

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 uchwalony zostanie 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 Środkow-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 (KRK) 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).