach „planowania i urbanistyki regulacyjnej” proponuje się określenie wymaganych kompetencji zawodowych (w zakresie wykształcenia i praktyki zawodowej) odrębnie w odniesieniu do osób sprawujących następujące funkcje [Drzazga, 2018, s. 462]:

- głównego projektanta odpowiedzialnego za opracowanie projektu zbioru lokalnych zasad użytkowania gruntów, a także za opracowanie projektu planu miejscowego i obszarowych przepisów urbanistycznych oraz wytycznych (warunków) do wykonywania tzw. projektów urbanistycznych (przez inwestorów);
- głównego projektanta odpowiedzialnego za opracowanie strategii rozwoju na poziomie lokalnym (gminnym i powiatowym);

- głównego projektanta odpowiedzialnego za opracowywanie strategii rozwoju na poziomie ponadlokalnym (krajowym i wojewódzkim).

Dla zapewnienia właściwego, tj. kompetentnego sposobu wykonywania zawodu urbanisty – projektanta – planisty, niezbędne jest określenie zestawu wymagań wobec zawodu (kadr służb publicznych w planowaniu) z zakresu wiedzy i umiejętności urbanisty [por.: Belof, 2010, s. 64–68; Cieśla, Kusaj, Romanowska, 2010, s. 50–63; Drzazga, 2010, s. 76–97; Geppert, 2010, s. 42–49; Gzell, 2010, s. 12–18; Kolipiński, 2010, s. 72–75; Kudłacz, 2010, s. 30–41; Markowski, 2010b, s. 20–29; Szulczewska, 2010, s. 69–71]. Proponuje się:

- 1) dla planisty (zespołu planistów) działającego w zakresie „urbanistyki regulacyjnej” wymagane byłoby określenie kompetencji i elementów wykształcenia w zakresie:
 - ♦ ekonomicznym (ekonomika przestrzenna, AKK, planowanie zintegrowane, analizy SWOT),
 - ♦ prawniczym (umiejętność formułowania zapisów prawnych),
 - ♦ przyrodniczym (analizy ekofizjograficzne),
 - ♦ inżyniersko-budowlanym, w tym budownictwa komunikacyjnego,
 - ♦ projektowania urbanistycznego (rysunki planów),
 - ♦ stażu pracy;
- 2) dla urbanisty działającego w zakresie „urbanistyki operacyjnej” wymagane byłoby określenie kompetencji i elementów wykształcenia w zakresie:
 - ♦ projektowania urbanistycznego,
 - ♦ projektowania architektonicznego,
 - ♦ ergonomii, zdrowia i higieny,
 - ♦ bezpieczeństwa budowlanego,
 - ♦ bezpieczeństwa społecznego,
 - ♦ znajomości nowoczesnych technik budowlanych (w szczególności „ekologicznych”),
 - ♦ stażu pracy.

Zapewnienie wysokiej jakości działań merytorycznych prowadzonych przez publiczne pracownie / biura planowania może być ponadto osiągane poprzez wykonywanie audytów zewnętrznych w odniesieniu do opracowywanych projektów dokumentów planistycznych, strategicznych itp.⁹⁶

Dla wzmocnienia merytorycznego pracowników (projektantów, specjalistów) zatrudnionych w publicznych służbach planowania jest niezbędne podniesienie jakości kształcenia akademickiego kadr na kierunkach, takich jak: gospodarka

96 Należy być bardzo ostrożnym wobec **obligatoryjnego** obowiązku wykonywania audytów projektów planów, rozumianych jako **sformalizowany standard**, procedura zapewniania jakości (na kształt standardów serii ISO 9000). Doświadczenia związane z wdrażaniem systemów sformalizowanych kontroli zewnętrznej (audytorskiej), zarówno w biznesie, jak i w instytucjach publicznych, pokazują, że towarzyszy temu niebywały przerost biurokracji, przy dyskusyjnych efektach praktycznych.

przestrzenna, urbanistyka, architektura, regionalistyka (zwiększenie nacisku na przedmioty praktyczne i narzędziowe w programach nauczania, wprowadzenie zagadnień planowania zintegrowanego, a także ograniczenie dublowania się treści na I i II stopniu kształcenia) [por.: Churski, 2010, s. 133–145; Chmielewski, 2010, s. 146–156; Gaczek, 2010, s. 107–121; Jewtuchowicz, Rzeńca, 2010, s. 122–132; Kuźnik, 2010, s. 163–166; Maciejewska, 2010, s. 157–162; Mironowicz, 2010, s. 100–106; Porter, 2010, s. 172–175; Szymła, 2010, s. 167–171]. W tym celu władze uczelni powinny rozważyć możliwość certyfikacji kierunków studiów wspólnie z podmiotami zajmującymi się praktyką planowania.

Ponadto należy podkreślić potrzebę permanentnego podnoszenia i doskonalenia kompetencji kadr publicznych służb planowania w formie szkoleń, studiów podyplomowych, kursów itp., a także kształcenia w szkołach doktorskich, w szczególności w formie tzw. „doktoratów wdrożeniowych”, dla kadry kierowniczej wyższego szczebla [por. *Opinia...*, 2010, s. 176–182].

Można również wskazać na konieczność podnoszenia wiedzy i kompetencji z zakresu problematyki planowania rozwoju w odniesieniu do radnych samorządowych (kształcenie, szkolenia).

12.6. Struktura i funkcje służb planowania zintegrowanego na poszczególnych poziomach podziału administracyjnego kraju

Analizując szczegółowo aktualnie obowiązujące rozwiązania instytucjonalno-organizacyjne w zakresie planowania przestrzennego i programowania rozwoju na poziomach lokalnym, regionalnym i krajowym (wynikające przede wszystkim z regulacji zawartych w ustawie *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*), można wskazać na konieczność zasadniczego uporządkowania kompetencyjnego, a także nazewnictwa w kwestiach związanych z funkcjonowaniem publicznych służb planowania. Szczegółowe rozwiązania mające charakter postulowanych zmian scharakteryzowano poniżej.

Przyjmuje się, że służby publiczne w systemie zintegrowanego planowania będą składały się z następujących rodzajów instytucji [Drzazga, 2018, s. 463]: **1) służb planistycznych**, czyli biur planowania rozwoju, w których znajdzie się stanowisko głównego planisty oraz głównego urbanisty i architekta – jako organów sporządzających projekty opracowań strategicznych i planistycznych; **2) komisji planowania rozwoju** – jako organów opiniotwórczo-doradczych; **3) rzecznika interesu publicznego w zakresie planowania rozwoju** – jako organu zabezpieczającego interesy społeczne w planowaniu rozwoju; **4) organów wykonawczych** treści/ustaleń

strategii zintegrowanych, planów i przepisów obszarowych (są nimi odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent – na poziomie gminy, starosta – na poziomie powiatu, marszałek województwa – na poziomie regionalnym, Prezes Rady Ministrów – na poziomie krajowym).

Co do zasady, instytucje wymienione w pkt 1 i 2 funkcjonowałyby na wszystkich poziomach planowania zintegrowanego (gmina, powiat, województwo, kraj), z zastrzeżeniem, że na poziomie gminnym instytucje te byłyby tworzone jedynie w gminach miejskich na prawach powiatu i gminach miejskich liczących powyżej 100 tys. mieszkańców, natomiast w pozostałych gminach (wiejskich i wiejsko-miejskich poniżej 100 tys. mieszkańców) obsługę instytucjonalną procesu sporządzania opracowań strategicznych i planistycznych (opisanych wcześniej) pełniłyby służby powiatowe [Drzazga, 2018, s. 464].

Przyjęcie generalnego rozwiązania polegającego na nietworzeniu służb publicznych planowania zintegrowanego w gminach wiejskich jest podyktowane realistyczną oceną możliwości powoływania takich służb – rozdrobnienie i wielkość gmin wiejskich jest w Polsce bardzo duża, a potencjał kadrowy – bardzo słaby. Dlatego też podstawowym, rekomendowanym rozwiązaniem jest przeniesienie procedur planowania rozwoju dla tych JST na poziom powiatowy [Drzazga, 2018, s. 464]. Nie wyklucza to jednak (w indywidualnych przypadkach) zastosowania dla gmin wiejskich, w których brakuje stałej kadry, dodatkowych (uzupełniających) rozwiązań polegających przykładowo na [Drzazga, 2018, s. 464]:

- umocowaniu w strukturze organizacyjnej gminy specjalistów – doradców ds. planowania rozwoju,
- korzystaniu z usług zewnętrznych ekspertów do wynajęcia,
- organizowaniu przez stowarzyszenia i związki gmin wspólnych przetargów na strategie i plany, np. związki gmin wiejskich, związki gmin uzdrowiskowych mogą być potencjalnymi partnerami wdrażania tej koncepcji opracowywania strategii i planów – w szczególności, jeżeli obejmowałyby one obszary funkcjonalne („wspólne kontraktowanie planów”).

Rolą biur planowania rozwoju (lokalnych, regionalnych i krajowego) byłoby opracowywanie projektów zintegrowanych strategii rozwoju oraz pozostałych typów dokumentów planistycznych i przepisów obszarowych omówionych w dokumencie *Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce* [Drzazga, 2018, s. 464].

Rolą naczelných (główných) architektów i urbanistów w lokalnych, regionalnych i krajowych służbach planowania powinna być dbałość o interes publiczny związany z odpowiednim kształtowaniem architektonicznym i urbanistycznym zabudowy, uwzględniającym wartości, takie jak (katalog) [Drzazga, 2018, s. 464]:

- ♦ dziedzictwo historyczne (lokalne, regionalne, krajowe),
- ♦ tożsamość miejsca,
- ♦ lokalny/regionalny styl zabudowy,
- ♦ walory przyrodnicze i krajobrazowe,
- ♦ inne.

Do kompetencji tych podmiotów należałoby w związku z tym [Drzazga, 2018, s. 464–465]:

- opracowywanie projektów podlegających egzekucji przepisów (norm) urbanistycznych i architektonicznych, odpowiednio o randze gminnej, regionalnej i lokalnej – ukierunkowanych na ochronę, zachowanie i uwzględnienie w praktyce projektowej wymienionych wartości (forma interwencji: regulacja twarda);
- opracowanie poradników, instrukcji i katalogów budownictwa zawierających rozwiązania rekomendowane do stosowania w praktyce w zakresie zabudowy różnych rodzajów terenów (forma interwencji: regulacja miękka i promocja oczekiwanych działań).

Wymienione instrumenty/rozwiązania nie są, ściśle rzecz biorąc, instrumentami planowania przestrzennego (opracowanie tychże leżałoby w kompetencji biur rozwoju), stanowią jednakże istotne uzupełnienie narzędzi planistycznych.

Rzecznicy interesu publicznego w zakresie planowania rozwoju (pkt 3) byliby natomiast powoływani tylko na poziomie krajowym i regionalnym⁹⁷. Ich **rolą** byłoby reprezentowanie interesów społecznych i indywidualnych w planowaniu [Drzazga, 2018, s. 465].

Można więc powiedzieć, że w służbach publicznych w systemie zintegrowanego planowania rozwoju da się niejako wyodrębnić dwa piony [Drzazga, 2018, s. 465]:

- 1) **planistyczny** – którego funkcję pełniłyby przede wszystkim lokalne, regionalne i krajowe biuro planowania rozwoju (kierowane przez głównego/naczelnego planistę – projektanta),
- 2) **kontroli/nadzoru** – tę rolę sprawowałiby przede wszystkim główni architekci i urbaniści oraz rzecznicy interesu publicznego w zakresie planowania rozwoju – odpowiednio na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym.

Pion wykonawczy systemu planowania zintegrowanego stanowiłyby, tak jak dotychczas, władze wykonawcze samorządowe i rządowe.

W celu rozwiązywania konfliktów społecznych pojawiających się w procesie planowania rozwoju, w tym zagospodarowania przestrzennego, rekomenduje się ponadto powołanie **sztabów ds. komunikacji i partycypacji społecznej** odpowiednio na poziomie lokalnym (gminy/miasta, powiaty), regionalnym (województwa), a także na poziomie krajowym [Drzazga, 2018, s. 465]⁹⁸.

97 Wydaje się, że powoływanie rzeczników interesu publicznego w zakresie planowania rozwoju nie ma uzasadnienia na poziomie lokalnym (sprawy/problemy lokalne byłyby, w zależności od ich rangi, rozpatrywane przez odpowiedniego rzecznika regionalnego lub rzecznika krajowego) [Drzazga, 2018, s. 465].

98 Należałoby, w dalszej kolejności, określić sposób rozwiązania konfliktów między różnymi poziomami władzy i wspólnotami.

12.6.1. Lokalne służby planowania (gmina)

Kompetencje gminnej władzy uchwałodawczej (rada gminy/miasta) oraz władzy wykonawczej (wójt, burmistrz, prezydent) pozostałyby w zasadniczych kwestiach niezmienione w stosunku do rozwiązań obowiązujących w świetle przepisów ustawy *o samorządzie gminnym* oraz ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Podmiotem opracowującym projekt zintegrowanej strategii rozwoju gminy/miasta oraz akty wykonawcze do niej (programy operacyjne), a także szczegółowe rozwiązania regulacyjne (tj. lokalne zasady użytkowania gruntów, plany miejscowe, obszarowe przepisy urbanistyczne i projekty urbanistyczne) powinny być **gminne/miejskie biura planowania rozwoju**. Biura te byłyby obligatoryjnie powoływane w miastach na prawach powiatu i gminach miejskich liczących powyżej 100 tys. mieszkańców.

Gminne/miejskie biura planowania rozwoju byłyby powoływane zarządzeniem prezydenta miasta. Na stanowisko dyrektora biura (i/lub głównego projektanta / głównych projektantów – mogłoby być ich kilku – kierujących pracami poszczególnych zespołów planistycznych pracujących w ramach biura) powoływano by osobę wyłonioną w postępowaniu konkursowym, mającą odpowiednie kierunkowe wykształcenie wyższe (związane z gospodarką przestrzenną, urbanistyką, gospodarką miejską), odznaczającą się szeroką wiedzą teoretyczną oraz znaczącym doświadczeniem praktycznym w zakresie planowania rozwoju (potwierdzonym udokumentowanym dorobkiem). Powołanie i odwołanie dyrektora biura (i/lub głównego projektanta / głównych projektantów) wymagałoby uzyskania przez prezydenta miasta pozytywnego uzgodnienia tej kandydatury z właściwym wojewodą. **Dyrektor gminnego/miejskiego biura planowania rozwoju** pełniłby zarazem, z mocy prawa, funkcję **planisty miejskiego**, przejmując tym samym zakres kompetencji, jakimi dziś dysponują zwykle dyrektorzy wydziałów urzędów miast odpowiedzialni za kwestie urbanistyki, architektury, planowania przestrzennego, gospodarki przestrzennej, gospodarki gruntami, strategii i rozwoju miast itp.

W nowym systemie zintegrowanego planowania rozwoju na poziomie lokalnym istniałoby również stanowisko **głównego urbanisty i architekta miasta**⁹⁹, powoływanego w ramach struktury organizacyjnej gminnego/miejskiego biura planowania rozwoju. Główny urbanista i architekt miasta podlegałby więc organizacyjnie dyrektorowi biura planowania rozwoju i kierowałby zespołem projektantów/

99 Kwestią do rozstrzygnięcia pozostaje, jak określić (nazwać) ten organ: główny architekt miasta, główny urbanista czy też główny urbanista i architekt miasta. Do szczegółowego rozważenia pozostaje kwestia kompetencji, a zwłaszcza to, czy główny architekt i/lub urbanista miasta powinien być zarazem dyrektorem miejskiego biura planowania rozwoju / głównym planistą miejskim (zob. tekst główny monografii w akapicie powyżej odwołania do niniejszego przypisu). Czy należy, tak jak zaproponowano wyżej w tekście, rozdzielić te funkcje?

planistów o odpowiednich kwalifikacjach i kompetencjach. Powoływany i odwoływany byłby po uzyskaniu przez prezydenta miasta pozytywnego uzgodnienia jego kandydatury z właściwym wojewodą. Jego rolą byłaby dbałość o zapewnianie odpowiedniego standardu rozwiązań urbanistycznych i architektonicznych wprowadzanych w strategiach rozwoju oraz w zapisach szczegółowych rozwiązań regulacyjnych (tj. w lokalnych zasadach użytkowania gruntów, planach miejscowych, obszarowych przepisach urbanistycznych i projektach urbanistycznych).

