

POLSKA AKADEMIA NAUK  
KOMITET PRZESTRZENNEGO  
ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

**S T U D I A**  
**CYKL MONOGRAFII**

MAŁGORZATA ŻAK-SKWIERCZYŃSKA  
MAŁGORZATA BLASZKE  
TADEUSZ MARKOWSKI  
MACIEJ J. NOWAK

STRATEGICZNE PLANOWANIE  
PRZESTRZENNE  
A SFERA REGULACYJNA PLANÓW

TOM 20/212

WARSZAWA 2023



POLSKA AKADEMIA NAUK  
KOMITET PRZESTRZENNEGO  
ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

**S T U D I A**  
CYKL MONOGRAFII

MAŁGORZATA ŻAK-SKWIERCZYŃSKA  
MAŁGORZATA BLASZKE  
TADEUSZ MARKOWSKI  
MACIEJ J. NOWAK

**STRATEGICZNE  
PLANOWANIE PRZESTRZENNE  
A SFERA REGULACYJNA PLANÓW**

*(Strategic Spatial Planning  
and the Regulatory Sphere of Plans)*

TOM 20/212

WARSZAWA 2023

**POLSKA AKADEMIA NAUK  
KOMITET PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU**

**Redakcja Wydawnictwa**

Tomasz Komornicki (Instytut Geografii i i Przestrzennego Zagospodarowania PAN)  
Andrzej Jakubowski (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej)  
Barbara Szejgiec-Kolenda (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN)

**Rada Redakcyjna**

Paweł Churski (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), Krzysztof Janc (Uniwersytet Wrocławski), Arkadiusz Kołoś (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie), Paulina Legutko-Kobus (Szkola Główna Handlowa w Warszawie), Piotr Lorens (Politechnika Gdańska), Tadeusz Markowski (Uniwersytet Łódzki), Radomir Matczak (SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny), Maciej Nowak (Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie), Aleksandra Nowakowska (Uniwersytet Łódzki), Jacek Szlachta (Szkola Główna Handlowa w Warszawie), Janusz Zaleski (Politechnika Wroclawska), Jacek Zaucha (Uniwersytet Gdański)

**Opracowanie redakcyjne i techniczne**

Ewa Ryżlak

**Recenzent**

Krzysztof Rogatka

**Adres Redakcji**

00-901 Warszawa, Pałac Kultury i Nauki,  
piętro 23, pokój 2308, tel. (022) 182-68-75; e-mail: kpkz@pan.pl

© Copyright by Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Warszawa 2023

ISBN: 978-83-66847-64-4

eISBN 978-83-66847-65-1

doi 10.24425/148438

Książka sfinansowana ze środków Polskiej Akademii Nauk

Zgłoszenie materiałów do opublikowania jest jednoznaczne z wyrażeniem zgody  
na opublikowanie w wersji papierowej i elektronicznej

Przygotowanie do druku:  
LogoScript sp. z o.o.  
www.logoscript.pl  
logoscript@logoscript.pl  
tel. (+48) 693 699 709

Druk i oprawa:  
Agencja Wydawniczo-Poligraficzna GIMPO  
ul. Transportowców 11, 02-858 Warszawa  
tel. +48 501 076 031  
e-mail: gimpo@poligrafia.waw.pl

# Spis treści

## Contents

<b>ABSTRACT</b> .....	7
<b>WPROWADZENIE</b> .....	9
<i>Preface</i>	
<b>ROZDZIAŁ 1. Strategiczne planowanie przestrzenne w międzynarodowej dyskusji</b> (Tadeusz Markowski, Maciej J. Nowak) .....	13
<i>Chapter 1. Strategic planning in international discussion</i>	
Wstęp .....	13
<i>Introduction</i>	
1.1. Próby zdefiniowania strategicznego planowania przestrzennego. ....	13
<i>Attempts to define strategic spatial planning</i>	
1.2. Strategiczne planowanie przestrzenne w ujęciu historycznym. ....	17
<i>Strategic spatial planning in historical perspective</i>	
1.3. Strategiczne planowanie przestrzenne a rozwiązania prawne .....	20
<i>Strategic spatial planning and legal solutions</i>	
Podsumowanie .....	23
<i>Summary</i>	
<b>ROZDZIAŁ 2. Strategiczne planowanie przestrzenne w Polsce. Kluczowe rozwiązania instytucjonalne i ich konsekwencje</b> (Małgorzata Żak-Skwierczyńska, Małgorzata Blaszkę, Tadeusz Markowski, Maciej J. Nowak) .....	25
<i>Chapter 2: Strategic spatial planning in Poland. Key institutional solutions and their consequences</i>	
Wstęp .....	25
<i>Introduction</i>	
2.1. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ....	26
<i>Spatial development conditions and directions studies</i>	
2.2. Plany zagospodarowania przestrzennego województw .....	31
<i>Voivodeship spatial development plans</i>	
2.3. Strategie rozwoju po nowelizacji zasad polityki rozwoju .....	32
<i>Development strategies after the amendment of the development policy principles</i>	
Podsumowanie .....	36
<i>Summary</i>	

<b>ROZDZIAŁ 3. Strategiczne planowanie przestrzenne w ujęciu makroregionalnym (Małgorzata Żak-Skwierczyńska)</b> . . . . .	39
<i>Chapter 3. Strategic spatial planning in a macroregional approach</i>	
Wstęp . . . . .	39
<i>Introduction</i>	
3.1. Planowanie przestrzenne w Strategii Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego. . . . .	40
<i>Spatial planning in the European Union Strategy for the Baltic Sea Region</i>	
3.2. Planowanie przestrzenne w strategiach Unii Europejskiej dla regionu Dunaju, Adriatyku i Morza Jońskiego oraz regionu alpejskiego. . . . .	48
<i>Spatial planning in the European Union Strategies for the Danube, Adriatic and Ionian Seas and the Alpine Region</i>	
Podsumowanie . . . . .	53
<i>Summary</i>	

<b>ROZDZIAŁ 4. Analiza wymiaru przestrzennego strategii rozwoju na szczeblu regionalnym i lokalnym (Małgorzata Żak-Skwierczyńska, Małgorzata Blaszkę)</b> . . . . .	55
<i>Chapter 4. Analysis of the spatial dimension of development strategies at the regional and local level</i>	
Wstęp . . . . .	55
<i>Introduction</i>	
4.1. Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego i strategię rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych . . . . .	56
<i>The Development Strategy of the Lower Silesian Voivodeship and the strategies of urban functional areas development</i>	
4.2. Analiza wymiaru przestrzennego w strategiach rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych na przykładzie obszaru funkcjonalnego Wrocławia . . . . .	57
<i>Analysis of the spatial dimension in urban functional areas development strategies on the example of the Wrocław functional area</i>	
4.3. Analiza wymiaru przestrzennego strategii rozwoju na szczeblu lokalnym . . . . .	60
<i>Analysis of the spatial dimension in development strategies at the local level</i>	
4.4. Syntetyczna ocena wymiaru przestrzennego lokalnych strategii rozwoju. . . . .	65
<i>Synthetic evaluation of the spatial dimension of local development strategies</i>	
Podsumowanie . . . . .	66
<i>Summary</i>	

<b>ROZDZIAŁ 5. Łączenie sfer strategicznego i regulacyjnego planowania przestrzennego. Przypadek relacji studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego</b> (Małgorzata Blaszkę, Tadeusz Markowski, Maciej J. Nowak) . . . . .	67
<i>Chapter 5. Combining the strategic and regulatory spatial planning spheres. A case of relationship between studies of territorial conditions and directions and local zoning plans</i>	
Wstęp . . . . .	67
<i>Introduction</i>	
5.1. Generalna charakterystyka orzeczeń. . . . .	68
<i>General characteristics of the rulings</i>	
5.2. Zarzuty dotyczące rozbieżności przeznaczenia terenu w planie z postanowieniami studium . . . . .	70
<i>Objections concerning the inconsistency of land use designation in the plan with the provisions of the study</i>	
Podsumowanie . . . . .	79
<i>Summary</i>	
<b>ZAKOŃCZENIE.</b> . . . . .	81
<i>Conclusion</i>	
<b>BIBLIOGRAFIA.</b> . . . . .	85
<i>BIBLIOGRAPHY</i>	
<b>Informacje o Autorach</b> . . . . .	93
<i>Notes on Authors</i>	





# ABSTRACT

**Strategic Spatial Planning and the Regulatory Sphere of Plans.** The aim of the presented monograph is to isolate and critically evaluate the instruments of strategic spatial planning in the Polish system and to relate them to the regulatory perspective. The following research questions are formulated:

- What elements concerning strategic spatial planning are emphasised in the international theoretical discussion? How is the role and objectives of strategic spatial planning and its instruments perceived from this perspective?
- What institutional arrangements in Poland can be linked to strategic spatial planning? What are the weaknesses of Polish strategic spatial planning instruments?
- What is the spatial dimension in transnational development strategies?
- What is the spatial dimension in local development strategies, in particular after the revision of development policy principles?
- How does strategic spatial planning translate into the regulatory sphere and related legal discourse?

The first chapter provides an in-depth review of the international literature on strategic spatial planning. Due to the (aforementioned) difficulty in providing a unified view of the issue, the answer to the formulated research question is multi-stepped. The key features of strategic spatial planning most frequently identified in the literature are identified. The second chapter contains a characterisation of the elements of strategic spatial planning in the Polish system. Particular focus is placed on the local level, emphasising the legal status prior to the wider amendment of the *Planning and Spatial Development Act*. The subject of reflection is the change in the principles of development policy, in which the spatial scope of development strategy was expanded (at least from the perspective of the statutory criteria). The chapter provides an assessment of the practices related to the new wording of the provisions of the *Act on Municipal Self-Government* which differently recognise the scope of development strategies. The direction of legal changes resulting from the amendment to the Act on spatial planning and development and potential problems related to them (concerning changes and challenges of strategic spatial planning) were also signalled. The third chapter contains

a characterisation of the spatial dimension of development strategies at supra-national level. The fourth chapter analyses several case studies on Polish development strategies. The fifth chapter contains an analysis of the link between strategic and regulatory spatial planning in the Polish system, which has not been undertaken to this extent before. Rulings of administrative courts concerning complaints against local spatial development plans have been analysed. Out of all such rulings, cases were distinguished in which the complainants alleged a discrepancy between local spatial development plans and studies of spatial development conditions and directions (treating this as a violation of the law enabling the plans to be challenged for this reason).

**Keywords:** Development strategies, municipalities, spatial plans, strategic spatial planning, regulatory spatial planning.

# WPROWADZENIE

W literaturze nie ma uniwersalnej definicji strategicznego planowania przestrzennego. Z perspektywy szerszej dyskusji międzynarodowej istotną barierą jest odmienność rozwiązań systemowych w poszczególnych krajach. Albowiem w takim kontekście (zróżnicowania poszczególnych krajów) kluczowe okazują się konkretne rozwiązania dotyczące sfery planowania przestrzennego. Często sposób rozumienia strategicznego planowania przestrzennego dostosowany jest do tych właśnie rozwiązań. Determinuje to pewien chaos terminologiczny dotyczący strategicznego planowania przestrzennego. Jeszcze większy pod tym względem problem istnieje w polskim systemie. Występujące w nim dokumenty, teoretycznie możliwe do powiązania ze strategicznym planowaniem przestrzennym, w praktyce bardzo słabo się sprawdzają (diagnoza ta jest szczególnie aktualna względem stanu prawnego sprzed nowelizacji planowania przestrzennego z 2023 r.). Ta słabość instytucjonalna znacznie utrudnia debatę teoretyczną. Problemy szczególnie są zauważane w sferze regulacyjnej. Z jednej strony strategiczne planowanie przestrzenne stanowi osobną od niej płaszczyznę. Z drugiej strony, to bardzo często właśnie sfera regulacyjna przesądza o znaczeniu i realnym zastosowaniu aktów strategicznego planowania przestrzennego.

Celem prezentowanej monografii jest wyodrębnienie i krytyczna ocena instrumentów strategicznego planowania przestrzennego w polskim systemie oraz odniesienie ich do perspektywy regulacyjnej. Sformułowano następujące pytania badawcze:

- Jakie elementy dotyczące strategicznego planowania przestrzennego są akcentowane w międzynarodowej dyskusji teoretycznej? Jak z tej perspektywy postrzega się rolę i cele strategicznego planowania przestrzennego i jego instrumentów?
- Jakie rozwiązania instytucjonalne w Polsce można powiązać ze strategicznym planowaniem przestrzennym? Jakie są słabości polskich instrumentów strategicznego planowania przestrzennego?
- Jak wygląda wymiar przestrzenny w ponadkrajowych strategiach rozwoju?
- Jak wygląda wymiar przestrzenny w strategiach rozwoju lokalnego, w szczególności po nowelizacji zasad prowadzenia polityki rozwoju?
- Jak strategiczne planowanie przestrzenne przekłada się na sferę regulacyjną i związany z nią dyskurs prawny?

W kolejnych rozdziałach monografii podjęto próbę realizacji celu pracy i udzielenia odpowiedzi na sformułowane pytania badawcze. Rozdział pierwszy zawiera pogłębiony przegląd międzynarodowej literatury przedmiotu na temat strategicznego planowania przestrzennego. Ze względu na (wskazaną powyżej) trudność w zakresie jednolitego ujęcia tego zagadnienia, odpowiedź na sformułowane pytanie badawcze jest wieloetapowa. Wyodrębniono kluczowe, najczęściej wskazywane w literaturze cechy strategicznego planowania przestrzennego. Następnie zasygnalizowano istotną z tej perspektywy jego genezę historyczną. W końcu wyodrębniono tezy dotyczące powiązania strategicznego i regulacyjnego planowania przestrzennego.

Rozdział drugi zawiera charakterystykę elementów strategicznego planowania przestrzennego w polskim systemie. Szczególnie skoncentrowano się na szczeblu lokalnym, akcentując stan prawny sprzed szerszej nowelizacji *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Niniejszy stan prawny wciąż pozostaje punktem odniesienia dla praktyki realizacyjnej (wprowadzane w ramach nowelizacji rozwiązania będą wdrażane etapowo). Dotyczy to zwłaszcza studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego: długie lata ich funkcjonowania skłaniają do pogłębionych wniosków na temat tej (zasadniczo nieudanej) próby połączenia sfery strategicznej i sfery regulacyjnej. Przedmiotem refleksji jest zmiana zasad polityki rozwoju, w ramach której rozszerzono (przynajmniej z perspektywy kryteriów ustawowych) przestrzenny zakres strategii rozwoju. W rozdziale zawarto oceny praktyk związanych z nowym brzmieniem przepisów *Ustawy o samorządzie gminnym* inaczej ujmujących zakres strategii rozwoju. Zasygnalizowano również kierunek zmian prawnych wynikających z nowelizacji *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* i związane z nimi potencjalne problemy (dotyczące zmian i wyzwań strategicznego planowania przestrzennego).

Wskazane zagadnienia są kontynuowane w kolejnych rozdziałach. Rozdział trzeci zawiera charakterystykę wymiaru przestrzennego strategii rozwoju na szczeblu ponadkrajowym. W rozdziale czwartym przeanalizowano kilka studiów przypadku dotyczących polskich strategii rozwoju.

Rozdział piąty zawiera niepodejmowaną do tej pory w takim zakresie analizę powiązania strategicznego i regulacyjnego planowania przestrzennego w polskim systemie. Przeanalizowano orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące skarg na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Ze wszystkich tego typu orzeczeń wyodrębniono sprawy, w których skarżący zarzucali rozbieżność pomiędzy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego a studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (traktując to jako naruszenie prawa umożliwiające podważenie z tego powodu planów). Dla autorów interesujące okazało się podejście sądów do wskazanych zagadnień. Sądy w ramach przedmiotowych uwarunkowań prawnych zmuszone były dokonać oceny czegoś, do czego naprawdę perspektywa prawna nie jest wystarczająca: oceny spójności pomiędzy aktem

ocenianym jako strategicznym a kątem regulacyjnym. Za istotne można uznać wnioski wynikające z przedmiotowego zestawienia.

W Podsumowaniu przedstawiono syntetyczne wnioski i oceny – zarówno teoretyczne, jak też szerzej odnoszące się do polskiego systemu planowania przestrzennego. Sformułowano rekomendacje praktyczne oraz propozycje dalszych kierunków badań.

Jak już wskazano wcześniej, badania i analizy były prowadzone przez dużą nowelizacją przepisów związanych z planowaniem przestrzennym (nowelizacja ta weszła w życie we wrześniu 2023 roku). W wybranych rozdziałach uwzględniono zmiany wynikające z tej nowelizacji. Niemniej jednak należy uznać, że wcześniej stosowane instrumenty takiej jak studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i strategie rozwoju gminy bez silnego wymiaru przestrzennego wciąż pozostają w obrocie prawnym. Przynajmniej do końca 2025 r. będą obowiązywały w wielu gminach. Ponadto zastosowania nowych rozwiązań w chwili obecnej nie da się ocenić w sposób tak samo pogłębiony: wymagana jest to tego dłuższa obserwacja praktyk planistycznych z nimi związanych. Należy więc przyjąć, że analiza dotychczasowego (sprzed nowelizacji) stanu prawnego ma wciąż istotny wymiar praktyczny. Niezależnie od powyższego zwłaszcza formuła i treść studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i związanych z nimi problemów stanowi istotną podstawę dla szerszej dyskusji o strategicznym planowaniu przestrzennym.



# ROZDZIAŁ 1

## STRATEGICZNE PLANOWANIE PRZESTRZENNE W MIĘDZYNARODOWEJ DYSKUSJI

### Wstęp

Zróżnicowanie systemów planowania przestrzennego w poszczególnych państwach w pewnym zakresie utrudnia prowadzenie uniwersalnej dyskusji. Dotyczy to również strategicznego planowania przestrzennego, które z perspektywy poszczególnych krajów bywa odmiennie ujmowane i postrzegane. Powyższa prawidłowość występuje także przy okazji odniesienia polskiego systemu planowania przestrzennego do innych systemów europejskich. Pomimo wskazanych trudności warto (i trzeba) podejmować próby odnoszenia kluczowych tez międzynarodowych dyskusji do przypadku Polski. W tym rozdziale przedstawiono kluczowe tezy dotyczące sposobu rozumienia strategicznego planowania przestrzennego, związanej z nim genezy historycznej oraz dylematów związanych z przełożeniem wybranych elementów strategicznego planowania przestrzennego w sferę regulacyjną.

### 1.1. Próby zdefiniowania strategicznego planowania przestrzennego

Healey [2003] rozumie strategiczne planowanie przestrzenne jako zestaw praktyk służących opracowywaniu i wdrażaniu strategii, planów i projektów oraz regulowania lokalizacji, czasu i formy zabudowy. Z tej perspektywy szczególnie istotna jest wyobraźnia władz publicznych, wykorzystana przy okazji rządzenia (podejmowania decyzji), zwłaszcza odniesiona do rozwiązywania napięć między sektorowymi zasadami organizacji polityki [Healey 2006]. W takim ujęciu strategiczne planowanie przestrzen-

ne musi zostać powiązane ze zróżnicowanymi, wielowymiarowymi działaniami. Podobne ujęcie proponuje Sartorio [2005], akcentując znaczenie strategicznego planowania przestrzennego jako zbioru koncepcji, procedur i narzędzi, które można dostosowywać do aktualnych potrzeb i wyzwań. Trygg i Wenander [2022] przez strategiczne planowanie przestrzenne rozumieją metodę do stosowania przez planistów. Metoda ta ma umożliwiać wspólne wyobrażenie sobie określonej przyszłości poszczególnych miejsc. Taka koncepcja musi być całościowa, nie może odnosić się tylko do pojedynczych inwestycji lub pojedynczej perspektywy danego, konkretnego tematu. W tym ujęciu strategiczne planowanie przestrzenne to proces planowania, w którym zaangażowane są instytucje formalne i nieformalne oraz powiązane z nimi podmioty. Zróżnicowany zakres zaangażowanych podmiotów ma gwarantować wizjonerski i integracyjny charakter planowania. Ze strategicznym planowaniem przestrzennym, poza wieloaspektowym rozumieniem i podejściem do przestrzeni, można więc połączyć próbę integracji metod oraz uczestniczących w nim (zróżnicowanych) podmiotów.

Hersperger *et al.* [2019] podkreślają, że z teoretycznego punktu widzenia trudno jednoznacznie wskazać definicję strategicznego planowania przestrzennego. Jest ona wielowymiarowa i zależna od konkretnego krajowego kontekstu. Niemniej można wskazać, że strategiczne planowanie przestrzenne wiąże się z jednej strony z samym procesem planowania (tworzenia planów), a z drugiej – z procesem wdrażania planów. Na trudności związane ze zdefiniowaniem przedmiotowego pojęcia zwraca również uwagę Albrechts [2006]. Autor podaje pięć głównych cech, możliwych do powiązania ze strategicznym planowaniem przestrzennym. Są to: selektywność, inkluzywność, integracyjność, wizjonerstwo i zorientowanie na działanie. Zdaniem autora, strategicznego planowania przestrzennego nie można traktować jako pojedynczej, niemodyfikowalnej koncepcji, pojedynczej procedury ani pojedynczego narzędzia. To raczej zestaw koncepcji, procedur i narzędzi, które należy bardzo starannie dopasowywać do każdej konkretnej sytuacji. Występują więc analogie między tym ujęciem a wcześniej przytoczonymi spostrzeżeniami Sartorio. Ten ostatni [2005] zwraca również uwagę na niejednoznaczności związane z pojęciem strategicznego planowania przestrzennego. Wiążą się one przede wszystkim ze zróżnicowanym rozumieniem pojęcia *strategia*. Odmiennie sposoby rozumienia tego, czym jest strategia, są właściwe odmiennym dyscyplinom. Ziafati i Bafarasat [2015] wskazują, że strategiczne planowanie przestrzenne nadaje kształt rozwojowi przestrzennemu, ale dzieje się to w sposób pośredni, przede wszystkim przez angażowanie poszczególnych podmiotów w konkretne plany projektów przestrzennych. Zdaniem autorów, na etapie strategicznego planowania przestrzennego możliwe staje się również ograniczanie potencjalnych konfliktów przestrzennych. Balducci [2004] wskazuje, że przy strategicznym planowaniu przestrzennym należy brać pod uwagę style rządzenia. Kluczowe jest ukierunkowanie na osiągnięcie konsensusu między poszczególnymi interesariuszami, na podstawie racjonalnej argumentacji. Właśnie w tym kontekście tak ważne jest skupienie się na relacjach przestrzennych terytoriów w ramach kompleksowego, zintegrowanego podejścia (z uwzględnieniem m.in. sfery ekonomicznej, środowiskowej, kulturowej i społecznej).



Również w tym kierunku można potraktować spostrzeżenie Faludiego [2000], zgodnie z którym w strategicznym planowaniu przestrzennym kluczową sprawą stanowi codzienne podejmowanie decyzji, czyli nie tyle przygotowywanie planu, ale raczej uzyskanie lepszego zrozumienia bieżących problemów i przełożenie tego zrozumienia na lepsze rozstrzygnięcia.

Zgodnie z trochę odmiennym od propozycji Faludiego ujęciem, strategiczne planowanie przestrzenne to ważny czynnik wpływający na opracowywanie długoterminowych wizji i strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym [Gustafsson *et al.* 2019]. Także Humer [2018] akcentuje takie cechy strategicznego planowania przestrzennego, jak dążenie do integracji, długoterminowa orientacja, a także powiązanie z partycypacją społeczną. Możliwość strategicznego planowania na różnych szczeblach jednostek samorządu terytorialnego jest jednoznacznie podkreślana w literaturze. Także nic nie stoi na przeszkodzie, aby strategiczne planowanie przestrzenne było realizowane na różnych szczeblach (oczywiście determinują to ramy krajowych systemów planowania przestrzennego). Niemniej szczególnie przy tej okazji akcentuje się w literaturze przedmiotu rolę szczebla lokalnego [Ziafari, Bafarasat 2015]. Jest to zresztą skorelowane z całościowym podejściem do systemu planowania przestrzennego. W przeważającej większości państw właśnie lokalny poziom planowania jest najbardziej istotny. Warto dodać, że pomiędzy różnymi szczeblami mogą występować konflikty, zróżnicowane sposoby podejścia i szczegółowe rozbieżności [Williams 2010]. Strategiczne planowanie przestrzenne na szczeblu regionalnym cechuje zdecydowanie większa interdyscyplinarność i synteza kategorii pojęciowych różnych nauk [Serova 2017]. To właśnie na poziomie regionalnym i metropolitalnym stwierdza się największą złożoność przestrzenną [Salet, Woltjer 2009].

Strategiczne planowanie przestrzenne często ma szerszy wymiar, przekraczający skalę konkretnej administracyjnej perspektywy. Kamaras i Yiannakou [2017] zwracają uwagę, że stanowi ono obszar podejmowania wyważonych decyzji, odnoszących się zarówno do kwestii konkurencyjności miast, jak też szerszego gospodarczego i przestrzennego kontekstu międzynarodowego. Wymaga to współodpowiedzialności i zaangażowania sektora publicznego i prywatnego. Na rolę planowania przestrzennego związaną ze sterowaniem procesami urbanizacji (w celu rozwoju zrównoważonych miast i regionów) zwracają również uwagę Hersperger *et al.* [2018]. To w tym ujęciu [Demazicre 2018] proponuje się rozumienie strategicznego planowania przestrzennego jako zbiorowego wysiłku, mającego na celu ponowne wyobrażenie sobie metropolii. Ma to szeroki wymiar, przekraczający granice konkretnych miast/jednostek osadniczych. Również z tego powodu ważna jest integracja organów władz miejskich i regionalnych w sferze dotyczącej spraw przestrzennych, poza granicami państw [Yoder 2003]. Powyższe można m.in. odnieść do obszarów funkcjonalnych.

W literaturze przedmiotu zauważa się też zróżnicowane problemy związane ze stosowaniem/wdrażaniem/ujmowaniem w danym systemie strategicznego planowania przestrzennego. Również w tym przypadku wiele prawidłowości bezpośrednio zależy

od specyfiki kontekstu krajowego, regionalnego, czy lokalnego. Niemniej, na podstawie poszczególnych przypadków można wypracować pewne bardziej uniwersalne wnioski. Kamaras i Yiannakou [2017] odwołując się do systemu greckiego wyodrębniają następujące (potencjalnie problemowe) zagadnienia, powiązane z kontekstem strategicznego planowania przestrzennego. Są to:

- (1) centralizacja;
- (2) system finansowania władz lokalnych;
- (3) specyfika lokalnych interesariuszy;
- (4) wyważenie konsumpcji oraz produkcji istotnych towarów i usług.

Zwłaszcza trzy pierwsze zagadnienia mogą być szerzej powiązane z wyzwaniami strategicznego planowania przestrzennego. Tendencje związane z centralizacją w danym państwie niewątpliwie ograniczają możliwości rozwoju instrumentów i metod strategicznego planowania przestrzennego. Wiele tych instrumentów i metod jest zdefiniowanych dostępnymi środkami finansowymi, ale również klarownością procedur zapewniających dostęp do tych środków. Osobna kwestia to skuteczność strategicznego planowania przestrzennego w danym państwie. Zależy ona od konstrukcji poszczególnych instrumentów, ale także od kultury planistycznej, w tym też sposobu podejścia do kwestii przestrzennych przez zróżnicowanych lokalnych interesariuszy. Nie budzi więc wątpliwości, że kwestie które wymienili Kammas i Yiannakou rzeczywiście odgrywają kluczową rolę przy ocenie strategicznego planowania przestrzennego w danym kraju. Inni autorzy wskazują na dylemat związany z pogodzeniem, w ramach strategicznego planowania przestrzennego, inkluzywności z efektywnością [Faludi, Valk 1994]. Ziafati i Bafarasat [2015] postulują w tym kontekście konieczność integracji polityk międzyterytorialnych. Wszystkie te kwestie w pełni łączą się z problemami strategicznego planowania przestrzennego. Wyważenie relacji między inkluzywnością a efektywnością to zresztą zdecydowanie szerszy dylemat, dotyczący różnorodnych polityk sektorowych. W wymiarze przestrzennym dobrze to obrazuje dyskusja nad koncepcją sprawiedliwości terytorialnej lub koncepcją prawa do miasta.

Można wyodrębnić również poszczególne problemy i wyzwania w ujęciu bardziej szczegółowym. Todes [2012] akcentuje np. konieczność i problematyczność powiązana strategicznego planowania przestrzennego z rozwojem infrastruktury. Herpserger *et al.* [2018] zwracają uwagę na konieczność zagwarantowania szerokiego przełożenia strategicznego planowania przestrzennego na konkretną zmianę użytkowania gruntów. Inaczej ujmując, chodzi w niniejszym kontekście o przełożenie sfery strategicznego planowania przestrzennego na sferę realizacyjną, co rzeczywiście stanowi poważne wyzwanie. Oliveria *et al.* [2018] analizują w tym ujęciu zwłaszcza zapobieganie degradacji ziemi. Friedmann [2004] zajmuje się zbyt małym w jego przekonaniu, uwzględnianiem, w ramach strategicznego planowania przestrzennego, dynamiki rozwoju społeczno-przestrzennego miast. Olesen [2011] wskazuje na konieczność analiz, jak oderwać strategiczne planowanie przestrzenne od subiektywnych, typowo politycznych działań. Bardzo często może zdarzyć się tak, że treść aktów strategicznego planowania przestrzennego wynika nie tylko ze względów merytorycznych, ale również politycz-

nych (które zasadniczo można uznać za pozamerytoryczne). Za wyzwania dla strategicznego planowania przestrzennego uznaje się także jego szerszą legitymizację [Albrechts 2010; Mazza 2010]. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy strategiczne planowanie przestrzenne w miarę efektywnie przekłada się na sferę realizacyjną i przy tej okazji stanowi podstawę lokalnych konfliktów przestrzennych. Gallent [2008] zajmując się konfliktami przestrzennymi, podkreślił natomiast rolę reakcji na te konflikty również na szczeblu strategicznego planowania przestrzennego. Tak więc elementem powiązaniem ze strategicznym planowaniem przestrzennym powinno być wypracowanie praktyk potencjalnie ograniczających konflikty przestrzenne.

