

# 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).