Rolą głównego urbanisty i architekta miasta byłoby:

- określanie miejskich standardów urbanistycznych jako wytycznych obligatoryjnych (wiążących) do stosowania przez podmioty prywatne (opracowywanych w formie projektów uchwał przyjmowanych dalej przez radę miasta), mających na celu ochronę lokalnego dziedzictwa historycznego, tożsamości miejsca, krajobrazu miejskiego/wiejskiego/naturalnego itp. (do uwzględnienia w obszarowych przepisach urbanistycznych i projektach urbanistycznych);
- określanie miejskich standardów urbanistycznych jako wytycznych zalecanych do stosowania przez podmioty prywatne (opracowywanych np. w formie katalogu budownictwa miejskiego);
- bilansowanie terenów zagospodarowanych/zabudowanych miasta w celu reglamentowania procesów urbanizacji na poziomie miasta i określenia praw do ekspansji urbanizacyjnej dla poszczególnych jednostek pomocniczych gminy (projekt uchwały rady miasta).

Wymieniony zakres działania urbanisty i architekta miejskiego podlegałby uzgodnieniu z właściwą miejscowo komisją planowania rozwoju.

W celu rozwiązywania konfliktów społecznych pojawiających się w procesie planowania rozwoju, w tym zagospodarowania przestrzennego, rekomenduje się ponadto powołanie (przy gminnym/miejskim biurze planowania rozwoju) **gminnego/miejskiego sztabu ds. komunikacji i partycypacji społecznej**. W jego skład powinni wchodzić: przedstawiciele biura planowania, przedstawiciele organizacji społecznych o różnym zakresie działania, lokalni liderzy społeczni, przedstawiciele lokalnych instytucji publicznych zajmujących się rozwiązywaniem problemów społecznych, przedstawiciele radnych, przedstawiciel zarządu JST (odpowiednio do charakteru gminy: wójta, burmistrza, prezydenta).

UWAGA: dla gmin wiejskich i miejskich liczących (każda z osobna) mniej niż 100 tys. mieszkańców obsługę w zakresie opracowywania projektów zintegrowanych strategii rozwoju i szczegółowych rozwiązań regulacyjnych zapewniałyby **powiatowe biura planowania rozwoju**.

W miejsce działających dotychczas gminnych komisji urbanistyczno-architektonicznych zostałyby powołane **gminne komisje planowania rozwoju** pełniące funkcję opiniodawczo-doradczą dla organów władzy stanowiącej i wykonawczej gminy. Komisje te byłyby powoływane (na okres kadencji samorządu) przez prezydenta miasta, a w ich skład wchodziłoby przedstawiciele praktyki i nauki ze znaczącym doświadczeniem zawodowym (praktycznym) i rozległą wiedzą teoretyczną

w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki, architektury, rozwoju lokalnego, gospodarki miejskiej, socjologii miasta, ochrony środowiska, ochrony przyrody i krajobrazu, konserwatorskiej ochrony zabytków, budownictwa, transportu, logistyki itp. Komisje miałyby przede wszystkim obowiązek opiniowania wykonywanych w gminie opracowań strategicznych, planistycznych i szczegółowych regulacji; ponadto dysponowałyby możliwością występowania z wnioskiem do wójta/burmistrza/prezydenta i rady gminy/miasta o wszczęcie procedury opracowania lub aktualizacji (zmiany) zintegrowanych strategii rozwoju i szczegółowych rozwiązań regulacyjnych (zmieniających lokalne zasady użytkowania gruntów).

UWAGA: gminne komisje planowania rozwoju byłyby obligatoryjnie powoływane w miastach na prawach powiatu i gminach miejskich liczących powyżej 100 tys. mieszkańców. Dla gmin wiejskich i miejskich liczących (każda z osobna) mniej niż 100 tys. mieszkańców obsługę w zakresie opiniowania i doradztwa w kwestiach projektów zintegrowanych strategii rozwoju i szczegółowych rozwiązań regulacyjnych zapewniałyby **powiatowe komisje planowania rozwoju**.

12.6.2. Lokalne służby planowania (powiat)

Kompetencje powiatowej władzy uchwałodawczej (rada powiatu) oraz władzy wykonawczej (starosta) pozostałyby w zasadniczych kwestiach niezmienione w stosunku do rozwiązań obowiązujących obecnie w świetle przepisów ustawy *o samorządzie powiatowym*.

Podmiotem opracowującym projekt zintegrowanej strategii rozwoju powiatu oraz akty wykonawcze do niej (programy operacyjne) powinny być **powiatowe biura planowania rozwoju**.

Powiatowe biura planowania rozwoju byłyby powoływane obligatoryjnie zarządzeniem starosty powiatowego. Na stanowisko dyrektora biura (i/lub głównego projektanta / głównych projektantów – mogłoby być ich kilku – kierujących pracami poszczególnych zespołów planistycznych pracujących w ramach biura) powoływano by osobę wyłonioną w postępowaniu konkursowym, mającą odpowiednie kierunkowe wykształcenie wyższe (związane z gospodarką przestrzenną, urbanistyką, gospodarką miejską), odznaczającą się szeroką wiedzą teoretyczną oraz znaczącym doświadczeniem praktycznym w zakresie planowania rozwoju (potwierdzonym udokumentowanym dorobkiem). Powołanie i odwołanie dyrektora biura (i/lub głównego projektanta / głównych projektantów) wymagałoby uzyskania przez starostę powiatowego pozytywnego uzgodnienia tej kandydatury z właściwym wojewodą. **Dyrektor powiatowego biura planowania rozwoju** pełniłby zarazem, z mocy prawa, funkcję **planisty powiatowego**, przejmując tym samym zakres kompetencji, jakimi dziś dysponują zwykle dyrektorzy wydziałów starostw powiatowych odpowiedzialni za kwestie geodezji, kartografii, katastru, administracji architektoniczno-budowlanej (wydawania pozwoleń na budowę), strategii i rozwoju powiatu itp.

W nowym systemie zintegrowanego planowania rozwoju na poziomie lokalnym – powiatowym istniałoby również stanowisko **głównego urbanisty i architekta powiatu**, powoływanego w ramach struktury organizacyjnej powiatowego biura planowania rozwoju. Główny urbanista i architekt powiatu podlegałby więc organizacyjnie dyrektorowi biura planowania rozwoju i kierowałby zespołem projektantów/planistów o odpowiednich kwalifikacjach i kompetencjach. Powoływany i odwoływany byłby po uzyskaniu przez starostę powiatowego pozytywnego uzgodnienia jego kandydatury z właściwym wojewodą. Jego rolą byłaby dbałość o zapewnianie odpowiedniego standardu rozwiązań urbanistycznych i architektonicznych wprowadzanych w powiatowych i przede wszystkim gminnych strategiach rozwoju oraz w zapisach szczegółowych rozwiązań regulacyjnych (w lokalnych zasadach użytkowania gruntów, planach miejscowych, obszarowych przepisach urbanistycznych i projektach urbanistycznych) sporządzanych dla gmin niemających własnych biur planowania rozwoju (o czym wyżej).

Rolą głównego urbanisty i architekta powiatu byłoby:

- określanie powiatowych standardów urbanistycznych jako wytycznych obligatoryjnych (wiążących) do stosowania przez podmioty prywatne (opracowywanych w formie projektów uchwał przyjmowanych dalej przez radę powiatu);
- określanie miejskich standardów urbanistycznych jako wytycznych zalecanych do stosowania przez podmioty prywatne (opracowywanych np. w formie katalogu budownictwa powiatowego);
- bilansowanie terenów zagospodarowanych/zabudowanych na obszarze powiatu w celu reglamentowania procesów urbanizacji na poziomie powiatu i określenia praw do ekspansji urbanizacyjnej dla poszczególnych gmin (projekt uchwały rady powiatu).

Wymieniony zakres działania urbanisty i architekta powiatowego podlegałby uzgodnieniu z właściwą miejscowo powiatową komisją planowania rozwoju.

W celu rozwiązywania konfliktów społecznych pojawiających się w procesie planowania rozwoju, w tym zagospodarowania przestrzennego, rekomenduje się ponadto powołanie (przy powiatowym biurze planowania rozwoju) **powiatowego sztabu ds. komunikacji i partycypacji społecznej**. W jego skład powinni wchodzić przedstawiciele biura planowania, przedstawiciele organizacji społecznych o różnym zakresie działania, lokalni liderzy społeczni, przedstawiciele lokalnych instytucji publicznych zajmujących się rozwiązywaniem problemów społecznych, przedstawiciele radnych, przedstawiciel zarządu JST (starosty).

Jak wspomniano, **powiatowe biura planowania rozwoju** realizowałyby swoje funkcje w zakresie opracowywania projektów zintegrowanych strategii rozwoju i szczegółowych rozwiązań regulacyjnych, także dla gmin wiejskich i miejskich liczących (każda z osobna) mniej niż 100 tys. mieszkańców.

W miejsce działających dotychczas powiatowych komisji urbanistyczno-architektonicznych zostałyby powołane **powiatowe komisje planowania rozwoju** pełniące funkcję opiniodawczo-doradczą dla organów władzy stanowiącej

i wykonawczej powiatu. Komisje te byłyby powoływane (na okres kadencji samorządu) przez starostę powiatowego, a w ich skład wchodziłoby przedstawiciele praktyki i nauki ze znaczącym doświadczeniem zawodowym (praktycznym) i rozległą wiedzą teoretyczną w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki, architektury, rozwoju lokalnego, gospodarki lokalnej i regionalnej, socjologii, ochrony środowiska, ochrony przyrody i krajobrazu, konserwatorskiej ochrony zabytków, budownictwa, transportu, logistyki itp. Komisje miałyby przede wszystkim obowiązek opiniowania wykonywanych w powiecie (oraz dla gmin powiatu liczących poniżej 100 tys. mieszkańców) opracowań strategicznych, planistycznych i szczegółowych regulacji; ponadto miałyby możliwość występowania z wnioskiem do starosty powiatowego oraz właściwych wójtów gmin i burmistrzów miast w powiecie, a także do rady powiatu oraz do rad właściwych gmin wiejskich i miast w powiecie – o wszczęcie procedury opracowania lub aktualizacji (zmiany) zintegrowanych strategii rozwoju (powiatu lub gmin i miast w powiecie) i szczegółowych rozwiązań regulacyjnych (w gminach i miastach powiatu).

Powiatowe komisje planowania rozwoju byłyby obligatoryjnie powoływane w każdym powiecie. Swoje funkcje w zakresie opiniowania i doradztwa merytorycznego w kwestiach opracowywania projektów zintegrowanych strategii rozwoju i szczegółowych rozwiązań regulacyjnych pełniłyby także w odniesieniu do gmin wiejskich i miejskich leżących w powiecie, liczących (każda z osobna) mniej niż 100 tys. mieszkańców.

12.6.3. Regionalne służby planowania (województwo)

Kompetencje samorządu województwa, zarówno władzy uchwałodawczej (sejmik województwa), jak i władzy wykonawczej (marszałek województwa i zarząd), pozostałyby w zasadniczych kwestiach niezmienione w stosunku do rozwiązań obowiązujących w świetle przepisów ustawy *o samorządzie wojewódzkim* oraz ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Podmiotami opracowującymi projekt zintegrowanej strategii rozwoju województwa oraz akty wykonawcze do niej (regionalny program operacyjny, regionalne plany szczegółowe oraz projekty realizacyjne), a także przepisy prawa regionalnego powszechnie obowiązującego (opracowywane stosownie do potrzeb) oraz plany obszarowe (funkcjonalne) zagospodarowania przestrzennego (dokumenty regulacyjne, wiążące dla planowania lokalnego, opracowywane stosownie do potrzeb) powinny być **regionalne (wojewódzkie) biura planowania rozwoju**.

Regionalne (wojewódzkie) biura planowania rozwoju byłyby obligatoryjnie powoływane zarządzeniem marszałka województwa we wszystkich województwach. Na stanowisko dyrektora biura (i/lub głównego projektanta/głównych projektantów – mogłoby być ich kilku – kierujących pracami poszczególnych zespołów planistycznych pracujących w ramach biura) powoływano by osobę wyłonioną w postępowaniu konkursowym, która miałaby odpowiednie kierunkowe

wykształcenie wyższe (związane z regionalistyką, gospodarką regionalną, gospodarką przestrzenną, planowaniem przestrzennym) oraz odznaczałaby się szeroką wiedzą teoretyczną oraz znaczącym doświadczeniem praktycznym w zakresie planowania rozwoju (potwierdzonym udokumentowanym dorobkiem). Powołanie i odwołanie dyrektora biura regionalnego (i/lub głównego projektanta / głównych projektantów) wymagałoby uzyskania przez marszałka województwa pozytywnego uzgodnienia tej kandydatury z ministrem właściwym ds. gospodarki przestrzennej i planowania rozwoju¹⁰⁰. **Dyrektor regionalnego biura planowania rozwoju** pełniłby zarazem, z mocy prawa, funkcję **planisty regionalnego (wojewódzkiego)**, przejmując tym samym zakres kompetencji, jakimi dziś dysponują zwykle dyrektorzy departamentów w urzędach marszałkowskich odpowiedzialni za kwestie polityki regionalnej, strategii rozwoju regionu, gospodarki przestrzennej, planowania przestrzennego, inwestycji publicznych itp.

W nowym systemie zintegrowanego planowania rozwoju na poziomie regionalnym istniałoby również stanowisko **głównego urbanisty i architekta województwa** powoływanego w ramach struktury organizacyjnej regionalnego (wojewódzkiego) biura planowania rozwoju. Główny urbanista i architekt województwa podlegałby więc organizacyjnie dyrektorowi wojewódzkiego biura planowania rozwoju i kierowałby zespołem projektantów/planistów o odpowiednich kwalifikacjach i kompetencjach. Powoływany i odwoływany byłby po uzyskaniu przez marszałka województwa pozytywnego uzgodnienia jego kandydatury z ministrem właściwym ds. gospodarki przestrzennej i planowania rozwoju. Jego rolą byłoby dbanie o zapewnianie odpowiedniego standardu rozwiązań planistycznych, urbanistycznych, a w szczególnych przypadkach także architektonicznych, wprowadzanych w strategii rozwoju oraz w szczególności w przepisach prawa regionalnego powszechnie obowiązującego (opracowywanych stosownie do potrzeb) i planach obszarowych (funkcjonalnych) zagospodarowania przestrzennego (tj. dokumentach regulacyjnych, wiążących dla planowania lokalnego, opracowywanych stosownie do potrzeb)¹⁰¹.

Rolą głównego urbanisty i architekta województwa byłoby:

- określanie regionalnych standardów urbanistycznych jako wytycznych obligatoryjnych (wiążących) do planów lokalnych (opracowywanych w formie

100 W toku prac koncepcyjnych rozważano jeszcze inny zapis, tj. dokonanie uzgodnienia z Radą Ministrów lub z Prezesem Rady Ministrów, ewentualnie tylko z właściwym wojewodą. To ostatnie rozwiązanie nie jest jednak rekomendowane ze względu na zbyt mały zakres kompetencji wojewody.

101 Przykładowo w zakresie kompetencji merytorycznych głównego urbanisty i architekta województwa mieściłoby się opracowanie wojewódzkich wytycznych i/lub przepisów wiążących dla gmin w zakresie regionalnych standardów zabudowy, regionalnych standardów architektonicznych, a także opracowanie bilansu terenów przewidzianych pod urbanizację na poziomie regionu (na podstawie wytycznych i regulacji krajowych) oraz – finalnie – reglamentacja praw do urbanizacji w odniesieniu do poszczególnych powiatów, gmin i miast województwa.

projektów uchwał przyjmowanych dalej przez sejmik województwa), mających na celu ochronę regionalnego dziedzictwa historycznego, tożsamości miejsca, krajobrazu miejskiego/wiejskiego/naturalnego itp. (regionalne standardy zagospodarowania przestrzennego o charakterze przepisów prawa powszechnie obowiązującego);

- określanie regionalnych standardów urbanistycznych jako wytycznych zalecanych do planów lokalnych (opracowywanych np. w formie katalogu budownictwa regionalnego);
- bilansowanie terenów zagospodarowanych/zabudowanych na poziomie województwa w celu reglamentowania procesów urbanizacji na poziomie województwa i określenia praw do ekspansji urbanizacyjnej poszczególnych powiatów i gmin (projekt uchwały sejmiku województwa).

Wymieniony zakres działania urbanisty i architekta regionalnego podlegałby uzgodnieniu z wojewódzką komisją planowania rozwoju.

W celu rozwiązywania konfliktów społecznych pojawiających się w procesie planowania rozwoju, w tym zagospodarowania przestrzennego, rekomenduje się ponadto powołanie (przy regionalnym/wojewódzkim biurze planowania rozwoju) **regionalnego/wojewódzkiego sztabu ds. komunikacji i partycypacji społecznej**. W jego skład powinni wchodzić przedstawiciele biura planowania, przedstawiciele organizacji społecznych o regionalnym zasięgu działania i różnym zakresie działań merytorycznych, przedstawiciele regionalnych instytucji publicznych zajmujących się rozwiązywaniem problemów społecznych, przedstawiciele radnych sejmiku województwa, przedstawiciel zarządu JST (marszałka), a także wojewódzki rzecznik interesu publicznego w zakresie planowania rozwoju oraz przedstawiciel wojewody.