Konkludując, można zaryzykować tezę, że przy okazji wdrażania i stosowania strategicznego planowania przestrzennego w większości systemów wystąpią bariery, które można powiązać z *wicked problems*. Czyli należy mieć świadomość, że w większości systemów wystąpią wielopłaszczyznowe bariery, których zupełnie wyeliminować się nie da. Powyższe stwierdzenie oczywiście nie jest argumentem na rzecz zaniechań w zakresie strategicznego planowania przestrzennego. Zresztą *wicked problems* można odnieść całościowo do systemów planowania przestrzennego [Zybała 2019], również do sfery regulacyjnej.

Wskazane powyżej podejścia różnych autorów do pojęcia strategicznego planowania przestrzennego są wzajemnie mocno zróżnicowane. Niemniej, na podstawie przeprowadzonego przeglądu, już na tym etapie można podkreślić:

- Złożoność ujęcia strategicznego planowania przestrzennego. Przede wszystkim warto przytoczyć definicje, określające strategiczne planowanie przestrzenne jako zestaw zróżnicowanych procedur i narzędzi, na bieżąco dostosowywanych do poszczególnych, pojawiających się wyzwań.
- Całościowość ujęcia strategicznego planowania przestrzennego. Należy przez to rozumieć z jednej strony wymóg zintegrowania polityk rozwoju (wtedy strategiczne planowanie przestrzenne może być skuteczne), a z drugiej konieczność odnoszenia go do szerszego obszaru, przekraczającego granice administracyjne poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.
- Wymiar partycypacyjny strategicznego planowania przestrzennego. Kluczowe jest zaangażowanie możliwie najszerszej liczby interesariuszy oraz opracowywanie praktyk ograniczających potencjalne konflikty przestrzenne.

## 1.2. Strategiczne planowanie przestrzenne w ujęciu historycznym

Analiza historycznego wymiaru strategicznego planowania przestrzennego może stanowić skomplikowane zadanie – przede wszystkim ze względu na równoległe, wzajemnie zróżnicowane podejścia w tym zakresie, w różnych systemach [Albrechts

2015]<sup>1</sup>. W związku z powyższym zagadnienie to w niniejszym rozdziale przedstawiono przede wszystkim z perspektywy aktualnej literatury przedmiotu, czyli tego, jakie wydarzenia historyczne są ważne z punktu widzenia aktualnej dyskusji. Ciekawa pod tym względem jest analiza dotycząca Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych, przeprowadzona przez Ziafati i Bafarasat [2015]. Autorzy wskazują, że swoistym poprzednikiem strategicznego planowania przestrzennego jest kompleksowa urbanistyka (mająca swoją pierwszą falę od okresu powojennego do połowy lat 60. XX w.). W tamtym okresie o kompleksowości planu przesądzały trzy czynniki:

- włączenie wszystkich gruntów do danego obszaru administracyjnego;
- uwzględnienie wszystkich uwarunkowań rozwoju w tym obszarze;
- długoterminowa perspektywa planowania.

W latach 50. XX w. plany pierwszej fali zostały poddane krytyce, zarówno za niezdolność do tworzenia terminowych ram projektów rozwojowych, jak też jedynie fizycznego (a nie społecznego) ich ukierunkowania [Dyckman 1966]. Pojawiały się również głosy o słabości kompleksowego planowania oraz o konieczności zastąpienia go planowaniem sektorowym. W latach 60. Zaczęły zarysowywać się tendencje do wszechstronnego planowania, określone jako „druga fala” [Boody, Hickman 2013]. Przekładało się to na bezpośrednie włączenie planowania strategicznego na szczebel państwowych władz publicznych. Zaczęto również rozwijać planowanie regionalne [Oosterlynck *et al.* 2011]. Z kolei lata 80. okazały się pod wieloma względami jałowe w sferze planowania [Albrechts *et al.* 2003]. Wiązało się to z realizacją licznych indywidualnych inwestycji na obszarach zdegradowanych. Koncentrowano się przede wszystkim na zaspokojeniu prywatnych celów i oczekiwań. Z jednej strony wzmacniało to np. instytucję partnerstwa publiczno-prywatnego, ale z drugiej ograniczało szersze, całościowe (w każdej skali terytorialnej) planowanie przestrzenne. Niemniej, właśnie powyższe, coraz bardziej dostrzegalne ograniczenia zdeterminowały poważniejszy zwrot przestrzenny w latach 90. Elementem zmian stało się szersze uwzględnienie strategicznego planowania przestrzennego [Lele 1991; Healey 1997; Ziafati, Bafarasat 2015]. W tym okresie strategiczne planowanie przestrzenne stało się kluczową praktyką planistyczną, wspierającą transformację przestrzenną na całym świecie [Ziafati Bafarasat, Oliveira 2021]. Rozumiano przez to proces obejmujący ustalanie priorytetów zamierzeń planistycznych, ustanawianie mechanizmów finansowania oraz strukturyzację środków zarządzania znajdujących się w dyspozycji władz publicznych. Istotną rolę zaczynały odgrywać zarówno partycypacja publiczna, jak też integracja polityk rozwoju [Salet, Faludi 2000]. Oczywiście, również w latach 90. podejścia do strategicznego planowania przestrzennego w poszczególnych krajach okazywały się zróżnicowane [Sartorio 2005]. Na przykład z perspektywy włoskiej pojawiające się w latach 90. strategiczne planowanie przestrzenne powiązано ze zorganizowanym

---

<sup>1</sup> Pewną próbę uniwersalnej syntezy zaproponowali Sharifi *et al.* [2023]. Wyodrębnili pięć okresów: 1956-1975 (okres genezy), 1976-1995 (wzrost gospodarczy i ekologizm), 1996-2015 (zrównoważony rozwój i innowacje technologiczne), 2016-2019 (zmiany klimatu i SDGs) oraz 2020 i dalej (urbanistyka postCOVID).

użytkowaniem gruntów, zrównoważonym rozwojem, rewitalizacją, szerokimi inwestycjami infrastrukturalnymi oraz wielopoziomowym zarządzaniem [Hyslop *et al.* 2004; Cavenago, Trivellato 2010]. Oczywiście, obejmowało to również kontekst zdecydowanego wzmocnienia i rozwinięcia działań z zakresu planowania przestrzennego zarówno na poziomie miejskim, jak też na poziomie regionalnym [Thoidou 2013; Oliveira *et al.* 2018].

Za ciekawe uznać należy rozważania Olesena [2014]. Odnosząc się do lat 80. diagnozuje on wówczas podejście neoliberalne, które doprowadziło do indywidualizacji i osłabienia planowania przestrzennego. Zmienił to dopiero zwrot z lat 90. Niemniej, zdaniem autora, we współczesnych praktykach (po 2000 r.) zauważa się powrót perspektyw neoliberalnych. Przejawem tego jest chociażby powiązanie planowania przestrzennego z wąskimi, neoliberalnymi programami politycznymi [Allmendinger, Haughton 2012]. Zauważalne jest to szczególnie w Europie Północno-Zachodniej, gdzie często wiąże się strategiczne planowanie przestrzenne z nastawieniem na wzrost gospodarczy, czy też zorientowanie na rynek kosztem spraw i potrzeb społecznych<sup>2</sup>. Olesen [2014] właśnie w takim kontekście opowiada się za koniecznością udzielenia bardziej przemyślanej, teoretycznej odpowiedzi na powiązanie neoliberalizmu i strategicznego planowania przestrzennego. Dąbrowski i Piskorek [2018] dostrzegają wyzwania związane z wdrażaniem strategicznego planowania przestrzennego również w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. W tym przypadku punktem odniesienia są trochę inne wydarzenia historyczne: transformacja ustrojowa oraz akcesja państw do Unii Europejskiej. Przed 1989 r. kraje te zmagaly się z odmiennymi niż Europa Zachodnia problemami [Markowski, Nowak 2023].

Osobno należy postrzegać debatę o strategicznym planowaniu przestrzennym w skali Unii Europejskiej. Temat ten trochę wykracza poza zakres tematyczny prezentowanej publikacji. Warto jednak zasygnalizować, że Williams [2010] podkreśla w tym kontekście szczególnie rolę uchwalenia w 1999 r. Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego, a następnie przyjęcia zasady spójności terytorialnej (jako odpowiednika spójności społecznej i gospodarczej w europejskim dyskursie). Ta perspektywa jedynie w ograniczonym zakresie znajduje przełożenie na konkretne (wzajemnie zróżnicowane) rozwiązania instytucjonalne poszczególnych krajów. Europeizacja planowania przestrzennego może być postrzegana bardziej z perspektywy wdrażania pewnych celów i zasad [Szlachta, Nowak 2021] a nie np. tworzenia wspólnych podstaw prawno-instytucjonalnych. Ma jednak istotne znaczenie, zwłaszcza przy określaniu kluczowych treści koniecznych do uwzględnienia w strategicznym planowaniu. Można je powiązać z koncepcjami Sprawiedliwej Europy i Zielonej Europy.

---

<sup>2</sup> Z badań Nowaka *et al.* [2023] wynika, że w skali światowej można obserwować różne formy ocenianego jako „neoliberalne” podejścia do planowania przestrzennego. W Australii Południowej jego konsekwencją stało się wyeliminowanie ze szczybla lokalnego planów zagospodarowania przestrzennego. Podobne praktyki realizowano w północnych stanach Meksyku.

## 1.3. Strategiczne planowanie przestrzenne a rozwiązania prawne

Na początku tej części rozważań trzeba podkreślić, że prawo nie odgrywa kluczowej roli wśród zagadnień dotyczących strategicznego planowania przestrzennego. Trudno również oczekiwać, aby wyłącznie do kierunków i sposobu ujęcia rozwiązań prawnych sprowadzać jakość strategicznego planowania przestrzennego w danym kraju/danym systemie. Rola prawa w planowaniu przestrzennym, a zwłaszcza w strategicznym planowaniu przestrzennym, nie może być przeceniana. Niemniej, uwzględniając powyższe trzeba też podkreślić konieczność osadzenia pewnych instrumentów strategicznych w realiach prawnych. Jakkolwiek prawo nie może jednak blokować realizacji ustaleń poszczególnych strategicznych dokumentów. Analiza relacji prawa i strategicznego planowania przestrzennego ważna jest też z tej perspektywy. Zdefiniowanie i przedstawienie kontekstu prawnego w strategicznym planowaniu przestrzennym wymaga więc wyodrębniania takich przepisów, które mogą stanowić niepotrzebne bariery rozwoju (czyli bariery realizacji celów strategicznego planowania przestrzennego).

Oczywiście, należy wszystkie powyżej – ujęte ogólnie – kwestie dostosowywać do ram i realiów poszczególnych krajowych rozwiązań prawnych. Trzeba pamiętać o występujących różnicach w tym zakresie, czasem – jak wskazuje [Gedikli 2010], zauważalnych nie tylko w skali różnych krajów, ale nawet w skali różnych miejscowości (także bowiem porządki związane z lokalnym planowaniem przestrzennym mogą mieć w poszczególnych gminach odmienną specyfikę). Zagadnienie to jest dostrzegane na różne sposoby w literaturze przedmiotu. Na przykład wskazuje się, że strategiczne planowanie przestrzenne w żadnym wypadku nie może zastępować regulacyjnego planowania przestrzennego. Powinno jednak występować względem niego równolegle [Gustafsson *et al.* 2019]. Pogodzenie ze sobą strategicznego planowania przestrzennego i regulacyjnego planowania przestrzennego to poważne wyzwanie. Zdaniem cytowanych powyżej autorów, zasadniczo pojawia się ryzyko konfliktu między wskazanymi dwoma rodzajami planowania. Strategiczne planowanie jest bowiem bardziej skoncentrowane na wydajności i zorientowane na cel, a regulacyjne planowanie przywiązuje większą wagę do zagwarantowania przejrzystości rozwiązań. Można dodać, że to nie jedyne cechy charakteryzujące specyfikę obydwu kategorii planowania przestrzennego. Balducci *et al.* [2011] słusznie podkreślają, że strategiczne planowanie przestrzenne nie może być utożsamiane z formalną procedurą administracyjną. Natomiast regulacyjne planowanie przestrzenne z zasady wymaga takiego ujęcia. Z kolei Humer [2018] zauważa, że ustawowe (regulacyjne) planowanie przestrzenne nie jest indywidualnie w stanie odpowiedzieć na wszystkie wyzwania, wykraczające poza sferę typowego funkcjonowania administracji publicznej. Również ten autor zauważa trudność przy wypracowaniu związków między strategicznym a regulacyjnym planowaniem przestrzennym. W jego przekonaniu można przyjąć, że to pierwsze powinno zapewniać

odpowiednią do potrzeb (opartą na właściwych danych) koncepcję wyjściową w planowaniu przestrzennym, a to drugie odgrywa kluczową rolę na etapie realizacyjnym. Te ogólne ramy, zdaniem autora, nie wyczerpują jednak znaczenia zwłaszcza nieformalnego strategicznego planowania przestrzennego. Oliveira *et al.* [2018] wskazują, że ważnym czynnikiem odróżniającym strategiczne planowanie przestrzenne od regulacyjnego planowania przestrzennego jest szersza perspektywa czasowa, brana pod uwagę przy tym pierwszym. Ziafati i Oliveira [2015] odnoszą się w tym kontekście do dylematu, w jakim stopniu w sferze planowania przestrzennego powinna być zagwarantowana użytkownikom przestrzeni pewność określonych rozwiązań. Rzeczywiście bowiem w literaturze występują opinie, zgodnie z którymi zachowanie pewności w planowaniu przestrzennym jest jednym z ważniejszych zadań. Dotyczy to zwłaszcza perspektywy inwestorów [Van den Hoek *et al.* 2020]. Przy strategicznym planowaniu przestrzennym, zwłaszcza odpowiadającym dynamicznie na nowe wyzwania, może być w tym zakresie pewien problem – nie w każdym przypadku bowiem można taką pewność rozwiązań planistycznych zagwarantować. Jak już wskazywano powyżej, w strategicznym planowaniu przestrzennym należy raczej dostosowywać koncepcje i działania do pojawiających się (dynamicznie) zmian i wyzwań. Nie gwarantuje to więc stabilnej pewności przyszłych rozwiązań przestrzennych. Na pewne naturalne, generowane przez ramy prawno-instytucjonalne ograniczenia dla strategicznego planowania przestrzennego zwracają uwagę Trygg i Wenander [2022]. Również Granqvist [2021] dostrzega poważne napięcie (na różnych szczeblach) między strategicznym planowaniem przestrzennym a sferą regulacyjną, wskazując konieczność zmiany znaczenia tej ostatniej. Zmiana ta może polegać na stwarzaniu bardziej elastycznych i dynamicznych trybów planowania, wymagających większego skupienia się na procesach, aktorach i zmianach. Wymagałoby to odejścia od tendencji polegającej na skupieniu na samych dokumentach planistycznych [Gustafsson *et al.* 2019].

W części krajowych systemów planowania przestrzennego występuje osobne narzędzie: strategiczny plan zagospodarowania przestrzennego. Oczywiście, uwarunkowania poszczególnych krajów są bardzo mocno wzajemnie zróżnicowane. Występuje odmienny sposób rozumienia pewnych terminów, w tym roli poszczególnych narzędzi. Przejawia się to np. w różnym zakresie treści składających się np. na *land use plans*, czy *zoning plans*. Czasami nawet w tego typu aktach można znaleźć elementy powiązane ze strategicznym planowaniem przestrzennym [Nowak *et al.* 2022]. Niemniej jednak, akcentując to zróżnicowanie, trzeba podkreślić, że pomimo niego możliwa jest szersza dyskusja na temat strategicznych planów zagospodarowania przestrzennego. Tego typu plany powinny zawierać szeroką, względem danej jednostki samorządu terytorialnego, koncepcję celów planowania przestrzennego. Można to wyodrębnić na różnych szczeblach. Humer [2018] dostrzega np. potrzebę w zakresie uchwalenia takich planów w skali krajowej, w Austrii. Hersperger *et al.* [2019] rozważają możliwy zakres treści takich planów. Zdaniem autorów, plany powinny zawierać postanowienia, które można określać jako „intencje planistyczne”. Powinny dotyczyć zróżnicowanych zagadnień, np. mieszkalnictwa, transportu, czy zielonej infrastruktury. W planach

powinna zostać opracowana dla takich sfer tematycznych długoterminowa wizja oraz koncepcja krótkoterminowych działań. Autorzy podkreślają, że takie plany powinny zawierać zarówno część tekstową (opisującą kontekst społeczno-gospodarczy, a ponadto wyzwania i uzasadnienia działań, wraz z wytycznymi do realizacji) oraz graficzną (wizualizującą zamierzenia planistyczne). Trygg i Wenander [2021] sugerują jako właściwe postrzeganie strategicznych planów zagospodarowania przestrzennego przede wszystkim jako narzędzi do wprowadzania szerszych, obejmujących wielosektorową sferę, zmian. Plany regulacyjne nie są bowiem pod tym względem wystarczające. Albrechts [2001] zwraca uwagę, że realizacja wytycznych zawartych w tego rodzaju (strategicznym) planach uwarunkowana jest szerokimi konsultacjami i współpracą z interesariuszami, od których zależeć będzie ich realizacja. Sartorio [2005] zaznacza, że cele strategicznych planów przestrzennych są wyraźnie szersze niż wąsko zdefiniowana funkcja planów typowo regulacyjnych. Kluczowym ich elementem powinna być koordynacja pionowa pomiędzy różnymi skalami polityki przestrzennej. Zdaniem autora w takim ujęciu często nie docenia się skali lokalnej, w ramach której również przedmiotowe plany powinny występować (zła jest sytuacja, gdy skala lokalna jest zdominowana jedynie przez plany regulacyjne). Faludi [2000] wskazuje w tym kontekście, że plan powinien być przede wszystkim czytelnym dokumentem, zdolnym do kierowania danym procesem. Nie można wykluczyć, że plany o charakterze strategicznym powinny być niedookreślone, pozostawiając na etapie realizacyjnym pewną swobodę manewru. To go odróżnia od planów regulacyjnych. Autor dopuszcza nawet możliwość późniejszego odstępowania od wytycznych takiego planu.

Można podkreślić, że autorzy (reprezentujący zróżnicowane krajowe perspektywy) bardzo często dostrzegają wyraźne rozróżnienie między strategicznym planowaniem przestrzennym i regulacyjnym planowaniem przestrzennym. Fakt występowania tego rozróżnienia może mieć zróżnicowane konsekwencje z perspektywy instytucjonalnej. Nie musi być jednoznaczny z koniecznością opracowywania konkretnych instrumentów według jednego schematu. Nie budzi jednak wątpliwości, że ograniczenie się w danym systemie do perspektywy regulacyjnej, nie zagwarantuje realizacji celów planowania przestrzennego. Nie zagwarantuje również płynności wprowadzania zmian, ani tym bardziej elastycznej reakcji na pojawiające się wyzwania. Jakkolwiek, strategiczne planowanie przestrzenne nie może być zupełnie oderwane od kontekstu prawnego. Musi mieć bowiem wpływ na kierunek regulacyjnego planowania przestrzennego. Doprecyzowanie, na czym konkretnie ten wpływ powinien wyglądać, jest istotnym zagadnieniem i wyzwaniem dla właściwie wszystkich krajowych systemów planowania przestrzennego.



# Podsumowanie

Wskazana dyskusja wymaga odniesienia do krajowych studiów przypadków. W kolejnym rozdziale została przedstawiona specyfika dotycząca dyskusji o strategicznym planowaniu przestrzennym w Polsce. Jest to również swoista konkretyzacja rozważań zawartych powyżej. Szczególnego podkreślenia wymaga wielopłaszczyznowość rozumienia i podejścia związanego ze strategicznym planowaniem przestrzennym. Sposób ujęcia, zauważalny przy tej okazji zakres integracji polityk rozwoju, determinuje skuteczność dalszych działań i przekłada się na skuteczność sfery realizacyjnej. Niemniej, z przeprowadzonego przeglądu wynika też, że również problemy i bariery występujące na lokalnym szczeblu, mogą znacznie osłabiać jakość strategicznego planowania przestrzennego. Osobny wątek dotyczy skomplikowanych relacji między strategicznym a regulacyjnym planowaniem przestrzennym. Problem ten będzie szczególnie zauważalny w polskim systemie planowania przestrzennego, w zakresie weryfikacji występowania zgodności pomiędzy poszczególnymi aktami.

Kontekst historyczny dotyczący rozwoju strategicznego planowania przestrzennego pozostaje dla Polski pewnym punktem odniesienia. Ma jednak wymiar raczej teoretyczny, jako podstawa wypracowania dobrych wzorców oraz uniknięcia złych praktyk. Warto przypomnieć, że Newman i Thornley [1996] w swojej uznanej pracy, poświęcili polskiemu systemowi dużo miejsca, ale mieli ogromny problem z jednoznacznością jego klasyfikacją. Tego rodzaju wątpliwości i niedopowiedzenia związane z ujęciem polskiego systemu planowania przestrzennego i realnego zastosowania jego instrumentów występują także w aktualnej literaturze [Nadin *et al.* 2018; Nowak *et al.* 2023]. Wydaje się, że właśnie pogłębiona refleksja na temat strategicznego planowania przestrzennego w Polsce może przynajmniej częściowo wskazać wątpliwości ograniczyć.



# ROZDZIAŁ 2

## STRATEGICZNE PLANOWANIE PRZESTRZENNE W POLSCE. KLUCZOWE ROZWIĄZANIA INSTYTUCJONALNE I ICH KONSEKWENCJE

### Wstęp

W Polsce występują poważne bariery instytucjonalne, przekładające się na funkcjonowanie systemu planowania przestrzennego [Markowski, Nowak 2021; Legutko-Kobus, Nowak 2022; Nowak *et al.* 2022; Zachariasz 2022]. Dotyczy to również jakości strategicznego planowania przestrzennego (lub też – inaczej to ujmując – instytucji, które można z nim pośrednio lub bezpośrednio powiązywać). W niniejszym rozdziale przeanalizowano kluczowe uwarunkowania instytucjonalne i prawne w Polsce, dotyczące ram i możliwości zastosowania strategicznego planowania przestrzennego. Szczególną uwagę poświęcono regulacjom zawartym w *Ustawie z 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*.

Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że polskie przepisy dotyczące sfery planowania przestrzennego i polityki rozwoju czasami zmieniają się w sposób dynamiczny, trudny do wcześniejszego przewidzenia. Autorzy więc zastrzegają, że koncentrują się na stanie prawnym z momentu przygotowania prezentowanej monografii. Niezależnie od nowelizacji przepisów, wskazane rozwiązania stanowiły i wciąż stanowią punkt odniesienia dla praktyki planistycznej. Zresztą doświadczenia dotyczące poszczególnych działań i praktyk mają szerszy, uniwersalny wymiar, obrazujący aktualne dylematy systemowe, dotyczące roli władz publicznych w planowaniu przestrzennym. Takie też założenia przyświecają temu rozdziałowi. Aby jednak zachować możliwie najbardziej aktualną perspektywę, po przeprowadzeniu stosownych analiz dodano informację w jaki sposób dotychczasowy stan prawny zostaje zmieniony przez dużą nowelizację przepisów z zakresu planowania przestrzennego.

## 2.1. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Przy okazji analizy elementów strategicznego planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym w Polsce, przede wszystkim należy się skupić na studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Niniejsze akty nie są powszechnie wiążące, ale zgodnie z założeniami ustawodawcy powinny zawierać szeroką koncepcję rozwoju przestrzennego gminy. Zgodnie z art. 9 ust. 1 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, studium określa politykę przestrzenną gminy, w tym *lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego*. Orzecznictwo sądowe zazwyczaj szczegółowo nie odnosi się do tego, co konkretnie należy przez to rozumieć (skupiając się przede wszystkim na indywidualnych, szczegółowych przypadkach). Można powołać tezę Naczelnego Sądu Administracyjnego z wyroku z 18 listopada 2020 r. (II OSK 2170/18, Legalis), zgodnie z którą w świetle obowiązującego prawa o planowaniu przestrzennym, zasadniczą dyrektywą, która przesądza o przeznaczeniu terenu objętego granicami projektu planu, jest studium. Powołany powyżej sąd podkreślił, że każde planowane przedsięwzięcie, wykraczające poza merytoryczne studium, z założenia powinno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium. Przyjęcie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego niezgodnych z treścią studium powinno być uznane za działania naruszające zasady sporządzania przedmiotowego planu i powodować jego nieważność w rozumieniu art. 28 ust. 1 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Nie kwestionując zatem kompetencji jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania ładu przestrzennego i prowadzenia polityki przestrzennej na swoim terenie, podziеляjąc jednocześnie przytoczone wyżej poglądy orzecznictwa, należało dojść do wniosku, że wyrażana w planie zagospodarowania przestrzennego swoboda kształtowania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, mieścić się musi w granicach zakreślonych przez ustawy i pozostawać w zgodności z uwarunkowaniami zakreślonymi w obowiązującym studium. Czyli z tej perspektywy, akcentuje się przede wszystkim rolę studium jako aktu trochę ograniczającego politykę przestrzenną gminy. Należy wyrazić wątpliwość, czy z perspektywy pozaprawnej akurat ta rola wydaje się kluczowa. Zgodnie z art. 9 ust. 1 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* studium jest aktem o charakterze ogólnym, sporządzanym w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Niniejsze *lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego* rozumiane są w taki sposób, że z jednej strony trochę „samoograniczają” politykę przestrzenną gminy, a z drugiej wskazują pewne koncepcje rozwojowe. Sąd w powołanym orzeczeniu podtrzymał bowiem ponadto dominujący w literaturze pogląd, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ma wytyczać na przyszłość kierunki zagospodarowania [Węclawowicz, Brzosko-Sermak 2010; Dobkowska, Klonowski 2014; Kotulski 2016; Małysa-Sulińska 2017].

Takie podejście jest jednak przykładem typowego, formalnoprawnego ujęcia roli studium. Koncentruje się ono przede wszystkim na wymogu spójności pomiędzy studium a miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Oczywiście, jest to również istotne i ciekawe, wymagające pogłębionych analiz [Brzezińska-Rawa 2019] zagadnienie. Niemniej, w konsekwencji zdecydowanie poza tego rodzaju raczej technicznoprawną analizą pozostaje to, jak studium powinno realizować zadania kluczowe z perspektywy celów systemu planowania przestrzennego oraz jak rzeczony *lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego* powinny być skonstruowane, aby stanowić realną odpowiedź na występujące potrzeby. Niewątpliwie w dotychczasowej wykładni przepisów rola prawa sprowadza się do ograniczania innych pozaprawnych wymiarów studiów. Przekłada się to na sferę praktyczną, w której bardzo wiele przyjmowanych w gminach studiów postrzega się jedynie w prostej kategorii wypełnienia obowiązku ustawowego. Wypełnienie tego obowiązku polega na weryfikacji obowiązku uchwalenia studium (wystarczające z tej perspektywy będzie uchwalenie jakiegokolwiek pod względem merytorycznym studium – wystarczy, żeby zostało uchwalone), a następnie odnoszenia treści projektów nowych planów przestrzennych do studiów. Jednocześnie zakres studium (ujęty w art. 10 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*) skłania do wniosku, że w założeniach dotyczyć ono powinno zróżnicowanych sfer tematycznych. Potwierdza to wprowadzony po kilkunastu latach funkcjonowania studiów wymóg sporządzania zróżnicowanych analiz (środowiskowych, ekonomicznych, społecznych, demograficznych) przed uchwaleniem lub przed zmianą studium. Można to traktować jako potwierdzenie przez ustawodawcę słabego przełożenia treści ustawowych na praktykę planowania przestrzennego w gminach.

Podkreślenia wymaga status studium jako aktu kierownictwa wewnętrznego. Oznacza to, że z perspektywy formalnej nie jest ono wiążące dla właścicieli nieruchomości. Jest jedynie istotne dla samych organów gminy i to przede wszystkim przy okazji sporządzania nowych planów zagospodarowania przestrzennego. Takie rozwiązanie jest ciekawe z perspektywy ujęć dotyczących strategicznego planowania. Akty strategiczne zasadniczo nie powinny stanowić aktów prawnie powszechnie wiążących. Z perspektywy polskiego systemu rzeczywiście optymalną alternatywą jest ujęcie wskazanych uchwał jako aktów kierownictwa wewnętrznego. Niemniej, z perspektywy typowo regulacyjnej, bardzo często wskazane akty okazują się nieistotne, możliwe do ignorowania. Szczegółowe przypadki przedstawiono w rozdziale 5. Można dodać, że studia pozostają istotnym punktem odniesienia w przypadkach sektorowych (np. przy okazji dokonywania wyceny nieruchomości). Świadczy to nie tyle o silniejszej pozycji studiów, ile raczej o niespójności i niekonsekwencji ujęcia ze strony ustawodawcy.