W miejsce działających dotychczas wojewódzkich komisji urbanistyczno-architektonicznych zostałyby powołane **wojewódzkie/regionalne komisje planowania rozwoju (rady rozwoju regionalnego)** odgrywające czynną rolę opiniodawczo-doradczą dla organów władzy stanowiącej i wykonawczej samorządu województwa. Komisje te byłyby powoływane (na okres kadencji samorządu regionu) przez marszałka województwa, a w ich skład wchodziłoby przedstawiciele praktyki i nauki ze znaczącym doświadczeniem zawodowym (praktycznym) i rozległą wiedzą teoretyczną w zakresie regionalistyki, polityki regionalnej, rozwoju regionalnego, gospodarki przestrzennej, planowania przestrzennego, urbanistyki, architektury, ochrony środowiska, ochrony przyrody i krajobrazu, konserwatorskiej ochrony zabytków, transportu, logistyki itp. Komisje miałyby przede wszystkim obowiązek opiniowania wykonywanych przez samorząd województwa opracowań strategicznych, planistycznych i szczegółowych regulacji; ponadto miałyby możliwość występowania z wnioskiem do marszałka województwa o wszczęcie procedury opracowania lub aktualizacji (zmiany) zintegrowanych strategii rozwoju, planów obszarowych (funkcjonalnych) i regionalnych rozwiązań regulacyjnych (przepisów prawa regionalnego). Komisje regionalne miałyby również prawo (ale nie obligatoryjny obowiązek) opiniowania (stosownie do potrzeb) wykonywanych w powiatach,

gminach i miastach regionu opracowań strategicznych, planistycznych i szczegółowych regulacji z zakresu zagospodarowania terenów (tj. lokalnych zasadach użytkowania gruntów, planach miejscowych, obszarowych przepisach urbanistycznych i projektach urbanistycznych). **Wojewódzkie/regionalne komisje planowania rozwoju** byłyby obligatoryjnie powoływane we wszystkich województwach.

Ponadto dodatkowym organem mającym przede wszystkim wzmocnić partycypację społeczną w procesach planowania rozwoju w regionie i uczynić ją efektywniejszą byłaby instytucja **wojewódzkiego rzecznika interesu publicznego w zakresie planowaniu rozwoju**, który byłby jednoosobowym organem władzy państwowej, do którego można byłoby się odwoływać w sprawie naruszenia indywidualnych praw jednostki i interesów grupowych społeczności regionalnych po wyczerpaniu samodzielnych możliwości prawnych przez osoby fizyczne czy grupy obywatelskie. Pełniłby też funkcję mediatora w sytuacjach konfliktowych na linii władze samorządowe – społeczność regionu. Miałby prawo kierowania spraw spornych do sądów administracyjnych i uczestniczenia w postępowaniach jako strona. Byłby powoływany kadencyjnie (tak jak władze samorządowe województwa), po wyborach samorządowych, przez właściwy sejmik wojewódzki i na podstawie kryteriów merytorycznych (takich jak wykształcenie kierunkowe i doświadczenie zawodowe)¹⁰². Z chwilą jego wybrania przez właściwy sejmik wojewódzki, z mocy prawa, stawałby się również członkiem wojewódzkiej/regionalnej komisji planowania rozwoju. Nadzór prawny nad działalnością rzecznika sprawowałyby minister właściwy ds. gospodarki przestrzennej i planowania rozwoju (lub wojewoda z upoważnienia ministra). Rzecznik mógłby być odwołany przez właściwy sejmik wojewódzki lub – w szczególnych okolicznościach – w drodze referendum powszechnego. Wojewódzki rzecznik interesu publicznego w zakresie planowania rozwoju byłby obligatoryjnie wybierany we wszystkich województwach.

12.6.4. Krajowe służby planowania

Kompetencje zarówno władzy rządowej / administracji rządowej na poziomie krajowym (tj. organów władzy wykonawczej – Rady Ministrów, w tym w szczególności ministra właściwego ds. gospodarki przestrzennej i planowania rozwoju), jak i władzy ustawodawczej (obu izb parlamentu) pozostałyby w zasadniczych kwestiach niezmienione w stosunku do rozwiązań obowiązujących w świetle przepisów ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Podmiotem opracowującym projekt długofalowej strategii rozwoju kraju oraz projekt średniookresowej strategii rozwoju kraju, wraz z aktami wykonawczymi do nich (rządowymi programami operacyjnymi, rządowymi planami

¹⁰² Można również zaproponować alternatywne rozwiązanie – rzecznik mógłby być powoływany przez ministra właściwego ds. gospodarki przestrzennej i planowania rozwoju (lub wojewodę z upoważnienia ministra).

szczegółowymi, rządowymi projektami realizacyjnymi), a także przygotowującym przepisy regulacyjne prawa krajowego powszechnie obowiązującego (akty regulacyjne opracowywane obligatoryjnie) oraz plan przestrzennego zagospodarowania kraju (określający zakres wiążących ustaleń dla niższych poziomów planowania: regionalnego i lokalnego – dokument regulacyjny, opracowywany obligatoryjnie) powinno być **krajowe (rządowe) centrum studiów strategicznych i planowania rozwoju** (lub alternatywnie **centralny urząd / biuro planowania rozwoju**). Instytucja ta byłaby powoływana obligatoryjnie (tj. na mocy stosownego zapisu ustawowego).

Krajowe (rządowe) centrum studiów strategicznych i planowania rozwoju byłoby powoływane zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów. Na stanowisko prezesa biura (i/lub głównego projektanta / głównych projektantów – mogłoby być ich kilku – kierujących pracami poszczególnych zespołów planistycznych pracujących w ramach centrum/urzędu/biura) powoływano by osobę wyłonioną w postępowaniu konkursowym, która ma odpowiednie kierunkowe wykształcenie wyższe (związane z gospodarką przestrzenną, regionalistyką, planowaniem przestrzennym) i odznacza się bardzo szeroką wiedzę teoretyczną oraz szczególnie znaczącym doświadczeniem praktycznym w zakresie planowania rozwoju (potwierdzonym udokumentowanym dorobkiem). Powołanie i odwołanie prezesa krajowego (rządowego) centrum/urzędu/biura (i/lub głównego projektanta / głównych projektantów) wymagałoby uzyskania przez Radę Ministrów pozytywnego uzgodnienia tej kandydatury z Prezydentem RP¹⁰³. **Prezes krajowego (rządowego) centrum studiów strategicznych i planowania rozwoju** pełniłby zarazem, z mocy prawa, funkcję **głównego planisty kraju**, przejmując tym samym zakres kompetencji, jakimi dziś dysponują zwykle dyrektorzy departamentów odpowiedzialni za kwestie polityki regionalnej, planowania rozwoju, gospodarki przestrzennej, planowania przestrzennego, lokalizacji strategicznych inwestycji publicznych itp. we właściwym ministerstwie ds. zarządzania rozwojem.

Poza opracowaniem projektów krajowych dokumentów strategicznych i planistycznych rolę centrum byłoby również prowadzenie monitoringu – obserwacji zmian w zakresie procesów rozwoju, w tym zagospodarowania przestrzennego i proponowanie korekt powszechnie obowiązujących regulacji (przygotowywanie projektów ustaw).

W nowym systemie zintegrowanego planowania rozwoju na poziomie krajowym istniałoby również stanowisko **głównego urbanisty i architekta kraju**¹⁰⁴ po-

103 Można również rozważyć inne rozwiązanie polegające na tym, że powołanie i odwołanie prezesa krajowego (rządowego) centrum/urzędu/biura (i/lub głównego projektanta / głównych projektantów) wymagałoby uzyskania przez Radę Ministrów akceptacji kandydatury na to stanowisko uchwałami Sejmu RP oraz Senatu RP lub uchwał obu izb parlamentu i dodatkowo zgody Prezydenta RP.

104 Alternatywne możliwości nazwania tego stanowiska (obok proponowanej nazwy **główny urbanista i architekt kraju**) to również: **główny urbanista kraju** lub **główny architekt**

woływanego w ramach struktury organizacyjnej krajowego (rządowego) centrum studiów strategicznych i planowania rozwoju. Główny urbanista i architekt kraju podlegałby więc organizacyjnie prezesowi krajowego (rządowego) centrum studiów strategicznych i planowania rozwoju i kierowałby zespołem projektantów/planistów o odpowiednich kwalifikacjach i kompetencjach. Powoływany i odwoływany byłby po uzyskaniu przez Radę Ministrów pozytywnego uzgodnienia jego kandydatury z Prezydentem RP¹⁰⁵. Jego rolą byłaby dbałość o zapewnianie odpowiedniego standardu rozwiązań planistycznych, urbanistycznych, a w szczególnych przypadkach także architektonicznych wprowadzanych w długofalowej strategii rozwoju kraju oraz średniookresowej strategii rozwoju kraju, a w szczególności w przepisach regulacyjnych prawa krajowego powszechnie obowiązującego (aktach regulacyjnych opracowywanych obligatoryjnie) i planie przestrzennego zagospodarowania kraju (określającym zakres wiążących ustaleń dla niższych poziomów planowania: regionalnego i lokalnego – dokumencie regulacyjnym opracowywanym obligatoryjnie)¹⁰⁶.

W zakresie kompetencji głównego urbanisty i architekta kraju byłoby:

- opracowanie (w imieniu rządu) projektu **krajowej polityki architektonicznej (urbanistyczno-architektonicznej)**, a następnie, na jej podstawie, przepisów wykonawczych w zakresie tzw. **architektury i urbanistyki operacyjnej**, tj.:
- określanie powszechnie obowiązujących standardów urbanistycznych i architektonicznych (np. w formie prawnej ustaw lub rozporządzeń), odnoszących się do problemów „detalistycznej” architektury i urbanistyki, mających na celu zachowanie, utrzymanie i wymuszenie stosowania dobrych wzorców projektowania architektonicznego i urbanistycznego, służących ochronie wartościowych krajobrazów kulturowych (miejskich, wiejskich, poprzemysłowych), a także naturalnych i pierwotnych,
- określanie krajowych standardów urbanistycznych i architektonicznych jako wytycznych **obligatoryjnych (wiążących)** do planów regionalnych

kraju. Potencjalnie można także rozważyć powołanie odrębnych stanowisk: głównego urbanisty kraju oraz głównego architekta kraju.

105 Można również rozważyć inne rozwiązanie polegające na tym, że powołanie i odwołanie głównego urbanisty i architekta kraju wymagałoby uzyskania przez Radę Ministrów akceptacji kandydatury na to stanowisko uchwałami Sejmu RP oraz Senatu RP lub uchwał obu izb parlamentu i dodatkowo zgody Prezydenta RP.

106 Przykładowo w zakresie kompetencji merytorycznych głównego urbanisty i architekta kraju mieściłoby się opracowanie krajowych wytycznych i/lub przepisów wiążących dla regionów (województw) w zakresie krajowych standardów zabudowy, krajowych standardów architektonicznych, a także opracowanie bilansu terenów przewidzianych pod urbanizację na poziomie kraju oraz – finalnie – reglamentacja praw do urbanizacji w odniesieniu do poszczególnych województw.

i lokalnych (opracowywanych w formie projektów uchwał przyjmowanych dalej przez parlament),

- określanie krajowych standardów urbanistycznych jako **wytycznych zalecanych** do planów regionalnych i lokalnych (opracowywanych np. w formie katalogu rekomendowanych form budownictwa), mających na celu promowanie stosowania dobrych wzorców projektowania architektonicznego i urbanistycznego,
- **bilansowanie terenów** zagospodarowanych/zabudowanych na poziomie kraju w celu reglamentowania procesów urbanizacji na poziomie kraju i określenia praw do ekspansji urbanizacyjnej poszczególnych regionów (projekt ustawy parlamentu),
- opiniowanie/współtworzenie projektów regulacji z zakresu prawa/ kodeksu budowlanego (projektów standardów technicznych zabudowy – w kontekście ich związków z architekturą obiektów budowlanych, kwestiami funkcjonalnymi i estetycznymi).

Wymieniony zakres działania urbanisty i architekta krajowego podlegałby uzgodnieniu z Państwową Radą Gospodarki Przestrzennej.

W celu rozwiązywania konfliktów społecznych pojawiających się w procesie planowania rozwoju, w tym zagospodarowania przestrzennego, rekomenduje się ponadto powołanie (przy krajowym/rządowym centrum studiów strategicznych i planowania rozwoju) **krajowego sztabu ds. komunikacji i partycypacji społecznej**. W jego skład powinni wchodzić przedstawiciele centrum, przedstawiciele organizacji społecznych o krajowym i/lub międzynarodowym zasięgu działania i różnym zakresie działań merytorycznych, przedstawiciele centralnych instytucji publicznych zajmujących się rozwiązywaniem problemów społecznych, przedstawiciele parlamentu (Sejmu i Senatu RP), przedstawiciel Rady Ministrów, a także krajowy rzecznik interesu publicznego w zakresie planowania rozwoju oraz przedstawiciel Komisji Europejskiej.

W miejsce działającej dotychczas głównej komisji urbanistyczno-architektonicznej zostałaby reaktywowana (powołana ponownie) **Państwowa Rada Gospodarki Przestrzennej (Państwowa Rada Planowania Rozwoju)**, działająca stale i pełniąca czynną rolę opiniodawczo-doradczą dla centralnych organów władzy państwowej – zarówno ustawodawczej (obie izby parlamentu), jak i wykonawczej (administracji rządowej – Rady Ministrów i Prezydenta RP). Rada ta byłaby powoływana na okres kadencji rządu przez Prezesa Rady Ministrów (zarządzenie). W jej skład wchodziłoby wybitni przedstawiciele praktyki i nauki z bardzo znaczącym doświadczeniem zawodowym (praktycznym) i szczególnie rozległą wiedzą teoretyczną w zakresie: gospodarki przestrzennej, planowania przestrzennego, urbanistyki, ochrony środowiska, ochrony przyrody i krajobrazu, konserwatorskiej ochrony zabytków, regionalistyki, rozwoju regionalnego, polityki regionalnej, polityki rozwoju, ekonomiki miejskiej i zarządzania miastem, rozwoju obszarów wiejskich, transportu, logistyki. Państwowa Rada Gospodarki Przestrzennej miałyby w szczególności obowiązek opiniowania wykonywanych przez krajowe

(rządowego) centrum studiów strategicznych i planowania rozwoju, a przyjmowanych przez Radę Ministrów opracowań strategicznych (DSRK oraz ŚSRK), planistycznych (plan zagospodarowania przestrzennego kraju) oraz powszechnie obowiązujących regulacji (w tym ustaw „o planowaniu”). Rada dysponowałaby także możliwością występowania z wnioskiem do Rady Ministrów o wszczęcie procedury opracowania lub aktualizacji (zmiany) DSRK i ŚSRK oraz planu zagospodarowania przestrzennego kraju, a także powszechnie obowiązujących przepisów o charakterze regulacyjnym. Ponadto Państwowa Rada Gospodarki Przestrzennej miałyby również prawo (ale nie obligatoryjny obowiązek) opiniowania wykonywanych w regionach (a w szczególnych sytuacjach także w powiatach, gminach i miastach) opracowań strategicznych, planistycznych i przepisów regulacyjnych z zakresu zagospodarowania terenów, tj. przepisów prawa regionalnego powszechnie obowiązującego, planów obszarowych (funkcjonalnych) zagospodarowania przestrzennego (w regionach), lokalnych zasad użytkowania gruntów, planów miejscowych, obszarowych przepisów urbanistycznych i projektów urbanistycznych. Państwowa Rada Gospodarki Przestrzennej byłaby powoływana obligatoryjnie przez Prezesa Rady Ministrów.

Ponadto dodatkowym organem mającym przede wszystkim wzmocnić partycypację społeczną w procesach planowania rozwoju i uczynić ją bardziej efektywną byłaby instytucja **krajowego rzecznika interesu publicznego w zakresie planowaniu rozwoju**. Rzecznik krajowego interesu publicznego byłby jednoosobowym organem władzy państwowej, do którego można byłoby się odwoływać w sprawie naruszenia indywidualnych praw jednostki i interesów grupowych obywateli po wyczerpaniu samodzielnych możliwości prawnych przez osoby fizyczne czy grupy obywatelskie. Funkcją rzecznika byłaby rola mediatora w sytuacjach konfliktowych na linii władze centralne / administracja rządowa – społeczeństwo. Miałby prawo kierowania spraw spornych do sądów administracyjnych i uczestniczenia w postępowaniach jako strona. Rzecznik byłby powoływany kadencyjnie (tak jak Rada Ministrów), po wyborach powszechnych do parlamentu. Rzecznika krajowego powoływałby Sejm RP (a zatwierdzał Senat RP) na podstawie kryteriów merytorycznych (takich jak wykształcenie kierunkowe i doświadczenie zawodowe)¹⁰⁷. Z chwilą jego powołania przez parlament, z mocy prawa, rzecznik stawałby się również członkiem Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej. Nadzór prawny nad działalnością rzecznika sprawowałyby Prezydent RP¹⁰⁸. Rzecznik mógłby być odwołany przez parlament lub (w szczególnych sytuacjach) w drodze referendum powszechnego. Krajowy rzecznik interesu publicznego w zakresie planowaniu rozwoju byłby wybierany obligatoryjnie.