Poza kierunkami zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz kierunkami i wskaźnikami dotyczącymi zagospodarowania oraz użytkowania terenów, można w studium wyodrębnić elementy treści powiązane z następującymi sferami:

- ochrona środowiska, przyrody i krajobrazu;
- ochrona zasad dziedzictwa kulturowego i zabytków;

- gospodarka nieruchomościami (w szczególności np. kwestie związane z podziałami nieruchomości);
- zagrożenie powodzią;
- obronność, bezpieczeństwo państwa;
- odnawialne źródła energii.

Przedmiotowe zagadnienia są oczywiście wzajemnie znacznie zróżnicowane tematycznie. Poważnym wyzwaniem jest syntetyczne ujęcie tych zagadnień w jednym akcie (np. studium). Występuje konieczność wzajemnej koordynacji tych zagadnień (co przy odmiennej terminologii, sposobach ujęć jest często trudnym zadaniem) oraz koordynacji treści aktu przestrzennego z innymi dokumentami. Taki cel może zapewnić system zintegrowanego planowania rozwoju [Markowski, Drzazga 2015]. Brak integracji polityk rozwoju powoduje, że nawet, jeśli zróżnicowane tematycznie zagadnienia umieszcza się w jednym dokumencie, to są one od siebie merytorycznie oderwane.

Zakres studium jest jeszcze szerzej doprecyzowany w *Rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*. Warto powołać wybrane przepisy par. 5 rozporządzenia, charakteryzujące poszczególne jego elementy. Istotny jest sposób ich opisu:

- *ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów określają dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, zwanych dalej „planami miejscowymi”;*
- *ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów określają w szczególności minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ład przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazują tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierają wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych;*
- *ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk, zawierają w szczególności wytyczne ich określania w planach miejscowych, wynikające z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w art. 72 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, 2127 i 269), obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych oraz innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem studium, a także uzdrowisk, o których mowa w ustawie z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1301);*
- *ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, o których mowa w art. 19 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad*

*zabytkami (Dz. U. z 2021 r. poz. 710 i 954), oraz dóbr kultury współczesnej zawierają w szczególności wytyczne określania tych zasad w planach miejscowych.*

Znów zwraca uwagę sposób ujęcia poszczególnych ustaleń. Tego rodzaju ujęcie nie przekłada się na potrzebną integrację polityk rozwoju. Powyższe stanowi przyczynek do dyskusji na temat optymalnego zakresu szczegółowości aktów planistycznych. Można przywołać zwłaszcza dokonywane oceny wytycznych związanych ze wskaźnikami zagospodarowania i użytkowania terenów. W praktyce bywają one interpretowane na zróżnicowane sposoby, co znajduje przełożenie na różny stopień szczegółowości tej części studiów. W skrajnym przypadku ustalenia studiów stają się prawie tak szczegółowe, jak ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co na późniejszym etapie, sporządzania planów miejscowych, odbiera jakąkolwiek możliwość kształtowania ich treści [Izdebski, Zachariasz 2013]. W konsekwencji plany w tym zakresie stają się powieleniem treści studiów (co powoduje dodatkowe dylematy przy zaskarżaniu takich planów do sądów administracyjnych).

Jest to jeden z lepszych, bardziej klarownych przykładów problemów ze studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz ilustracji powodów, dla których niniejsze akty nie sprawdziły się w polskim systemie planowania przestrzennego [Nowak *et al.* 2022]. Przy opracowywaniu ich koncepcji, jak już wskazano powyżej, ustawodawca skoncentrował się bowiem na aspektach formalnych, często wręcz typowo proceduralnych, bez odwołania do szerszej refleksji na temat potencjalnego ich zastosowania w praktyce. Skutkowało to chyba nadmierną koncentracją w gminach na wskazanych aspektach formalnych studiów. Nie negując, że w przypadku bardziej zdeterminowanych gmin udało się uzyskać pewne ciekawe rozstrzygnięcia, trzeba wskazać, że w zbyt wielu gminach studia okazały się aktami niewiele faktycznie wnoszącymi. Powyższe nie zmienia faktu, że pomimo licznych słabości systemowych, przynajmniej w pewnym zakresie można odnosić studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego do celów i założeń strategicznego planowania przestrzennego. Przedmiotowa sytuacja potwierdza, że zwłaszcza przy rozwiązaniach dotyczących strategicznego planowania przestrzennego, rola prawa musi być pojmowana specyficznie. Zarówno ogólny, jak i szczegółowy opis w aktach prawnych tego, co powinny one realizować, okazuje się zupełnie niewystarczający, wręcz przeciwnie skuteczny. Ograniczenie się do ogólnych sformułowań skutkuje tym, że z perspektywy prawnej stają się one ignorowane (jak jest ze sformułowaniem, że studium określa *lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego*). Z kolei szczegółowe sformułowania powodują ryzyko nadmiernej koncentracji na wymiarze technicznoprawnym (jak się np. dzieje przy dyskusji o stopniu szczegółowości studiów). Jest to bardzo dobry przykład potwierdzający formułowane w literaturze tezy na temat konieczności zachowania elastyczności w planowaniu oraz pogłębiania systemowej integracji planowania rozwoju [Markowski 2013, 2014]. Bez tych działań ryzyko powielania wspomnianych konsekwencji będzie bardzo duże.

Słabość przedmiotowych aktów stała się powodem pewnych prób naprawy sytuacji. Jednym z nich było wspomniane powyżej wprowadzenie (w 2016 r.) wymogu

analiz środowiskowych, ekonomicznych, czy społecznych przed uchwaleniem studium. Nie okazało się to jednak skuteczne rozwiązanie. Innym, powiązaniem z tą sferą tematyczną, działaniem, była nowelizacja zasad polityki rozwoju w 2020 r.

Komentując przedstawiony stan faktyczny i prawny należy wyrazić sceptycyzm odnośnie do racjonalności planistycznej i trafności (samoograniczających się prognoz) demograficznych i gospodarczych w gminach konkurujących o napływ mieszkańców (podatników). Pod tym względem zdecydowanie trafniejsze i potrzebniejsze będą prognozy z poziomu województwa i kraju.

Nowelizacja przepisów planowania przestrzennego docelowo usuwa studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z polskiego porządku prawnego. Częściowo mają je zastąpić plany ogólne, częściowo zmodyfikowane (rozszerzone) strategie rozwoju lokalnego. Trzeba jednak podkreślić, że zmiany te w poszczególnych gminach mogą wyglądać odmiennie. Studia tracą moc z momentem wejścia w życie planów ogólnych. Plany ogólne muszą być uchwalone do końca roku 2025. Jeśli więc w gminie uchwali się w miarę szybko plan ogólny – to studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego tej gminy traci moc. Jeśli jednak inna gmina nie uchwali planu ogólnego, to jej studium straci moc z dniem 1 stycznia 2026 r. W okresie przejściowym, przed uchwaleniem planu ogólnego, studium częściowo pełni rolę planu ogólnego. Jednocześnie częściowo pełni też (do czasu jej uchwalenia) rolę zmodyfikowanej, wzbogaconej o rozbudowany wymiar przestrzenny, strategii rozwoju gminy. Podkreślić również należy, że plan ogólny to zupełnie odmienny od studium instrument: akt prawny powszechnie wiążący, względem którego zarówno plany miejscowe, jak i decyzje o warunkach zabudowy muszą zachować zgodność (czyli jest to wymóg bardziej kategoryczny niż dotychczasowy wymóg braku sprzeczności planu miejscowego ze studium). Niewątpliwie pierwszy etap wprowadzania w życie przepisów nowelizacji będzie wiązać się z pewnym chaosem w zakresie dostosowania z perspektywy każdej gminy w optymalny sposób nowych instrumentów. Dopiero po zrozumieniu mechanizmów i uwarunkowań proceduralnych, możliwa będzie szersza refleksja na temat łączenia strategicznego i regulacyjnego planowania przestrzennego w nowych warunkach. Przeniesienie strategicznego wymiaru przestrzennego (występującego dotychczas w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) do strategii rozwoju stanowi rozwiązanie odważne. Niemniej pojawiają się wątpliwości o to, czy uda się zachować wysoką jakość nowych strategii rozwoju. Zagadnienie to zostanie rozwinięte w dalszej części rozdziału.



## 2.2. Plany zagospodarowania przestrzennego województw

Swoiste odpowiedniki studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na szczeblu regionalnym to plany zagospodarowania przestrzennego województw. Temat planowania przestrzennego na tym szczeblu stanowił już przedmiot osobnych analiz z udziałem zespołu autorskiego [Markowski *et al.* 2022]. W tym miejscu skoncentrowano się więc na samym ujęciu w systemie planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz ich przełożeniu na sferę realizacyjną (z zastrzeżeniem, że plany stanowią punkt odniesienia i podstawę do weryfikacji i ocen polityk przestrzennych, niemniej docelowo mają one zostać strategiami rozwoju województw w formule określonej przez nowelizację zasad polityki rozwoju).

Zgodnie z art. 39 ust. 3 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, w planach zagospodarowania przestrzennego województw określa się:

- podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązań komunikacyjnych oraz infrastrukturalnych, w tym kierunki powiązań transgranicznych;
- system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym;
- obszary szczególnego zagrożenia powodzią;
- granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych;
- obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin i udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla.

W znacznym zakresie poszczególne postanowienia powielają treść ustaleń innych regulacji lub innych aktów. Wyróżnia się pod tym względem część planu określającą rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Jest ona wiążąca dla studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i w ten sposób znajduje przełożenie na treść miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Niemniej systemowo dostrzega się pod tym względem liczne rozbieżności, powodowane zarówno przez specustawy, jak też decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W literaturze wskazano jednoznacznie na słabości związane zarówno z zakresem oddziaływania planów zagospodarowania przestrzennego województw na struktury przestrzenne, jak też na ujmowanie w ich treści kwestii znajdujących się poza kompetencją samorządów województw [Belof 2013; Gorzym-Wilkowski 2019].

Słabości dotyczące planów zagospodarowania przestrzennego województw można powiązać z szerszym kontekstem problemów kompetencyjnych występujących na szczeblu samorządów wojewódzkich. Są to problemy dotyczące zarówno całościowej sfery ustrojowej, jak też np. wymiaru finansowego lub społecznego. Również w takim

kontekście należy postrzegać ograniczoną sprawczość omawianych planów. Jednocześnie warto wskazać, że ograniczony, dyskusyjny wpływ planów przestrzennych szczebla regionalnego na strukturę przestrzenną, to cecha wspólna wielu systemów państw Europy Środkowo-Wschodniej [Nowak *et al.* 2023].

## 2.3. Strategie rozwoju po nowelizacji zasad polityki rozwoju

Nowelizacja zasad polityki rozwoju stanowiła próbę (jedyną, podjętą do tej pory w polskim systemie na szerszą skalę) integracji polityk rozwoju. W tym rozdziale skupiono się przede wszystkim na szczeblu regionalnym i lokalnym. Niemniej jednoznacznego podkreślenia wymaga, że jednym z kluczowych błędów nowelizacji było usunięcie Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju – aktu polityki przestrzennej na szczeblu krajowym. Jego zapowiadane zastąpienie Koncepcją Rozwoju Kraju (K RK) prowadzi faktycznie do ograniczenia i osłabienia wymiaru przestrzennego.

Można przytoczyć wybrane fragmenty uzasadnienia niniejszej ustawy, precyzyjnie określające intencje ustawodawcy:

- „wprowadzane w pierwszym etapie zmiany mają na celu integrację wymiaru społeczno-gospodarczego i przestrzennego w dokumentach strategicznych, przygotowywanych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym”;
- najważniejsze cele obecnie projektowanych zmian to:
- uporządkowanie rozwiązań funkcjonujących w systemie zarządzania rozwojem kraju,
- stworzenie skutecznego systemu zarządzania rozwojem kraju przez zintegrowanie planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego,
- zapewnienie spójności systemu dokumentów strategicznych,
- uzupełnienie systemu zarządzania rozwojem na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym,
- zdefiniowanie statusu i określenie struktury polityk publicznych w systemie dokumentów strategicznych,
- doprecyzowanie roli ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego pozwalającej na efektywną koordynację polityki rozwoju,
- zapewnienie możliwości przygotowania dokumentów programowych związanych z nową perspektywą finansową UE”.
- „Strategia rozwoju gminy ma być spójna ze strategią rozwoju województwa lub strategią rozwoju ponadlokalnego, jeżeli na obszarze gminy chcącej ją przygotować taka strategia już obowiązuje (art. 10e ust. 2). Wprowadzono wymóg uzyskania opinii dotyczącej jej spójności (wydawanej przez zarząd województwa) z ustaleniami i rekomendacjami określonymi w strategii rozwoju

województwa (art. 10f ust. 2 i 3). Ma to zapewnić systemową spójność dokumentów oraz umożliwić komplementarność działań podejmowanych na różnych poziomach zarządzania, w szczególności na obszarach strategicznej interwencji. Proponowany art. 10e ust. 3 ustawy doprecyzowuje zawartość strategii rozwoju gminy. Wskazuje, że strategia ma zawierać wnioski z przeprowadzonej diagnozy społecznej, gospodarczej i przestrzennej gminy, strategiczne cele rozwoju oraz kierunki działań, podejmowanych dla ich osiągnięcia, rezultaty planowanych działań w ujęciu wskaźnikowym oraz model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy. Przyjęto zasadę, że w ustawie nie wskazuje się elementów docelowego modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej, dając możliwość wyboru podmiotowi przygotowującemu strategię, które z nich są właściwe przy określaniu modelu dla danej gminy. Ponadto strategia określać będzie wynikające z docelowego modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie. Będą one stanowiły punkt odniesienia dla studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Takie rozwiązanie ma kluczowe znaczenie dla integracji planowania społecznego i gospodarczego z przestrzennym. Strategia rozwoju gminy ma także uwzględniać obszary strategicznej interwencji województwa oraz przedstawiać system realizacji strategii, w tym zwłaszcza zagadnienia finansowania, oraz może proponować obszary strategicznej interwencji kluczowe dla rozwoju gminy.”

Zgodnie z powyższymi deklaracjami, ustawodawca zamierzał uporządkować kwestie dotyczące zintegrowanego planowania rozwoju, a także zagwarantować szersze niż dotychczas przełożenie strategicznego planowania na sferę realizacyjną. W praktyce wizje urbanistów i ich analizy co do planowanych procesów w przestrzeni są oderwane od interesów sprawujących władzę i grup lobbystycznych włączających się w grę o przestrzeń.

Uzasadnienie do projektu nowelizacji odwoływało się do realnych wyzwań i potrzeb, wielokrotnie postulowanych w literaturze przedmiotu. Warto jednak podkreślić, że zostało sformułowane w sposób dosyć ogólny. Nie wynikała z niego szczegółowa wizja, jak wskazane założenia zostaną w praktyce zrealizowane. Znow w tym miejscu warto zasygnalizować problem pojawiający się przy okazji analizy zastosowania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego: nadmierna koncentracja oraz nadmierna wiara w sprawczość regulacji prawnych. Teoretycznie powiązanie: procesów prognozowania rozwoju gospodarczego i społecznego z planowaniem działań sfery publicznej oraz z regulacyjnym planowaniem przestrzennym w formie tzw. zintegrowanych strategii rozwoju powinno przynajmniej teoretycznie zmniejszyć rozwarcie nożyc między sferą gospodarczo-społeczną i jej zamianami a systemem regulacji w lokalizacji aktywności (funkcji) i form zagospodarowania. Analiz naukowych wymaga i wymagać będzie zastosowanie i praktyczna wykładnia wskazanych przepisów. Trudno jednak mówić o zintegrowanych strategiach rozwoju na

poziomie wojewódzkim kiedy tzw. planowanie przestrzenne wojewódzkie nie pełniło i nadal – według analizowanych rozwiązań – nie pełni żadnej roli regulacyjnej. Oczywiście ustawa o polityce rozwoju nie zabrania, aby w strategii wojewódzkiej analizować uwarunkowania przestrzenne i formułować rekomendacje w zakresie zagospodarowania przestrzennego wobec gmin samorządowych. Należy jednak poddać pod wątpliwość skuteczność przedmiotowej regulacji.

Omawiana nowelizacja wprowadziła również art. 10e do *Ustawy o samorządzie gminy*. Wskazano tam, że strategia rozwoju gminy jest fakultatywna, ale przy jej uchwaleniu występuje wymóg zgodności ze strategiami uchwalanymi na wyższych szczeblach. Wśród ujętych w ustawie elementów strategii można szczególnie wyróżnić następujące:

- cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym;
- oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym oraz wskaźniki ich osiągnięcia;
- model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy;
- ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie.

Po nowelizacji przepisów związanych z planowaniem przestrzennym z roku 2023 dotychczasowe strategie rozwoju pozostają w mocy. Dotyczy to również strategii, nad którymi pracę rozpoczęto przed nowelizacją i które zostały uchwalone po nowelizacji. Dlatego powyższe wytyczne ustawowe wciąż pozostają istotnym punktem odniesienia. Nowelizacja wprowadza obligatoryjność uchwalenia strategii rozwoju. Ponadto znacząco rozbudowuje ich wymiar przestrzenny. W obecnym brzmieniu przepisów obejmuje on następujące części:

– model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, rozumiany jako docelowy układ elementów składowych przestrzeni, w tym:

- a) strukturę sieci osadniczej wraz z rolą i hierarchią jednostek osadniczych,
- b) system powiązań przyrodniczych,
- c) główne korytarze i elementy sieci transportowych, w tym pieszych i rowerowych,
- d) główne elementy infrastruktury technicznej i społecznej;

– ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie dotyczące:

- a) zasad ochrony środowiska i jego zasobów, w tym ochrony powietrza, przyrody i krajobrazu,
- b) zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
- c) kierunków zmian w strukturze zagospodarowania terenów, w tym określenia szczególnych potrzeb w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej,
- d) zasad lokalizacji obiektów handlu wielkopowierzchniowego w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

- e) zasad lokalizacji kluczowych inwestycji celu publicznego,
- f) kierunków rozwoju systemów komunikacji, infrastruktury technicznej i społecznej,
- g) zasad lokalizacji urządzeń wytwarzających energię o mocy zainstalowanej przekraczającej 500 kW,
- h) zasad lokalizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,
- i) zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej,
- j) zasad kształtowania zagospodarowania przestrzennego na obszarach zdegradowanych i obszarach

Wskazane wytyczne powinny być uwzględniane zarówno w treści planu ogólnego, jak też w treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W momencie przygotowywania niniejszej monografii nie występowały jeszcze na poziomie gmin zaawansowane działania dotyczące prac nad nowymi strategiami rozwoju. Niemniej kluczowym wyzwaniem jest na pewno optymalne sformułowanie w strategiach poszczególnych wytycznych.

Strategia rozwoju ponadlokalnego może być z kolei sporządzana przez „gminy sąsiadujące, powiązane ze sobą funkcjonalnie”. Zakres takiej strategii jest analogiczny, jak strategii rozwoju gminy.

Warto również zwrócić uwagę na art. 11 *Ustawy o samorządzie województwa*, dotyczący strategii rozwoju województwa. Wśród jej elementów można wyodrębnić zwłaszcza:

- cele strategiczne w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym;
- oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym oraz wskaźniki ich osiągnięcia;
- model struktury funkcjonalno-przestrzennej województwa;
- ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie.

Docelowo strategie rozwoju województw, ze wskazanym powyżej rozbudowanym wymiarem przestrzennym, mają zastąpić plany zagospodarowania przestrzennego województw.

Z analiz przeprowadzonych przez Sztando [2022] wynika, że wprowadzone zmiany na szczeblu lokalnym przyjęły się w bardzo ograniczonym zakresie. Postulat integracji planowania rozwoju nie został poprawnie zrozumiany w wielu gminach. Autor wskazuje na często powielające się tendencje, w ramach których gminy w strategiach rozwoju lokalnego odnosząc się do modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz rekomendacji, podejmują następujące działania:

- zastępują wskazane treści wcześniejszymi (nie zawsze adekwatnymi) treściami zawartymi w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- nie zachowują związku pomiędzy modelem struktury funkcjonalno-przestrzennej a rekomendacjami.

Może to grozić utrwaleniem lub odtworzeniem wad struktury funkcjonalno-przestrzennej, występującej we wcześniejszych dokumentach. Mędrzycki [2022] zwraca

natomiast uwagę na konieczność dostosowania formuły aktów planistycznych do nowego brzmienia strategii rozwoju. Podobny kierunek postuluje się również z perspektywy praktycznej [Karzyński *et al.* 2022]. Gawłowski i Makowski [2022] pisząc o błędach polskich strategii rozwoju (na różnych szczeblach) odnotowują przede wszystkim nakreślanie celów rozwoju bez podania sposobu ich osiągnięcia, bez określenia zasad ich finansowania, monitorowania oraz organizacji wdrażania czy bez rozpisania na programy i projekty wykonawcze. Można więc wskazać, że problem jest szerszy, przekraczający (analizowany w niniejszej monografii) kontekst dotyczący sfery planowania przestrzennego. Pewien problem dotyczący prawnego statusu postanowień planistycznych niezawartych w aktach powszechnie wiążących wystąpił już w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Dylemat dotyczył tego czy i kiedy można na postanowienia studiów wносить skargi do sądów administracyjnych [Nowak *et al.* 2021]. Zabrakło pogłębionej refleksji na temat zastosowania i możliwych konsekwencji dotyczących wspomnianych, nowych części strategii rozwoju.

## Podsumowanie

Słabość dotychczasowych krajowych rozwiązań związanych z planowaniem przestrzennym i planowaniem rozwoju przekłada się na wiele negatywnych konsekwencji [Śleszyński *et al.* 2018]. Również z tego powodu tak ważne wydaje się doprecyzowanie optymalnej formuły systemowej dla aktów możliwych do połączenia ze strategicznym planowaniem przestrzennym. Przegląd wybranych obowiązujących rozwiązań potwierdza opinie o poważnych słabościach i ograniczeniach. W konsekwencji dyskusja na temat ujęcia strategicznego planowania przestrzennego w polskim systemie, a także analiza polskich dokumentów, musi już na wstępie uwzględniać przedmiotowe bariery. Nowelizacja przepisów dotyczących planowania przestrzennego z roku 2023 miała na celu również odpowiedzi na wskazane wyzwania. Niemniej pogodzenie sfery strategicznej i regulacyjnej planowania przestrzennego jest problematyczne w bardzo dużej liczbie krajowych systemów planowania przestrzennego. Można więc to uznać za szerszy, wręcz uniwersalny problem. Również z tej perspektywy oczywiste jest, że opracowywanie postanowień składających się na przestrzenny wymiar strategii rozwoju będzie niezwykle trudne.

Strategiczne planowanie przestrzenne powinno formułować uwarunkowania (nie naruszalne wartości przestrzeni) dla średniookresowego zintegrowanego planowania rozwoju. Natomiast w odniesieniu do polityki przestrzennej zadaniem strategicznego planowania przestrzennego (obecnie rozumianego jako najważniejsza składowa długookresowego zintegrowanego planowania rozwoju (np. nasza KRK)) konieczne jest nastawienie się na dłuższą perspektywę niż w przypadku procesów gospodarczych

(tzw. planowanie multi-horyzontalne dla różnych wymiarów planowania zintegrowanego). Dopiero w planowaniu przestrzennym (długookresowym) te strategiczne uwarunkowania (przestrzenne) stają się przedmiotem planu, tj. strategicznej ochrony lub kształtowania w długim okresie (czyli stają się celami strategicznej polityki przestrzennej i jej operacjonalizacji).





# ROZDZIAŁ 3

## STRATEGICZNE PLANOWANIE PRZESTRZENNE W UJĘCIU MAKROREGIONALNYM

### Wstęp

Analiza przykładów powiązanych ze strategicznym planowaniem przestrzennym powinna zostać rozpoczęta od analizy aktów na szczeblu makroregionalnym. Strategie makroregionalne UE to ramy polityczne, wprowadzane przez państwa UE i państwa niebędące członkami UE znajdujące się w określonym obszarze geograficznym [*Sprawozdanie Komisji...* COM/2022/705]. Stanowią one instrument współpracy terytorialnej pozwalający na rozwój poprzez integrację i lepsze wykorzystanie dostępnych i wspólnych zasobów i potencjałów oraz/lub wspólne poszukiwanie rozwiązań problemów wykraczających poza granice jednego państwa. Dzięki temu tworzą one nowe możliwości kompleksowego rozwoju większych układów terytorialnych, transnarodowych obszarów geograficznych. Makroregiony mają stanowić formę międzyregionalnej i ponadnarodowej współpracy europejskiej, tworzącej odpowiednie ramy współpracy określonej przestrzennie, merytorycznie i czasowo, prowadzonej pomiędzy samorządami regionalnymi i lokalnymi, państwami członkowskimi i organami Unii Europejskiej [*Opinia Komitetu Regionów...* 2011], przy zaangażowaniu partnerów prywatnych, społecznych, ośrodków naukowo-badawczych, akademickich i innych. Strategie odnoszą się zatem do kwestii wymagających współpracy kilku państw na podstawie podejścia zakładającego międzysektorowe i wielopoziomowe sprawowanie rządów [*Sprawozdanie Komisji...* COM/2022/705] (*multilevel governance*). Współpraca ta ma miękki charakter pozwalający na wdrażanie rozwiązań trudnych do osiągnięcia w bardziej sformalizowanych warunkach, cechujących się konkurującymi ze sobą interesami narodowymi [*Sprawozdanie Komisji...* SWD(2022) 397: 1]. Strategie te mają ukazywać funkcjonalną i polityczną złożoność makroregionów i poprawić polityczną efektywność poprzez elastyczne podejście, bez potrzeby tworzenia nowych instytucji i źródeł finansowania [Dühr, Baltique 2011]. Warto zwrócić uwagę, że wskazane cele w zróżnicowany sposób ujmowane są na szczeblu poszcze-

gólnych krajów. Odmiennie wygląda także zakres zaawansowania ich realizacji. Dlatego istotnym zagadnieniem jest również wdrażanie wskazanych strategii na innych szczeblach. Nie budzi jednak wątpliwości, że jednoznacznie wyrażają perspektywę europejską.

Strategie makroregionalne zostały zainicjowane przez państwa członkowskie UE (a w niektórych przypadkach przez państwa spoza UE) znajdujące się na tym samym obszarze geograficznym. Przedmiotem rozważań w ramach tego rozdziału będą cztery strategie makroregionalne UE, tj. Strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (SUERMB) z 2009 r.; Strategia Unii Europejskiej dla regionu Dunaju z 2010 r.; Strategia Unii Europejskiej dla regionu Adriatyku i Morza Jońskiego z 2014 r. oraz Strategia Unii Europejskiej dla regionu alpejskiego z 2015 r. W ich realizację zaangażowanych jest łącznie 19 państw UE i 10 państw niebędących członkami wspólnoty.

Wszystkie wspomniane strategie są dobrze dostosowane do ogólnego celu polityki spójności, jakim jest przyczynianie się do wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w Unii Europejskiej oraz korygowanie nierówności między państwami i regionami. Wartością dodaną strategii jest wprowadzenie do polityki spójności podejścia ukierunkowanego na konkretny obszar poprzez wspieranie inicjatyw powstających na poziomie lokalnym i regionalnym, na które korzystnie wpłynęłaby współpraca na poziomie makroregionalnym [Sprawozdanie Komisji... COM/2022/705: 5]. Ich analiza wskazuje na szerokie spektrum powiązanych obszarów tematycznych, przy czym Strategię UE dla Regionu Morza Bałtyckiego nie tylko należy uznać za modelowy przykład miękkiego rządzenia [Zaucha *et al.* 2020: 51], ale również jako instrument przypisujący szczególną uwagę planowaniu przestrzennemu, któremu poświęcono odrębny obszar.

### 3.1. Planowanie przestrzenne w Strategii Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego

Strategia Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego (skrót: SUERMB) jest pierwszą strategią makroregionalną w Europie. To pionierska inicjatywa, której zadaniem było wypróbowanie nowego podejścia do integracji europejskiej [Leszczyńska-Rzucidło 2014: 78-90]. Jest przykładem miękkiego zarządzania [Zaucha *et al.* 2020: 51-76], traktowanym jako cenne narzędzie polityki przyczyniającym się do tworzenia kapitału relacyjnego i społecznego dla regionu Morza Bałtyckiego [Böhme *et al.* 2019]. Zatwierdzona została przez Radę Europejską w 2009 r. Zapewnia płaszczyznę współpracy i koordynacji działań między ośmioma państwami członkowskimi UE graniczącymi z Bałtykiem (tj. Danią, Estonią, Finlandią, Litwą, Łotwą, Niemcami, Polską i Szwecją) oraz w pewnych sytuacjach również z sąsiadującymi

państwami spoza UE (w tym Białorusią, Islandią, Norwegią i Rosją). SUERMB ma przyczynić się do realizacji strategii Europa 2020 [Zaucha *et. al.* 2020: 59]. Uznaje się ją za rodzaj umowy zawartej między państwami członkowskimi UE a Komisją Europejską. Nie jest to instrument Komisji jako taki, ale raczej platforma współpracy między Komisją a państwami regionu Morza Bałtyckiego będącymi członkami UE. Te ostatnie odgrywają kluczową rolę w uzasadnianiu i wdrażaniu Strategii [Zaucha *et. al.* 2020: 51-76]. Porozumienie to zawarte zostało nie tylko w celu wzmocnienia współpracy między państwami, ale także sprostania wielu wspólnym wyzwaniom oraz wykorzystania wspólnych szans rozwojowych stojących przed regionem Morza Bałtyckiego. Strategia pozwala na zmobilizowanie polityki oraz działań podejmowanych przez UE, jej kraje członkowskie, regiony, organizacje panbałtyckie, instytucje finansujące i organizacje pozarządowe na rzecz promowania bardziej zrównoważonego rozwoju regionu Morza Bałtyckiego.