107 Alternatywne rozwiązanie – rzecznik mógłby być powoływany przez Prezydenta RP na początku każdej, kolejnej kadencji prezydenckiej.

108 Alternatywne rozwiązanie – nadzór prawny nad działalnością rzecznika sprawowałyby Sejm RP i/lub Senat RP.

Rozdział 13

Partycypacja społeczna w systemie zintegrowanego planowania rozwoju

13.1. Problemy i wyzwania związane z partycypacją społeczną w procesach planowania

Partycypacja społeczna w procedurach planowania przestrzennego stanowi jeden ze sposobów ujawniania preferencji społecznych w odniesieniu do kierunków rozwoju i w ten sposób może również przyczyniać się do definiowania interesu publicznego. Definiowanie interesu publicznego nie może być jednak rozumiane jako uwzględnianie w procesie planowania rozwoju wszystkich (czy też większościowych) oczekiwań społecznych, gdyż może to prowadzić do wyboru rozwiązań populistycznych i w dłuższej perspektywie niekorzystnych (nieoptymalnych). Należy mieć na uwadze fakt, że w procesach planowania i sterowania rozwojem dochodzi do swoistej „gry” między różnymi interesariuszami procesów rozwojowych, które przedmiotem są w szczególności dobra publiczne (w tym rozmaite walory i zasoby zlokalizowane w fizycznej przestrzeni).

Konsultacje społeczne odnośnie do projektów (roboczych wersji) opracowań wykonywanych w systemie planowania zintegrowanego (strategie, plany i przepisy obszarowe na różnych poziomach zarządzania oraz projekty urbanistyczne) powinny stanowić ważny element procedur planowania rozwoju jednostek terytorialnych. Partycypacja w planowaniu rozwoju stanowi również ważny wyznacznik samorządności w skali lokalnej i regionalnej [Markowski, 2023, s. 260–261].

Partycypacja społeczna w planowaniu ma jednakże sens wówczas, gdy odbywa się wg określonych zasad; w szczególności istotne jest – na etapie tworzenia opracowań planistycznych – publiczne demonstrowanie spodziewanego rozkładu kosztów i korzyści proponowanych (poddawanych dyskusji) rozwiązań strategicznych i planistycznych. Partycypacja społeczna nie może więc prowadzić do dyskusji nad populistycznymi rozwiązaniami służącymi celom politycznym (uzyskiwania poparcia wyborczego przez ugrupowania polityczne).

13.2. Rekomendacje odnośnie do sposobów organizacji partycypacji społecznej w procesach planowania

Mając na uwadze zarysowane w podrozdziale 13.1 problemy i wyzwania związane z prowadzeniem partycypacji społecznej w procesach przygotowywania dokumentów strategicznych i planistycznych, można sformułować następujące rekomendacje odnośnie do sposobów organizacji tego procesu:

1. **Konsultacje społeczne należy rozpoczynać już na etapie diagnostycznym**, podczas którego identyfikuje się różnorakie (zewnętrzne i wewnętrzne) uwarunkowania determinujące wybór kierunków rozwoju. Rzetelnie wykonana i upubliczniona diagnoza powinna zawierać argumenty merytoryczne przemawiające za wyborem określonych rozwiązań; jako taka może służyć do oddalania propozycji (pomysłów), które są nieuzasadnione – mają charakter populistyczny itp.
2. Należy rozważyć wprowadzenie **zasady konsultowania wstępnie wyselekcjonowanej listy projektów**, a nie wszystkich potencjalnych rozwiązań i kierunków rozwoju. W tym kontekście należałoby rozważyć opracowanie reguł/ kryteriów merytorycznych oceny wniosków społecznych składanych do projektów planów (reguły oceny powinny opierać się na kryteriach merytorycznych opracowanych przez bezstronnych specjalistów).
3. Należy rozważyć **zasadność, zakres i formę konsultacji aktów polityki**¹⁰⁹. Jak wskazują osoby zajmujące się praktyką planowania przestrzennego i strategicznego

109 Pytanie o to, czy akty polityki powinny być konsultowane (?), zostało wyartykułowane podczas cyklu seminariów organizowanych na potrzeby prac związanych z opracowywaniem niniejszej koncepcji systemu planowania zintegrowanego przez praktyków, którzy zaobserwowali tendencję polegającą na artykułowaniu przez osoby partycypujące w procesie planowania potrzeby wprowadzania do dokumentów o charakterze indykatywnym (takich jak strategie i plany rozwoju o charakterze ogólnym) długiej „litanii” mało realistycznych, życzeniowych postulatów rozwojowych (w warstwie celów, zadań czy projektów) o znikomej szansie realizacji. Praktyka taka jest w gruncie rzeczy zaprzeczeniem idei strategicznego myślenia i planowania, które – z definicji – powinno być skoncentrowane na najistotniejszych problemach i wyzwaniach oraz kierunkach rozwoju (oraz realistycznej ocenie uwarunkowań ich realizacji), a co za tym idzie – prowadzi do swoistego zatracenia sensu strategicznego podejścia jako metody w zarządzaniu rozwojem. Takie swoiste „inflacyjne” podejście do artykułowania oczekiwań względem strategicznych planów przez osoby partycypujące w procesie ich opracowywania z jednej strony, a z drugiej strony – sprzyjanie tym oczekiwaniom i akceptowanie ich przez instytucje planujące oraz władze publiczne, może wynikać z tego, że dokumenty tego rodzaju mają charakter indykatywny – *ergo* – niewiążący, i tym samym nierodzący bezpośrednich skutków prawnych i finansowych odnośnie do zawartych w nich treści. Jako takie bywają więc traktowane jako swoisty „koncert

(uczestnicy dyskusji seminaryjnych wymienionych w załączniku nr 2), ich konsultowanie bardzo często prowadzi do formułowania populistycznych oczekiwań w sferze celów i kierunków rozwoju. Postulat ten, jakkolwiek może wydawać się kontrowersyjny w świetle współczesnych dążeń do wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, wymaga jednak rozważenia.

4. Pożądanym obszarem partycypacji społecznej są np. **projekty rewitalizacji**, w których **włączenie społeczne lokalnej** (czy też sublokalnej) wspólnoty jest niejednokrotnie warunkiem koniecznym do powodzenia (podnoszenia skuteczności) tego rodzaju przedsięwzięć, mających, z natury rzeczy, miejscowy charakter i szczególne znaczenie dla ludności obszaru poddanego procesom odnowy.
5. Należy **rozważyć zakres konsultacji społecznych** w odniesieniu do problemów, takich jak **odrobnienie gruntów** (decyzje o zmianie przeznaczenia gruntów), kiedy to – z natury rzeczy – dochodzi do sytuacji, w której podmioty prywatne, mając swobodę podejmowania decyzji, będą dążyły do maksymalizacji własnych korzyści, przerzucając koszty negatywnych efektów zewnętrznych na całe społeczeństwo. Rozszerzenie partycypacji społecznej w podejmowaniu tego typu decyzji może prowadzić do „nadprodukcji” terenów budowlanych w procesie planistycznym. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń można stwierdzić, że nasilanie się zjawisk sub- i dezurbanizacji wynika w znacznej mierze ze złe pojętego uspołecznienia procesu tworzenia studium (*de facto* – upolitycznienia procesu jego opracowania). Partycypacja społeczna w odniesieniu do tego problemu powinna być raczej nastawiona na ujawnianie i informowanie o skali kosztów społecznych wynikających z przyjmowania populistycznych rozwiązań w planach.
6. Doskonalenie metod partycypacji społecznej w planowaniu może także bazować na rozwijaniu, upowszechnieniu, popularyzowaniu i promowaniu wśród społeczności, zwłaszcza lokalnych, tzw. pozaustawowych form planowania – metod/instrumentów/narzędzi/procedur/praktyk (*non-statutory planning*), określanych też czasami jako metody **miękkiego planowania** czy też jako **planowanie nieobligatoryjne** [por. Allmendinger, Haughton, 2009; Haughton i in., 2010; Kaczmarek, 2017]. W Polsce są one jeszcze wciąż stosunkowo mało popularne, inaczej niż w krajach o bardziej ugruntowanej demokracji i tradycji planistycznej. Ciesielski [2019, s. 28–47] wymienia cztery zasadnicze grupy takich form planowania. Trzy pierwsze mają związek z formalnymi procedurami planistycznymi – służą wspieraniu sprawności ich prowadzenia (poprzedzają je, inicjują, towarzyszą im, zamykają lub pomagają wdrożyć projekty w życie); czwarta grupa to działania realizowane całkowicie niezależnie od formalnych procedur planowania przestrzennego). Są to tzw.:
 - a) procesy równoległe – mogą to być np. alternatywnie opracowywane rozwiązania projektowe, dodatkowe/rozszerzone konsultacje społeczne oraz

żyć”, a nie metoda dojścia do wyboru i optymalizacji kierunków rozwoju przez wspólnotę lokalną/regionalną.

konsultacje z innymi grupami interesariuszy, nieformalne kanały komunikacji, konsultacje i uzgodnienia z instytucjami publicznymi (np. służbami konserwatorskimi);

- b) procesy inicjujące – są to np. konkursy urbanistyczne będące podstawą do wypracowania treści dokumentów formalnych, takich jak plan miejscowy; ramowe plany rozwoju / obszarowe programy urbanistyczne będące podstawą do wykonania szczegółowych, ustawowych planów regulacyjnych; specjalistyczne analizy i studia oraz eksperckie warsztaty projektowe; ogólne, robocze opracowania planistyczne dla danego obszaru jako podstawa prac nad dokumentami formalnymi;
- c) procesy wdrażające (wykonawcze i podsumowujące) – są to np. różne formy miękkiej współpracy samorządów z deweloperami/inwestorami w sferze organizacji sposobów użytkowania przestrzeni wspólnych; działania promocyjne i marketingowe zmierzające do budowania określonego wizerunku danej przestrzeni; kampanie informacyjne skierowane do mieszkańców; działania monitorujące i związane z tym publiczne udostępnianie informacji;
- d) procesy odrębne – różnego rodzaju analizy funkcjonalne wykonywane dla określonych obszarów przestrzeni lub typów terenów; sektorowe polityki publiczne mające wymiar terytorialny (np. z zakresu rozwoju/funkcjonowania mieszkalnictwa, turystyki, terenów zieleni, mobilności, ochrony przyrody itp.); studia *foresightowe*; wszystkie one służą bezpośrednio innym celom/potrzebom niż prowadzenie formalnych procedur planowania.

Wymienione pozaustawowe formy planowania nie stanowią, w większości przypadków, same w sobie form organizacji partycypacji społecznej, ale ich praktykowanie daje najczęściej możliwość zwiększenia stopnia zaangażowania różnych interesariuszy w procesy określania wizji i kierunków rozwoju danej wspólnoty terytorialnej oraz planowania zagospodarowania przestrzennego jej obszaru.

Rozdział 14

Regulacje przejściowe i warunki wyjściowe do zmiany systemu planowania

Opracowanie koncepcji systemu zintegrowanego planowania rozwoju, na który składają się (omówione w rozdziale 10) nowe typu dokumentów planistycznych, a także rozwiązania instytucjonalne przydzielające określone kompetencje nowym lub odtwarzanym publicznym służbom planowania (rozdział 12), implikuje potrzebę określenia zakresu zmian, jakie są konieczne do wprowadzenia w odniesieniu do innych aktów prawnych niż tylko przepisy dotyczące planowania przestrzennego i regulacje w zakresie prowadzenia polityki rozwoju (tzn. zmian w systemie aktów prawa ogólnokrajowego w ogóle). Sytuacja taka ma miejsce każdorazowo przy dokonywaniu przez parlament nowelizacji aktów prawnych, a w przypadku tak rozległych zmian, jak proponowane w ramach omawianej tu koncepcji – jest szczególnie doniosła. W dalszej części rozdziału wskazano na najważniejsze warunki wstępne wprowadzenia systemu planowania zintegrowanego, jakie potencjalnie musiałyby być spełnione w polskim systemie prawnym, a także na konieczne do wprowadzenia tzw. przepisy przejściowe.

14.1. Warunki wyjściowe do zmiany systemu planowania

Do najważniejszych rozwiązań prawnych warunkujących wprowadzenie rekomendowanych systemowych zmian w planowaniu mających na celu integrację różnych jego wymiarów (społeczno-gospodarczego, przestrzennego, środowiskowego) należy zaliczyć następujące kwestie:

1. Można wskazać na konieczność wprowadzenia hierarchii ustaw w kolejności: Konstytucja RP, ustawy ustrojowe, ustawy narzędziowe – jako sposobu na swoją hierarchizację kwestii „interesu publicznego”.
2. Wobec trudności w definiowaniu interesu publicznego, różnic w jego rozumieniu i postrzeganiu oraz problemów związanych z odnoszeniem tej kategorii do praktyki dotyczącej podejmowania decyzji rozwojowych przez podmioty publiczne należy rozważyć zasadność opracowania i przyjęcia ustawy o interesie

publicznym (w ogóle, nie tylko w odniesieniu do kwestii gospodarowania przestrzenią).

3. Reforma systemu planowania rozwoju i służb publicznych planowania wymaga zmian w ustawach ustrojowych odnośnie do kwestii związanych z zagadnieniem własności i interesu publicznego. Należy jednoznacznie i w sposób formalny (konstytucyjnie i/lub ustawowo) rozstrzygnąć, że **prawo własności gruntu nie oznacza** (ze względu na rozprzestrzeniające się poza granicami działki budowlanej efekty zewnętrzne) **prawa do jego zabudowy**. Przepisy prawne powinny wskazywać, że **prawo do zabudowy terenu jest określane jedynie w postępowaniu planistycznym (regulacyjnym) prowadzącym do określenia przepisu prawa miejscowego**, którego przedmiotem są warunki (możliwości) użytkowania danego gruntu. Należy tym samym odrzucić obecnie obowiązującą regulację (tzw. wolność budowlaną), zakładającą, że każdy ma prawo do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, w sposób określony w MPZP lub w decyzji o WZiZT. Rozwiązanie to implikuje konieczność powszechnego opracowania planów miejscowych dla uregulowania kwestii możliwości zabudowy (co jest założeniem iluzorycznym, jeśli weźmie się pod uwagę powierzchnię kraju) lub wydawania decyzji WZiZT, które – jak pokazuje praktyka – są wyjątkowo wadliwym i nieskutecznym narzędziem regulowania procesów użytkowania terenów. Kuriozalność tego rozwiązania polega na tym, że interes publiczny w odniesieniu do kwestii zagospodarowania przestrzeni nie jest chroniony przez ogólną regułę, normę (zapisaną w ustawie). Ochrona interesu publicznego może się jedynie dokonać w skomplikowanym procesie planistycznym i/lub decyzyjnym (konieczność opracowania planu w przypadku, gdy zamierza się chronić określone walory publiczne przestrzeni), za który to proces są odpowiedzialne gminne władze samorządowe – w dużej mierze bardzo słabo przygotowane do tego merytorycznie i instytucjonalnie, podlegające wzajemnej konkurencji i naciskom elektoratu oraz niekoniecznie identyfikujące swoje interesy (cele rozwoju) z interesami ogólnonarodowymi.
4. System gospodarowania przestrzenią, na który składa się planowanie zintegrowane, planowanie regulacyjne i kataster przeznaczenia gruntów **musi być powiązany z systemem podatków majątkowych od wartości i różnego typu opłat infrastrukturalnych. Jest to warunek konieczny dla zapewnienia publicznej roli władzy w dostarczaniu usług publicznych.** Współczesne globalne procesy przepływu dochodów sprawiają, że coraz trudniej jest opodatkować przychody i zyski, które są z dużą łatwością transferowane za granicę i ukrywane w systemie księgowo-rozliczeniowym. Niezbędne jest więc powiązanie dochodów budżetowych gmin, a być może docelowo także województw, z wartością gruntów i obiektów budowlanych [Markowski, Drzazga, 2015a, s. 41]. Tego rodzaju rozwiązanie pozwoliłoby wyeliminować lub istotnie ograniczyć obecnie **słabość systemu, jaką jest brak instrumentów do przeciwdziałania spekulacji gruntami.**

14.2. Regulacje przejściowe – wygaszające rozwiązania dotychczasowe

Opisany system planowania zintegrowanego miałby, w założeniu autorów, zastąpić obecnie obowiązujące w tym zakresie regulacje wynikające z ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, a także innych ustaw (m.in. z ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*). Wprowadzenie w życie nowego systemu planowania zintegrowanego wiązałoby się więc z koniecznością wygaszenia dotychczasowych procedur oraz planów zagospodarowania przestrzennego, a także dokumentów strategicznych i zastąpienia ich (stopniowo) nowymi. W kolejnych podrozdziałach (14.2.1–14.2.4) zestawiono rekomendacje odnośnie do trybu wprowadzania nowego systemu.