Założenia Strategii koncentrują się wokół trzech celów (trzech głównych filarów tematycznych), które odpowiadają trzem kluczowym wyzwaniom, tj.: ochronie morza (*Save the Sea*), wzrostu integracji regionu (*Connect the Region*) i wzrostu dobrobytu (*Increase Prosperity*) [Communication from the Commission... 2012]. Każdy z nich odwołuje się do szerokiego zakresu polityk i ma wpływ na inne cele. Cele te zostały zdekomponowane na cele cząstkowe, które poddawane są modyfikacji ze względu na zachodzące zmiany i aktualne wyzwania regionu (tab. 1). Są one współzależne, większość z nich powiązanych jest z więcej niż jednym celem.

Tabela 1. Układ celów Strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego

1. Ochrona Morza ( <i>Save the Sea</i> )	2. Wzrost integracji w regionie ( <i>Connect the region</i> )	3. Wzrost dobrobytu ( <i>Increase Prosperity</i> )
1.1. Czystość wód morskich ( <i>Clear water in the sea</i> ) 1.2. Bogata i zdrowa przyroda ( <i>Rich and healthy wildlife</i> ) 1.3. Czysta i bezpieczna żegluga ( <i>Clean and safe shipping</i> )	2.1. Dobre warunki transportowe ( <i>Good transport conditions</i> ) 2.2. Wiarygodne rynki energii ( <i>Reliable energy markets</i> ) 2.3. Łączenie ludzi w regionie ( <i>Connecting people in the region</i> ) 2.4. Poprawa współpracy w obszarze zwalczania przestępczości transgranicznej ( <i>Better cooperation in fighting cross-border crime</i> )	3.1. Zwiększenie globalnej konkurencyjności Regionu Morza Bałtyckiego ( <i>Improved global competitiveness of Baltic Sea region</i> ) 3.2. Adaptacja do zmian klimatycznych, zapobieganie i zarządzanie ryzykiem ( <i>Climate change adaptation, risk prevention and management</i> )

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [European Commission... 2021: 6].

Obecnie działania w ramach SUERMB wdrażane są za pomocą 14 Obszarów Tematycznych (Policy Areas, skrót PA), z których każdy obejmuje od dwóch do czterech działań. Do katalogu tego zalicza się: Biogeny (PA Nutri), Substancje

Niebezpieczne (PA Hazards), Biogospodarka (PA Bioeconomy), Czysta Żegluga (PA Ship), Bezpieczna Żegluga (PA Safe), Transport (PA Transport), Energia (PA Energy), Planowanie Przestrzenne (PA Spatial Planning), Bezpieczeństwo Cywilne (PA Secure), Turystyka (PA Tourism), Kultura (PA Culture), Innowacje (PA Innovation), Zdrowie (PA Health), Edukacja (PA Education). Obszary te, podobnie jak cele, są ze sobą ściśle powiązane i współzależne. Działania podejmowane w ich ramach mają często międzysektorowy charakter pozwalający na osiągnięcie kilku celów czy celów cząstkowych Strategii [*Commission Staff Working Document...* 2021: 6].

Zakres tematyczny obszarów polityki (PA) jest bardzo szeroki, co skutkuje m.in. możliwością zapewniania różnym interesariuszom udziału w zdywersyfikowanych typach działań i proponowania nowych. Strategia opiera się na zasadach otwartej i transparentnej partycypacji, inkluzywności oraz koncepcji multilevel governance. Promuje również tworzenie długoterminowych sieci i platform, co sprzyja włączaniu nowych grup interesów oraz kreowaniu nowatorskich pomysłów i inicjatyw [*Commission Staff Working Document...* 2021: 7]. Szeroki zakres obszarów polityki skutkuje również realizacją międzynarodowych projektów przez złożone konsorcja. Współpraca na wielu poziomach: rządowym, regionalnym i lokalnym, z udziałem ośrodków badawczych, akademickich, struktur regionalnych, instytucji zarządzających programami operacyjnymi, a także sektora prywatnego umożliwia aktywizowanie interesariuszy w regionie Morza Bałtyckiego reprezentujących bardzo różne dziedziny i instytucje. Nadal jednak podkreśla się silną potrzebę zwiększenia zaangażowania organizacji pozarządowych, społeczeństwa obywatelskiego, organizacji młodzieżowych i środowisk biznesowych [*Commission Staff Working Document...* 2021: 7]. Katalog dopuszczalnych form współpracy ma charakter otwarty, zaliczono do niego m.in. projekty flagowe (pojedyncze lub sklastrowane), procesy, sieci i platformy współpracy [*Sprawozdanie dla Przewodniczącego...* 2022: 2], które pozwalają na osiągnięcie założonych celów strategii. Mają one zazwyczaj charakter oddolny, niektóre z nich są inicjowane bezpośrednio przez koordynatorów/liderów poszczególnych obszarów tematycznych (a wcześniej również działań horyzontalnych) [Zaucha *et al.* 2020: 59]. Większość projektów testuje rozwiązania o charakterze pilotażowym lub przygotowuje grunt pod niezbędne zmiany. Tak określone ramy sprzyjają podejmowaniu wspólnych działań nie tylko przez różne typy instytucji, ale również dostosowaniu form współpracy do podejmowanych działań i oczekiwań partnerów.

Planowanie przestrzenne w wymiarze ponadnarodowym stanowi istotę obszaru tematycznego o tej nazwie. Ogólnym jego celem jest zwiększenie spójności terytorialnej w regionie Morza Bałtyckiego, który do 2030 r. ma stać się lepiej zintegrowanym i bardziej spójnym makroregionem, charakteryzującym się zmniejszonymi podziałami w sferze społeczno-gospodarczej między poszczególnymi jego częściami oraz przekształceniem globalnych wyzwań w atuty [*Policy Area Spatial Planning*, VASAB: 3]. W tym celu niezbędne jest zastosowanie planowania przestrzennego zarówno na morzu, jak i lądzie, uwzględnienie zintegrowanego/terytorialnego podejścia w politykach rozwojowych wszystkich państw członkowskich Morza Bałtyckiego oraz wypra-

cowanie wspólnego podejścia do współpracy transgranicznej. Strategia traktuje planowanie przestrzenne jako proces integracyjny mający wpływ na przyszły rozkład przestrzenny podejmowanych działań. Jego istotą jest zapewnienie funkcjonalnej integracji w wielu skalach (makroregionalnej, krajowej, regionalnej, lokalnej) i różnych sektorach polityki publicznej w celu zrównoważenia potrzeb rozwojowych z potrzebą ochrony środowiska, zmniejszenia wrażliwości zagospodarowania przestrzennego i struktur przestrzennych przed niekorzystnymi skutkami zmian klimatu oraz dla osiągnięcia celów społecznych i gospodarczych [*Commission Staff Working Document...* 2021: 49]. Strategicznymi celami tego obszaru polityki są: poszerzanie wiedzy na temat lądowego planowania przestrzennego w regionie Morza Bałtyckiego (przez organizowanie regularnych imprez tematycznych i innych działań) oraz przygotowanie i wdrożenie transgranicznych planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich w całym regionie, które charakteryzuje spójność ponad granicami i podejście ekosystemowe.

W ramach „Planowania Przestrzennego” wyodrębniono dwa obszary tematyczne: planowanie przestrzenne na lądzie oraz planowanie przestrzenne obszarów morskich. Lądowe planowanie przestrzenne zastosowano na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym przez wszystkie kraje regionu Morza Bałtyckiego. W ramach tego obszaru stworzono wspólną platformę, która umożliwia partnerom spotkanie się, tworzenie sieci kontaktów, wymianę wiedzy i doświadczeń. Pierwsza wspólna wizja przestrzenna dla regionu Morza Bałtyckiego, „Wizja i strategię wokół Morza Bałtyckiego 2010”, została opracowana w 2010 r. Długoterminowa perspektywa dla rozwoju terytorialnego regionu Morza Bałtyckiego przewidywała działania ukierunkowane bardziej na tworzenie sieci miejskich i relacji miejsko-wiejskich, jak również dostępność i zarządzanie obszarem Morza Bałtyckiego. Wizja Rozwoju Terytorialnego Regionu Morza Bałtyckiego 2040 jest ostatnim wkładem w ustanowienie długoterminowej perspektywy terytorialnej dla tętniącego życiem, odpornego, dobrze połączonego regionu Morza Bałtyckiego, obejmującego lądowe i morskie obszary, z poszanowaniem jego różnorodności i specyfiki, z uwzględnieniem zrównoważonego rozwoju, integracji i współpracy. W celu wdrożenia ram planowania przestrzennego w ramach SUERMB i osiągnięcia spójnego rozwoju, istotą tego obszaru tematycznego jest:

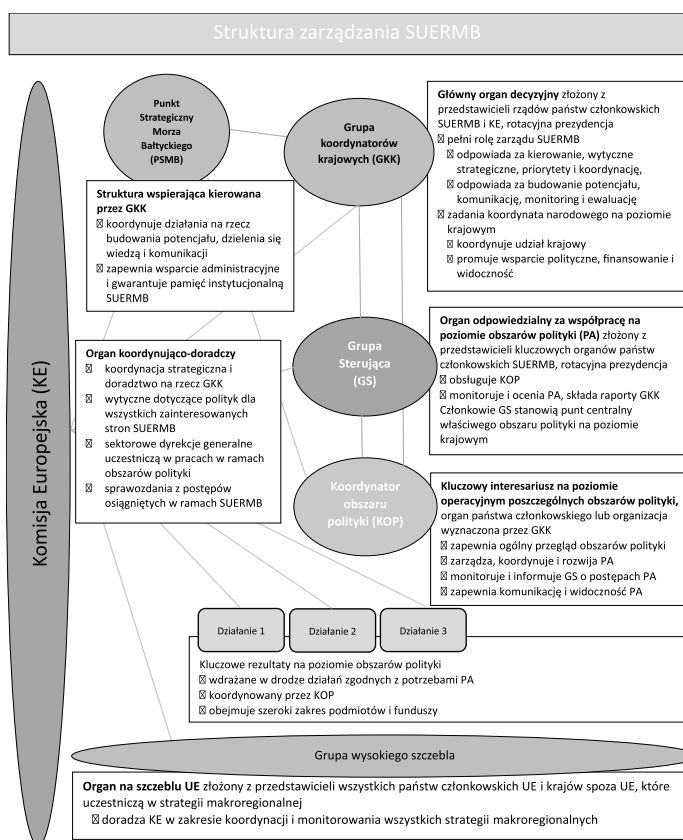
- przyczynienie się do lepszego dostosowania strategii do różnych typów obszarów i zaproponowanie konkretnego podejścia dla zróżnicowanego wzorca miejskiego poprzez zapewnienie ogólnobałtyckiego dialogu;
- stosowanie podejścia terytorialnego w politykach rozwoju terytorialnego oraz efektywne wykorzystanie koncepcji obszaru funkcjonalnego i narzędzi oceny oddziaływania terytorialnego;
- obserwacja procesów rozwoju terytorialnego w Regionie poprzez wykorzystanie i upowszechnianie rozwiązań w zakresie monitorowania rozwoju terytorialnego;
- zachęcanie do ponadnarodowych działań poprawiających dostępność regionu z wykorzystaniem potencjału TEN-T oraz obserwowanie regionalnych skutków rozwoju europejskiej infrastruktury transportowej;

- przyczynianie się do adaptacji, łagodzenia i wzmocnienia odporności na zmiany klimatu w procesie planowania przestrzennego na lądzie [<https://vasab.org/eusbsr/land-based-spatial-planning/>, data dostępu 15.05.2023].

Planowanie przestrzenne obszarów morskich jest ściśle powiązane z intensyfikacją działań na Morzu Bałtyckim, które doprowadziły do zwiększonej konkurencji o ograniczoną przestrzeń morską z pominięciem troski o środowisko. Celem stało się zatem sporządzenie i wdrożenie planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich w całym regionie Morza Bałtyckiego, które charakteryzuje m.in. spójność i podejście ekosystemowe. Transgraniczna spójność planów implikuje wzmocnienie współpracy z krajami i organizacjami spoza UE. Planowanie przestrzenne obszarów morskich i zintegrowane zarządzanie strefą przybrzeżną są ważnymi procesami usprawniającymi podejmowanie decyzji.

Analiza Strategii zwraca uwagę, że nie jest ona jednym spójnym dokumentem. Stanowi zbiór dokumentów, założeń, wytycznych powiązanych z poszczególnymi obszarami polityki. Jej implementacja odbywa się poprzez Plan Działania. Dokument ten stanowi uzupełnienie SUEMB, w ramach którego zaprezentowany został m.in. orientacyjny zestaw obszarów priorytetowych, czy główne aspekty zarządzania. Dalsze szczegóły określone są w regulaminach krajowych grup koordynatorów oraz różnych grupach sterujących utworzonych dla poszczególnych Obszarów Tematycznych. Plan Działania jest dokumentem żywym, co dotychczas zaowocowało kilkakrotną jego aktualizacją. 15 lutego 2021 r. wszedł w życie zrewidowany Plan Działania Strategii. Wprowadzenie zmian wymuszone zostało przede wszystkim pracami nad Wieloletnimi Ramami Finansowymi na okres 2021-2027. Istotny wpływ miały również nowe wyzwania związane z postępującymi zmianami klimatycznymi, demograficznymi, pandemią Covid-19 oraz migracjami. Celem aktualizacji Planu było również jego skrócenie i uproszczenie oraz wprowadzenie zmian w obszarze zarządzania. Wdrożone modyfikacje zarówno w sferze rezygnacji z działań horyzontalnych i częściowego ich przekształcenia na obszary tematyczne (dot. m.in. planowania przestrzennego, o czym mowa poniżej), powołania Grup Sterujących w ramach każdego obszaru tematycznego, powołania Baltic Sea Point Strategy (jako ciała stanowiącego wsparcie techniczne, administracyjne i komunikacyjne na rzecz Strategii) określa Sprawozdanie z 2021 r. [*Sprawozdanie dla Przewodniczącego...* 2022: 2]. Jak wspomniano, w nowym Planie Działania zrezygnowano z wyodrębnienia działań horyzontalnych („Planowanie przestrzenne”, „Sąsiedzi”, „Zdolność”, „Klimat”) i włączono je do obszarów polityki. Podnosi się, że decyzja ta została podyktowana ich przekrojowym charakterem i rosnącym znaczeniem [*Commission Staff Working Document...* 2021]. Podkreślenia jednak wymaga, że działania dotyczące zmiany klimatu i współpracy z sąsiadującymi państwami spoza UE, zostały włączone jako podstawowy element do wszystkich 14 obszarów, co ma zagwarantować ich realny charakter, pozwalający na podejmowanie w ich ramach działań uwzględniających konieczność dostosowania się do zmiany klimatu i łagodzenia ich skutków, a także najsukuteczniejszą współpracę dla każdego działania politycznego. Horyzontalny charakter utraciło natomiast działanie związane z planowaniem przestrzennym, stając się jednym z obszarów tematycznych.

Aby sprostać wyzwaniom zrównoważonego rozwoju regionu Morza Bałtyckiego w sferze tematycznej, terytorialnej oraz podmiotowej, istotnym zagadnieniem stało się stworzenie optymalnych warunków sprzyjających lepszej koordynacji i współpracy między krajami i regionami. Kluczową rolę w tym zakresie przypisano Komisji Europejskiej. To ona odpowiada za koordynację, monitoring i formułowanie rekomendacji. Struktura zarządzania jest jednak bardziej złożona, uwzględnia różne poziomy zarządzania, w tym poziom strategiczny, decyzyjny i operacyjny, co szczegółowo prezentuje ryc. 1.

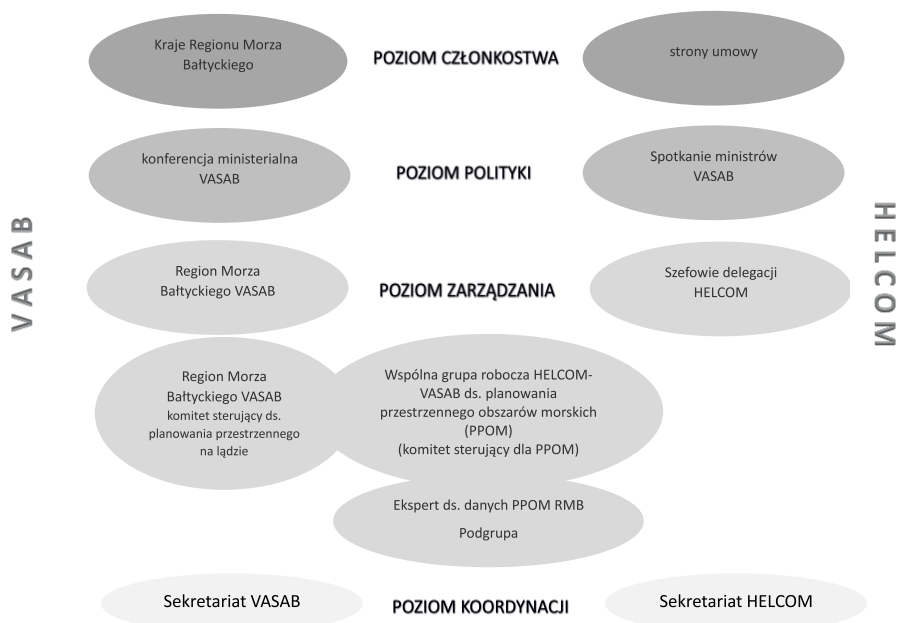


Ryc. 1. Struktura Zarządzania Strategią Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego

Źródło: Na podstawie [Commission Staff Working Document... 2021: 10].

Plan koncentruje się na głównych elementach zarządzania SUERMB, przekazując jednocześnie uprawnienia do określania szczegółów na niższy poziom. Są one doprecyzowywane w regulaminach krajowych grup koordynatorów oraz Grup Sterujących dla wybranych obszarów tematycznych. Poszczególne grupy koordynatorów krajowych mogą podejmować decyzje w sprawie dalszych specyfikacji, dbając jednocześnie o transparentność w dostępie do informacji dot. zarządzania SUERMB, które muszą podlegać upublicznieniu na stronie internetowej poświęconej strategii.

Każdemu z Obszarów Tematycznych (a uprzednio również działań horyzontalnych) wyznaczono koordynatorów z 2-3 państw członkowskich. Polska odgrywa rolę współkoordynatora trzech Obszarów Tematycznych SUERMB, w tym: *Redukcja zrzutów substancji biogenych do morza do akceptowalnego poziomu*, *Pełne wykorzystanie potencjału regionu w zakresie badań, innowacyjności oraz SME*, *Kultura i sektory kreatywne*. Struktura zarządzania polityką planowania przestrzennego, podobnie jak struktura zarządzania dla całej Strategii, jest również złożona i uwzględnia różne poziomy zarządzania (w tym polityczny, decyzyjny, operacyjny) (ryc. 2).



Ryc. 2. Struktura Zarządzania obszarem tematycznym Planowanie Przestrzenne

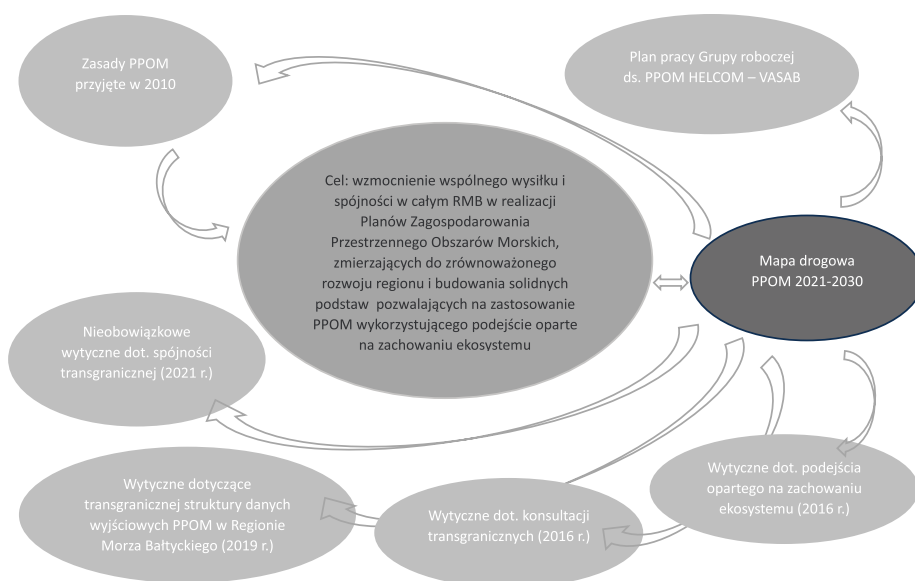
Źródło: Na podstawie: [https://vasab.org/eusbsr/, dostęp: 15.05.2023].

Koordinatorami obszaru związanego z polityką przestrzenną są dwie dobrze ugruntowane sieci makroregionalne obejmujące zarówno kraje Unii Europejskiej, jak i pochodzące spoza wspólnoty, w tym:

- VASAB – sieć ds. planowania przestrzennego na lądzie. Odpowiada za przygotowanie opcji polityki dla rozwoju terytorialnego regionu Morza Bałtyckiego i zapewnienie forum wymiany *know-how* w zakresie planowania przestrzennego i rozwoju między krajami regionu Morza Bałtyckiego. VASAB stanowi przykład regionalnej, międzyrządowej i wielostronnej współpracy na rzecz planowania i zagospodarowania przestrzennego, która jest zintegrowana z siecią organizacji Rady Państw Morza Bałtyckiego. Krajami członkowskimi są: Estonia, Finlandia, Niemcy, Litwa, Łotwa, Polska oraz Szwecja (Rosja i Białoruś zostały zawieszony).



- Wspólna sieć HELCOM & VASAB odpowiedzialna za sprawy dotyczące planowania przestrzennego obszarów morskich. HELCOM jest twórcą polityki środowiskowej dla regionu Morza Bałtyckiego, opracowuje wspólne rozwiązania w zakresie zarządzania i działania mające na w celu ochronę środowiska morskiego Morza Bałtyckiego przed wszystkimi źródłami zanieczyszczeń. Stronami umowy są: Dania, Estonia, Unia Europejska, Finlandia, Niemcy, Litwa, Łotwa, Polska, Rosja i Szwecja. Wspólne wdrażanie założeń w ramach tej aktywności państw członkowskich stanowi część regionalnego zestawu zasad przyjętych przez wszystkie kraje Regionu w ramach sieci. Ponadto przyjęto wytyczne dotyczące wdrażania podejścia ekosystemowego w obszarze Morza Bałtyckiego oraz wytyczne w sprawie konsultacji transgranicznych, udziału społeczeństwa i współpracy w procesie planowania przestrzennego. Złożoność i mnogość dokumentów, wytycznych, zasad na rzecz zapewnienia spójnego planowania przestrzennego obszarów morskich prezentuje ryc. 3.



Ryc. 3. Strategiczne ramy na rzecz zapewnienia spójnego planowania przestrzennego obszarów morskich w regionie Morza Bałtyckiego

Źródło: Na podstawie *PA Spatial\_Planning Leaflet*, [<https://www.eusbsr.eu/policy-areas/ha-spatial-planning>], dostęp: 8.05.2023].

Kierując się powyższymi założeniami w ramach obszaru tematycznego „Planowanie przestrzenne” wyszczególniono dwa działania:

- Działanie 1: Wzmocnienie spójności terytorialnej w BSR poprzez planowanie przestrzenne na lądzie. Strategicznym celem jest wzrost wiedzy dotyczącej planowania przestrzennego na lądzie w regionach Morza Bałtyckiego przez

organizowanie regularnych wydarzeń tematycznych i innych aktywności. Ważnym aspektem jest zapewnienie wspólnych ram śledzenia trendów i wyzwań rozwoju terytorialnego, budowania perspektywy spójności terytorialnej dla regionu Morza Bałtyckiego w 2030 r., a także proponowanie konkretnych działań stymulujących potencjały rozwoju terytorialnego w celu przezwyciężenia istniejących luk. VASAB stworzył wspólną platformę, która umożliwia partnerom spotkanie się, tworzenie sieci kontaktów, wymianę wiedzy i doświadczeń.

- Działanie 2: Zapewnienie spójnych planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich na terytorium całego Morza Bałtyckiego. Jak już wspomniano, celem tego działania jest opracowanie i wdrożenie spójnych ponad granicami planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów morskich w całym regionie i wykorzystanie podejścia ekosystemowego. Rozwiązania te mają przyczynić się do osiągnięcia wspólnie uzgodnionych celów środowiskowych i klimatycznych. Planowanie przestrzenne obszarów morskich pomaga równoważyć interesy sektorowe, co pozwala m.in. użytkować je w sposób zrównoważony, z korzyścią dla rozwoju gospodarczego i społecznego oraz interakcji morskich. Planowanie to musi być dostosowane do planowania lądowego, aby zapewnić interakcje między lądem a morzem.

Pomimo zasygnalizowanych powyżej ograniczeń można wskazać, że to właśnie w ramach wskazanej Strategii w najszerszym zakresie można zidentyfikować wymiar dotyczący planowania przestrzennego. Poza kwestiami współpracy transgranicznej podkreślić można akcentowanie konieczności integracji polityk rozwoju. Cele określone we wskazanym dokumencie nie zawsze, w wystarczającym stopniu, przekładane są na rozwiązania krajowe, w szczególności na kierunek lokalnych instrumentów planowania przestrzennego (co zresztą nie stanowi bezpośredniego celu strategii, chociaż wskazana bariera musi zostać odnotowana).

## 3.2. Planowanie przestrzenne w strategiach Unii Europejskiej dla regionu Dunaju, Adriatyku i Morza Jońskiego oraz regionu alpejskiego

Analiza pozostałych trzech strategii makroregionalnych przyjętych przez UE w latach 2010-2015 zwraca uwagę na podobny konstrukt przyjętych rozwiązań zarówno w kontekście realizacji koncepcji *multilevel governance*, wyznaczania celów, obszarów działań kluczowych z punktów widzenia wyzwań i potencjałów poszczególnych regionów oraz struktury zarządzania. Szczególnie w przypadku jednak tych strategii odczuwalne jest pominięcie planowania przestrzennego jako istotnej metody na rzecz zrównoważonego rozwoju tych terytoriów lub też jego marginalne uwzględnienie.

**Strategia Unii Europejskiej dla regionu Dunaju** została przyjęta przez Komisję Europejską w 2010 r. jako druga strategia makroregionalna. Została opracowana wspólnie przez Komisję, kraje regionu naddunajskiego oraz inne zainteresowane strony w celu wywołania efektu synergii i stworzenia płaszczyzny koordynacji między istniejącymi politykami i inicjatywami regionu Dunaju. Jest to obszar rozciągający się od Schwarzwald (Niemcy) po Morze Czarne (Rumunia – Ukraina – Mołdawia), zamieszkiwany przez 115 mln mieszkańców. Strategia obejmuje szeroki zakres zagadnień, które podzielone zostały na 4 filary, a te następnie na 12 obszarów priorytetowych (tab. 2).

Tabela 2. Filary i obszary priorytetowe Strategii Unii Europejskiej dla regionu Dunaju w 2010 r.

Łączenie regionu	Mobilność na drogach wodnych (PA 1A) Mobilność kolejowo-drogowo-powietrzna (PA 1B) Energia odnawialna (PA 2) Kultura i turystyka (PA 3)
Ochrona środowiska	Jakość wody (PA 4) Zagrożenia dla środowiska (PA 5) Różnorodność biologiczna, krajobrazy oraz jakość powietrza i gleby (PA 6)
Budowanie dobrobytu	Spółeczeństwo wiedzy (PA 7) Konkurencyjność przedsiębiorstw (PA 8) Umiejętności ludzi (PA 9)
Wzmocnienie regionu	Zdolność instytucjonalna i współpraca (PA 10) Bezpieczeństwo (PA 11)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [<https://danube-region.eu/about/priority-areas/>, data dostępu: 20.05.2023].

W strukturze zarządzania, podobnie jak w przypadku SUERMB, uwzględniono wymiar polityki (w tym na poziomie całej wspólnoty, jak i krajów członkowskich), koordynacji oraz obszar operacyjny. Każdy obszar priorytetowy zarządzany jest przez dwa kraje (lub regiony), które podejmują działania w porozumieniu z Komisją, odpowiednimi agencjami UE i organami regionalnymi. Dla każdego obszaru wyznaczony został koordynator obszaru priorytetowego. Koordynatorzy przewodzą Grupom Sterującym będącym ciałami eksperckimi odpowiedzialnymi za wdrożenia, w skład których wchodzi członkowie ze wszystkich zaangażowanych krajów. Wspólnie odpowiadają za realizację założeń Strategii (m.in. poprzez uzgadnianie planów, celów, wskaźników i harmonogramów, z uwzględnieniem szerokich kontaktów między promotorami projektów, programami i źródłami finansowania). Podobnie jak w przypadku SUERMB, podejmowane działania mają charakter ponadnarodowy, międzysektorowy i międzyinstytucjonalny. Cele Strategii osiągnane są w drodze realizowanych tzw. inicjatyw przewodnich, będących projektami lub procesami o wymiarze makroregionalnym, opierających się na koncepcji wielopoziomowego sprawowania rządów. Projekty fla-

gowe strategii wzmocniają wewnętrzną i zewnętrzną komunikację strategii oraz widoczność obszarów, inicjatyw i perspektyw w regionie naddunajskim.

Pomimo starań na rzecz stworzenia i zapewnienia skutecznych i wydajnych warunków zarządzania strategią na wszystkich poziomach, obserwuje się wiele negatywnych trendów, w tym m.in. słaby udział w spotkaniach, brak odpowiedzialności i zaangażowania, niewystarczające zasoby, dużą fluktuację kadr, czy braki we wdrażaniu i monitorowaniu działań. Z punktu widzenia rozważań podejmowanych w niniejszej monografii, w dokumencie tym trudno odnaleźć wprost zapisy powiązane z wymiarem przestrzennym, tak jak to miało miejsce w przypadku wcześniej omawianej Strategii.

**Strategia Unii Europejskiej dla regionu Adriatyku i Morza Jońskiego** przyjęta została przez Radę Europejską w 2014 r. Stanowi ona narzędzie wspierania spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej w celu zmniejszenia dysproporcji w makroregionie adriatycko-jońskim. Region ten stanowi obszar funkcjonalny określony granicami basenu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego. Obejmuje ważny obszar lądowy, jednocześnie traktując obszary morskie, przybrzeżne i lądowe jako wzajemnie połączone systemy [Komunikat Komisji... COM(2014) 357: 3]. Region ten zamieszkuje ponad 70 mln ludzi. Strategia obejmuje dziesięć krajów, w tym zarówno państwa członkowskie UE (Chorwacja, Grecja, Włochy, Słowenia), jak i kraje spoza UE (Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Macedonia Północna, San Marino, Serbia). Ogólnym celem Strategii jest promowanie dobrobytu gospodarczego i społecznego oraz wzrostu gospodarczego w regionie poprzez poprawę jego atrakcyjności, konkurencyjności i łączności. Cele Strategii mają przyczyniać się m.in. do wspierania integracji Bałkanów Zachodnich, zapewnienia wsparcia politycznego i finansowego w celu rozwijania dobrosąsiedzkich stosunków w regionie, wspierania współpracy regionalnej, pobudzania rozwoju gospodarczego, poprawy łączności i bezpieczeństwa, promowanie wspólnych wartości i jedności w różnorodności bogatego dziedzictwa kulturowego makroregionu, czy wspieranie rozwoju zrównoważonej turystyki i jej ekosystemów.

Plan działania Strategii został skonstruowany na czterech filarach o strategicznym znaczeniu, którym przypisano orientacyjny wykaz działań. Do filarów tych zaliczono: „Niebieski” wzrost, Połączenie regionu (w tym sieci transportowe i energetyczne), Jakość środowiska, oraz zrównoważoną turystykę. Jednocześnie wskazano dwa przekrojowe obszary, tj. budowanie zdolności (w tym komunikacji na rzecz skutecznego wdrożenia i podnoszenia świadomości społecznej oraz wsparcia) oraz badania i innowacje mające na celu zwiększenie zatrudnienia osób wysoko wykwalifikowanych, wzrost i konkurencyjność. Podobnie jak SUERMB, Strategia ta zwraca uwagę na zasady horyzontalne dla wszystkich czterech filarów, przy czym w przypadku tego instrumentu współpracy nacisk położono na łagodzenie skutków zmian klimatu oraz zarządzanie ryzykiem klęsk żywiołowych.

Wprawdzie w Strategii planowaniu przestrzennemu nie przypisano żadnego obszaru tematycznego ani działania horyzontalnego, zwrócono jednak uwagę na konieczność ulepszenia zarządzania, w tym wspólnego planowania i skoordynowanego zarządzania

istniejącymi zasobami (np. morskim planowaniem przestrzennym) [*Komunikat Komisji...* COM(2014) 357: 8] czy koordynacji wdrażania morskiego planowania przestrzennego [*Komunikat Komisji...* COM(2014) 357: 9], o czym mowa w filarze „Niebieski wzrost” oraz „Jakość środowiska”.

Zarządzanie strategią prowadzone jest na poziomie politycznym (który stanowią ministrowie ds. funduszy UE i/lub ministrowie spraw zagranicznych krajów uczestniczących), poziomie koordynacyjnym (reprezentowany przez Radę Zarządzającą) i poziomie wdrażania (reprezentowanym przez Tematyczne Grupy Sterujące). Wsparcie operacyjne na obu poziomach zapewnia projekt strategiczny EUSAIR Facility Point (szerzej: <https://www.adriatic-ionian.eu/about-eusair/governance/>, data dostępu: 15.05.2023).

**Strategia Unii Europejskiej dla regionu alpejskiego** została przyjęta przez Komisję Europejską w 2015 r. Obejmuje **7 krajów, w tym** : Austrię, Francję, Niemcy, Włochy, Liechtenstein, Słowenię i Szwajcarię. Region alpejski jest jednym z największych regionów gospodarczych i produkcyjnych w Europie, w którym mieszka i pracuje ok. 70 mln ludzi. To region tranzytowy i obszar o wyjątkowych cechach geograficznych i przyrodniczych. Wprawdzie stanowi atrakcyjny cel turystyczny dla milionów gości rocznie, mierzy się jednak z poważnymi wyzwaniami, w tym m.in. negatywnymi trendami demograficznymi (starzejącym się społeczeństwem i nowym modelem migracji), zmianami klimatycznymi i ich skutkami dla środowiska, bioróżnorodnością i warunkami życia mieszkańców, czy wyzwaniami energetycznymi [*Komunikat Komisji...* COM(2015) 366: 2]. Podobnie jak w przypadku wcześniej prezentowanych strategii wymagają one lepszej współpracy, w tym przypadku między państwami, regionami, obszarami metropolitalnymi, podgóorskimi i górskimi.

Strategia obejmuje trzy obszary tematyczne polityki, tj. wzrost gospodarczy i innowacyjność; mobilność i łączalność oraz środowisko i energię. Plan działania dla Strategii obejmuje trzy współzależne cele tematyczne, w których główny nacisk kładziony jest na zapewnienie:

1. Sprawiedliwego dostępu do miejsc pracy na bazie wysokiej konkurencyjności regionu.
2. Zrównoważonej wewnętrznej i zewnętrznej dostępności.
3. Uwzględniających większą liczbę aspektów ram polityki w zakresie ochrony środowiska i wiarygodnych rozwiązań energetycznych na przyszłość, opartych na energii odnawialnej.

W Strategii wskazano również cel przekrojowy, którym jest stworzenie w regionie solidnego makroregionalnego modelu zarządzania na rzecz udoskonalenia współpracy i koordynacji działań [*Komunikat Komisji...* COM(2015) 366: 5]. W ramach każdego celu określono wiele działań, które stanowią wsparcie dla celów polityki UE, także tych o wymiarze terytorialnym. Cele i działania dla każdego obszaru polityki zaprezentowano w tab. 3. Ich analiza wskazuje na brak odniesienia do planowania przestrzennego.

Model zarządzania, podobnie jak w przypadku wcześniej omawianych strategii, uwzględnia wymiar polityczny i operacyjny. Podobnie jak to miało miejsce w przypadku poprzedniczek, dokument ten rodzi również wątpliwości co do uwzględnienia wprost wymiaru przestrzennego.

Tabela 3. Cele i działania Strategii Unii Europejskiej dla regionu alpejskiego

Cele	Działania
Sprawiedliwy dostęp do miejsc pracy na bazie wysokiej konkurencyjności regionu	Działanie 1: Opracowanie skutecznego ekosystemu badań i innowacji Działanie 2: Zwiększenie potencjału gospodarczego strategicznych sektorów Działanie 3: Poprawa adekwatności kształcenia i szkolenia na potrzeby rynku pracy w sektorach strategicznych
Zrównoważona wewnętrzna i zewnętrzna dostępność	Działanie 4: Wspieranie intermodalności i interoperacyjności w transporcie pasażerskim i towarowym Działanie 5: Zapewnienie ludności dostępu do sieci połączeń elektronicznych i ułatwianie dostępu do służb publicznych
Uwzględniające większą liczbę aspektów ramy polityki w zakresie ochrony środowiska i wiarogodne rozwiązania energetyczne na przyszłość, oparte na energii odnawialnej	Działanie 6: Ochrona i poszanowanie zasobów naturalnych, w tym zasobów wodnych, a także zasobów kulturowych Działanie 7: Opracowanie łączności ekologicznej dla całego obszaru objętego strategią EUSALP Działanie 8: Poprawa zarządzania ryzykiem i lepsze zarządzanie zmianą klimatu, w tym zapobieganie poważnym zagrożeniom naturalnym Działanie 9: Uczynienie z regionu modelowego wzorca w dziedzinie efektywności energetycznej i energii odnawialnej
Solidny makroregionalny model zarządzania (udoskonalona współpraca i koordynacja działań)	Wdrożenie strategii wymaga: <ul style="list-style-type: none"> <li>· stworzenia wydajnego modelu zarządzania z udziałem podmiotów biorących udział w realizacji strategii i zacieśnianiu współpracy i koordynacji między innymi właściwymi instytucjami i zainteresowanymi stronami w regionie</li> <li>· zmiany w procesie podejmowania decyzji, unikania fragmentacji zarządzania, zwiększenia wymiany wiedzy oraz koordynacji, zarówno między różnymi szczeblami administracji, jak i między różnymi organami samorządów lokalnych na tym samym szczeblu.</li> </ul>

Źródło: na podstawie [Komunikat Komisji... 2015: 5-8].

## Podsumowanie

Niespełna piętnastoletnie doświadczenie we wdrażaniu strategii makroregionalnych pozwoliło na dokonanie ich krytycznej oceny [Zauch a *et al.* 2020]. Zwraca się uwagę na ich zbyt szeroki zakres i zastosowane podejście [Bengtsson 2012; Tillväxtverket 2016: 35; Toptsidou, Böhme 2018] skutkujące brakiem hierarchii priorytetów [Tillväxtverket 2016: 35]. Po drugie, wielopłaszczyznowa koordynacja i współpraca międzynarodowa wymagana na każdym poziomie współpracy wpływa na skomplikowaną architekturę i relacje między aktorami [Held 2011]. Elementy te negatywnie przekładają się na ocenę faktycznych czynników napędzających zmianę polityki [Toptsidou, Böhme 2018]. Po trzecie, negatywnej ocenie poddane zostały również projekty flagowe. Zwraca się uwagę na brak ich wpływu na zmianę polityki [Toptsidou, Böhme 2018], co częściowo jest podyktowane brakiem długoterminowego, elastycznego finansowania wspierającego prace w poszczególnych obszarach polityki [European Commission... 2017]. Istotną wadą, zwłaszcza z perspektywy wdrażania koncepcji *multilevel governance*, jest ograniczony udział sektora prywatnego i towarzyszące mu nadmierne zaangażowanie sektora publicznego [Held 2011], niewystarczająca „odpowiedzialność” za realizację postanowień strategii i niski poziom zainteresowania i/lub zaangażowania w procesy makroregionalne [Toptsidou, Böhme 2018], co skutkuje m.in. brakiem strategicznego przywództwa [Tillväxtverket 2016: 35]. Podkreśla się również, że strategie nie istnieją w świadomości zbiorowej, zarówno w wymiarze regionalnym, jak i krajowym, a proces ich wdrażania nie jest widoczny dla ogółu społeczeństwa, czy lokalnych/regionalnych decydentów. W kontekście podejmowanych w ramach niniejszego opracowania rozważań, należy podkreślić ograniczony wpływ na politykę spójności terytorialnej lub zagospodarowania przestrzennego UE [European Commission... 2017]. Analiza zapisów zaprezentowanych powyżej strategii zwraca uwagę na znikome ujęcie wymiaru przestrzennego lub jego brak. Kluczowym aspektem staje się zatem konieczność pełnego uwzględnienia planowania przestrzennego we wszystkich strategiach makroregionalnych i rozważenia powrotu do koncepcji traktowania tej sfery w ujęciu horyzontalnym – jako niezbędnego elementu uwzględnianego we wszystkich obszarach tematycznych strategii zarówno na etapie planowania, jak i ich wdrażania. Konieczność integracji polityk rozwoju powinna znaleźć odzwierciedlenie nie tylko na poziomie ponadnarodowym, ale także następnie przekładać się na rozwiązania planowane i wdrażane na poziomie krajowym. Obszar planowania przestrzennego powinien być uwzględniany również w strukturach zarządzania w ujęciu przekrojowym w drodze tworzonych interdyscyplinarnych zespołów odpowiedzialnych za koordynację poszczególnych obszarów tematycznych.





# ROZDZIAŁ 4.

## ANALIZA WYMIARU PRZESTRZENNEGO STRATEGII ROZWOJU NA SZCZEBLU REGIONALNYM I LOKALNYM

### Wstęp

Rozważania w tej części opracowania należy rozpocząć od prezentacji wyników analizy strategii rozwoju poszczególnych województw. Większość regionów wykazuje się koncentracją polityki rozwoju na miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF). Zaledwie 5 regionów w swych strategiach uwzględnia inne typy obszarów funkcjonalnych niż miejskie obszary funkcjonalne (dot. województwa dolnośląskiego, opolskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego). Należy zwrócić uwagę, że strategie te zostały uchwalone przed nowelizacją *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w lipcu 2020 r.* na podstawie której utraciła moc Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Wyjątek w tej grupie stanowi województwo opolskie, którego strategia została uchwalona w 2021 r. i które w katalogu obszarów funkcjonalnych uwzględnia również wiejskie obszary funkcjonalne, przyrodnicze obszary funkcjonalne i obszar szczególnego zagrożenia powodzią.

Dokonując analizy porównawczej strategii rozwoju województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego należy zauważyć, że w większości przypadków katalog obszarów funkcjonalnych określonych w tych dwóch dokumentach nie jest tożsamy. Wszystkie plany zagospodarowania przestrzennego, bez względu na datę ich uchwalenia, uwzględniają szeroki katalog typów obszarów funkcjonalnych adekwatnie do potencjałów i zjawisk problemowych występujących w danym regionie. Założenie to uwzględnione zostało również w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Zachodniopomorskiego i Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego, które uchwalono po nowelizacji ustawy. Kierując się kryterium zgodności strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, jako dowodu na prowadzenie spójnej polityki rozwoju regionu, dalsze rozważania skoncentrowano na województwie dolnośląskim.

## 4.1. Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego i strategii rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych

Uchwalona 20 września 2018 r. Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030 jest dokumentem, w którym nie tylko uwzględniono dorobek wcześniej obowiązującej strategii, ale w którym widoczne są silne powiązania z Planem Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego (będącym projektem na etapie prac nad strategią). Konstrukcja jednego, jak i drugiego opracowania oparta została na koncepcji terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju. Dokumenty te wyznaczają obszary funkcjonalne o znaczeniu ponadregionalnym oraz regionalnym, ze względu na istotne znaczenie dla polityki przestrzennej województwa. W tym zakresie Strategia odwołuje się do Planu Zagospodarowania Przestrzennego, który wyodrębnia miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego, miejskie obszary funkcjonalne ośrodków regionalnych, obszar przygraniczny, obszar górski, obszar cenny przyrodniczo. Do miejskich obszarów funkcjonalnych zaliczono:

- wrocławski obszar funkcjonalny (WrOF) – obszar ponadregionalny/miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego,
- jeleniogórski obszar funkcjonalny – obszar regionalny/miejski obszar funkcjonalny ośrodka regionalnego,
- wałbrzyski obszar funkcjonalny – obszar regionalny/miejski obszar funkcjonalny ośrodka regionalnego i subregionalnego,
- legnicko-głogowski obszar funkcjonalny – obszar regionalny/miejski obszar funkcjonalny ośrodka regionalnego i subregionalnego.

Wzmacnianie konkurencyjności obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych, następuje poprzez podejmowanie wspólnych działań przez podmioty reprezentujące sektor publiczny oraz inne grupy interesariuszy [szerzej: Żak-Skwierczyńska 2018]. Integracja i koordynacja współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich stała się jedną z podstawowych zasad zintegrowanego podejścia terytorialnego wdrażanego w ramach polityki spójności i zainaugurowanego w poprzednim okresie programowania. Kluczową rolę w tym zakresie odegrał nowy instrument rozwoju terytorialnego w postaci tzw. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, którego jednym z celów jest m.in. promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek administracyjnych na miejskich obszarach funkcjonalnych oraz zwiększenie efektywności podejmowanych interwencji poprzez realizację zintegrowanych projektów odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie. Podejmowana w ramach ZIT współpraca samorządów (miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie) współfinansowana jest ze środków Funduszy Europejskich

(z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego). Formuła ta miała pozwolić na wyjście poza sztywne granice administracyjne samorządów, co w konsekwencji miało przełożyć się na zwiększenie oddziaływania realizowanych wspólnie przedsięwzięć. W okresie 2014-2020 ZITy zostały wdrożone w 17 miejskich obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, w tym również Wrocławia [szerzej: Kuć-Czajkowska 2019]. Biorąc pod uwagę zdobyte doświadczenia, w kolejnym okresie programowania (tj. 2021-2027) stworzone zostały warunki sprzyjające dalszemu umacnianiu się polityki miejskiej, a tym samym terytorializacji polityki spójności. Koncepcja ZIT-ów została nie tylko utrzymana, ale instrument ten został dedykowany innym MOF-om wskazanym przez samorządy wojewódzkie w strategii rozwoju województwa jako obszary strategicznej interwencji.

W ramach perspektywy 2014-2020 w województwie dolnośląskim oprócz ZIT Aglomeracji Wałbrzyskiej funkcjonował ZIT Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego i Aglomeracji Jeleniogórskiej. W nowej perspektywie finansowej zaplanowane zostało utworzenie dodatkowych ZIT-ów, w tym Zachodniego Obszaru Funkcjonalnego, Legnicko-Głogowskiego Obszaru Funkcjonalnego oraz Południowego Obszaru Funkcjonalnego. Ponadto planowane jest uruchomienie Innego Instrumentu Terytorialnego (IIT) Subregionu Wrocławskiego.

Biorąc pod uwagę, że po nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nie uchwalona została żadna ze strategii rozwoju dla wskazanych powyżej obszarów funkcjonalnych miast, a najbardziej zaawansowane są prace nad strategią ZIT dla obszaru funkcjonalnego Wrocławia, dalsze rozważania prowadzone będą właśnie dla WrOF.

## 4.2. Analiza wymiaru przestrzennego w strategiach rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych na przykładzie obszaru funkcjonalnego Wrocławia

Analiza zapisów Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego wykazuje, że zasięg WrOF obejmuje 27 gmin<sup>3</sup>. Obszar ten jest znacznie

---

<sup>3</sup> W granicach Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego zlokalizowane są następujące gminy: m. Wrocław oraz gminy podregionu wrocławskiego: Bierutów, Borów, Brzeg Dolny, Cieszków, Czernica, Długołęka, Dobroszyce, Domaniów, Dziadowa Kłoda, Jelcz-Laskowice, Jordanów Śląski, Kąty Wrocławskie, Kobierzyce, Kondratowice, Kostomłoty, Krośnice, Małczyce, Mietków, Międzybórz, Miękinia, Milicz, Oborniki Śląskie, m. Oleśnica, Oleśnica, m. Oława, Oława, Prusice, Przeworno, Siechnice, Sobótka, Strzelin, Syców, Środa Śląska, Trzebnica, Twardogóra, Udanie, Wiązów, Wińsko, Wisznia Mała, Wołów, Zawonia, Żmigród, Żórawina. Rdzeń WrOF stanowi miasto Wrocław.

szerszy niż obszar ZIT WrOF, który zgodnie z Porozumieniem z 17 grudnia 2021 r. swym zasięgiem obejmuje obszar 19 jednostek samorządu terytorialnego<sup>4</sup>.

Zgodnie z art. 34 ust. 6 *Ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027* jako obligatoryjny warunek realizacji ZIT ustawodawca wskazał m.in. opracowanie i uchwalenie strategii terytorialnej, zwanej „strategią ZIT”, oraz opracowanie i uchwalenie strategii rozwoju ponadlokalnego. Strategie rozwoju ponadlokalnego dla miasta będącego siedzibą władz samorządowych województwa lub wojewody i jego obszaru funkcjonalnego mają zostać opracowane i uchwalone do 31 grudnia 2025 r.

Analiza przyjętego porządku prawnego pozwoliła na wyciągnięcie następujących wniosków. Po pierwsze, związki ZIT kierując się wytycznymi zawartymi w ww. ustawie oraz przygotowując się do nowej perspektywy finansowej, w tym w szczególności tworząc warunki formalno-prawne pozwalające samorządom lokalnym na ubieganie się o dofinansowanie projektów w ramach właściwego programu operacyjnego, w pierwszej kolejności przystąpiły do przygotowania strategii ZIT. Strategie te obecnie w większości województw są na etapie opiniowania przez instytucję zarządzającą regionalnym programem operacyjnym i/lub ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Po drugie, prace nad strategiami rozwoju ponadlokalnego zostały przesunięte w czasie ze względu na koncentrację sił na przygotowaniu strategii ZIT. Biorąc pod uwagę, że obowiązek przygotowania strategii ZIT w sytuacji gdy dla miejskiego obszaru funkcjonalnego obowiązuje strategia rozwoju ponadlokalnego został zniesiony, prace nad dwoma dokumentami wymagającymi zaangażowania znacznych zasobów ludzkich, finansowych, materialnych i czasowych mogą budzić pewne zastrzeżenia co do ich zasadności. Po trzecie, ustawodawca przyjął, że dokumenty te będą ze sobą spójne. W tym kontekście ciekawym jest zatem fakt rozbieżności w delimitacji MOF wynikającej ze strategii rozwoju województwa (lub planu zagospodarowania przestrzennego) oraz strategii ZIT – pewna odmienność założeń zwłaszcza związanych z koniecznością ujęcia działań/projektów pozwalających na osiągnięcie przyjętych celów oraz osadzenia ich w przestrzeni wydaje się być nieunikniona. Po czwarte, ustawodawca odmiennie określił elementy, jakie powinna zawierać strategia rozwoju ponadlokalnego i ZIT. Analiza postanowień ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 wykazuje pewne drobne rozbieżności w formułowaniu obligatoryjnych elementów, ale również istotne różnice w zakresie bezpośredniego ujęcia (lub jego braku w przypadku strategii ZIT) wymiaru przestrzennego (tab. 4).

Analiza zapisów projektu strategii ZIT dla WrOF wykazuje uwzględnienie aspektów odwołujących się lub też powiązanych z wymiarem przestrzennym. Na uwagę zasługują m.in.: diagnoza sytuacji (przygotowana dla sfery społecznej, gospodarczej

---

<sup>4</sup> W tym: Gmina Wrocław, Gmina Jelcz–Laskowice, Gmina Kąty Wrocławskie, Gmina Oborniki Śląskie, Gmina Siechnice, Gmina Sobótka, Gmina Trzebnica, Miasto Oleśnica, Miasto Oława, Gmina Czernica, Gmina Długołęka, Gmina Dobroszyce, Gmina Kobierzyce, Gmina Miękinia, Gmina Oleśnica, Gmina Oława, Gmina Wisznia Mała, Gmina Zawonia, Gmina Żórawina.

Tabela 4. Elementy strategii rozwoju ponadlokalnego i strategii ZIT

<p><b>Strategia rozwoju ponadlokalnego</b> zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, art. 10g. pkt. 1 w zw. z art. 10e pkt. 1</p>	<p><b>Strategia ZIT</b> Zgodnie z ustawą o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 202-2027, art. 34 ust. 15</p>
<p>wnioski z diagnozy</p>	<p>synteza diagnozy obszaru realizacji ZIT wraz z analizą problemów, potrzeb i potencjałów rozwojowych, w tym wzajemnych powiązań gospodarczych, społecznych i środowiskowych</p>
<p>cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym</p>	<p>cele, jakie mają być zrealizowane w ramach ZIT, ze wskazaniem wykorzystanego podejścia zintegrowanego, oczekiwanych wskaźników rezultatu i produktu powiązane z realizacją właściwego programu</p>
<p>· kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych · oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym oraz wskaźniki ich osiągnięcia</p>	<p>lista projektów realizujących cele, o których mowa powyżej, wraz z informacją na temat sposobu ich wskazania oraz powiązania z innymi projektami</p>
<p>· model struktury funkcjonalno-przestrzennej gmin · ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie</p>	
<p>· obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa · obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy, jeżeli takie zidentyfikowano, wraz z zakresem planowanych działań</p>	
<p>system realizacji strategii, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych</p>	<p>warunki i procedury obowiązujące w realizacji strategii ZIT</p>
<p>ramy finansowe i źródła finansowania</p>	<p>źródła finansowania strategii</p>
	<p>opis procesu zaangażowania partnerów społeczno-gospodarczych oraz właściwych podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, podmiotów działających na rzecz ochrony środowiska oraz podmiotów odpowiedzialnych za promowanie włączenia społecznego, praw podstawowych, praw osób niepełnosprawnych, równości płci i niedyskryminacji w pracach nad przygotowaniem i wdrażaniem strategii ZIT oraz sprawozdanie z przeprowadzonych konsultacji społecznych.</p>

Źródło: Opracowanie własne.

i przestrzennej), cele (wyznaczono trzy wymiary, którym przypisano łącznie cztery cele; jeden z nich poświęcony został przestrzeni, dla której następnie zdefiniowano dwa cele), czy wyzwania strategiczne, w ramach których podkreśla się m.in. konieczność poprawy spójności i integracji przestrzennej WrOF (dot. np. rozwoju transportu zbiorowego i jego integracji systemowej), kształtowania przestrzeni, odwołujące się do zagadnień infrastrukturalnych, kwestii dotyczących zagospodarowania przestrzennego i elementów ochrony środowiska naturalnego, dostępności i odnowy przestrzeni publicznych, poprawy ich walorów estetycznych, funkcjonalności czy bezpieczeństwa. Zgodnie z zapisami Strategii ZIT planowane jest opracowanie modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej obszaru funkcjonalnego Wrocławia, który ma stanowić obligatoryjny element strategii rozwoju ponadlokalnego. Podkreśla się, że strategia rozwoju ponadlokalnego będzie zgodna ze strategią ZIT WrOF 2021-2027, a zastosowane dotychczas podejście ma ułatwić przygotowanie strategii ponadlokalnej w przyszłości, ograniczając ją do opracowania modelu przestrzenno-funkcjonalnego oraz rekomendacji dotyczących polityki przestrzennej.

### 4.3. Analiza wymiaru przestrzennego strategii rozwoju na szczeblu lokalnym

Poniżej przeanalizowano wybrane nowe strategie rozwoju gmin z województwa dolnośląskiego. Skoncentrowano się na wyodrębnianiu w treści strategii wymiaru przestrzennego, a następnie na jego krytycznej ocenie. Ocena nie obejmuje sfery związanej z zasadnością sformułowania w danej strategii określonego rodzaju postulatu. Dotyczy ona bardziej sposobu ujęcia w strategii wymiaru przestrzennego, z perspektywy szerszej rozumianych celów i zadań strategicznego planowania przestrzennego. Jest to więc analiza dotycząca instytucjonalnego wymiaru strategii.

W rozważaniach skoncentrowano się na analizie strategii rozwoju gmin objętych zasięgiem ZIT Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego, które zostały uchwalone po nowelizacji *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Analiza nie obejmowała strategii rozwoju po nowelizacji przepisów dotyczących planowania przestrzennego z roku 2023.

## Strategia Rozwoju Gminy Sobótka na lata 2022-2032

Wymiar przestrzenny w strategii w sposób bezpośredni ujęty został w bardzo ograniczonym stopniu. Oczywiście, ze sferą przestrzenną można powiązać część analizy walorów przyrodniczych gminy, a także uwarunkowań infrastrukturalno-drogowych.

Trudno to jednak uznać za bezpośrednią realizację wytycznych *Ustawy o samorządzie gminnym* odnoszących się do treści strategii związanych z planowaniem przestrzennym. W pewnym stopniu przedmiotowe kryteria są spełnione przy okazji sformułowania celu strategicznego, jako *zrównoważonego rozwoju przestrzennego gminy*. We wskazanym ujęciu postuluje się m.in. uporządkowanie i rewaloryzację przestrzeni publicznych, a także *rozwój zielono-niebieskiej infrastruktury*. Wśród innych celów powiązanych z wymiarem przestrzennym postuluje się w szczególności *modernizację infrastruktury drogowej na terenie gminy, rozwój sieci miejsc parkingowych, rozwój sieci rowerowych, czy też oświetlenie i modernizację oświetlenia drogowego*.

Przedmiotowe postanowienia można potraktować jako formę zaleceń dotyczących sfery polityki przestrzennej. Stanowią nawet pewną syntetyczną koncepcję (pomijając konieczność korekty niektórych zastosowanych sformułowań). Nie ma jednak gwarancji przełożenia wskazanych celów (mimo wszystko sformułowanych na pewnym poziomie ogólności) na treść konkretnych aktów polityki przestrzennej.

## Strategia Rozwoju Gminy Kobierzyce do roku 2030

W strategii również brakuje osobnej, pogłębionej części dotyczącej bezpośrednio wymiaru przestrzennego. Jedynie hasłowo odniesiono się do ochrony ładu przestrzennego oraz wskazano na prace dotyczące aktów planowania przestrzennego.

## Strategia Rozwoju Gminy Wisznia Mała na lata 2021-2030

Strategia zawiera bardziej pogłębione treści dotyczące sfery związanej z planowaniem przestrzennym. W tym przypadku strategia bezpośrednio odnosi się do wskazanej problematyki. Kluczowym kontekstem tematycznym jest położenie gminy w bezpośrednim sąsiedztwie Wrocławia, co generuje zarówno szanse (rozwój sieci informatycznych, transportowych, dostępność usług), jak i zagrożenia. Strategia odwołuje się do planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W tym drugim przypadku wskazano jednocześnie rozważane (a nawet aktualnie procedowane) kierunki zmian studium, zwłaszcza w zakresie dotyczącym poszerzania możliwości realizacji inwestycji z zakresu odnawialnych źródeł energii. Strategia odnosi się również do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w szczególności określając powierzchnię objętą planami.