14.2.1. Poziom krajowy

1. W ciągu 2 lat od wejścia w życie nowego systemu należy opracować nową generację strategii – DSRK i ŚSRK, zawierających wytyczne do sporządzenia:
 - krajowych standardów zagospodarowania przestrzennego o charakterze przepisów prawa powszechnie obowiązującego,
 - aktu Krajowej Polityki Przestrzennej (będącej w dalszej kolejności podstawą do opracowania Planu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju),
 - strategii rozwoju obszarów funkcjonalnych i/lub problemowych, w tym strategii makroregionalnych.
2. W ciągu 3 lat od wejścia w życie nowego systemu należy opracować:
 - krajowe standardy zagospodarowania przestrzennego o charakterze przepisów prawa powszechnie obowiązującego,
 - Plan Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (zawierający szczegółowe prawa do ekspansji urbanizacyjnej dla poszczególnych regionów); dotychczasowa koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju zostaje uchylona.

14.2.2. Poziom regionalny

1. W ciągu 3 lat od wejścia w życie nowego systemu należy opracować ZSRW (dotychczasowe strategie regionalne zostają uchylone), zawierające wytyczne do sporządzenia:
 - regionalnych standardów zagospodarowania przestrzennego o charakterze przepisów prawa powszechnie obowiązującego,
 - regionalnych planów zagospodarowania przestrzennego.
2. W ciągu 4 lat od wejścia w życie nowego systemu należy opracować:
 - regionalne standardy zagospodarowania przestrzennego o charakterze przepisów prawa powszechnie obowiązującego,

- regionalne plany zagospodarowania przestrzennego (zawierające szczegółowe prawa do ekspansji urbanizacyjnej dla lokalnych JST w województwach); dotychczasowe plany zagospodarowania przestrzennego województwa zostają uchylone.

14.2.3. Poziom powiatowy

W ciągu 4 lat od wejścia w życie nowego systemu planowania zintegrowanego należy opracować ZSRP (dotychczasowe strategie powiatowe zostają uchylone), zawierające rekomendacje (postulaty) do strategii gminnych.

14.2.4. Poziom gminny

1. W ciągu 2 lat od wejścia w życie nowego systemu planowania zintegrowanego należy opracować LWUT (na podstawie danych z katastru/ powszechnej ewidencji gruntów).
2. W ciągu 4 lat od wejścia w życie nowego systemu planowania zintegrowanego należy opracować ZSRG (dotychczasowe strategie rozwoju gmin oraz studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zostają uchylone).
3. W przypadku, gdy gmina opracuje i uchwali ZSRG przed przyjęciem regionalnego planu zagospodarowania przestrzennego, a także w przypadku każdorazowej aktualizacji tego planu, samorząd lokalny jest zobowiązany do wprowadzenia stosownej aktualizacji – dostosowania treści ZSRG do ustaleń wiążących zawartych w regionalnym planie zagospodarowania przestrzennego, a następnie opracowania stosownych przepisów prawa lokalnego w odpowiednim trybie zmiany LWUT (tj. w trybie obszarowych przepisów urbanistycznych lub projektu urbanistycznego (PU) bądź miejscowego planu użytkowania i zagospodarowania terenu), nie później niż w ciągu 1 roku od uchwalenia regionalnego planu zagospodarowania przestrzennego.
4. Niezbędne jest wygaśnięcie decyzji o WZiZT, jeśli w ciągu 2 lat od wejścia w życie nowego systemu nie wydano pozwolenia na budowę. Po tym okresie (także w przypadku, gdy wygasło pozwolenie na budowę) stan prawny gruntu wraca do pierwotnej formy użytkowania (tj. dozwolonej regulacjami określonymi w LWUT). Nie przewiduje się w związku z tym uznawania roszczeń odszkodowawczych i związanej z tym wypłaty rekompensat z tytułu wygaśnięcia decyzji WZiZT wydanych przed wprowadzeniem zmian w systemie planowania (tj. na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*).
5. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego opracowane na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* i uchwalone przed wejściem w życie nowego systemu tracą moc prawną z chwilą

opracowania LWUT, nie później jednak niż 2 lata od wprowadzenia nowego systemu lub

6. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego opracowane na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* i uchwalone przed wejściem w życie nowego systemu stają się – z chwilą wprowadzenia nowego systemu – miejscowymi planami użytkowania i zagospodarowania terenu (MPUiZT). Po opracowaniu ZSRG (nie później niż w ciągu 2 miesięcy od uchwalenia strategii) gminne służby planowania (tj. dyrektor gminnego/miejskiego biura planowania rozwoju wraz głównym urbanistą i architektem miasta, po zasięgnięciu opinii gminnej/miejskiej komisji planowania rozwoju, lub odpowiednie służby powiatowe w przypadku gmin liczących poniżej 100 tys. mieszkańców) zbadają zgodność tych planów z ustaleniami ZSRG odnośnie do trybów i kierunków wprowadzania zmian w LWUT; stosownie do wyników tego postępowania samorząd gminy jest zobowiązany do:
- a) wydania uchwały o zgodności MPUiZT (powstałych z przekształcenia MPZP) z ustaleniami określonymi w ZSRG,
 - b) uchylecia MPUiZT (powstałych z przekształcenia MPZP) w przypadku stwierdzenia ich niezgodności z ustaleniami określonymi w ZSRG,
 - c) przyjęcia uchwały o zawieszeniu obowiązywania MPUiZT (powstałych z przekształcenia MPZP) do czasu ich dostosowania do ustaleń określonych w ZSRG.

UWAGA: w czasie zawieszenia obowiązywania MPUiZT lub w przypadku jego uchylecia obowiązują regulacje zawarte w LWUT.

Uchylenie i/lub czasowe zawieszenie obowiązywania MPUiZT związane z niezgodnością jego treści z ustaleniami ZSRG, a następnie zmiana jego ustaleń w celu ich dostosowania do treści ZSRG, nie stanowią podstawy do zgłaszania roszczeń odszkodowawczych wobec gminy przez właścicieli oraz użytkowników nieruchomości, którzy nie skorzystali z praw do zabudowy gruntów określonych w uchylonym/zawieszonym MPUiZT.

Zakończenie

Przegląd i analiza rozwiązań instytucjonalnych funkcjonujących w systemie zarządzania rozwojem kraju i inicjatyw administracji rządowej zmierzających do ich usprawnienia, przeprowadzone w rozdziale 8 monografii, wskazują na nieskuteczność publicznego planowania jako instrumentu interwencji państwa i narzędzia sterowania rozwojem. Implikuje to potrzebę poszukiwania (innych niż dotychczas stosowane) lepszych rozwiązań, odpowiadających w większym stopniu założeniom teoretyczno-konceptualnym idei planowania zintegrowanego. Niniejsza monografia jest więc próbą „wpisania się” w potrzebę prowadzenia prac badawczo-rozwojowych nad systemowymi rozwiązaniami w zakresie planowania zintegrowanego, a także publicznego udostępniania wyników prac konceptualnych w przedmiotowym zakresie.

Motywami do prowadzenia takich studiów były i są ułomności instytucjonalne w systemie zarządzania rozwojem kraju, który szczegółowo opisano w części pierwszej, a którego to wady wymieniono niżej. Należy do nich zaliczyć:

1. Brak konsekwencji w reformowaniu systemu zarządzania rozwojem wg wytycznych wskazanych w *Założeniach...* [2009] przyjętych przez administrację rządową.
2. A-przestrzenność głównych dokumentów strategicznych zarówno tych długookresowych (DSRK), jak i średniookresowych (SRK 2007–2015, SRK 2020, SOR).
3. Wyłącznie indykatywny, informacyjny, a wręcz edukacyjny charakter KPZK 2030.
4. Niewielki wpływ DSRK 2030 i KPZK 2030 na inne dokumenty strategiczne.
5. Uchylenie dwóch głównych dokumentów strategicznych kraju w 2020 r. (KPZK 2030 i DSRK 2030), przy równoczesnym braku opracowania dokumentów następnej edycji (można byłoby oczekiwać, że te dokumenty pozostaną w mocy do czasu opracowania kolejnej ich generacji).
6. Myślenie strategiczne w okresie 2009–2022 podporządkowane albo pozyskiwaniu środków pomocowych z UE, albo realizacji projektów budujących wizerunek polityczny partii rządzącej.

7. Dominację „ręcznego sterowania” w zakresie planowania inwestycji o strategicznym znaczeniu dla rozwoju kraju (np. Przekop Mierzei Wiślanej, lokalizacja CPK, zapowiedzi kaskadyzacji Wisły), a także posiłkowanie się tzw. ustawami specjalnymi w rozwiązywaniu problemów rozwojowych, wbrew negatywnym opiniom na temat stosowania takich rozwiązań wygłaszanym przez ekspertów.
8. Utrzymujący się od lat niedorozwój publicznych służb planowania i silne uzależnienie ich działalności od rozgrywek o charakterze politycznym, co stanowi jeden z poważniejszych problemów systemu planowania rozwoju¹¹⁰.
9. Niewystarczający i niesatysfakcjonujący zakres nowelizacji ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* z 2014 i 2020 r. w odniesieniu do kwestii wprowadzania rozwiązań na rzecz integracji planowania przestrzennego i planowania rozwoju, terytorializacji zarządzania rozwojem i wprowadzania podejścia/ujęcia funkcjonalnego w planowaniu przestrzennym i planowaniu rozwoju.
10. Zmiany/nowelizacje ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* przeprowadzone odrębnie, niejako „w oderwaniu” od problematyki planowania i zarządzania rozwojem.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że w ostatnich latach (2006–2022) zachodzi raczej demontaż systemu strategicznego planowania i zarządzania rozwojem, a nie jego (postulowana i zapowiadana przez administrację rządową) integracja. Mimo licznych zapowiedzi od 2009 r. nie udało się w pełni zintegrować planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego – deklaracje formułowane w dokumentach, takich jak *Założenia...* [2009] czy *System...* [2018] (omawianych wcześniej w rozdziale 8), znajdowały ostatecznie nikielne przełożenie na rozwiązania systemowe sankcjonowane prawnie (tj. ustawowo).

W szczególności nie doprowadzono do zasadniczych zmian w typologii i charakterze dokumentów planowania strategicznego – wprowadzane w formie nowelizacji ustaw zmiany (czy to w ustawie *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* czy w ustawie *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*) w kolejnych korektach projektów tych aktów prawnych ostatecznie zatracaly swój pierwotny charakter (intencje) i prowadziły do niewiele wnoszących usprawnień, *de facto* zachowując *status quo* (np. strategie rozwoju pozostały a-przestrzenne). Symptomatyczne jest przy

110 Pewnego rodzaju „namiastką” publicznych służb planowania na szczeblu centralnym jest obecnie Rządowe Centrum Analiz powstałe na bazie wcześniejszego Centrum Analiz Strategicznych, które powołano w 2018 r. zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów RP. W 2021 r. weszła w życie zmiana ustawy *o Radzie Ministrów*. Na jej mocy działalność zakończyło CAS i powstało Rządowe Centrum Analiz będące państwową jednostką w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów funkcjonującą jako organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów, który zapewnia koordynację działalności Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz innych organów administracji rządowej w zakresie opracowywania analiz dotyczących kluczowych polityk publicznych [Rządowe..., 2022]. W skład RCA wchodzi m.in. Departament Studiów Strategicznych, który jest jednym z departamentów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

tym to, że mimo podejmowania prób opracowania i wdrożenia kompleksowych reform systemu planowania przestrzennego były one porzucane w trakcie ich procedowania (przykładem jest projekt ustawy – *Kodeks urbanistyczno-budowlany*).

Można ocenić, że podejście zintegrowane w procedurach planistycznych i zarządzaniu rozwojem, rozumiane jako ujęcie funkcjonalno-przestrzenne (a nie tradycyjne – administracyjne), nie sprawdziło się w praktyce z powodu braku konsekwencji czy też determinacji w forsowaniu tego rodzaju (zintegrowanych) rozwiązań, o czym świadczy fakt, że np. w 2020 r. ostatecznie wycofano się z procedur planistycznych polegających na wyznaczaniu obszarów funkcjonalnych (usuając z ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* przepisy w tym zakresie, które wprowadzono nowelizacją w 2014 r.).

Wskazane problemy uzasadniają potrzebę nie tylko prowadzenia w środowisku naukowo-akademickim dyskusji nad problematyką integracji planowania, lecz także prowadzenia prac konceptualnych i badawczo-rozwojowych w przedmiotowym zakresie, zmierzających do wypracowania i upublicznienia rozwiązań eksperckich, do czego aspiruje niniejsze opracowanie.

W tym kontekście omówiona w monograficznej formie koncepcja systemu zintegrowanego planowania może być traktowana jako próba autorskiego spojrzenia na kwestię kierunków reform systemu planowania ze szczególnym uwzględnieniem roli systemu planowania przestrzennego w polityce rozwoju kraju.

Najważniejszymi postulatami wskazującymi na kierunki reform systemu planowania przestrzennego i planowania rozwoju¹¹¹, sformułowanymi w części II monografii są:

1. Wprowadzenie, na wszystkich szczeblach planowania, zintegrowanych strategii rozwoju, tzn. takich, których integralną częścią będzie model SFP (gminy, powiatu, województwa, kraju, obszaru funkcjonalnego – w zależności od tego, jakiego terytorium dotyczy strategia). Dokument tego typu miałby zastąpić obecny dualistyczny system, w którym są opracowywane strategie rozwoju (zwykle a-przestrzenne) oraz plany zagospodarowania przestrzennego odpowiednie dla danej jednostki terytorialnej (np. SUiKZP, PZPW i – do niedawna – KPZK).
2. Wprowadzenie na poziomie planowania lokalnego zróżnicowanych instrumentów służących realizacji zintegrowanej strategii rozwoju w sferze zagospodarowania przestrzennego, w postaci normatywnych planów (różnych typów, o zróżnicowanym charakterze i stopniu szczegółowości w zależności od potrzeb) oraz instrumentów pozaplanistycznych, takich jak regulacyjne przepisy obszarowe o charakterze standardów urbanistycznych i ruralistycznych (przestrzennych), a także prawnie wiążących umów (o charakterze projektów urbanistycznych) zawieranych przez władze lokalne i podmioty prywatne. Różnorodność

111. Obszerne omówienie postulatów i rekomendacji na rzecz usprawnienia polityki przestrzennej i planowania przestrzennego w systemie terytorialnej i samorządowej organizacji państwa, ze szczególnym uwzględnieniem praktyki planistycznej, znajduje się również w pracy T. Markowskiego [2023, s. 267–275].

instrumentów miałyby uelastycznić sposoby kształtowania zagospodarowania przestrzennego na poziomie lokalnym.

3. Wprowadzenie na poziomie planowania ponadlokalnego (regionalnego i krajowego) elementów planowania regulacyjnego służących zapewnieniu ochrony interesów publicznych (np. przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych walorów przestrzeni) oraz racjonalnego gospodarowania gruntami, np. poprzez wprowadzenie obowiązku wykonywania regulacyjnych planów zagospodarowania przestrzennego (regionalnych/krajowych) oraz uchwalania normatywnych standardów przestrzennych (regionalnych/krajowych) jako instrumentów wykonawczych względem zapisów zawartych w zintegrowanych strategiach.
4. Wprowadzenie możliwości opracowywania zintegrowanych strategii rozwoju dla obszarów funkcjonalnych obejmujących swoim zasięgiem lokalne JST (równolegle lub w zastępstwie strategii lokalnych), włącznie z możliwością tworzenia wspólnego instrumentarium lokalnych JST służącego realizacji tych strategii, na co składałyby się regulacyjne plany zagospodarowania przestrzennego OF oraz normatywne standardy przestrzenne OF.
5. Zreformowanie systemu finansów publicznych w odniesieniu do zagadnień finansowania rozwoju w sposób motywujący lokalne JST do formalizacji współpracy w OF, a w szczególności opracowywania wspólnej dla lokalnych JST zintegrowanej strategii rozwoju OF wraz z jej instrumentarium (pkt 4), nastawionych na ochronę ponadlokalnych i narodowych interesów publicznych związanych z zapewnieniem trwałego, zdolnego do podtrzymywania się i zrównoważonego rozwoju (ochrona zasobów i tworów przyrody, krajobrazu, dóbr kultury materialnej).
6. Odtworzenie publicznych służb planowania strategicznego w szczególności na poziomie krajowym, zapewnienie ciągłości ich pracy oraz ich odpolitycznienie, a także wprowadzenie instytucji rzeczników interesu publicznego w sferze zagospodarowania przestrzennego na wszystkich szczeblach planowania.