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej sprowadza się do przedstawienia wyrażonej w procentach powierzchni terenów o określonym przeznaczeniu. W tej części wskazuje się również (znów powołując postanowienia studium) na kluczowe tendencje powiązane z suburbanizacją (również w bliskości terenów wartościowych pod wzglę-

dem przyrodniczym). Zawarto też ogólną informację o dążeniu władz gminy do powstrzymania procesu rozpraszania zabudowy. Postulowanymi rozwiązaniami są *racjonalizacja rozwoju funkcjonalno-przestrzennego gminy poprzez właściwe wyznaczenie nowych terenów inwestycyjnych*, czy też ochrona i podniesienie walorów środowiska naturalnego i środowiska kulturowego gminy. Wśród innych postulowanych działań wymieniono nawet *rozwój regionalny*, którego wdrażanie ma polegać na *uwzględnieniu zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych*. Zwłaszcza w zakresie dotyczącym tak ujętej sfery tematycznej zawarto bardziej skonkretyzowane propozycje konkretnych inwestycji celu publicznego.

## Strategia Rozwoju Gminy Miękinia na lata 2021-2027

W analizowanej strategii rozwoju również podjęto próbę określenia struktury funkcjonalno-przestrzennej. Wskazano, że składają się na nią podstawowe formy zagospodarowania terenu oraz zachodzące pomiędzy nimi relacje. Struktura funkcjonalno-przestrzenna gminy została oceniona jako zróżnicowana i niejednorodna. Stwierdzono, że *docelową strukturę funkcjonalno-przestrzenną gminy Miękinia stanowić powinno nałożenie powiązań komunikacyjnych na shierarchizowaną strukturę osadniczą w powiązaniu z wyznaczonym w studium dominującym zagospodarowaniem, przy uwzględnieniu głównych powiązań zewnętrznych i wewnętrznych gminy*. Powyższy (nie do końca klarownie ujęty) postulat uzupełniono o wymiar dotyczący inwestycji drogowej. Proponuje się również wyznaczenie lokalnych centrów usługowych oraz wprowadza *„obowiązek realizacji terenów zielonych w trakcie budowy osiedli mieszkaniowych, tak aby wygospodarować miejsca do spotkań i rekreacji lokalnej społeczności przez deweloperów co najmniej jednego terenu zielonego wspólnego dla mieszkańców osiedla”*.

Wśród innych ujętych w strategii wytycznych można zwrócić uwagę na *racjonalny i zrównoważony sposób wykorzystania zasobów środowiska przyrodniczego, kulturowego i krajobrazu*. Cel ten znajduje przełożenie na bardziej szczegółowe wytyczne, dotyczące m. in. zwiększenia lesistości lądowych korytarzy ekologicznych. Wyróżnić można także *działania z zakresu wdrażania systemu zielonej infrastruktury*. Niniejszy postulat powiązано z bardziej szczegółowymi wytycznymi obejmującymi m.in. zachowanie wolnej od zabudowy przestrzeni pomiędzy jednostkami osadniczymi umożliwiającymi swobodne przemieszczanie się dziko żyjących zwierząt, zapewnienie połączenia jednostek Zielonej Infrastruktury systemem tras rowerowych (w szczególności na gruntach publicznych), a także zapewnienie ciągłości korytarzy i tras migracyjnych. Osobny postulat (zasługujący na wyróżnienie) dotyczy *zachowania, uzupełnienia oraz wprowadzenia nasadzeń zieleni wysokiej wzdłuż cieków naturalnych oraz dróg publicznych oraz zachowanie i wprowadzenie nowych zadrzewień wśród miedz*.

W strategii pojawiają się ponadto postulaty dotyczące zapewnienia mieszkańcom zwartych zespołów mieszkaniowych w zakresie dojścia pieszego i dostępu do usług



podstawowych, dopasowania rodzajów dachów i ich kąta nachylenia do lokalnych warunków, jak też nasycania terenów zabudowy zielenią, w szczególności wysoką. Osobna część strategii zawiera zasady zagospodarowania dla gminy, wynikające z treści studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

## Strategia zrównoważonego rozwoju gminy Długotłęka na lata 2021-2030

W strategii podjęto próbę wyodrębnienia czynników *oddziałujących na model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy*. Wskazuje się w tym ujęciu szybką zmianę charakteru funkcjonalno-przestrzennego gminy z rolniczego na podmiejski (o dużym udziale terenów mieszkaniowych). Odwołano się również do analiz związanych z przygotowaniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i na tej podstawie zaproponowano podział gminy na obszary (*o różnym charakterze funkcjonalno-przestrzennym*).

W kontekście ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie podkreślono, że strategia powinna być zbieżna z treścią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Następnie wskazano kluczowe wytyczne zawarte w studium. Dodatkowo, na potrzeby strategii przeprowadzono analizę potencjału poszczególnych sołectw gminy w obszarach: społecznym, infrastruktury technicznej, walorów przyrodniczych oraz gospodarczym. Wskazana analiza jest również istotna z perspektywy wymiaru przestrzennego.

Wskazano jednocześnie, w jaki sposób w strategii rozwoju uwzględniono wytyczne planu zagospodarowania przestrzennego województwa dotyczące analizowanej gminy.

## Strategia rozwoju Miasta i Gminy Oleśnica 2030

Strategia rozwoju przede wszystkim akcentuje położenie gminy w bezpośrednim sąsiedztwie Wrocławia. Wskazano kluczowe, zdaniem autorów strategii, uwarunkowania przestrzenne gminy, obejmujące w szczególności stan dróg gminnych i dróg wewnętrznych, kwestie oświetlenia gminy, dostępność infrastruktury rowerowej, stopień lesistości, czy też poziom infrastruktury technicznej w gminie.

W ramach założeń struktury funkcjonalno-przestrzennej w gminie wyodrębniono:

- położenie gminy w województwie;
- powiązania gminy Oleśnica z miastem Oleśnica (oraz funkcjami pełnionymi przez to miasto);
- określenie uwarunkowań związanych z infrastrukturą drogową w gminie;
- uwarunkowania osadnicze w gminie;

- podkreślenie „dość dobrych warunków glebowych”, umożliwiających w szczególności spełnianie funkcji rolniczych oraz usługowo-produkcyjnych.

Następnie wyodrębnione zostały priorytety z perspektywy kształtowania polityki przestrzennej w gminie. Należą do nich:

- poprawa jakości środowiska,
- integracja przestrzenna gminy;
- prowadzenie zrównoważonej polityki przestrzennej, ukierunkowanej na zachowanie różnorodności funkcjonalnej gminy;
- stworzenie warunków do inwestycji i przyciągnięcie nowych podmiotów gospodarczych do gminy.

W wymiarze bardziej szczegółowym odwołano się do treści studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

## Strategia Rozwoju Gminy Zawonia na lata 2021-2027

W strategii rozwoju zawarto wnioski z diagnozy sytuacji przestrzennej w gminie. Przedstawiono charakterystykę położenia gminy oraz wybranych jej uwarunkowań przyrodniczo-krajobrazowych. Zawarto również charakterystykę stosowania aktów planowania przestrzennego – faktu uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz ograniczeń w zakresie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wskazano, że *brak planów miejscowych, a tym samym korzystanie z alternatywy w postaci decyzji o warunkach zabudowy może utrudnić racjonalną politykę władzom samorządowym, ponieważ rodzi to możliwość przypadkowych i rozproszonych lokalizacji inwestycji, niekoniecznie zgodnych z ładem przestrzennym.*

W ramach charakterystyki modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej opisano położenie gminy oraz kluczowe jej uwarunkowania komunikacyjne. Zwrócono uwagę na postępujący proces suburbanizacji oraz cechy zabudowy (w tym jej koncentrację wzdłuż ciągów komunikacyjnych). Jednocześnie podkreślono częściową nieaktualność postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, sygnalizując jednocześnie pracę nad zmianą niniejszego aktu. Zapowiadając przedmiotową zmianę wskazano, że nowe studium stanowić będzie *dokument nadrzędny do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, a podstawą rozwoju przestrzennego gminy będzie istniejący układ komunikacyjny, wiążący wszystkie jednostki osadnicze.

Podkreślono, że przy określaniu kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy należy również uwzględnić m.in. lokalne warunki nasłonecznienia terenu, ustalenie wytycznych kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, „rekompozycję” nowej zabudowy, wprowadzanej na tereny dawnych siedlisk zagrodowych, *dążenie do wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz gazu ziemnego jako podstawowego paliwa do zasilania urządzeń wykorzystujących energię cieplną.* Odwołano się również do celów i wytycznych związanych z planowaniem przestrzennym na szczeblu województwa.

## 4.4. Syntetyczna ocena wymiaru przestrzennego lokalnych strategii rozwoju

Powyżej celowo przytoczono fragmenty strategii rozwoju oraz przedstawiono ujęte w nich zagadnienia. Przedmiotowa charakterystyka daje pewien obraz tego, jak szczególnie, w wybranych gminach ujmuje się aspekt przestrzenny z perspektywy strategicznego planowania.

Analiza wskazanych części strategii rozwoju skłania do jednoznacznego wniosku, że wciąż występuje poważny problem w zakresie adekwatnego do potrzeb ujęcia i osadzenia wymiaru przestrzennego w badanych dokumentach. Można wyodrębnić pojawiające się w niektórych strategiach tendencje:

- powielanie postanowień innych aktów planowania przestrzennego;
- traktowanie wymiaru przestrzennego w sposób bardzo ogólny, niedookreślony;
- chaotyczne powiązanie ze sobą odmiennych od siebie zagadnień dotyczących wymiaru przestrzennego;
- mieszanie ze sobą ujęcia lokalnego, regionalnego, a nawet krajowego;

Podkreślenia wymaga istotne zróżnicowanie w zakresie powiązania treści strategii rozwoju i aktów planowania przestrzennego, w szczególności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ewidentnie z perspektywy lokalnej występuje w tym zakresie zróżnicowanie podejść. W części strategii obszernie przytaczają się np. wybrane fragmenty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W innych strategiach odnotowuje się jedynie sam fakt występowania lub zmiany studium (w ostatnim czasie). Problem tych niedookreślonych relacji rozwiązuje najnowsza nowelizacja *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, likwidująca studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Niemniej, dotychczasowe doświadczenia (związane z możliwością obowiązywania studiów i strategii rozwoju z rozbudowanym wymiarem przestrzennym) potwierdzają wcześniejsze spostrzeżenia dotyczące chaotycznego rozumienia strategicznego planowania przestrzennego w polskim systemie. Dotyczy to nie tylko relacji między poszczególnymi dokumentami, ale też stopnia szczegółowości przestrzennych wytycznych strategii rozwoju. Z perspektywy regulacyjnej bardzo ogólne wskazanie kierunków rozwoju przestrzennego zupełnie nie znajduje przełożenia na sferę realizacyjną. Natomiast zbyt szczegółowe ujęcie prowokuje do pytań o zasadność tego rodzaju wytycznych w akcie strategicznym.

Zauważalne są również problemy dotyczące ujęcia w tekście strategii modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej. Bardzo często sprowadzają się one do wskazania powierzchni wybranych kategorii gruntów oraz uznanych z perspektywy gminy za istotne tendencji zmian. Wskazane ujęcia są jednak bardzo fragmentaryczne. Niestety trzeba też zauważyć, że w części strategii sformułowania związane z planowaniem przestrzennym stosowane są w sposób nie do końca precyzyjny. Próbę naprawy tej sytuacji podjęto w nowelizacji przepisów dotyczących planowania przestrzennego z ro-

ku 2023 (skutek można będzie ocenić dopiero za jakiś czas). Precyzja i poprawność sformułowań są bardzo ważne, zwłaszcza w ujęciu dotyczącym strategicznego planowania przestrzennego. Wyodrębnić też należy specyficzną tendencję (zauważalną również w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego). Polega ona tak naprawdę na autokrytyce. W strategiach rozwoju przejawem powyższego może być opisywanie negatywnych konsekwencji braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Czasami wskazana „samokrytyka” ma stanowić podstawę do szerszych zmian. Bardziej problematyczna wydaje się sytuacja, w której „samokrytyka” stanowi swoiste uzasadnienie dla dalszej bierności na szczeblu lokalnym.

Podkreślenia wymaga, że ujęcie wymiaru przestrzennego strategii rozwoju nawet w ramach jednego województwa jest mocno zróżnicowane. Sam fakt odmienności koncepcji rozwoju przestrzennego w poszczególnych gminach nie byłby z zasady niczym złym. Natomiast rozbieżności dotyczą sposobu rozumienia poszczególnych pojęć (w tym „modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej”), a nawet sposobu podejścia do wybranych instrumentów polityki przestrzennej. Konkludując, wskazać należy, że w aktualnie obowiązujących strategiach rozwoju występują poważne problemy z poprawnym i efektywnym ujęciem wymiaru przestrzennego. Można to uznać za kolejny element słabości instytucjonalnych polskich władz publicznych.

## Podsumowanie

W rozdziale zawarto krytyczne oceny wybranych dokumentów strategicznych. Przeprowadzona analiza potwierdza występujące wyzwania i ograniczenia w sferze strategicznego planowania przestrzennego (w szczególności związane są one z brakiem mechanizmów gwarantujących integrację polityk rozwoju). Trzeba również dodać, że część postanowień znajduje umiarkowane przełożenie na sferę regulacyjną. Wskazane ograniczenia stanowią jedne z bardziej istotnych determinujących dysfunkcje systemu planowania przestrzennego w Polsce. Konieczne jest również uwzględnienie zmian wynikających z nowelizacji przepisów o planowaniu przestrzennym. Powyżej wskazano liczne bariery i problemy występujące w ramach wcześniejszego stanu prawnego. Istnieje jednak ryzyko, że problemy te powtórzą się w nowym stanie prawnym, przy okazji prób konstruowania nowych, bardziej ambitnych strategii rozwoju (z rozbudowanym wymiarem przestrzennym).

# ROZDZIAŁ 5

## ŁĄCZENIE SFER STRATEGICZNEGO I REGULACYJNEGO PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO. PRZYPADEK RELACJI STUDIÓW UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO ORAZ MIEJSCOWYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

### Wstęp

Jak już wskazano w rozdziale 2, w polskim systemie planowania przestrzennego określenie jasnej relacji między sferą związaną ze strategicznym planowaniem przestrzennym a sferą związaną z regulacyjnym planowaniem przestrzennym, jest trudnym wyzwaniem. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego to akty, które jedynie w częściowym zakresie można połączyć ze sferą strategicznego planowania przestrzennego. Z kolei miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (regulacyjne) są w przeważającym zakresie fakultatywne. Do tego dochodzą liczne (wskazywane częściowo w rozdziale 2) przejawy „zawodnego działania” władz publicznych szczególnie, że sprzyja temu wysoce ułomny system planowania przestrzennego. Z drugiej strony, z perspektywy analitycznej, wszystkie wskazane uwarunkowania paradoksalnie mogą jeszcze bardziej klarownie naświetlić problem relacji sfery strategicznej i sfery regulacyjnej w planowaniu.

Analiza obejmuje stan prawny sprzed zapowiadanej (w momencie przygotowywania monografii) nowelizacji *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Niezależnie od zmian, przedstawiony w tym rozdziale problem ma szerszy, wręcz uniwersalny wymiar. Kluczowy z tej perspektywy jest art. 15 ust. 1 *Ustawy o plano-*

waniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym organ wykonawczy gminy sporządza projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie, zgodnie z art. 20 wskazanej ustawy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie, że nie narusza on ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W doktrynie [Izdebski, Zachariasz 2013] wskazuje się, że wymienione przepisy należy rozumieć w taki sposób, że chodzi o wymóg braku sprzeczności pomiędzy planem a studium. Inaczej to ujmując, regulacje planu miejscowego nie mogą prowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przestrzennego przewidzianych w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć. Oczywiście w praktyce szczegółowe analizy porównawcze obu aktów zależą od konstrukcji postanowień studiów, a zwłaszcza od stopnia ich szczegółowości.

Przedmiotowe regulacje stwarzają wymóg wzajemnej weryfikacji treści dwóch znacznie odmiennych pod wieloma względami aktów: studiów i planów. Ta weryfikacja dokonywana jest w ramach wykładni, oceny prawnej: przez organy nadzoru (oceniające przyjęte przez rady gmin plany), a następnie sądy administracyjne (po zaskarżeniu planów, w przypadku, gdy zarzuty dotyczą właśnie rozbieżności między treścią planów a treścią studiów. Rozbieżność ta stanowi bowiem podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonych planów). Jest to o tyle specyficzna sytuacja, że wykładnia typowo prawna dotyczy postanowień dokumentu bliższego raczej strategicznemu planowaniu przestrzennemu. Abstrahując od oceny, czy niniejsza konstrukcja systemowa jest poprawna, trzeba podkreślić jej specyfikę, wymagającą analizy badawczej.

## 5.1. Generalna charakterystyka orzeczeń

W rozdziale wyodrębniono, na podstawie Centralnej Bazy Orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczące skarg na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Ze wszystkich tych spraw od 1 stycznia 2020-1 marca 2023 wyodrębniono te, w których skarżący zgłaszali zarzuty w zakresie rozbieżności między treścią planu i treścią studium. Po szczegółowej weryfikacji wszystkim orzeczeń dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wyodrębniono 63 orzeczenia spełniające powyższe kryteria. Związane z nimi sprawy całościowo przeanalizowano z perspektywy kierunków zarzutów oraz sposobu rozstrzygnięcia sądu.

We wszystkich badanych orzeczeniach skupiono się na zarzutach dotyczących rozbieżności pomiędzy treścią studium a treścią planu zagospodarowania przestrzennego. Wyodrębniono następujące rodzaje rozbieżności (w niektórych sprawach zarzuty dotyczyły dwóch rozbieżności):

- zarzut dotyczący rozbieżności pomiędzy przeznaczeniem terenu określonym w studium i planie (56);
- zarzut dotyczący odmiennego ujęcia minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w studium i planie (4);
- pozostałe szczegółowe zarzuty, np. dotyczące minimalnej liczby miejsc parkingowych (4).

W badanej grupie orzeczeń 23 orzeczenia to wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego (pozostałe wyroki zostały wydane na szczeblu wojewódzkich sądów administracyjnych). Oczywiście, również w tej grupie dominowały zarzuty dotyczące rozbieżności w zakresie przeznaczenia terenu. Należy w tym miejscu przypomnieć, że wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego wydawane są po wniesieniu przez stronę postępowania sądowoadministracyjnego skargi kasacyjnej. Od momentu złożenia skargi kasacyjnej do momentu jej rozpatrzenia upływa bardzo dużo czasu (czasem nawet kilka lat). Wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych i wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego można więc w analizowanym kontekście rozpatrywać w osobnych grupach. Od strony merytorycznej zawierają taki sam rodzaj prawnej oceny i wykładni wybranych zagadnień. Niemniej wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego weryfikują przede wszystkim poprawność postępowań i rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych.

W grupie wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych znajdują się:

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy (1);
- wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach (2);
- wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku (7);
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim (1);
- wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie (7);
- wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (2);
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie (1);
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie (1);
- wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (6);
- wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie (2);
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie (1);
- wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (4);
- wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (5).

Z perspektywy daty wydania wyroku, wyodrębniono (całościowo, w grupach wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych i wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego):

- 20 wyroków z roku 2020;
- 14 wyroków z roku 2021;
- 25 wyroków z roku 2022;
- 4 wyroki z roku 2023.

Dwie ostatnie informacje mają raczej charakter porządkowy. Kierowanie przez skarżących określonego rodzaju zarzutów (zwłaszcza w takiej, jak powyżej skali liczy-

bowej) nie stwarza szerszych prawidłowości dotyczących np. określonych województw lub określonych lat. Można natomiast wskazać, że generalnie wskazane zarzuty (a więc problemy) występują w prawie wszystkich województwach.

Osobna kwestia to kierunki wyroków: oddalenie skargi lub uwzględnienie skargi (i w konsekwencji stwierdzenie nieważności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego). Informacje ograniczono do wojewódzkich sądów administracyjnych (jak wspomniano powyżej, w przypadku orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego trzeba mieć na uwadze większy poziom komplikacji spraw i np. szerszą weryfikację proceduralnych sądowoadministracyjnych aspektów). W tym kontekście trzeba wskazać, że na szczeblu wojewódzkich sądów administracyjnych proporcje związane z ostatecznym rozpatrzeniem sprawy są zbliżone. Na czterdzieści wyodrębnionych spraw, w przypadku dziewiętnastu spraw oddalono skargi, a w przypadku dwudziestu spraw stwierdzono nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w jednej sprawie częściowo stwierdzono nieważność planu, częściowo oddalono skargę). Podobnie wyglądają proporcje w sprawach dotyczących bezpośrednio zarzutów związanych z nieprawidłowym (zdaniem skarżących) ujęciem przeznaczenia terenu w planach i sugerowanej rozbieżności względem treści studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W ramach trzydziestu siedmiu takich spraw w dziewiętnastu przypadkach oddalono skargę, a w siedemnastu stwierdzono nieważność planu.

Generalnie można wskazać, że sprawy dotyczące rozbieżności między treścią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a treścią miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego stanowią zauważalną, ale nie zdecydowanie dominującą część spraw sądowoadministracyjnych obejmujących skargi na plany miejscowe.

## 5.2. Zarzuty dotyczące rozbieżności przeznaczenia terenu w planie z postanowieniami studium

Najbardziej obszerna grupa zarzutów dotyczących relacji między studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, dotyczy rozbieżności związanych z określeniem przeznaczenia terenu w planie względem postanowień studium. Wydaje się, że właśnie zagadnienia dotyczące wskazanych spraw w najszerszym zakresie łączą się z tematem przedmiotowej monografii. Przy pozostałych zarzutach chodzi bowiem przede wszystkim o rozbieżności obejmujące konkretne wartości. Poniżej zestawiono wybrane przykłady zarzutów wraz z dokonaną ich przez sąd oceną/wykładnią. Ze wszystkich spraw wyodrębniono wyroki, zdaniem autorów albo reprezentatywne, albo też szczególnie istotne. W każdym z przypadków przytoczono treść zarzutu oraz wyrażoną przez sąd jego ocenę.



W sprawie zakończonej wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 stycznia 2020 r. (II SA/GI 1262/19, Legalis), skarżący wskazał, że w studium część działki stanowiącej ich przedmiot własności była przeznaczona na cele mieszkaniowe. W przyjętej dnia 5 lutego 2019 r. uchwale Nr V/56/2019 działka skarżących znajduje się w jednostkach: 4ZE, 5ZE i 6ZE stanowiące tereny obudowy ekologicznej cieków wodnych oraz w jednostkach 15KDD, 16KDD i 17KDD – tereny dróg publicznych klasy "dojazdowa". Następnie zastosowali taką argumentację: *Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Granice poszczególnych terenów określone w studium i później przyjęte w planie zagospodarowania przestrzennego powinny być jak najbardziej ze sobą zbieżne. Inne przeznaczenie konkretnego terenu w planie miejscowym niż przeznaczenie przyjęte w studium kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa – tj. art. 9 ust. 4 ustawy. Dla dokonania zmiany przeznaczenia terenu w planie rada gminy musi w pierwszej kolejności zmienić studium wprowadzając stosowane zmiany w zakresie kierunków zagospodarowania tego gruntu, a dopiero później uwzględnić dopuszczoną modyfikację sposobu zagospodarowania terenu przy sporządzaniu planu. W niniejszej sprawie przesunięcie granic terenu zabudowy mieszkaniowej dokonało się na znacznym obszarze działki. Uchwała w sposób dowolny i nieuprawniony tworzy na całej nieruchomości skarżących obszar obudowy ekologicznej cieków wodnych, pomimo, iż w obowiązującym studium znaczna część nieruchomości została przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową. Rozbieżność ta oznacza naruszenie art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.*

Sąd uznał, że po porównaniu zapisów Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Mikołowa Gminy przyjętego wymienionymi powyżej uchwałami Rady Miejskiej i obowiązującego w dacie uchwalania przyjętego uchwałą nr V/56/2019 z dnia 5 lutego 2019 r. zaskarżonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta Mikołów, działka należąca do skarżących nr 1 w części według Studium położona w terenie zabudowy mieszkaniowej objęta została w uchwalonym planie w jednostce bez prawa zabudowy (ZE – obudowa ekologiczna cieków wodnych). Stąd też sprzeczne z przywołanym powyżej ustaleniem Studium jest objęcie tej części działki skarżących w kwestionowanym planie obszarem o symbolu 5ZE – tereny zieleni obudowy cieków wodnych. Wobec wskazanej powyżej reguły niesprzeczności ustaleń planu z postanowieniami Studium – należało więc w tym zakresie stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały, uznając za zasadny zarzut przekroczenia granic przysługującego gminie władztwa planistycznego.

W przedmiotowym przypadku treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zdecydowanie wykraczała poza zawarte w studium ustalenia. Przypadek był szczególny, gdyż plan był – w porównaniu do treści studium – znacznie bardziej rygorystyczny, odbierając wynikające z treści studium możliwości zabudowy terenu. Uzasadnienie ograniczeń można jednak powiązać z szeroko rozumianą koniecznością adaptacji do zmian klimatu. Z perspektywy sądu (i obowiązujących przepisów) nie stanowi to podstawy do pozostawienia wskazanych przepisów i konieczna jest uprzed-

nia zmiana postanowień studium. W praktyce zmiana studium może wymagać dodatkowego nakładu czasu (i tym bardziej komplikować osiągnięcie założonego przez władze gminy przy uchwalaniu planu celu). Z drugiej strony ewidentny błąd gminy nie może być sankcjonowany i w ramach obowiązujących przepisów sąd nie mógł wydać innego rozstrzygnięcia. Niemniej jednak przedmiotowy przypadek pokazuje **komplikacje wiążące się z brakiem elastyczności w planowaniu**. Z perspektywy osiągnięcia konkretnego celu – ewidentnie przyczyniają się one do utrudnienia i przedłużenia procedowania.

W sprawie zakończonej wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 29 stycznia 2020 r. (IV SA/Po 976/19, Legalis) skarżący zarzucał, że *ustalenia planu w zakresie przeznaczenia terenu zabudowy usługowej usługi opieki, oznaczonego w planie – na załączniku nr (...), symbolem UOp; ustalenia wysokości budynków do 15,0 m i minimalnej powierzchni biologicznie czynnej 10%, ustalone w § 20 ust. 3 pkt 1 lit. b oraz c, dla terenu obiektów produkcyjnych, składów i magazynów i zabudowy usługowej, oznaczonego symbolem P, U; ustalenia minimalnej ilości miejsc do parkowania, w wielkościach określonych w § 14 ust. 6 uchwały – na terenach obiektów produkcyjnych, składów i magazynów należy zapewnić minimalnie 1 miejsce do parkowania na 10 zatrudnionych oraz w ust. 7 – dla zabudowy usługowej należy zapewnić minimalnie 1 miejsce do parkowania na 50 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku usługowego, naruszają ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (...) (uchwała nr (...) Rady Miejskiej Gminy (...) z dnia (...) marca 2013 r. ze zm., dalej jako: "studium"). I tak, na wyrysie ze studium studium, stanowiącym obligatoryjny element rysunku planu, na załączniku nr (...), północna część terenu UOp wchodzi w skład jednostki oznaczonej symbolem ML – teren zabudowy rekreacyjnej indywidualnej.*

Sąd uwzględnił skargę, wyjaśniając, że w zaskarżonej uchwale *teren zabudowy usługowej usługi opieki, oznaczono w planie – na załączniku nr (...), symbolem UOp. Równocześnie w § 20 ust. 3 pkt 1 lit. b oraz c, dla terenu obiektów produkcyjnych, składów i magazynów i zabudowy usługowej, oznaczonego symbolem P, U ustalono wysokości budynków do 15,0 m i minimalną powierzchnię biologicznie czynną 10%. Natomiast w § 14 ust. 6 uchwały – na terenach obiektów produkcyjnych, składów i magazynów wskazano, że należy zapewnić minimalnie 1 miejsce do parkowania na 10 zatrudnionych oraz w ust. 7 – dla zabudowy usługowej należy zapewnić minimalnie 1 miejsce do parkowania na 50 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku usługowego. Równocześnie na wyrysie ze studium, stanowiącym obligatoryjny element rysunku planu, na załączniku nr (...), północna część terenu UOp wchodzi w skład jednostki oznaczonej symbolem ML – teren zabudowy rekreacyjnej indywidualnej. Dla terenu obiektów produkcyjnych, składów i magazynów i zabudowy usługowej, oznaczonego w planie symbolem P, U, obowiązują wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania określone w rozdziale 5.3.3. na str. 29 studium: 1) minimum 30% powierzchni działki należy pozostawić jako powierzchnię biologicznie czynną, 2) wysokość budynków do 10 m; 3) miejsca parkingowe, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych,*

*należy zapewnić w obrębie terenu inwestycji, w ilości odpowiedniej dla rodzaju działalności: 3 miejsca na każde 100 m<sup>2</sup> powierzchni usługowej lub na 5 pracowników. Są również dodał, że zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego, to kontynuacja identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu (doprecyzowaniu) w planie miejscowym. Plan miejscowy nie może wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania, a jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Studium nie ma, co prawda, mocy aktu powszechnie obowiązującego (nie jest aktem prawa miejscowego), lecz jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Skoro w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określa się m.in. kierunki zmian w przeznaczaniu terenów, to gmina w ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego, może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium. Inne przeznaczenie konkretnego terenu w planie miejscowym niż przeznaczenie przyjęte w studium kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa, tj. art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwłaszcza gdy przeznaczenie terenu w planie jest całkowicie odmienne od ustalonego w studium.*

W ramach analizowanej sprawy znów można stwierdzić rozbieżność między przeznaczeniami określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Wskazane rozbieżności są jednak szersze i odnoszą się również do innych parametrów dotyczących zagospodarowania terenu. Można wskazać, że znów zauważalne są konsekwencje braku elastyczności w planowaniu. Niemniej przedmiotowy przykład obrazuje również fakt niedookreślonej roli/formuły studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W przedmiotowym wariantcie pojawiły się rozbieżności między planem a także bardziej szczegółowymi wytycznymi zawartymi w studium. Można domniemywać, że przynajmniej część wskazanych rozbieżności przy sporządzaniu planu pojawiła się nieświadomie (wskutek błędnej wykładni postanowień studium). Powyższy przypadek można potraktować jako zobrazowanie szerszego zagrożenia. W rozdziale 2 przedstawiono rozważania dotyczące optymalnego, szerszego przełożenia treści strategii rozwoju (zwłaszcza strategii rozwoju lokalnego) na sferę planowania przestrzennego. Trzeba pamiętać, że próba przeniesienia wytycznych zawartych w akcie wewnętrznie wiążącym (strategia/studium, itd.) do sfery regulacyjnej **zawsze powoduje ryzyko takich sytuacji**. Jakkolwiek, ograniczenie się do bardziej ogólnych wytycznych, może skutkować zupełnym ich ignorowaniem na etapie realizacyjnym. Powyższe wpisuje się w szerszą debatę na temat optymalnej szczegółowości/ elastyczności przepisów planistycznych. W kontekście polskiego systemu planowania przestrzennego dodatkową specyficzną cechą jest właśnie poszerzone ryzyko zignorowania w sferze

regulacyjnej i realizacyjnej bardziej ogólnych (z tej perspektywy) postanowień aktów strategicznych. Stąd biorą się próby ich doprecyzowania, co może kończyć się właśnie tak, jak w powyższym przypadku.

W sprawie zakończonej wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 21 kwietnia 2021 r. (II SA/Sz 900/20, Legalis) skarżący wskazywał, że *podjęta uchwała narusza postanowienia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta N. w zakresie ustaleń dotyczących terenu działki nr (...), gdyż w części tekstowej i na mapie planu zagospodarowania przestrzennego określono ją symbolem N7/20.U – wyznaczającym jej funkcję jako teren zabudowy usługowej, N7/40.US –wyznaczającym jej funkcję jako teren sportu i rekreacji, N7/63.ZP, N7/64.ZP – wyznaczającym jej funkcję jako teren zieleni parkowej i drogę publiczną gminną – zakazując ich zabudowy i ograniczając, w części przeznaczoną na usługi, możliwość jej zabudowy mieszkaniowej wyłącznie na potrzeby własne inwestora (w tym odrębnych budynków mieszkalnych) – pod warunkiem, że jej powierzchnia użytkowa nie przekroczy 25% powierzchni funkcji podstawowej, a także raport oddziaływania na środowisko nie wykluczy możliwości wspólnej lokalizacji funkcji mieszkalnej ze względu na rodzaj przedsięwzięcia podstawowego. Powyższe stoi w sprzeczności z wytycznymi Studium, gdzie w części tekstowej wskazano, że traktuje ono co do zasady cały obszar w granicach miasta jako "strefę zabudowy" (str. 90 studium, cz. II tekstowa), co zgodnie z przyjętą metodyką i generalnymi ustaleniami formalnymi oznacza, że nie stawia przeszkód w zabudowie żadnych terenów na tych obszarach. Studium ustala za konieczne, dla zapewnienia prawidłowego rozwoju miasta, uwzględnienie w jego dalszym rozwoju powiązań strukturalnych z obszarami otaczającymi, szczególnie w zakresie funkcji i ciągłości obszarów zabudowy, a także sprawności układu komunikacyjnego. Nie znalazło to jednak odzwierciedlenia w planie dla przedmiotowej działki, który zakazuje jej zabudowy, m.in. w zakresie mieszkaniowym, hotelarskim i turystycznym. Zdaniem skarżącego, nieproporcjonalnie wyznaczone w planie powierzchnie pasów terenu zieleni parkowej oddzielające teren sportu i rekreacji i teren usług, nie znajdują potwierdzenia w studium. Chcąc przeznaczyć te obszary pod pasy terenu zieleni parkowej, o powierzchniach, takich jak w planie, prawodawca lokalny powinien wcześniej przeprowadzić stosowne zmiany studium.*

W odpowiedzi sąd stwierdził nieważność planu. Zwrócił jednak uwagę na inną kwestię. Wyraził ocenę, zgodnie z którą *jakkolwiek należy się zgodzić z organem, iż dopuszczalne jest równoległe prowadzenie prac nad studium i planem miejscowym, to jednak, w ocenie Sądu, uchwalenie obu tych aktów na jednym posiedzeniu rady gminy nie jest dopuszczalne. Jak wynika z przytoczonego wyżej art. 14 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, rozwiązania przyjęte w studium powinny być przedmiotem szczegółowej analizy organu wykonawczego gminy przed przystąpieniem do opracowania planu. Przepis ten koresponduje z art. 20 ust. 1 ustawy, który stanowi, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury*

technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Oznacza to, zdaniem Sądu, że zgodność mpzp z ustaleniami studium jest przeprowadzana dwuetapowo – przed przystąpieniem do opracowania planu, a następnie po przyjęciu przez ten dokument ostatecznego kształtu. Taki sposób procedowania służyć ma temu, aby wszelkie niezgodności ze studium zostały wyeliminowane bądź na wczesnym etapie, bądź przed ostatecznym uchwaleniem planu miejscowego. Wyklucza to, zdaniem Sądu, możliwość przeprowadzenia analizy w tym przedmiocie na jednym posiedzeniu rady gminy również z tego powodu, iż stwierdzenie zgodności ze studium musi odnosić się do uchwały obowiązującej, a więc takiej, która została uchwalona i weszła w życie, a nie do procedowanego dopiero projektu, bądź uchwały, która została podjęta kilkadziesiąt minut wcześniej. Taki sposób podjęcia uchwały w przedmiocie planu miejscowego czyni cały ten proces, który z natury rzeczy jest skomplikowany i powinien się sprowadzać do rzetelnego i kompleksowego zbadania zgodności planu ze studium – iluzorycznym i pozbawionym znaczenia, które nadaje mu ustawodawca.

W przedmiotowej sytuacji problem dotyczył wprowadzanych przez plan ograniczeń zabudowy (zdaniem skarżącego nadmiernych w stosunku do postanowień studium). Nie wchodząc w szczegółowe porównanie obu aktów, trzeba zaznaczyć, że wyznaczanie terenów zieleni na różnych obszarach wydaje się jednym z bardziej uzasadnionych działań w planowaniu przestrzennym i zasadniczo presja inwestorów zwalczająca takie praktyki jest szkodliwa. Sąd skupił się jednak na innym aspekcie: uchwaleniu obu aktów (studium i planu) na jednym posiedzeniu rady gminy. Znową błąd proceduralny doprowadził do stwierdzenia nieważności potencjalnie bardzo potrzebnego planu. To dobry przykład tego, **jak ze względów pozamerytorycznych mogą być poprzez regulacje prawne modyfikowane cele** planowania przestrzennego. Co ciekawe, w przedmiotowym przypadku istotną rolę odgrywają również przepisy proceduralne dotyczące studium (niestanowiącego przecież aktu powszechnie wiążącego).

W sprawie zakończonej wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 marca 2021 (IV SA/Wa 1282/20, Legalis) skarżący wskazywał, że zapisy uchwały dotyczące działek nr ew. (...) i (...) są niezgodne z ustaleniami Studium. Zapisy Studium, a dokładnie rys. nr 1 uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego i rys. nr 14 struktura funkcjonalno-przestrzenna kierunki zagospodarowania przestrzennego określiły bowiem uwarunkowania zagospodarowania i strukturę funkcjonalną terenu, na którym znajduje się nieruchomość, określając je jako teren usług oznaczony literą (...). Skarżąca podkreśliła przy tym, że zarówno tekst Studium, jak i wskazane wyżej rysunki określają osobną kategorię terenu dedykowaną dla usług administracji oraz innych obiektów użyteczności publicznej oznaczaną symbolem (...) – teren usług administracji, która jednak nie została użyta dla określenia w Studium przeznaczenia tej konkretnej nieruchomości. (...) Naruszenie polega na przyjęciu planu, którym w załączniku graficznym nr 1 oraz § 4 ust. 1 pkt 10 uchwały określa

przeznaczenie nieruchomości jako "U-A – teren usług administracji publicznej i w § 4 ust. 2 uchwały przeznacza Nieruchomość do realizacji celu publicznego "Tereny (...) przeznacza się do realizacji inwestycji celu publicznego" oraz określa w § 60 uchwały szczegółowe przeznaczenie Nieruchomości jako (...) teren usług administracji, przeznaczenie terenu podstawowe: usługi administracji – zabudowa biurowa.

Sąd uwzględnił skargę, uznając, że w niniejszej sprawie w ocenie sądu racje ma skarżąca podnosząc, że zapisy planu dla obszaru (...) pozostają w sprzeczności z zapisami Studium. Ze Studium wynika bowiem, że działki nr ew. (...) i (...) znajdują się w obszarze oznaczonym na rysunku 14 Studium symbolem (...) – teren usług, dla którego Studium ustala priorytet dla lokalizowania usług z zakresu: obsługi imprez międzynarodowych (obiekty kongresowe i targowo-wystawiennicze), administracji, organizacji społecznych, dyspozycji i współpracy gospodarczej, obrotu finansowego, ubezpieczeń, kultury, nauki, wdrażania wyspecjalizowanych nowoczesnych technologii (parki technologiczne, instytuty badawcze, inkubatory przedsiębiorczości, itp.), szkolnictwa, handlu, oświaty, gastronomii, hotelarstwa, turystyki, sportu (w tym dużych obiektów sportowych dla organizacji imprez międzynarodowych), transportu, łączności, itp. – o charakterze międzynarodowym, krajowym i ogólnomiejskim. Dopuszczając jednocześnie w tym obszarze lokalizowanie: funkcji mieszkaniowej – z zaleceniem, by udział tej funkcji kształtował się do 40% powierzchni zabudowy na terenie, niezbędnych inwestycji celu publicznego z zakresu infrastruktury społecznej, małych i średnich obiektów produkcyjnych stosujących nowoczesne technologie, funkcji uzupełniających związanych z funkcją podstawową. Jednocześnie, co słusznie zauważa skarżąca, w Studium (rys. 1 i 14) wyodrębnione zostały obszary oznaczone symbolem (...) – tereny usług administracji, co oznacza, że nie można przyjąć, iż obszar (...) obejmuje również i ten rodzaj usług, skoro został on wyodrębniony w Studium. Z kolei w planie wskazane wyżej działki znalazły się w obszarze oznaczonym na rysunku planu symbolem (...) Jest to zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 10 i ust. 2 – teren usług administracji publicznej, który został przeznaczony do realizacji inwestycji celu publicznego. Obszar ten zgodnie z § 60 jako przeznaczenie podstawowe ustala – usługi administracji – zabudowa biurowa. Zauważenia zatem wymaga, że zapis § 60 (dot. obszaru oznaczonego na rys. planu symbolem (...)) planu przy jednoczesnym uwzględnieniu zapisów § 4, jednoznacznie wskazują, na sprzeczność zapisów planu ze Studium. Szczególnie, że Studium przewiduje zarówno tereny pod usługi (...), jak również odrębnie pod tereny usług administracji, a nieruchomość dzierżawiona przez skarżącą znajduje się zgodnie z zapisami Studium na terenie przeznaczonym pod usługi. Wskazać także należy, że Studium dla obszaru oznaczonego symbolem U.30, w którym znajduje się nieruchomość dzierżawiona przez skarżącą, dopuszcza lokalizowanie inwestycji celu publicznego, jednak wyłącznie jako niezbędnych z zakresu infrastruktury społecznej obejmujących: inwestycje oświaty, zdrowia i opieki społecznej, oraz kultury. Tym samym również w tym zakresie zapisy planu pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium.

Przedmiotowy przykład obejmuje poważne zróżnicowanie terminologiczne, zawarte zarówno w studium jak i w planie. Można odnieść wrażenie, że w tym przypadku

podmioty sporządzające niniejsze akty planistyczne, same pogubiły się w wyodrębnionych przez siebie strefach terenu. Można odnieść to do dyskusji na temat **stopnia skomplikowania postanowień planistycznych**. Nadmierna komplikacja może doprowadzić – jak w przedmiotowym przypadku – do zagubienia się samej gminy odpowiedzialnej za sporządzanie aktów planistycznych – w ich treści.

Ostatnia z przytoczonych spraw wiąże się z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 3 czerwca 2020 r. (II SA/Gd 775/19, Legalis). W przedmiotowym przypadku skarżący (którym był wojewoda jako organ nadzoru) podnosił m. in., że *kwestionowana uchwała narusza także Studium z tego względu, że w § 24 ust. 3 pkt 5 – tereny zabudowy rekreacyjnej pensjonatowej, turystycznej oznaczone symbolem MT; w § 25 ust. 5 pkt 5 – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oznaczone symbolem MW.1; w § 30 ust. 4 pkt 4 i 5 – tereny obiektów produkcyjnych, składów, magazynów oznaczonych symbolem P.1 (odpowiadających swoim zakresem obszarowi Studium jako obszary zabudowy wielofunkcyjnej, w szczególności zabudowy mieszkaniowo-usługowej, usługowo-produkcyjnej i usługowej D.2); w § 31 ust. 4 pkt 4 i 5 – tereny obiektów produkcyjnych, składów, magazynów oznaczonych symbolem P i numerem wyróżniającym (odpowiadających swoim zakresem obszarom w studium określonym jako obszary D.2), określono wskaźniki minimalne udziałów powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni budowlanej oraz wskaźników wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni terenu odmiennie niż zostało to określone w Studium dla ww. terenów. Dodatkowo, w § 26 ust. 3 pkt 4 uchwały dopuszczono na terenach zabudowy usługowej, funkcji mieszkaniowej oraz budynków mieszkalnych, a także określenie w § 26 ust. 4 parametrów i wskaźników zabudowy ogólnie, bez podziału na zabudowę usługową i mieszkaniową, co powoduje niezgodność w zakresie parametrów i wskaźników zabudowy mieszkaniowej ze Studium dla obszaru D.2, któremu odpowiada karta terenu oznaczona w planie symbolem U.2.*

Sąd uwzględnił niniejszy zarzut. Wyjaśnił, że *jako niezgodne ze Studium należało uznać wprowadzenie w § 24 ust. 4 pkt 5 uchwały – tereny zabudowy pensjonatowej, turystycznej oznaczone symbolem MT wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni budowlanej na poziomie 20%, w sytuacji gdy w Studium dla tego obszaru, oznaczonego jako B.4 (obejmującym swoim zakresem obszar MT.5 i MT.6 z załącznika graficznego do planu), dla terenów zabudowy rekreacyjnej wskaźnik ten określono na poziomie minimum 50% (str. 148 studium). Podobnie niezgodne ze Studium jest określenie w § 25 ust. 5 pkt 5 uchwały dla terenu oznaczonego symbolem MW.1 – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej – wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni budowlanej na poziomie 20% i wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni na poziomie do 50%, w sytuacji gdy w Studium dla tego obszaru, oznaczonego jako D.2 (obejmującego swoim zakresem obszar MW.1 z załącznika graficznego do planu), dla zabudowy o funkcji mieszkaniowej wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej określono na poziomie minimum 35%, a wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy określono na poziomie maksymalnie do 35% (str. 149 studium).*

Tak samo, jako niezgodne ze Studium należało uznać określenie w § 30 ust. 4 pkt 4 i 5 uchwały – tereny obiektów produkcyjnych, składów, magazynów, oznaczonych symbolem P.1, wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni budowlanej na poziomie 10%, zaś wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni terenu na poziomie do 70%, w sytuacji gdy tereny te odpowiadają swoim zakresem obszarom w Studium określonym jako obszary zabudowy wielofunkcyjnej, w szczególności zabudowy mieszkaniowo-usługowej, usługowo-produkcyjnej i usługowej D.2, gdzie dla zabudowy o funkcji produkcyjnej i usługowej wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej określono na poziomie minimum 20%, a wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy określono na poziomie maksymalnie do 45% (str. 149 Studium). Wreszcie rację ma Wojewoda wskazując, że nieprawidłowo określono w § 31 ust. 4 pkt 4 i 5 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem P i numerem wyróżniającym – tereny obiektów produkcyjnych, składów, magazynów, wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni budowlanej na poziomie 10%, zaś wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni terenu na poziomie do 70%, w sytuacji gdy tereny te odpowiadają swoim zakresem obszarom w Studium określonym jako obszary zabudowy wielofunkcyjnej w szczególności zabudowy mieszkaniowo-usługowej, usługowo-produkcyjnej i usługowej D.2, gdzie dla zabudowy o funkcji produkcyjnej i usługowej wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej określono na poziomie 20%, a wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy określono na poziomie maksymalnie do 45% (str. 149 studium). Dodatkowo, sąd działając z urzędu stwierdził, że dopuszczenie w § 26 ust. 4 uchwały, dotyczącym karty terenów zabudowy usługowej i techniczno-produkcyjnej oznaczonych symbolem U, P.1, parametrów i wskaźników zabudowy dla zabudowy ogólnie, bez podziału na zabudowę usługową i mieszkaniową, powoduje niezgodność w zakresie parametrów i wskaźników zabudowy mieszkaniowej ze Studium. W uchwale określono bowiem wskaźnik minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej na poziomie 20%, zaś wskaźnik wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni terenu na poziomie 45%. Porównanie tych wskaźników z odpowiadającymi im wskaźnikami w Studium wskazuje na niezgodność planu ze Studium, bowiem w Studium dla obszaru D.2 (w granicach którego położone są karty terenu oznaczona symbolem U, P.1) dla zabudowy o funkcji mieszkaniowej wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej określono na poziomie minimum 35%, a wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy określono na poziomie maksymalnie do 35%. Wskaźniki zawarte w planie zatem pozostają w niezgodności z tymi, które przewidziano w Studium. Odnosząc się do wskazanych uchybień trzeba stwierdzić, że w sytuacji, gdy gmina decyduje się na sporządzenie aktu planistycznego, jakim jest Studium, który odzwierciedla pewną koncepcję zagospodarowania tej gminy, to organ uchwałodawczy sporządzający plan, czy to dla całej gminy, czy dla poszczególnych jej obrębów, nie może w ramach przysługującego mu władztwa planistycznego odstępować od określonych w Studium warunków. Jeżeli zatem Studium ustala wskaźniki dotyczące zabudowy na poszczególnych terenach, to organ uchwałodawczy przy spo-



*rzządzaniu planu zobowiązany jest respektować te ustalenia, co wprost wynika z cytowanych już przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wskaźniki te mają wprawdzie charakter widełkowy (wskazują wartość minimalną lub maksymalną), co oznacza, że organ gminy w planie musi ustalić wielkość wskaźnika w taki sposób, aby mieścił się w tych widełkach. Z taką jednak sytuacją, nie mamy do czynienia we wskazanych ustaleniach planu, które wprost naruszają ustalone w Studium widełki, przyjęcie mniejszej minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, niż wskazana w Studium dla poszczególnych obszarów i jednocześnie zwiększenie powierzchni zabudowy w stosunku do ustaleń Studium.*

Powyższy przykład zawiera szerszy, zróżnicowany katalog możliwych rozbieżności pomiędzy treścią planu a treścią studium. Nie można wykluczyć zaistnienia takich, jak niniejsza sytuacji, w których w ramach jednego stanu faktycznego tych rozbieżności jest zdecydowanie więcej. Jest to również przykład działania skarżącego/inwestora, **który w przedmiotowej sytuacji poszukuje wszelkich możliwych rozbieżności.** Wydaje się, że ustawodawca również w tym zakresie doprowadził do praktyk rażąco sprzecznych z założeniami i celami planowania przestrzennego. Polegają one na usilnym wyodrębnianiu szczegółowych, formalnych rozbieżności między aktem koncepcyjnym/strategicznym a aktem ze sfery regulacyjnej. W przedmiotowej sytuacji również można stwierdzić nadmierną rolę regulacji prawnych, które ukierunkowują praktykę planistyczną na zupełnie niepotrzebne tory.

## Podsumowanie

Analiza orzeczeń sądowych dotyczących relacji między treścią studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego skłania do kilku wniosków. Problem rozbieżności między wskazanymi aktami jest zauważalny w orzecznictwie. Trzeba zresztą pamiętać, że nie jest to jedyny etap, w którym niniejsze kwestie podlegają prawnej wykładni. Po uchwaleniu planu, jest on również analizowany przez organy nadzoru (województw), które mogą również zakwestionować przedmiotowe uchwały. To jednak przed sądami administracyjnymi odbywają się najbardziej intensywne konflikty przestrzenne: do podjęcia oceny przez sądy niezbędna jest bowiem skarga i wskazanie konkretnego zarzutu.

Z perspektywy rozstrzygnięć nie stwierdzono dominującej tendencji: zarówno w sprawach ogółem, jak też w sprawach dotyczących bezpośrednio problematyki przeznaczenia terenu w aktach planistycznych, kierunki rozstrzygnięć sądów są bardzo zbliżone: w prawie identycznej liczbie przypadków sądy oddalają skargi lub stwierdzają nieważność planów.

Zwraca natomiast uwagę analiza poszczególnych studiów przypadków. To przede wszystkim z tej perspektywy zauważalne jest to, jak nieadekwatne regulacje prawne

mogą ukierunkowywać na zupełnie inną płaszczyznę debatę dotyczącą planowania przestrzennego w danej gminie. Co istotne, często wiąże się to z istotnymi negatywnymi skutkami dla przestrzeni gminy i zablokowaniem realizacji planów zawierających cenne i potrzebne rozwiązania. Generalnie słabości te polegają na:

- braku elastyczności przepisów;
- nieumiejętności (systemowej) przełożenia postanowień strategicznych/koncepcyjnych na sferę realizacyjną;
- nadmiernej roli przepisów typowo proceduralnych;
- prowokowaniu użytkowników przestrzeni do wyszukiwania szczegółowych rozbieżności między poszczególnymi rodzajami aktów planowania przestrzennego.

Problemy dotyczące relacji studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego powoli stają się mniej istotne z perspektywy praktycznej (w związku z sukcesywną likwidacją studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w gminach). Należy jednak podkreślić, że podobne słabości mogą pojawić się przy określaniu powiązań między nowymi strategiami rozwoju a planami ogólnymi i planami miejscowymi. Można wręcz wskazać, że negatywne doświadczenia dotyczące studiów powinny być przeanalizowane w każdej gminie, w której rozpoczynają się prace nad nowymi strategiami rozwoju.

## ZAKOŃCZENIE

W przedmiotowej publikacji podjęto próbę analizy wybranych aspektów dotyczących strategicznego planowania przestrzennego. Intencją autorów było wielowymiarowe ujęcie wskazanego zagadnienia. Przede wszystkim uwzględniono więc dyskusję międzynarodową oraz ponadkrajowe dokumenty strategiczne. W rozdziale pierwszym wykazano, że chociaż pojęcie strategicznego planowania przestrzennego jest poważnie osadzone w literaturze, to w systemach wielu państw ujmowane jest na zupełnie odmienne sposoby. Występują także rozbieżności terminologiczne. Powyższe bariery nie przekreślają jednak ważnej roli strategicznego planowania przestrzennego. Szczególnie istotna i potrzebna jest jego cecha powiązania z długoterminową perspektywą. Obecnie nie budzi również wątpliwości, że strategiczne planowanie przestrzenne musi być powiązane z integracją polityk rozwoju. Zauważalne jest to zwłaszcza w państwach Unii Europejskiej. Należy zresztą wskazać (na podstawie analizy zawartej w rozdziale 3), że również w strategiach ponadkrajowych wymiar przestrzenny nie zawsze bywa całościowo i adekwatnie do potrzeb ujmowany. Z drugiej strony, treść strategii ponadlokalnych często znajduje ograniczone zastosowanie w poszczególnych państwach, zwłaszcza z perspektywy lokalnej.

Osobnego podkreślenia wymaga kontekst połączenia strategicznego planowania przestrzennego i regulacyjnego planowania przestrzennego. To bowiem często właśnie z tej perspektywy strategiczne planowanie przestrzenne nie bywa czytelne i nie jest rozumiane. W publikacji wskazano na liczne bariery i zagrożenia z tym związane. Z jednej strony występuje ryzyko zignorowania przez perspektywę prawną sfery strategicznej. Z drugiej jednak strony nie można też „przeregulować” przepisów, w tym nadawać postanowieniom strategicznym wymiaru regulacyjnego. Nadmiernie szczegółowe regulacje, nawet ustanowione w dobrych intencjach, w praktyce mogą poważnie blokować rozwój. Prawidłowe powiązanie pomiędzy dwiema wskazanymi sferami zależy nie tylko od odpowiednich uregulowań systemowych. To również kwestia poziomu kultury planistycznej oraz sprawności władz publicznych (różnych szczebli). Niewątpliwie, przełożenie perspektywy strategicznej na regulacyjną będzie znacznie łatwiejsze w przypadkach systemów o rozwiniętym poziomie zintegrowanego planowania rozwoju oraz rozwiniętej elastyczności w planowaniu.

Odnosząc powyższe wytyczne do Polski, trzeba wciąż dostrzegać poważne ograniczenia. W polskim systemie planowania przestrzennego poza słabością rozwiązań

prawnych diagnozuje się bowiem również niski poziom kultury planistycznej i niesprawność władz publicznych w planowaniu przestrzennym. Studium przypadku Polski jest zresztą ciekawe pod wieloma względami z perspektywy teoretycznej. Warto bowiem przypomnieć (przedstawione w rozdziale 2 i w rozdziale 4) próby ujęć w polskim systemie, elementów strategicznego planowania przestrzennego. W ramach stanu prawnego sprzed nowelizacji z roku 2023 dotyczyły one:

- Formuły i treści studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – aktów tak naprawdę niedookreślonych z perspektywy ich roli. Teoretycznie powinny one zawierać całościową koncepcję rozwoju przestrzennego gminy. W praktyce w wielu przypadkach dawały dowód swoistej bezsilności wielu władz gminnych w zakresie bardziej odpowiedzialnego kształtowania przestrzeni;
- Wymiaru przestrzennego strategii rozwoju gmin. Ustawodawca określił wybrane elementy treści wskazanych strategii. W praktyce jednak wskazane wytyczne zostały w zróżnicowanym zakresie ujęte. W wielu gminach sposób ujęcia tych treści był nieprecyzyjny, chaotyczny i nasuwający pewne terminologiczne zastrzeżenia. Szczególnie ciekawie wygląda problem ewentualnej relacji między strategiami rozwoju a treścią studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Po nowelizacji systemu planowania przestrzennego z 2023 r. wskazany problem zniknie (a przynajmniej zostanie ograniczony). Niemniej daje on obraz chaotycznego ujęcia strategicznego planowania przestrzennego w polskim systemie. Te same uwagi można zgłaszać do sposobów ujęć w strategiach lokalnych modeli struktury funkcjonalno-przestrzennej.

Relacja sfery strategicznej i regulacyjnej w polskich warunkach, została przedstawiona w rozdziale 5. Należy to również uznać za ciekawy przypadek. W stanie prawnym sprzed nowelizacji z roku 2023 obejmował on sytuację, w której sądy administracyjne dokonują wykładni treści studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (czyli aktów przynajmniej bliskich perspektywie strategicznego planowania przestrzennego), a wykładnia ta ma istotne znaczenie z perspektywy konkretnych konsekwencji dla właścicieli nieruchomości. Można przypomnieć, że w rozdziale 5 wyodrębniono w tym kontekście następujące problemy:

- brak elastyczności przepisów;
- nieumiejętność (systemowego) przełożenia postanowień strategicznych/ koncepcyjnych na sferę realizacyjną;
- nadmierna rola przepisów typowo proceduralnych;
- prowokowanie użytkowników przestrzeni do wyszukiwania szczegółowych rozbieżności między poszczególnymi rodzajami aktów planowania przestrzennego.

Wyodrębnione problemy można uznać za charakterystyczne z perspektywy całego polskiego systemu planowania przestrzennego. Ponadto osobnej analizy wymaga ich występowanie w innych systemach. Brak elastyczności przepisów z natury rzeczy prowokuje bowiem do poszukiwania przy okazji ich wykładni kolejnych argumentów

dla konkretnych punktów widzenia. Naturalne więc stają się wtedy próby „eksploatacji” innych aktów. Tak samo naturalne wydaje się poszukiwanie wszelkich możliwych uchybień proceduralnych (co zwłaszcza z perspektywy strategicznego planowania przestrzennego nie stanowi priorytetu). Jeżeli doda się tu zdiagnozowane wcześniej bariery związane z niską kulturą planistyczną i niesprawnością władz publicznych w planowaniu przestrzennym, to oczywistą konsekwencją staje się wyszukiwanie przez użytkowników przestrzeni wszelkich rozbieżności i niekonsekwencji między poszczególnymi rodzajami aktów planowania przestrzennego. Jeszcze bardziej osłabia to rolę strategicznego planowania przestrzennego.