Wskazane powyżej, a opisane szczegółowo w części II monografii, postulaty mogą – zdaniem autorów – stanowić punkt wyjścia do prac legislacyjnych w zakresie regulacji w sferze planowania przestrzennego i planowania rozwoju.

Bibliografia

Akty normatywne i ich projekty

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o *planowaniu przestrzennym*, Dz.U. z 1984 r. Nr 35, poz. 185, z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*, Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95, z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie terytorialnym*, Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o *zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415, z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o *gospodarce nieruchomościami*, Dz.U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741, z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie powiatowym*, Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578, z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie województwa*, Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576, z późn. zm.

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o *samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów*, Dz.U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o *ochronie przyrody*, Dz.U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880, z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o *zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658, z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o *zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. z 2014 r., poz. 379.

Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o *ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych*, Dz.U. z 2014 r., poz. 768.

- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, Dz.U. z 2015 r., poz. 774.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. z 2015 r., poz. 1777, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz.U. z 2015 r., poz. 1890, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz.U. z 2017 r., poz. 730, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, Dz.U. z 2018 r., poz. 1496, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2020 r., poz. 471.
- Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2020 r., poz. 1378.
- Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000.
- Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE), Dz. Urz. WE L 108 z 25.04.2007.
- Kodeks Urbanistyczno-Budowlany (2014), Projekt – wersja podstawowa przyjęty przez Komisję w dniu 16 kwietnia 2014 r., Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego, Warszawa.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (2023a), <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-planowaniu-i-zagospodarowaniu-przestrzennym-oraz-niektorych-innych-ustaw> (dostęp: 9.02.2023).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (2023b), <https://www.gov.pl/web/krmc/-projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-planowaniu-i-zagospodarowaniu-przestrzennym-oraz-niektorych-innych-ustaw> (dostęp: 9.02.2023).
- Ustawa – Kodeks urbanistyczno-budowlany, projekt z dnia 30 września 2016 r.
- Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3097 – rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (uchwalona na posiedzeniu Sejmu nr 76).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2015 r., K 19/14, Dz.U., poz. 476.

Akty planistyczne, dokumenty strategiczne i programowe oraz ich projekty

- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności* (2013), załącznik do uchwały nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r., M.P., poz. 121.
- Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* (2001), załącznik do obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 r. o ogłoszeniu Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, M.P. Nr 26, poz. 432.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (2012a), załącznik do Uchwały Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, M.P., poz. 252.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 roku, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, wydanie II zmienione po reasumpcji w dniu 21 marca 2012 r., Warszawa 2012.
- Koncepcja Rozwoju Kraju 2050*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/koncepcja-rozwoju-kraju-2050> (dostęp: 5.12.2022).
- Koncepcja strategii rozwoju Makroregionu Polski Centralnej 2030* (2014), Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego w Łodzi, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie, wrzesień 2014 r.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Umowa Partnerstwa (programowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020)* (2014), Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, 23 maja 2014 r.
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* (2017), załącznik do uchwały nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r., Ministerstwo Rozwoju, Departament Strategii Rozwoju, M.P., poz. 260.
- Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015* (2006), dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 roku, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa.
- Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo* (2012), załącznik do uchwały nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r., M.P., poz. 882.
- Strategia Rozwoju Polski Centralnej do roku 2020 z perspektywą 2030* (2015), załącznik do uchwały nr 107 Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2015 r., M.P., poz. 736.

Wydawnictwa zwarte i ciągłe, ekspertyzy oraz strony internetowe

- Allmendinger P., Houghton G. (2009), *Soft spaces, fuzzy boundaries, and meta-governance: the new spatial planning in the Thames Gateway*, „Environment and Planning A: Economy and Space”, Vol. 41, Issue 3, s. 617–633, <https://doi.org/10.1068/a40208>.
- Belof M. (2010), *Wymogi edukacyjne wobec absolwentów kierunku Gospodarka Przestrzenna – refleksje z poziomu planowania regionalnego*, [w:] *Poprawa jakości i efektywności planowania i zarządzania rozwojem w administracji publicznej*.

- Wyzwania wobec kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna, red. T. Kudłacz, T. Markowski, KPZK PAN, Warszawa, s. 64–68.
- Belof M. (2013), *Teoria a praktyka planowania regionalnego: doświadczenia polskie w planowaniu przestrzennym po 1998 r.*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Black K. (2022), *What is Public Policy Management?*, 24 October 2022, <https://www.historicalindex.org/what-is-public-policy-management.htm> (dostęp: 3.07.2023).
- Brzezicki T., Brzezińska-Rawa A., Nowicki H., Szwajidler W., Kucharski K. (2013), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Brzeziński C. (2013), *Wybrane problemy planowania przestrzennego w Polsce*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica”, nr 289, s. 105–114.
- Buczyński K., Dziedzic-Bukowska J., Jaworski J., Sosnowski P. (2014), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LexisNexis.
- Bury P., Markowski T., Regulski J. (1993), *Podstawy ekonomii miasta*, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź.
- Chmielewski J.M. (2010), *Udział Wydziału Architektury Politechniki Warszawskiej w kształceniu na kierunku Gospodarka Przestrzenna*, [w:] *Poprawa jakości i efektywności planowania i zarządzania rozwojem w administracji publicznej. Wyzwania wobec kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna*, red. T. Kudłacz, T. Markowski, KPZK PAN, Warszawa, s. 146–156.
- Churski P. (2010), *Kształcenie na specjalności Rozwój Regionalny w ramach kierunku Gospodarka Przestrzenna – doświadczenia UAM w Poznaniu*, [w:] *Poprawa jakości i efektywności planowania i zarządzania rozwojem w administracji publicznej. Wyzwania wobec kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna*, red. T. Kudłacz, T. Markowski, KPZK PAN, Warszawa, s. 133–145.
- Churski P. (2018), *Podstawy zintegrowanego planowania rozwoju*, [w:] *Czynniki i kierunki rozwoju gminy Powidz*, red. B. Kołsut, Seria: Ekspertyzy i Raporty Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, t. 2, Poznań, s. 9–13.
- Ciesielski M. (2019), *Alternatywne Planowanie Przestrzenne. Pozaustawowe narzędzia planowania przestrzennego na poziomie lokalnym. Analiza nr 2*, Centrum Ekspertyzy Lokalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa, s. 27–47.
- Cieśla B., Kusaj B., Romanowska N. (2010), *Losy absolwentów kierunku Gospodarka Przestrzenna i opinie pracodawców o ich przygotowaniu*, [w:] *Poprawa jakości i efektywności planowania i zarządzania rozwojem w administracji publicznej. Wyzwania wobec kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna*, red. T. Kudłacz, T. Markowski, KPZK PAN, Warszawa, s. 50–63.
- Le Corbusier, *Karta Ateńska* (2017), seria: Fundamenty, Fundacja Centrum Architektury, Warszawa.
- Czarnota D. (2014), *Bank jako instytucja zaufania publicznego w dobie kryzysu – mit czy rzeczywistość?*, „Studia Ekonomiczne”, nr 186, cz. 1: *Innowacje a wzrost*

- gospodarczy, s. 153–163, <https://www.sbc.org.pl/dlibra/publication/127504/edition/119735/content> (dostęp: 3.07.2023).
- Drzazga D. (2008), *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju w kontekście wizji i perspektyw rozwoju przestrzennego Europy (podsumowanie)*, [w:] *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju a wizje i perspektywy rozwoju przestrzennego Europy*, red. T. Markowski, Studia KPZK PAN, t. CXXII (tom wydany z okazji jubileuszu 50-lecia KPZK PAN), Warszawa, s. 241–262.
- Drzazga D. (2010), *Poprawa jakości i efektywności planowania i zarządzania w administracji publicznej – wyzwania dla kierunku Gospodarka Przestrzenna*, [w:] *Poprawa jakości i efektywności planowania i zarządzania rozwojem w administracji publicznej. Wyzwania wobec kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna*, red. T. Kudłacz, T. Markowski, KPZK PAN, Warszawa, s. 76–97.
- Drzazga D. (2015), *Współczesne wyzwania stojące przed planowaniem przestrzennym w świetle paradygmatu zrównoważonego rozwoju*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica”, nr 2 (313): *Środowisko przyrodnicze a rozwój*, s. 177–193, <https://czasopisma.uni.lodz.pl/foe/issue/view/18> (dostęp: 3.07.2023).
- Drzazga D. (2018), *Systemowe uwarunkowania planowania przestrzennego jako instrumentu osiągania sustensywnego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Drzazga D. (2023), *Model struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego lub obszaru funkcjonalnego*, „Space – Society – Economy”, nr 34, s. 7–30, <https://doi.org/10.18778/1733-3180.34.01>.
- Drzazga D., Markowski T. (2016), *System zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce – zarys koncepcji*, „Przegląd Urbanistyczny”, R. VIII, t. XII, s. 73–76.
- Drzazga D., Markowski T. (2018), *Systemowe problemy planowania przestrzennego w Polsce*, „Liberte!”, nr XXIX: *Co robić?*, wrzesień, s. 172–183, <https://liberte.pl/systemowe-problemy-planowania-przestrzennego-w-polsce/> (dostęp: 3.07.2023).
- Drzazga D., Sikora-Fernandez D. (2023), *Planowanie rozwoju przestrzennego miejskich obszarów funkcjonalnych na terenie województwa łódzkiego wobec wyzwań suburbanizacji*, [w:] *Człowiek w środowisku zamieszkania. Samorząd terytorialny wobec zmian demograficznych*, red. P. Szukalski, Materiały z III Kongresu Demograficznego, cz. 8, Rządowa Rada Ludnościowa, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Fleischhauer M., Greiving S., Wanczura S. (2007), *Territorial planning for the management of risk in Europe*, „Boletín de la A.G.E.” No. 45, s. 383–388.
- Gaczek W.M. (2003), *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Poznań.
- Gaczek W.M. (2010), *Kształcenie ekonomistów w zakresie Gospodarki Przestrzennej. Tradycje i rozwój kierunku Gospodarka Przestrzenna w Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu*, [w:] *Poprawa jakości i efektywności planowania i zarządzania rozwojem w administracji publicznej. Wyzwania wobec kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna*, red. T. Kudłacz, T. Markowski, KPZK PAN, Warszawa, s. 107–121.

- Geppert A. (2010), *Europejskie tendencje w kształceniu specjalistów z dziedziny Planowania Przestrzennego i Polityki Publicznej*, [w:] *Poprawa jakości i efektywności planowania i zarządzania rozwojem w administracji publicznej. Wyzwania wobec kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna*, red. T. Kudłacz, T. Markowski, KPZK PAN, Warszawa, s. 42–49.
- Gliwiński M. (2014), *Kodeks urbanistyczno-budowlany – założenia projektowe*, „URBNEWS”, 4.07.2014, <https://urbnews.pl/kodeks-urbanistyczno-budowlany-zalozenia-projektowe/> (dostęp: 3.07.2023).
- Gorzym-Wilkowski W.A. (2011), *Pół wieku ewolucji teorii i praktyki planowania przestrzennego w Polsce (1961–2010)*, [w:] *Człowiek w przestrzeni zurbanizowanej*, red. M. Soja, A. Zborowski, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, s. 193–204.
- Gorzym-Wilkowski W.A. (2013), *Planowanie przestrzenne województwa. Teoria – Ustawodawstwo – Praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Gryczuk A. (2011), *Lean government, czyli koncepcja szczupłego zarządzania w administracji publicznej*, „Analizy Biura Analiz Sejmowych”, nr 3 (47), 4.02.2011, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/74C86809F06F1A8AC12578B1004385C3/\\$file/Analiza_%20BAS_2011_47%20%282%29.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/74C86809F06F1A8AC12578B1004385C3/$file/Analiza_%20BAS_2011_47%20%282%29.pdf) (dostęp: 3.07.2023).
- Gzell S. (2010), *Wyciąg z recenzji – uwagi polemiczne*, [w:] *Poprawa jakości i efektywności planowania i zarządzania rozwojem w administracji publicznej. Wyzwania wobec kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna*, red. T. Kudłacz, T. Markowski, KPZK PAN, Warszawa, s. 12–18.
- Haughton G., Allmendinger P. (2007), *Soft spaces in planning*, „Town and Country Planning”, Vol. 76(9), s. 306–308.
- Haughton G., Allmendinger P. (2008), *Soft spaces in local economic development*, „Local Economy”, Vol. 2, s. 138–148.
- Haughton G., Allmendinger P., Counsell D., Vigar G. (2010), *The New Spatial Planning. Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*, Routledge Taylor & Francis Group, London–New York.
- Iqbal B.A. (2014), *Why public policy management?*, „Arabian Journal of Business and Management Review”, Vol. 5, Issue 3, <https://doi.org/10.4172/2223-5833.1000e101>, <https://www.hilarispublisher.com/open-access/why-public-policy-management-2223-5833.1000e101.pdf> (dostęp: 3.07.2023).
- Izdebski H., Zachariasz I. (2013), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer.
- Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (2007), *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Ernst & Young, Warszawa.
- Jewtuchowicz A., Rzeńca A. (2010), *Edukacja w zakresie Gospodarki Przestrzennej – bilans 12 lat doświadczeń Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego w Łodzi*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 244: *Poprawa jakości i efektywności planowania*

- i zarządzania rozwojem w administracji publicznej. Wyzwania wobec kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna*, red. T. Kudłacz, T. Markowski, s. 122–132.
- Jęczarek M. (2022), *Sejmik samorządowy*, [w:] *Encyklopedia Administracji Publicznej*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Sejmik_samorz%C4%85dowy (dostęp: 19.11.2022).
- Jędraszko A. (2005), *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa.
- Kachniarz T., Niewiadomski Z. (1994), *Nowe podstawy prawne zagospodarowania przestrzennego*, Agencja Wydawnicza Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa.
- Kaczmarek T. (2017), *Nieformalne planowanie przestrzenne – przesłanki, cele i instrumenty. Przykład planowania rozwoju obszaru metropolitalnego Poznania*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 266, s. 73–92.
- Kafka K. (2003), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w świetle nowych przepisów*, Wydawnictwo Gall, Katowice.
- Karta Ateńska. *Przyjęta przez IV Kongres C.I.A.M. w 1933 r.* (1998), Towarzystwo Urbanistów Polskich, Biuletyn Informacyjny, numer specjalny, wrzesień 1998.
- Kipta E. (2016), *Know-why, czyli do czego służy system gospodarowania przestrzenią? Pożądane narzędzia polityki przestrzennej w Polsce*, „Kontrola Państwowa”, nr 2 spec.: *Przestrzeń dobrem publicznym – potrzeba nowych rozwiązań w gospodarowaniu przestrzenią*, s. 46–57.
- Klimek R. (2005), *System planowania przestrzennego w Polsce*, [w:] *Podstawy gospodarki przestrzennej – wybrane aspekty*, cz. 1: *Gospodarka przestrzenna, polityka przestrzenna, planowanie przestrzenne*, red. S. Korenik, J. Ślódczyk, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Kolipiński B. (2010), *Oczekiwania organizacji społeczno-zawodowych wobec kierunku Gospodarka Przestrzenna*, [w:] *Poprawa jakości i efektywności planowania i zarządzania rozwojem w administracji publicznej. Wyzwania wobec kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna*, red. T. Kudłacz, T. Markowski, KPZK PAN, Warszawa, s. 72–75.
- Kolipiński B. (2011), *Planowanie przestrzenne w Polsce – analiza krytyczna*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, Warszawa, s. 82–99.
- Kolipiński B. (2014), *Planowanie przestrzenne w Polsce w minionym 25-leciu*, „Mazowsze. Studia Regionalne”, nr 15, s. 109–118.
- Kolipiński B. (2015), *Systemowe przyczyny kryzysu planowania przestrzennego w Polsce*, „Kontrola Państwowa”, nr 2 spec.: *Przestrzeń dobrem publicznym – potrzeba nowych rozwiązań w gospodarowaniu przestrzenią*, s. 104–109.
- Koniec zawodu urbanisty. Deregulacja może oznaczać spadek jakości planów zagospodarowania przestrzennego* (2014), „Newseria. Biznes”, 6.06.2014, <https://biznes.newseria.pl/news/koniec-zawodu-urbanisty,p2129785762> (dostęp: 3.07.2023).