Na podstawie powyższych analiz można więc stwierdzić bardzo poważne słabości dotyczące strategicznego planowania przestrzennego w polskim systemie. Słabości tych nie ograniczy istotnie nowelizacja przepisów planowania przestrzennego z roku 2023. Skala zdiagnozowanych w niniejszej monografii zaniedbań i wielowymiarowych słabości skłania do tezy, że powiązanie strategicznego planowania przestrzennego z regulacyjnym planowaniem przestrzennym wciąż będzie trudnym zadaniem. Niemniej, jak przedstawiono również w monografii, w ramach nowelizacji podjęto próbę pewnego uporządkowania strategicznego planowania przestrzennego na poziomie lokalnym. Między innymi temu ma służyć stopniowe usuwanie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i rozbudowywanie wymiaru przestrzennego strategii rozwoju. Uznając ten kierunek za słuszny (co oczywiście nie obejmuje oceny całej nowelizacji przepisów) można wskazać, że występuje poważne ryzyko pojawiania się zróżnicowanych problemów. Przede wszystkim można wyrazić obawę, czy słabości wcześniej uchwalanych strategii rozwoju (zdiagnozowane w rozdziale czwartym) nie przeniosą się do tych aktualnych. Inaczej to ujmując, można wyrazić wątpliwość, czy każda nowa strategia rozwoju będzie stanowiła mocną pod względem merytorycznym podstawę dla ujęcia strategicznego planowania przestrzennego w danej gminie. Po drugie natomiast należy wyrazić obawy, czy problemy i bariery prawne zdiagnozowane na styku relacji strategicznego planowania przestrzennego i regulacyjnego planowania przestrzennego (w rozdziale piątym) nie powtórzą się przy relacjach strategii rozwoju z planami ogólnymi i planami miejscowymi. Wskazane powyżej dwa rodzaje zagrożeń wydają się z tej perspektywy najbardziej istotne, wymagające stałego monitoringu (zarówno z perspektywy centralnej/ systemowej, jak też z perspektywy lokalnej, poszczególnych gmin).

Na podstawie dokonanych rozważań można zaproponować kierunki dalszej refleksji teoretycznej i praktycznej dotyczącej strategicznego planowania przestrzennego. Z perspektywy naukowej można zaproponować:

- porównywanie krajowych studiów przypadku, dotyczących efektywnej integracji polityk rozwoju (na różnych szczeblach władz publicznych);
- określanie i definiowanie ograniczeń związanych z rolą prawa w planowaniu przestrzennym;
- krytyczną analizę nowych rozwiązań prawnych oraz ewaluację tych rozwiązań z perspektywy kryteriów ważnych dla strategicznego planowania przestrzennego;

- bieżącą analizę ograniczeń instytucjonalnych dotyczących polskiego systemu planowania przestrzennego. Refleksje zawarte w prezentowanej monografii powinny być również istotne z perspektywy praktycznej i skutkować:
- pogłębioną refleksją nad sposobem ujmowania wymiaru przestrzennego w strategiach rozwoju lokalnego (na zasadach określonych po nowelizacji przepisów planowania przestrzennego; w szczególności doprecyzowaniem modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej (nie tylko w sferze prawa, ale właśnie z perspektywy lokalnej);
- dalszymi próbami wdrażania do polskiego systemu przynajmniej elementów zintegrowanego planowania rozwoju.

Temat dotyczący strategicznego planowania przestrzennego zasługuje więc na dalszą pogłębioną debatę. Autorzy wyrażają nadzieję, że prezentowana monografia może stanowić dla tej debaty użyteczny punkt odniesienia.

# Bibliografia

- Albrechts L., 2001, *How to Proceed from Image and Discourse to Action: As Applied to the Flemish Diamond*. *Urban Studies*, 38: 733-745.
- Albrechts L., 2006, *Shifts in Strategic Spatial Planning? Some Evidence from Europe and Australia*. *Environ Plan A*, 38: 1149-1170, doi:10.1068/a37304.
- Albrechts L., 2010, *More of the Same Is Not Enough! How Could Strategic Spatial Planning be Instrumental in Dealing with the Challenges Ahead?*. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 37(6), 1115-1127.
- Albrechts L., 2015, *Breaking out of the Box: Ingredients for a More Radical Planning*. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 184: 104-110.
- Albrechts L., Healey P., Kunzmann K. R., 2003, *Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe*. *Journal of the American Planning Association*, 69: 113-129.
- Allmendinger P., Haughton G., 2012, *Post-political Spatial Planning in England: A Crisis of Consensus?* *Transactions of the Institute of British Geographers*, 37: 89-103.
- Bafarasat A. Z., Oliveira E., 2021, *Prospects of a Transition to the Knowledge Economy in Saudi Arabia and Qatar: A Critical Reflection through the Lens of Spatial Embeddedness and Evolutionary Governance Theory*. *Futures*, 129: 102731.
- Balducci A., 2004, *Strategic Spatial Planning and the Longer Range*. *Comment 3, Planning Theory & Practice*, 5: 60-61.
- Balducci A., Fedeli V., Pasqui G., 2011, *Strategic Planning for Contemporary Urban Regions: City of Cities: A Project for Milan*. Ashgate Publishing Ltd., ISBN 0-7546-7967-5.
- Belof M., 2013, *Teoria a praktyka planowania regionalnego: doświadczenia polskie w planowaniu przestrzennym po 1998 r.* Oficyna Wydawnicza, Politechnika Wroclawska, Wrocław, ISBN 978-83-7493-798-6.
- Bengtsson R., 2012, *The EU Strategy for the Baltic Sea Region in 2012 – Implementation Challenges*. *Baltic Rim Economics Quarterly Review*, 1: 27.
- Boddy M., Hickman H., 2013, *The Demise of Strategic Planning? The Impact of the Abolition of Regional Spatial Strategy in a Growth Region*. *Town Planning Review*: 43-768.
- Böhme K., Lüer C., Toptsidou M., 2019, *Towards a European Geography of Future Perspectives: A Story of Urban Concentration*, [w:] *Territorial Cohesion: The Urban Dimension*, E. Medeiros (red.). Springer International Publishing: 173-191, [http://dx.doi.org/10.1007/978-3-030-03386-6\\_9](http://dx.doi.org/10.1007/978-3-030-03386-6_9).
- Brzezińska-Rawa A., 2019, *Spójność i ciągłość podstawowych aktów planowania przestrzennego. Aspekty prawne*. Dom Organizatora, Toruń, ISBN 978-83-7285-873-3.
- Cavenago D., Trivellato B., 2010, *Organising Strategic Spatial Planning: Experiences from Italian Cities*. *Space and Polity*, 14: 167-188.

- Commission Staff Working Document, EU Strategy for the Baltic Sea Region, Action Plan, [COM(2009), 248 final]*, Revised Action Plan replacing the Action Plan of 17 March 2017 - SWD(2017) 118 final, European Commission, Brussels 15.2.2021, SWD(2021) 24 final.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, 23.3.2012, COM(2012), 128 final.
- Dąbrowski M., Piskorek K., 2018, *The Development of Strategic Spatial Planning in Central and Eastern Europe: between Path Dependence, European Influence, and Domestic Politics. Planning Perspectives*, 33: 571-589, doi:10.1080/02665433.2018.1513373.
- Demazière C., 2018, *Strategic Spatial Planning in a Situation of Fragmented Local Government: The Case of France*. disP-The Planning Review, Taylor & Francis, doi:10.1080/02513625.2018.1487645.
- Dobkowska B., Klonowski K., 2014, *Charakter prawny Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy*. Studia Prawnoustrojowe: 231-245.
- Dühr S., Baltique M., 2011, *Danube et stratégies macro régionales: un modèle de coopération transnationale dans l'UE ? „Notre Europe Études & Recherches”*, 86.
- Dyckman J. W., 1966, *Social Planning, Social Planners, and Planned Societies*. Journal of the American Institute of Planners, 32: 66-76.
- EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region (EUSAIR)*, <https://www.adriatic-ionian.eu/about-eusair/governance/>, dostęp: 15.05.2023 r.
- European Commission*, Study on Macroregional Strategies and their Links with Cohesion Policy, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017.
- European Commission*, Commission staff working document, EU Strategy for the Baltic Sea Region, Action Plan [COM(2009) 248 final], Revised Action Plan replacing the Action Plan of 17 March 2017 - SWD(2017) 118 final, Brussels 15.2.2021, SWD(2021) 24 final: 6.
- Faludi A., 2000, *The Performance of Spatial Planning*. Planning Practice and Research, 15: 299-318, <http://dx.doi.org/10.1080/713691907>.
- Faludi A., van der Valk A. J., 1994, *Rule and Order Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*. Springer Science & Business Media, t. 28, ISBN 0-7923-2619-9.
- Friedmann J., 2004, *Strategic Spatial Planning and the Longer Range*. Planning Theory & Practice, 5: 49-67, <https://doi.org/10.1080/1464935042000185062>.
- Gallent N., 2008, *Strategic-local Tensions and the Spatial Planning Approach in England*. Planning Theory & Practice, 9: 307-323, doi:10.1080/14649350802277795.
- Gawłowski R., Makowski K., 2022, *Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej*. CH Beck, Warszawa, ISBN 978-83-8291-235-7.
- Gedikli B., 2010, *Examination of the Interpretation of Strategic Spatial Planning in Three Cases from Turkey*. European Planning Studies, 18: 281-297, <http://dx.doi.org/10.1080/09654310903491481>.
- Gorzym-Wilkowski W. A., 2019, *Istota wojewódzkiego planowania przestrzennego na tle teorii planowania*. Studia Regionalne i Lokalne, 20(75): 70-80.
- Granqvist K., 2021, *Dialectical Institutionalism: Spatial Imaginaries in Tensions between Strategic and Statutory Planning in City-regions*. ISBN 978-952-64-0449-3.
- Gustafsson S., Päivärinne S., Hjelm O., 2019, *Strategic Spatial Planning – a Missed Opportunity to Facilitate District Heating Systems Based on Excess Heat*. European Planning Studies, 27: 1709-1726, <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1628924>.
- Healey P., 1997, *Collaborative Planning Shaping Places in Fragmented Societies*. London, 10.1007, ISBN 9780774805988.



- Healey P., 2003, *Collaborative Planning in Perspective*. Planning Theory, 2: 101-123, doi:10.1177/14730952030022002.
- Healey P., 2006, *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for our Times*. Routledge, New York, NY, ISBN 9780415380355.
- Held J., 2011, *Aspects of Territorial Cohesion in the EU Strategy for the Baltic Sea Region*, [w:] *Territorial Cohesion – Baltic Sea Region Examples*, J. Zaucha (red.). Baltic contribution to the Revised Territorial Agenda of EU: 22-25, Ecoregion Perspectives, Baltic 21, Series, 2.
- Hersperger A. M., Oliveira E., Pagliarin S., Palka G., Verburg P., Bolliger J., Grădinaru S., 2018, *Urban Land-use Change: The Role of Strategic Spatial Planning*. Global Environmental Change, 51: 32-42, <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2018.05.001>.
- Hersperger A. M., Grădinaru S., Oliveira E., Pagliarin S., Palka G., 2019, *Understanding Strategic Spatial Planning to Effectively Guide Development of Urban Regions*. Cities, 94: 96-105, doi:10.1016/j.cities.2019.05.032.
- Humer A., 2018, *Linking Polycentricity Concepts to Periphery: Implications for an Integrative Austrian Strategic Spatial Planning Practice*. European Planning Studies, 26: 63-652, <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1403570>.
- Hyslop J., Balducci A., Wiewel W., Albrechts L., Healey P., Friedmann J., Bryson J., 2004, *Strategic Spatial Planning and the Longer Range*. Planning Theory and Practice, 5: 49-67, <http://dx.doi.org/10.1080/1464935042000185062>.
- Izdebski H., Zachariasz I., 2013, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa, ISBN 83-264-4152-X.
- Kamaras A., Yiannakou A., 2017, *Interactions between Strategic Spatial Planning and Local State in Weak Institutional Settings*. disP – The Planning Review, 53: 71-83, <https://doi.org/10.1080/02513625.2017.1380432>.
- Karzyński M., Turzyński M., Roman G., 2022, *Model struktury funkcjonalno-przestrzennej obszaru powiatu jako element strategii ponadlokalnej*. Europa Regionum, 38: 155-171, <https://doi.org/10.18276/er.2022.38-12>.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, dotyczący strategii Unii Europejskiej dla regionu adriatycko-jońskiego* (SWD (2014) 190 final) (SWD, (2014), 191 final, COM(2014) 357 final).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii UE na rzecz regionu alpejskiego* (SWD (2015) 147 final), Bruksela, 28.7.2015 r. COM (2015), 366 final.
- Kotulski M., 2016, *Zaskarżalność Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy*, [in:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*. Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów: 492-503, ISBN 978-83-65293-09-1.
- Kuć-Czajkowska K., 2019, *Obszary Funkcjonalne miast wojewódzkich w Polsce. Przestrzeń współpracy i kompetencji samorządów terytorialnych*. Wyd. UMCS, Lublin, ISBN 978-83-227-9199-8.
- Legutko-Kobus P., Nowak M., 2022, *Niesprawność władz publicznych w świetle prawno-przestrzennych i partycypacyjnych narzędzi rewitalizacji*. Studia z Polityki Publicznej: 117-135, <https://doi.org/10.33119/KSzPP/2020.3.7>.
- Leszczyna-Rzucidło M., 2014, *Region Morza Bałtyckiego jako modelowy makroregion UE*. Gdańskie Studia Międzynarodowe, 12(1-2): 78-90.
- Lélé S. M., 1991, *Sustainable Development: A Critical Review*. World Development, 19: 607-621.

- Małysa-Sulińska K., 2017, *Ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego a władztwo planistyczne gminy*. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 79: 91-10, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2017.79.3.8>.
- Markowski T., 2013, *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*. Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Markowski T., 2014, *Zintegrowane Planowanie Rozwoju*, [w:] *Przyszłość wolności, wymiar krajowy – regionalny – międzynarodowy*: 335-367.
- Markowski T., Drzazga D., 2015, *Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce (Założenia i zasady kierunkowe budowania systemu)*. Studia KPZK PAN, nr 164: 10-42.
- 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*. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa: 109-138.
- Markowski T., Nowak M. J., Bąkowski T., Lorens P., Błaszke M., Zachariasz I., Tokarzewska-Żarna Z., 2022, *Perspektywa prawna i urbanistyczna w planowaniu przestrzennym: wybrane zagadnienia*, vol. 13, Studium Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Polska Akademia Nauk, Warszawa.
- Markowski T., Nowak M., 2023, *Planowanie przestrzenne w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – wnioski dla aktualnych dyskusji*. Samorząd Terytorialny, 1-2.
- Mazza L., 2010, *Notes on Strategic Processes in Land Use Planning*. Making Strategies in Spatial Planning: Knowledge and Values: 79-85, [http://dx.doi.org/10.1007/978-90-481-3106-8\\_5](http://dx.doi.org/10.1007/978-90-481-3106-8_5).
- Mędrzycki R., 2022, *Strategie rozwoju jednostek samorządu terytorialnego jako element zrównoważonego planowania przestrzennego*. Samorząd Terytorialny, 7-8.
- Nadin V., Fernández Maldonado A. M., Zonneveld W., Stead D., Dąbrowski M., Piskorek K., Sarkar A., Schmitt P., Smas L., Cotella G., 2018, *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*. Applied Research, 2016-2018, ISBN 978-99959-55-55-7.
- Newman P., Thornley A., 1996, *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems, and Planning Projects*. Psychology Press, <https://doi.org/10.4324/9780203427941>.
- Newman P., Thornley A., 2002, *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems and Planning Projects*. Routledge, ISBN 0-203-42794-7.
- Nowak M. J., Bryx M., 2021, *Polityka przestrzenna w czasie kryzysu*. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, ISBN 978-83-66470-41-5.
- Nowak M. J., Śleszyński P., Ostrowska A., 2021, *Orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Perspektywa polityki publicznej i geograficzna*. Studia Regionalne i Lokalne: 75-92, DOI: 10.7366/1509499528405.
- Nowak M. J., Śleszyński P., Legutko-Kobus P., 2022, *Theoretical and Legal Conditions of Spatial Management Systems*, [w:] *Spatial Planning in Poland: Law, Property Market and Planning Practice*. Springer: 1-20, <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-030-96939-4>.
- Nowak M. J., Markowski T., Bąkowski T., Lorens P., Błaszke M., Zachariasz I., Szlachetko J. H., Giedych R., Tomczak A., Brudnicki J., 2022, *Perspektywa prawna i urbanistyczna w planowaniu przestrzennym: wybrane zagadnienia = Legal and urban planning perspective in spatial planning : selected issues*; KPZK PAN, Warszawa, ISBN 978-83-66847-40-8.

- Nowak M. J., Śleszyński P., Ostrowska A., Oleńczuk-Paszal A., Śpiewak-Szyjka M., Mitrea A., 2023, *Planning Disputes from the Perspective of Court Rulings on Building Conditions. A Case Study of Poland*. Planning Practice & Research: 1-22, doi:10.1080/02697459.2023.2186358.
- Nowak M., Petrisor A.-I., Mitrea A., Kovács K. F., Lukstina G., Jürgenson E., Ladzińska Z., Simeonova V., Lozynskyy R., Rezac V. et al., 2022, *The Role of Spatial Plans Adopted at the Local Level in the Spatial Planning Systems of Central and Eastern European Countries*. Land 11, 1599, Doi:10.3390/land11091599.
- Olesen K., 2011, *Strategic Spatial Planning in Transition: A Case Study of Denmark*. PhD thesis, Department of Development and Planning, Aalborg University, ISBN: 978-87-91830-55-6.
- Olesen K., 2014, *The Neoliberalisation of Strategic Spatial Planning*. Planning Theory, 13: 288-30, <http://dx.doi.org/10.1177/1473095213499340>.
- Oliveira E., 2014, *Making Strategies in Spatial Planning – Knowledge and Values*. European Planning Studies, 22: 885-888, Doi:10.1080/09654313.2013.872385.
- Oliveira E., Tobias S., Hersperger A. M., 2018, *Can Strategic Spatial Planning Contribute to Land Degradation Reduction in Urban Regions? State of the Art and Future Research*. Sustainability, 10: 9, <https://doi.org/10.3390/su10040949>.
- Oosterlynck S., Van Den Broeck J., Albrechts L., Moulaert F., Verthetsel A., 2011, *Strategic Spatial Projects*. Catalysts for Change, Routledge, Abingdon.
- Opinia Komitetu Regionów, Strategia dla regionu Morza Północnego i kanału La Manche*, 2011/C 15/06, Dz.U. UE C z 18 stycznia 2011 r., Dz.U.UE.C.2011.15.26.
- Policy Area Spatial Planning, Leaflet*, VASAB: 3, <https://www.eusbsr.eu/policy-areas/ha-spatial-planning>, dostęp: 8.05.2023 r.
- Porozumienie z 27 grudnia 2021 r. w sprawie zasad współpracy Stron Porozumienia przy programowaniu, wdrażaniu, finansowaniu, ewaluacji i koordynowaniu wspólnych przedsięwzięć, bieżącej obsłudze i rozliczeniach ZIT WrOF obszar Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego*, Dz.U. Województwa dolnośląskiego, poz. 6233, [https://edzienniki.duw.pl/eli/POL\\_WOJ\\_DS/2021/6233/ogl/pol/pdf](https://edzienniki.duw.pl/eli/POL_WOJ_DS/2021/6233/ogl/pol/pdf).
- Salet W., Faludi A., 2000, *Three Approaches to Strategic Spatial Planning*. The Revival of Strategic Spatial Planning, 155: 172.
- Salet W., Woltjer J., 2009, *New Concepts of Strategic Spatial Planning Dilemmas in the Dutch Randstad Region*. International Journal of Public Sector Management, 22: 235-248.
- Sartorio F. S., 2005, *Strategic Spatial Planning: A Historical Review of Approaches, Its Recent Revival, and an Overview of the State of the Art in Italy*. disP – The Planning Review, 41: 26-40, Doi:10.1080/02513625.2005.10556930.
- Serova E., 2017, *System Models for Strategic Spatial Planning and Regional Development*. The 13th European Conference on Management, Leadership and Governance – ECMLG: 452-458.
- Sharifi A., Khavarian-Garmsir A. R., Allam, Z., Asadzadeh A., 2023, *Progress and Prospects in Planning: A Bibliometric Review of Literature*. Urban Studies and Regional and Urban Planning, 1956-2022. Progress in Planning, 100740.
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z realizacji strategii makroregionalnych UE*, COM/2022/705 final.
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu regionów z realizacji strategii makroregionalnych UE*, SWD(2022) 397 final: 1.

- Sprawozdanie dla Przewodniczącego Komitetu do Spraw Europejskich z działalności Zespołu roboczego ds. koordynacji wdrażania Strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego w Polsce w 2021 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Departament Polityki Europejskiej, Warszawa, 2022: 2.
- Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2021-2027*, Projekt.
- Swedish Agency for Economic and Regional Growth Tillväxtverket, The Baltic Sea Region Strategy for Beginners. Swedish Agency for Economic and Regional Growth*, 2016, <https://www.balticsea-region-strategy.eu/news-room/documents-materials?task=document.viewdoc&id=26>, dostęp: 15.05.2023 r.
- Szlachta J., Nowak M., 2021, *Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2030 a Lokalne polityki przestrzenne w Polsce*. Samorząd Terytorialny, 12: 7-18.
- 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.
- Sztando A., 2022, *Wyzwania systemowe integracji zarządzania przestrzenią z zarządzaniem strategicznym rozwojem w wymiarze lokalnym, subregionalnym i regionalnym*. Samorząd Terytorialny.
- Śleszyński P., Markowski T., Kowalewski A., 2018, *Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego. Studia nad chaosem przestrzennym*. Studia KPZK PAN, t. CLXXXII, Warszawa.
- Thoidou E., 2013, *Strategic Spatial Planning in the Era of Crisis: Current Trends and Evidence from the Metropolitan Area of Thessaloniki*. Spatium: 12-17.
- Todes A., 2012, *New Directions in Spatial Planning? Linking Strategic Spatial Planning and Infrastructure Development*. Journal of Planning Education and Research, 32(4), doi:10.1177/0739456X12455665.
- Toptsidou M., Böhme K., 2018, *EUSBSR after 2020: Governance Remastered? Final report*. Ministry of Foreign Affairs of Estonia and Interreg Baltic Sea Region, Publication for the preparation of the EU Strategy for the Baltic Sea Region 9th Annual Forum, [https://www.eusbsr.eu/attachments/article/591006/EUSBSR-after2020\\_Governance-Remastered\\_Final\\_Report.pdf](https://www.eusbsr.eu/attachments/article/591006/EUSBSR-after2020_Governance-Remastered_Final_Report.pdf), data dostępu: 15.05.2023.
- Trygg K., Wenander H., 2022, *Strategic Spatial Planning for Sustainable Development – Swedish Planners’ Institutional Capacity*. European Planning Studies, 30: 1985-2001, doi:10.1080/09654313.2021. 792.
- Uchwała Rady Ministrów z 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, M.P.2012.2, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/mp-monitor-polski/przyjecie-koncepcji-przestrzennego-zagospodarowania-kraju-2030-17877587>.
- Uchwała nr L/1790/18 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z 20 września 2018 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030*, <https://bip.dolnyslask.pl/a,89445,uchwala-w-sprawie-przyjecia-strategii-rozwoju-wojewodztwa-dolnoslaskiego-2030.html>.
- Uchwała nr XIX/482/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z 16 czerwca 2020 r. w sprawie uchwalenia Planu zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego*, [https://edzienniki.duw.pl/WDU\\_D/2020/4036/akt.pdf](https://edzienniki.duw.pl/WDU_D/2020/4036/akt.pdf).
- Uchwała Nr 6140/VI/22 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z 14 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia projektu propozycji wyznaczenia miejskich obszarów funkcjonalnych celem realizacji podejścia terytorialnego w ramach projektu programu Fundusze Europejskie*

- dla Dolnego Śląska 2021-2027, <https://bip.dolnyslask.pl/a,127556,uchwala-nr-6140vi22-zarzadu-wojewodztwa-dolnoslaskiego-z-dnia-14-listopada-2022-r-w-sprawie-przyjeci.html>.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/U/D19900095Lj.pdf>.
- Ustawa z 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2022 poz. 1079, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20200001378/U/D20201378Lj.pdf>.
- Ustawa z 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027, Dz.U. 2022 poz. 1079, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220001079/O/D20221079.pdf>.
- Van den Hoek D., Spit T., Hartmann T., 2020, *Certain Flexibilities in Land-Use Plans Towards a Method for Assessing Flexibility*. Land Use Policy, 94, 104497.
- VASAB Vision & Strategies around the Baltic Sea, <https://vasab.org/eusbsr/land-based-spatial-planning/>, dostęp 15.05.2023 r.
- Węclawowicz G.; Brzosko-Sermak A., 2010, *Problemy w określeniu oczekiwań związanych ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego, Na przykładzie Miasta Krakowa*. Biuletyn KPZK PAN, z. 245, Warszawa.
- Williams B., 2010, *Strategic Spatial Planning at the Regional and Local Scales: A Case Study of the Dublin City-Region*. T. 1, Cormac Walsh, BA, MSc.
- Yoder J. A., 2003, *Bridging the European Union and Eastern Europe: Cross-border Cooperation and the Euroregions*. Regional & Federal Studies, 13: 90-106.
- Zachariasz I., 2022, *Kształtowanie ład przestrzennego przez jednostki samorządu terytorialnego*. Samorząd Terytorialny, 7-8: 7-16.
- Zaucha J., Pyć D., Böhme K., Neumann L., Aziewicz D., 2020, *EU Macro-regional Strategies for the Baltic Sea Region after 2020. A Nutshell of Beauty and Possibilities*. EUROPA, XXI, t. 38.
- Ziafati Bafarasat A., 2015, *Reflections on the Three Schools of Thought on Strategic Spatial Planning*. Journal of Planning Literature, 30: 132-148, Doi:10.1177/0885412214562428.
- Ziafati Bafarasat A., Oliveira E., 2021, *Disentangling Three Decades of Strategic Spatial Planning in England through Participation, Project Promotion and Policy Integration*. European planning studies, 29(8), 1375-1392.
- Zybała A., 2019, *Polityka przestrzenna i jej rezultaty w warunkach rosnącej złożoności jej problemów*. Studia z Polityki Publicznej, 22: 105-122.
- Żak-Skwierczyńska M., 2018, *Bariery we współpracy jednostek samorządu terytorialnego miejskich obszarów funkcjonalnych. Przykład województwa łódzkiego*. Wyd. UŁ, Łódź, ISBN 978-83-8142-522-3.



# INFORMACJE O AUTORACH

**Małgorzata Blaszkę**, dr, Katedra Nieruchomości, Wydział Ekonomiczny, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie; ul. Żołnierska 47, 71-210 Szczecin;

[malgorzata.blaszke@zut.edu.pl](mailto:malgorzata.blaszke@zut.edu.pl)

**Tadeusz Markowski**, prof. dr hab., Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki; ul. Matejki 22/26, 90-237 Łódź;

[tadeusz.markowski@uni.lodz.pl](mailto:tadeusz.markowski@uni.lodz.pl)

**Maciej J. Nowak**, dr hab., prof. ZUT, Katedra Nieruchomości, Wydział Ekonomiczny, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie; ul. Żołnierska 47, 71-210 Szczecin;

[macnowak@zut.edu.pl](mailto:macnowak@zut.edu.pl)

**Małgorzata Żak-Skwierczyńska**, dr, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki; ul. Matejki 22/26, 90-237 Łódź;

[malgorzata.zak@uni.lodz.pl](mailto:malgorzata.zak@uni.lodz.pl)





## Szanowni Państwo

Uprzejmie informujemy, że w 2021 r. wydaliśmy następujące pozycje:

### Studia KPZK PAN:

t. 10/202 – *Migracje pomaturalne na obszarach wiejskich województwa świętokrzyskiego* – Iwona Kiniorska Patryk Brambert. Red. naukowa

t. 11/203 – Przemysław Śleszyński, Maciej J. Nowak, Paulina Legutko-Kobus, Artur Hołuj, Piotr Lityński, Aleksandra Jadach-Sepioł, Małgorzata Blaszkę: *Suburbanizacja w Polsce jako wyzwanie dla polityki rozwoju*

### W 2022 r. planujemy wydanie następujących pozycji:

Krystian Heffner, Andrzej Klasik, Krzysztof Gasidło z zesp.: *Miasta w procesie przemian. W kierunku nowego stylu zarządzania miejskiego*; Agnieszka Karman, Jarosław Banaś, Urszula Bronisz, Andrzej Miszczuk: *Zmiany klimatu a konkurencyjność regionów*; Maciej J. Nowak z zesp.: *Aspekty prawno-urbanistyczne planowania przestrzennego*; (Tomasz Komornicki, Piotr Rosik: *Metody ewaluacji efektów przestrzennych inwestycji transportowych*; E. Lechowska: *Planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym – połączenie teorii z praktyką*; *Monografia dedykowana pamięci prof. Ryszarda Domańskiego*. Tomasz Komornicki red.

### Poza seriami – Policy Brief

Tadeusz Markowski, Maciej J. Nowak, Marta Oryl: *Planowanie przestrzenne i urbanistyka operacyjna wobec wyzwań i potrzeb transformacji energetycznej*

Piotr Lorens, Michał Ciesielski, Łukasz Mięka, Maciej J. Nowak: *Współczesne wyzwania związane z kształtowaniem systemu planowania miejscowego*



**ISBN: 978-83-66847-64-4**

**eISBN: 978-83-66847-65-1**