- 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*, Studia KPZK PAN, t. CXXVIII, Warszawa.
- Kowalewski A. (2019), *Gospodarka przestrzenna. Kryzys – źródła – straty – drogi wyjścia. Analiza nr 1/2019*, Centrum Ekspertyzy Lokalnej [seria wydawnicza], Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa, s. 1–25.
- Krajowa Izba Urbanistów (2023a), https://pl.wikipedia.org/wiki/Krajowa_Izba_Urbanist%C3%B3w (dostęp: 14.06.2023).
- Krajowa Izba Urbanistów w Warszawie (2023b), <https://www.szukajwarchiwach.gov.pl/en/zespol/-/zespol/51941> (dostęp: 14.06.2023).
- Kudłacz T. (2010), *Rozwój Gospodarki Przestrzennej w wielopłaszczyznowych działaniach KPZK PAN*, [w:] *Poprawa jakości i efektywności planowania i zarządzania rozwojem w administracji publicznej. Wyzwania wobec kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna*, red. T. Kudłacz, T. Markowski, KPZK PAN, Warszawa, s. 30–41.
- Kudłacz T. (2015a), *Problemy integracji planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym*, [w:] *Gospodarowanie przestrzeni miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*, red. T. Kudłacz, P. Lityński, Studia KPZK PAN, t. CLXI, Warszawa, s. 31–42.
- Kudłacz T. (2015b), *Problems of integration of spatial and socio-economic planning on a local level in Poland*, „*Studia Regionalia*”, Vol. 43–44, Polish Academy of Sciences – Committee for Spatial Economy and Regional Planning and European Regional Science Association (ERSA) Polish Section, s. 42–52.
- Kuźnik F. (2010), *Gospodarka Przestrzenna w Akademii Ekonomicznej w Katowicach*, [w:] *Poprawa jakości i efektywności planowania i zarządzania rozwojem w administracji publicznej. Wyzwania wobec kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna*, red. T. Kudłacz, T. Markowski, KPZK PAN, Warszawa, s. 163–166.
- Kwaśniak P. (2009), *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, wyd. 2, LexisNexis, Warszawa.
- Maciejewska A. (2010), *Program kształcenia na kierunku studiów gospodarka Przestrzenna w Politechnice Warszawskiej*, [w:] *Poprawa jakości i efektywności planowania i zarządzania rozwojem w administracji publicznej. Wyzwania wobec kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna*, red. T. Kudłacz, T. Markowski, KPZK PAN, Warszawa, s. 157–162.
- Małyś-Sulińska K. (2017), *Ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego a władztwo planistyczne gminy*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*”, t. 79, nr 3, s. 91–107, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2017.79.3.8>.
- Markowski T. (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Markowski T. (2008a), *Problematyka wdrażania polityki przestrzennej państwa*, [w:] *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju a wizje i perspektywy*

- rozwoju przestrzennego Europy, red. T. Markowski, Studia KPZK PAN, t. CXXII (tom wydany z okazji jubileuszu 50-lecia KPZK PAN), Warszawa, s. 228–240.
- Markowski T. (2008b), *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 13–28.
- Markowski T. (2010a), *Spójność terytorialna UE przesłanką do wyeksponowania rangi polityki przestrzennej państwa w systemie planowania rozwoju*, [w:] *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*, red. J. M. Chmielewski, G. Węclawowicz, KPZK PAN, Warszawa, s. 19–25.
- Markowski T. (2010b), *Wymagania wobec kształcenia kadry na potrzeby planowania i zarządzania rozwojem na kierunku Gospodarka Przestrzenna w świetle nowych trendów rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego*, [w:] *Poprawa jakości i efektywności planowania i zarządzania rozwojem w administracji publicznej. Wyzwania wobec kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna*, red. T. Kudłacz, T. Markowski, KPZK PAN, Warszawa, s. 20–29.
- Markowski T. (2011), *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, red. T. Markowski, P. Żuber, Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, Warszawa, s. 25–44.
- Markowski T. (2013a), *Flexible and integrative planning in functional urban areas – towards a new approach to spatial planning*, [w:] *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów. Aspekty teoretyczne i zarządzanie w przestrzeni*, red. W.M. Gaczek, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 27–41.
- Markowski T. (2013b), *Teoria sprawiedliwości i interes publiczny jako podstawa budowania regulacyjnego systemu planowania przestrzennego: konceptualizacja problemu*, [w:] *Badania miejskie i regionalne*, red. F. Kuźnik, Studia KPZK PAN, t. CLIII, Warszawa, s. 12–23.
- Markowski T. (2014a), *Ekonomiczny wymiar urbanizacji*, [w:] *Przestrzeń życia Polaków. Raport opracowany przez zespół niezależnych ekspertów z inspiracji Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego*, red. B. Gadomska, Wydawnictwo „Architektura–Murator” i ZPR Media, Warszawa, s. 129–142.
- Markowski T. (2014b), *Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania*, [w:] *Przyszłość wolności. Wymiar krajowy – regionalny – międzynarodowy*, red. J. Woźniak, A. Kukliński, t. VII, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków, s. 335–357.
- Markowski T. (2015), *Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania* [w:] *Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*, red. T. Kudłacz, P. Lityński, Studia KPZK PAN, t. CLXI, s. 12–26.
- Markowski T. (2016), *Budowanie regulacyjnego systemu planowania przestrzennego. Teoria sprawiedliwości podstawą budowy systemu*, „Kontrola Państwowa”, nr 2 spec.: *Przestrzeń dobrem publicznym – potrzeba nowych rozwiązań w gospodarowaniu przestrzenią*, s. 16–27.

- Markowski T. (2019), *Docelowy model struktury funkcjonalno-przestrzennej w zintegrowanym systemie dokumentów strategicznych* (ekspertyza dla Ministerstwa Funduszu Strukturalnych i Rozwoju Regionalnego), maszynopis elektroniczny, Łódź.
- Markowski T. (2023), *Gospodarowanie przestrzeni w systemie samorządu terytorialnego: wyzwania, dylematy i konieczne kierunki reform*, [w:] *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, red. C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 255–275.
- Markowski T., Drzazga D. (2015a), *Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce (założenia i zasady kierunkowe budowania systemu)*, [w:] *Rozwój obszarów miejskich w polityce regionów*, red. A. Klasik, F. Kuźnik, Studia KPZK PAN, t. CLXIV, Warszawa, s. 10–42.
- Markowski T., Drzazga D. (2015b), *The concept of an integrated planning system in Poland (assumptions and principles for development of a planning system)*, [w:] *Integrated development and spatial management of urban areas. Polish experience*, eds. A. Klasik, T. Kudłacz, Studia Regionalia, Vol. 43/44, series ed. T. Markowski, Warsaw, s. 9–41.
- Markowski T., Nowak M. (2021), *Współczesne trendy w rozwoju gospodarczym a potrzeba nowej doktryny urbanistycznej – w stronę elastyczności w planowaniu przestrzennym*, [w:] *Polityka przestrzenna w czasie kryzysu*, red. M. Nowak, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Meppem T., Gill R. (1998), *Planning for sustainability as a learning concept*, „Ecological Economics”, Vol. 26, Issue 2, s. 121–137, [https://doi.org/10.1016/S0921-8009\(97\)00117-1](https://doi.org/10.1016/S0921-8009(97)00117-1).
- Mikuła Ł. (2019), *Zarządzanie rozwojem przestrzennym obszarów metropolitalnych w świetle koncepcji miękkich przestrzeni planowania*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Mironowicz I. (2010), *Specyfika kształcenia planistów na uczelniach technicznych*, [w:] *Poprawa jakości i efektywności planowania i zarządzania rozwojem w administracji publicznej. Wyzwania wobec kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna*, red. T. Kudłacz, T. Markowski, KPZK PAN, Warszawa, s. 100–106.
- Mironowicz I. (2017), *Dewastacja polskiej przestrzeni jako produkt procesów społecznych i regulacji prawnych*, [w:] *Gra o przestrzeń*, red. M. J. Nowak, J. Martyniuk-Pęczak, KPZK PAN, Warszawa, s. 102–125.
- Modele struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategiach rozwoju* (2020), Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Departament Strategii, Warszawa, <https://www.gov.pl/attachment/74aa7aa6-c366-45d6-8aa4-39abaaf90920> (dostęp: 3.07.2023).
- Morphet J. (2009), *Local integrated spatial planning – the changing role in England*, „Town Planning Review”, Vol. 80, No. 4–5.
- Niewiadomski Z. (2002), *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.

- Niewiadomski Z. (2003), *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Nowak M. (2017), *Niesprawność władz publicznych a system gospodarki przestrzennej (Inefficiency of Public Municipality and Spatial Economy System)*, Studia KPZK PAN, t. CLXXV, Warszawa.
- Nowak M. (2020b), *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Nowak M.J. (2020a), *Interes publiczny w systemie gospodarki przestrzennej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G–Ius”, t. 67(1), s. 39–49.
- Nowak M., Lorens P. (2020), *Ochrona i kształtowanie ładu przestrzennego w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Nowakowska A. (2015), *Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej*, [w:] *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. A. Nowakowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 11–37, <https://doi.org/10.18778/7969-530-0.02>.
- Ogłęcka E., Słodczyk J. (2011), *Ocena funkcjonowania regulacji prawnych związanych z planowaniem przestrzennym (wybrane zagadnienia)*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, red. T. Markowski, P. Żuber, Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, Warszawa, s. 100–122.
- Opinia Prezydium KPZK PAN w sprawie utworzenia dyscypliny Gospodarka Przestrzenna* (2010), [w:] *Poprawa jakości i efektywności planowania i zarządzania rozwojem w administracji publicznej. Wyzwania wobec kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna*, red. T. Kudłacz, T. Markowski, KPZK PAN, Warszawa, s. 176–182.
- Otwarcie zawodu urbanisty; zniesienie samorządu zawodowego urbanistów* (2015), K 19/14, <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/7518-otwarcie-zawodu-urbanisty-zniesienie-samorządu-zawodowego-urbanistów> (dostęp: 28.11.2022).
- Pangsy-Kania S. (2015), *System zarządzania rozwojem w Polsce i rola w nim dokumentów strategicznych*, „Studia z Polityki Publicznej”, nr 3(7).
- Pismo z dnia 25 czerwca 2014 r. Ministerstwo Rozwoju SPS-023-26331/14 Deregulacja zawodu urbanisty* (2014), <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/sps-023-26331-14-deregulacja-zawodu-urbanisty-pismo-184785100> (dostęp: 14.06.2023).
- Plan uporządkowania strategii rozwoju. Tekst uwzględniający dokonane w dniu 10 marca 2010 r., 30 kwietnia 2011 r. oraz 12 lipca 2012 r. reasumpcje decyzji Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r.* (2012), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz* (2015), red. Z. Niewiadomski, wyd. 8, seria: Komentarze Becka, Wydawnictwo CH Beck, Warszawa.
- Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Podręcznik dla samorządowców dotyczący innowacji* (2015),

- red. M. Turała, T. Markowski, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Political management* (2022), https://en.wikipedia.org/wiki/Political_management (dostęp: 12.11.2022).
- Polskie obiekty na Liście Światowego Dziedzictwa*, Polski Komitet ds. UNESCO, <https://www.unesco.pl/kultura/dziedzictwo-kulturowe/swiatowe-dziedzictwo/polskie-obiekty/> (dostęp: 19.06.2023).
- Porter B. (2010), *Problemy nauczania na kierunku Gospodarka Przestrzenna w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie*, [w:] *Poprawa jakości i efektywności planowania i zarządzania rozwojem w administracji publicznej. Wyzwania wobec kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna*, red. T. Kuśdłacz, T. Markowski, KPZK PAN, Warszawa, s. 172–175.
- Problem suburbanizacji* (2005), red. P. Lorens, Biblioteka Urbanisty, vol. 7, Wydawnictwo „Urbanista”, Warszawa.
- Public interest*, <http://dictionary.reference.com/browse/public+interest> (dostęp: 10.03.2015).
- Rawls J. (2013), *Teoria sprawiedliwości*. Wydanie nowe, seria: Biblioteka Współczesnych Filozofów, wyd. 2 zmienione, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Rogowska M. (2005), *Karta ateńska (rozdział 7)*, [w:] *Podstawy gospodarki przestrzennej – wybrane aspekty*, cz. II: *Miasto jako element organizujący współczesną przestrzeń*, red. S. Korenik, J. Ślódczyk, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław, s. 166–174.
- Roman G. (2022), *Model funkcjonalno-przestrzenny jako integrator planowania strategicznego i przestrzennego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego, Centrum Ekspertyzy Lokalnej, Analiza Celowa nr 2/2022, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ANALIZY_CELOWE/analiza-2-2022.pdf (dostęp: 3.07.2023).
- Rządowe Centrum Analiz* (2022), https://pl.wikipedia.org/wiki/Rz%C4%85dowe_Centrum_Analiz (dostęp: 27.11.2022).
- Śałała-Kochanowski P. (2016), *Omówienie: Kodeks urbanistyczno-budowlany*, „Obserwatorium Polityki Miejskiej”, IRMiR, 25.10.2016, <https://obserwatorium.miaста.pl/omowienie-kodeks-urbanistyczno-budowlany/> (dostęp: 3.07.2023).
- Sejmik samorządowy* (2022), https://pl.wikipedia.org/wiki/Sejmik_samorz%C4%85dowy (dostęp: 19.11.2022).
- Sikora P. (2018), *Co dalej z kodeksem urbanistyczno-budowlanym?*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 11.07.2018, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/nieruchomosci/artykuly/1171334,kodeks-urbanistyczno-budowlany-wstrzymany.html> (dostęp: 3.07.2023).
- Skutki utraty ważności planów miejscowych, uchwalonych przed 1 stycznia 1995* (2003), „Murator. plus”, 29.01.2003, <https://www.muratorplus.pl/biznes/prawo/skutki-utraty-waznosci-planow-miejscowych-uchwalonych-przed-1-stycznia-1995-aa-3Zpj-c5pb-mraL.html> (dostęp: 3.07.2023).

- Słodczyk J. (2005), *Struktura użytkowania terenów miejskich*, [w:] *Część II. Miasto jako element organizujący współczesną przestrzeń*, [w:] *Podstawy gospodarki przestrzennej – wybrane aspekty*, red. S. Korenik, J. Słodczyk, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław, s. 101–121.
- Słodczyk J. (2012), *Historia planowania i budowy miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Stanowisko KPZK PAN w sprawie służb administracji publicznej zajmujących się gospodarką przestrzenną (2004), „Biuletyn KPZK PAN”, z. 210 (jubileuszowy z okazji 45-lecia KPZK PAN: *Wielkoskalowe projekty inwestycyjne jako czynnik podnoszenia konkurencyjności polskiej przestrzeni*), red. T. Markowski, s. 185–187.
- Strategia rozwoju gminy. Poradnik praktyczny (2021), Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regułskiego, FRDL Małopolskiego Instytutu Samorządu Terytorialnego i Administracji z Krakowa, Warszawa, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/strategia-rozwoju-gminy> (dostęp: 3.07.2023).
- Studia nad chaosem przestrzennym (2018a), red. A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński, t. I, A. Kowalewski, M.J. Nowak, *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*, Studia KPZK PAN, t. CLXXXII, Warszawa.
- Studia nad chaosem przestrzennym (2018b), red. A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński, t. II, *Koszty chaosu przestrzennego*, Studia KPZK PAN, t. CLXXXII, Warszawa.
- Studia nad chaosem przestrzennym (2018c), red. A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński, t. III, *Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*, Studia KPZK PAN, t. CLXXXII, Warszawa.
- Suchorabski M. (2014), *Polska bez urbanistów. Senacka komisja niewzruszona*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 16.04.2014, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artikuly/791287,likwidacja-zawodu-urbanisty-senacka-komisja-niewzruszona.html> (dostęp: 3.07.2023).
- Sypniewski D. (2014), *Deregulacja zawodu urbanisty z perspektywy nauk prawnych*, „METROPOLITAN”, nr 2 (2), s. 76–89.
- System planowania przestrzennego w Polsce. Kluczowe problemy i słabości (2021), red. D. Szlenk-Dziubek, O. Wisłocka, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków–Gdańsk.
- System zarządzania rozwojem Polski (2018), załącznik do uchwały nr 162/2018 Rady Ministrów z dnia 29 października 2018 r., Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa.
- Sztando A. (2021), *Wyzwania systemowej integracji zarządzania przestrzenią z zarządzaniem strategicznym rozwojem w wymiarach lokalnym, subregionalnym i regionalnym*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12, s. 19–33.
- Sztando A. (2022), *Czy modele oraz ustalenia i rekomendacje prawidłowo integrują zarządzanie przestrzenią z zarządzaniem strategicznym rozwojem gmin? Potrzebne korekty przepisów i działania edukacyjne*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12, s. 7–23.

- Szulczewska B. (2010), *Urzędnik czy projektant – zasadniczy dylemat kierunku Gospodarka Przestrzenna (głos w dyskusji)*, [w:] *Poprawa jakości i efektywności planowania i zarządzania rozwojem w administracji publicznej. Wyzwania wobec kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna*, red. T. Kudłacz, T. Markowski, KPZK PAN, Warszawa, s. 69–71.
- Szymła Z. (2010), *Doświadczenia i problemy związane z kształceniem na kierunku Gospodarka Przestrzenna w Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie*, [w:] *Poprawa jakości i efektywności planowania i zarządzania rozwojem w administracji publicznej. Wyzwania wobec kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna*, red. T. Kudłacz, T. Markowski, KPZK PAN, Warszawa, s. 167–171.
- Śleszyński P., Nowak M.J., Legutko-Kobus P., Hołuj A., Lityński P., Jadach-Sepiolo A., Blaszkę M. (2021), *Suburbanizacja w Polsce jako wyzwanie dla polityki rozwoju*, Studia. Cykl monografii, t. 11/203, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa.
- Świątek D. (2011), *Kształtowanie przestrzeni a planowanie przestrzenne: doświadczenia angielskie*, „Mazowsze. Studia Regionalne”, nr 6, s. 173–180.
- Towards a New Role for Spatial Planning* (2001), Raport OECD, Paris Cedex 16.
- Vigar G., 2009., *Towards an integrated spatial planning?*, „European Planning Studies”, Vol. 17, No. 11.
- Vogelij J., 2010., *Spatial Planning at the Heart of Territorial Cohesion*, speech for a conference ECTP-CEU/RTPI? ESPON – *How Can European Spatial Planners Asses Territorial Cohesion?*, Edinburgh.
- Walters D.R. (2007). *Designing community: Charrettes, master plans and form-based codes*, Routledge.
- Wielañczyk-Grzelak E., Fręś J. (2022), *Każda gmina będzie musiała opracować strategię rozwoju gminy*, 19.12.2022, <https://prawodlasamorządu.pl/2022-12-19-kazda-gmina-bedzie-musiala-opracowac-strategie-rozwoju-gminy> (dostęp: 3.07.2023).
- Wojnicka-Sycz E. (2018), *Koncepcja i wymiary zintegrowanego planowania rozwoju w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Zarządzanie i Finanse. Journal of Management and Finance”, Vol. 16, No. 1/1, s. 257–273.
- Wojtowicz W. (2020), *Z polskich przepisów znika Studium Metropolitalne*, „URB-NEWS”, 4.10.2020, <http://urbnews.pl/znika-studium-metropolitalne/> (dostęp: 3.07.2023).
- Woźniak J. (2015), *Wybrane aspekty zintegrowanego planowania rozwoju – perspektywa regionalna*, [w:] *Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*, red. T. Kudłacz, P. Lityński, Studia KPZK PAN, t. CLXI, Warszawa, s. 43–50.
- WSA zbadała ważność zmienionych planów sprzed 1995 (2019), „URBNEWS”, 24.03.2019, <https://urbnews.pl/wsa-waznosc-planow/> (dostęp: 3.07.2023).
- Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski* (2009), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Zespołem Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, kwiecień 2009.

- Zauchaj. (2007), *Rola przestrzeni w kształtowaniu relacji gospodarczych. Ekonomiczne fundamenty planowania przestrzennego w Europie Bałtyckiej*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Zauchaj. (2018), *Gospodarowanie przestrzeni morską*, Wydawnictwo Akademickie SEDNO, Warszawa.
- Ziątek I. (2011), *Diagnoza stanu sytemu planowania przestrzennego oraz jego rola w systemie zarządzania strategicznego – podsumowanie dyskusji*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, red. T. Markowski, P. Żuber, Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, Warszawa, s. 246–253.
- Zintegrowana Strategia Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego do roku 2030 (projekt)* (2015), red. T. Markowski (publikacja współfinansowana przez UE ze środków EFS w ramach POKL, Priorytet V, Działanie 5.2, Poddziałanie 5.2.2), Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Łódź.
- Ziobrowski Z. (2015), *Ku zintegrowanemu planowaniu*, [w:] *Gospodarowanie przestrzeni miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*, red. T. Kudłacz, P. Lityński, Studia KPZK PAN, t. CLXI, Warszawa, s. 27–30.
- Znika samorząd urbanistów* (2014), „Muratorplus” [Biznes – Prawo], 18.07.2014, <https://www.muratorplus.pl/biznes/prawo/znika-samorzad-urbanistow-aa-fpao-34ey-Anp3.html> (dostęp: 3.07.2023).
- Żuber P. (2011), *Terytorialny wymiar w polityce rozwoju – potrzeba zmian systemowych w świetle nowej generacji dokumentów planistycznych*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, red. T. Markowski, P. Żuber, Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, Warszawa, s. 7–24.
- Żywiłowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich* (2006), *Studia nad zrównoważonym rozwojem*, t. II, red. S. Kozłowski, KUL – Katedra Ochrony Środowiska, Komitet „Człowiek i Środowisko” przy Prezydium PAN, Białystok–Lublin–Warszawa.

Spis ramek

Ramka 1. Kompetencje planistyczne administracji rządowej i samorządowej wynikające z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. <i>o zagospodarowaniu przestrzennym</i> przed reformą administracyjną kraju (1999 r.) i po jej wprowadzeniu	66
Ramka 2. Obszary programowania strategicznego postulowane w <i>Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski</i> (2009)	85
Ramka 3. Docelowy hierarchiczny system planowania w Polsce ujęty w KPZK 2030 (komentarz do rys. 3)	92
Ramka 4. Szczegółowe wytyczne dotyczące uporządkowania regulacji zapewniających sprawność i powszechność działania systemu planowania przestrzennego ujęte w KPZK 2030	94
Ramka 5. Typologia obszarów funkcjonalnych i problemowych jako przedmiotu polityki przestrzennej państwa ujęta w KPZK 2030	95

Spis rysunków

Rysunek 1. Główne obszary programowania strategicznego (bez szczebla lokalnego) ujęte w <i>Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski</i> (2009)	85
Rysunek 2. Układ dokumentów strategicznych zaproponowany w <i>Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski</i> (2009)	88
Rysunek 3. Docelowy hierarchiczny system planowania w Polsce ujęty w KPZK 2030	93
Rysunek 4. System zintegrowanych dokumentów zarządzania polityką rozwoju – poziom krajowy – ujęty w opracowaniu <i>System zarządzania rozwojem Polski</i> (2018)	113
Rysunek 5. System zintegrowanych dokumentów zarządzania polityką rozwoju ujęty w opracowaniu <i>System zarządzania rozwojem Polski</i> (2018)	114
Rysunek 6. Schemat powiązań organizacyjnych w ramach modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem na poziomie gminnym	156
Rysunek 7. Schemat powiązań organizacyjnych w ramach modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem na poziomie powiatowym	167
Rysunek 8. Schemat powiązań organizacyjnych w ramach modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem na poziomie regionalnym	183
Rysunek 9. Schemat powiązań organizacyjnych w ramach modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem na poziomie krajowym	200

Spis tabel

Tabela 1. Diagnoza oraz wyzwania i kierunki zmian stojące przed systemem zarządzania rozwojem w Polsce w 2009 r. – przegląd wybranych aspektów dotyczących polityki przestrzennej i polityki rozwoju	75
Tabela 2. Szczegółowe programowania i kategorie dokumentów strategicznych ujęte w <i>Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski</i> (2009)	84
Tabela 3. Działania instytucjonalne na rzecz przywrócenia i utrwalenia ładu przestrzennego przewidziane w KPZK 2030	91
Tabela 4. Dokumenty o charakterze strategicznym oraz dokumenty i inne instrumenty o charakterze wdrożeniowym w systemie zarządzania rozwojem Polski	109

Załączniki

Załącznik 1

Skład zespołu dyskutującego zagadnienia konceptualne systemu zintegrowanego planowania rozwoju

W pracach (dyskusjach seminaryjnych) udział wzięli¹¹²:

Przedstawiciele Towarzystwa Urbanistów Polskich

1. Dr inż. Magdalena Olga Belof – Politechnika Wrocławska; Wydział Architektury; Zakład Urbanistyki.
2. Dr Maciej Borsa – Prezes TUP Oddział w Katowicach, Dyrektor Instytutu Rozwoju Terytorialnego; Szkoła Główna Handlowa.
3. Prof. dr hab. inż. arch. Jan Maciej Chmielewski – Kierownik **Katedry Gospodarki Przestrzennej i Nauk o Środowisku Przyrodniczym, Wydział Geodezji i Kartografii, Politechnika Warszawska.**
4. Mgr Bartłomiej Kolipiński – członek ZG TUP; Z-ca Dyrektora Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie.
5. Dr inż. arch. Tomasz Majda – Sekretarz Generalny TUP.
6. Dr inż. arch. Feliks Pankau – członek ZG TUP; Zastępca Dyrektora Departamentu ds. Rozwoju Przestrzennego, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego.
7. Prof. dr hab. inż. arch. Zbigniew K. Zuziak – profesor zwyczajny Politechniki Krakowskiej, kierownik Katedry Budowy Miast, Instytut Projektowania Miast i Regionów, Politechnika Krakowska.

Przedstawiciele Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

1. Dr Dominik Drzazga – Uniwersytet Łódzki, Łódź.
2. Prof. dr hab. Andrzej Klasik – Akademia Ekonomiczna, Katowice.
3. Doc. dr hab. Tomasz Komornicki – Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
4. Prof. dr hab. Tadeusz Kudłacz – Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków.
5. Dr Paulina Legutko-Kobus – Szkoła Główna Handlowa, Sekretarz Naukowy KPZK PAN, Warszawa.

¹¹² Podane afiliacje oraz stopnie i tytuły naukowe osób uczestniczących w dyskusjach nad zagadnieniami związanymi z opracowaniem koncesji systemu planowania zintegrowanego dotyczą okresu, w jakim prowadzono prace (wskazane w załączniku 2).

6. Prof. dr hab. Tadeusz Markowski – Uniwersytet Łódzki, Przewodniczący KPZK PAN, były Prezes TUP.
7. Prof. dr hab. Tadeusz Marszał – Uniwersytet Łódzki.
8. Dr hab. Zbigniew Strzelecki prof. SGH – Mazowieckie Biuro Planowania, Warszawa, SGH Warszawa.
9. Prof. dr hab. Jacek Szlachta – Szkoła Główna Handlowa, Warszawa, Wiceprzewodniczący KPZK PAN.
10. Dr hab. Jacek Zaucha, prof. UG – Uniwersytet Gdański, Gdańsk.

Przedstawiciele praktyki

1. Ewa Paturalska-Nowak – Dyrektor Biura Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego w Łodzi.
2. Jacek Woźniak – Zastępca Dyrektora Wydziału Rozwoju Miasta Krakowa.
3. Dr Piotr Żuber – Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Warszawski (wcześniej: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju), Warszawa.

Przedstawiciele środowisk prawniczych

1. Dr Mirosław Gdesz – sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.
2. Dr Maciej Nowak – radca prawny, kierownik Pracowni Ekonomiki Przestrzennej w Zakładzie Prawa i Gospodarki Nieruchomościami na Zachodniopomorskim Uniwersytecie Technologicznym.
3. Dr Igor Zachariasz – Instytut Badań i Ekspertyz Samorządowych Uczelni Łazarzskiego, doradca Unii Metropolii Polskich.

Załącznik 2

Kalendarium prac nad koncepcją systemu zintegrowanego planowania rozwoju

Niniejszą koncepcję opracowano na podstawie wyników dyskusji warsztatowych, podjętych przez Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN wraz z przedstawicielami Towarzystwa Urbanistów Polskich (TUP), w tym z Radą TUP, przedstawicielami środowisk prawniczych oraz praktykami związanymi zawodowo z publicznymi służbami planowania, w ramach: (a) cyklu seminariów poświęconych założeniom oraz zasadom budowania zintegrowanego systemu planowania rozwoju, (b) posiedzeń plenarnych KPZK PAN oraz (c) konferencji naukowych organizowanych przez krajowe ośrodki akademickie, a także (d) dodatkowych konsultacji i seminariów ze specjalistami z praktyki, które to wydarzenia odbyły się w dniach:

- 8 kwietnia 2014 r. – **I seminarium** poświęcone założeniom oraz zasadom budowania zintegrowanego systemu planowania rozwoju, organizowane przez Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa;
- 2 czerwca 2014 r. – **II seminarium** poświęcone założeniom oraz zasadom budowania zintegrowanego systemu planowania rozwoju (temat wiodący spotkania: problematyka planowania zintegrowanego na poziomie lokalnym), Warszawa;
- 16 września 2014 r. – **III seminarium** poświęcone założeniom oraz zasadom budowania zintegrowanego systemu planowania rozwoju, organizowane przez Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN (temat wiodący spotkania: problematyka planowania zintegrowanego na poziomie ponadlokalnym: regionalnym i krajowym – planowanie wielkoprzestrzenne), Warszawa;
- 16–17 października 2014 r. – **konferencja naukowa** „*Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*”, organizatorzy: Katedra Gospodarki Regionalnej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, przy współpracy z Instytutem Rozwoju Miast w Krakowie, Kraków;
- 18–19 listopada 2014 r. – **XVII Konferencja ustrońska** „*Rozwój obszarów miejskich w polityce regionów*”, organizatorzy: Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Komisja Studiów nad Przyszłością Górnego Śląska PAN o/Katowice, Górnośląska Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości im. Karola Goduli w Chorzowie, Ustroń;

- 20 stycznia 2015 r. – **posiedzenie plenarne** Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, nt. *Koncepcji systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce*, Warszawa,
- 27 marca 2015 r. – **IV warsztaty/seminarium** poświęcone założeniom oraz zasadom budowania zintegrowanego systemu planowania rozwoju, organizowane przez Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN (temat spotkania: problematyka planowania zintegrowanego na poziomie regionalnym oraz krajowym – planowanie wielkoprzestrzenne), Warszawa;
- 3 lipca 2015 r. – **V warsztat/ seminarium** poświęcony założeniom oraz zasadom budowania zintegrowanego systemu planowania rozwoju (temat spotkania: rola i miejsce służb planowania publicznego w systemie zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce), Warszawa;
- 29 stycznia 2016 r. – **VI warsztat/seminarium** poświęcony założeniom oraz zasadom budowania zintegrowanego systemu planowania rozwoju (temat spotkania: kontynuacja dyskusji nad rolą i miejscem służb planowania publicznego w systemie zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce – w kontekście interesu publicznego), Warszawa;
- 26 kwietnia 2016 r. – połączone **posiedzenie robocze** Rady Towarzystwa Urbanistów Polskich i Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN nt. problematyki ładu przestrzennego oraz *Koncepcji systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce*, Warszawa;
- 1 czerwca 2016 r. – **seminarium – konsultacje** w Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi poświęcone dyskusji nad *Koncepcją systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce (założenia i zasady kierunkowe budowania systemu)*, Łódź.



W polskiej literaturze naukowej brakuje kompleksowego opracowania eksperckiego poświęconego systemowemu ujęciu zagadnień integracji planowania. Książki o tematyce planowania przestrzennego i planowania rozwoju, ujęte w kontekście geografii społeczno-ekonomicznej, gospodarki przestrzennej, urbanistyki czy nauk prawnych i administracji, koncentrowały się na diagnozie problemów w planowaniu publicznym, a jeżeli formułowały pewne wytyczne – to tylko natury ogólnej.



Niniejszą monografię poświęcono wymiarowi instytucjonalnemu planowania, rozumianemu jako zbiór procedur wewnątrz organizacji, którą jest państwo. Procedury te powinny stanowić spójną, uzupełniającą się całość nastawioną na zwiększanie skuteczności interwencji publicznej w sferze regulowania sposobów użytkowania przestrzeni, a poprzez to – podniesienie sprawności prowadzenia polityki rozwoju. Planowanie przestrzenne stanowi bowiem niezwykle istotny instrument polityki rozwoju państwa. Z tego powodu dyskusja i prace konceptualne zmierzające do jego usprawnienia, w tym doskonalenia procedur, są bardzo aktualne, mając na uwadze pogłębiający się chaos w zagospodarowaniu przestrzennym kraju.

Zasadniczą część publikacji stanowią autorskie rekomendacje dotyczące reformy systemu planowania rozwoju i planowania przestrzennego ukierunkowanej na integrację procedur. Rozbudowany wątek aplikacyjno-postulatywny pracy ukazuje przedmiotową problematykę w sposób charakterystyczny dla ekonomii oraz nauk z zakresu zarządzania publicznego.

**WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO**

 wydawnictwo.uni.lodz.pl
 ksiegarnia@uni.lodz.pl
 (42) 665 58 63

Książka dostępna również
jako e-book

ISBN 978-83-8331-174-6



9 788383 311746