

# Ujęcie polityki przestrzennej w strategii rozwoju na szczeblu lokalnym. Kluczowe problemy i wyzwania<sup>1</sup>

**Paulina Legutko-Kobus** 

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie  
Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

**Michał Ciesielski** 

Politechnika Wrocławska

**Przemysław Ciesiółka** 

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

**Joanna Jedlińska**

Urząd Miasta Szczecin

**Bartłomiej Kołsut** 

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

**Małgorzata Klarczyk**

Biuro Strategii Miasta  
Urząd Miejski Wrocławia

**Mateusz Kowalewski**

Urząd Miasta Szczecin

**Tadeusz Markowski** 

Uniwersytet Łódzki  
Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

**Andrzej Sztando** 

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

**Ewa Boryczka** 

Uniwersytet Łódzki

**Maciej J. Nowak** 

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie  
Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

## WPROWADZENIE

Nowelizacja prawa planowania przestrzennego wprowadziła (od 1.01.2026 r.) po raz pierwszy w historii samorządności w Polsce obowiązek opracowania strategii rozwoju na poziomie lokalnym. Dotychczas, strategia lokalna była dokumentem fakultatywnym. Niemniej w praktyce zdecydowana większość gmin posiadała te dokumenty. Powszechność lokalnych strategii wynikała przede wszystkim z zasady programowania, warunkującej dostęp do środków z funduszy UE.

Zmianę spowodowały przepisy wprowadzane do porządku prawnego dwuetapowo, pod hasłem integracji planowania rozwoju. W ramach pierwszego etapu zmiany, obowiązujące od 12 listopada 2020 r., wynikały z nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (ustawa z dnia 15 lipca 2020 r., Dz.U. z 2020, poz. 1378). Następnie, w drugim etapie, nastąpiła nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (ustawa z dnia 7 lipca 2023 r., Dz.U. z 2023, poz. 1668). Nowe przepisy (w obecnym zakresie) obowiązują od 24 września 2023 r. Istotnym celem powołanych zmian było nadanie nowego kształtu strategiom rozwoju, ze znaczącym udziałem wymiaru przestrzennego.

<sup>1</sup> Tekst pierwotnie opublikowano w 2024 r. jako *Reflection Paper* nr 10 na stronie internetowej KPZK PAN.

Autorzy niniejszego materiału uważają, że opracowywanie strategii rozwoju to jedno z najważniejszych wyzwań polskiego systemu planowania przestrzennego (a szerzej – planowania rozwoju). Warto więc zwrócić uwagę na kluczowe problemy (wynikające zarówno z zapisów ustaw, jak i niezwiązane wprost z przepisami prawa) oraz podjąć próbę określenia kierunków ich rozwiązań.

Mimo, że strategię lokalne powstawały od końca lat 90. XX wieku, w wielu gminach proces ich tworzenia był oderwany od procesu ich wdrażania. Wiele gmin traktowało i traktuje strategię instrumentalnie, zlecając ich opracowanie zewnętrznej firmie, bez większego zaangażowania urzędników i władz gminy. Taki sposób postępowania wynikał między innymi z dużej niepewności co do skali i rodzaju przeznaczania pozyskiwanych środków zewnętrznych z funduszy z UE. Przy niewielkich realnych zdolnościach (kompetencjach) gmin do realizacji zadań z własnych dochodów, taki system lokalnych finansów także sprzyjał ogólnikowości i fasadowości strategii. Tymczasem planowanie strategiczne jest szerokim procesem, a wdrażanie strategii zależy od zaangażowania w ten proces zarówno interesariuszy wewnętrznych (urzędników, kierownictwa gminy) jak i zewnętrznych (lokalnych liderów, organizacji społecznych, przedsiębiorców i mieszkańców). Poważne zaangażowanie interesariuszy jest warunkiem współtworzenia, zrozumienia i uzyskania przez władze mandatu społecznego do realizacji obranych kierunków rozwoju. W aktualnym ujęciu strategii (mających charakter zintegrowany), dotyczy to zarówno kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego jak i polityki przestrzennej determinujących rozwój w perspektywie czasowej.

Na wstępie rozważań należy podkreślić, że ustawa **nie definiuje czym jest polityka przestrzenna** w strategii rozwoju gminy (czy strategii rozwoju ponadlokalnego). Można jednak domniemywać, na podstawie analizy zapisów ustawy, że składają się na nią co najmniej: model struktury funkcjonalno-przestrzennej, który ma stanowić zobrazowanie docelowego układu struktury funkcjonalno-przestrzennej; ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej oraz obszary strategicznej interwencji.

Konieczność dookreślenia, co stanowi politykę przestrzenną w strategii rozwoju gminy (a także w strategii rozwoju ponadlokalnego) może jednak rodzić wiele niejasności i komplikacji po 1 stycznia 2026 r., kiedy to wszystkie studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego stracą moc. Od 2026 r. plany ogólne będą musiały uwzględniać politykę przestrzenną określoną w strategii rozwoju gminy (lub strategii rozwoju ponadlokalnego). Istnieje ryzyko, że gminy posiadające „stare” strategie rozwoju (sprzed wejścia w życie zmiany ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw), aby spełnić ustawowy wymóg „uwzględniania polityki przestrzennej”, będą poszukiwać w nich przypadkowych ustaleń mniej lub bardziej związanych z tematyką przestrzeni. Postulowanym rozwiązaniem wydaje się doprecyzowanie zakresu pojęcia „polityka przestrzenna” z perspektywy treści strategii rozwoju. Identyfikacją kierunków polityki przestrzennej w tym kontekście mógłby stać się model struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz ustalenia i rekomendacje – implementowane następnie w aktach planowania przestrzennego.

Obowiązujący stan prawny determinuje strukturę nowych strategii. Jako jej istotne części pojawiają się model struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz ustalenia i rekomendacje dla prowadzenia polityki przestrzennej.

Minimalny zakres modelu został określony w art. 10e ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z ustawą powinien on zawierać:

- 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.

Zgodnie z zapisami ustawy (art. 10e ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym), ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania polityki przestrzennej dotyczą:

- 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 z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130);
- 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 rewitalizacji oraz obszarach wymagających przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji.

W niektórych dokumentach (strategiach) może się także pojawiać osobny rozdział pod nazwą „polityka przestrzenna”. Bez względu na zastosowany układ dokumentu, powinno występować wyraźne zaznaczenie, pozwalające podczas sporządzania aktów planowania przestrzennego bez wątpliwości stwierdzić, które ustalenia strategii należy uwzględnić. Wyodrębnienie polityki przestrzennej w osobnym rozdziale strategii pozwala też na użycie w nim bardziej specjalistycznego i precyzyjnego języka, który lepiej koresponduje z językiem planów ogólnych i miejscowych (np. poprzez wyraźny podział na ustalenia twarde (wiążące) i rekomendacje (postulatywne).

Do polityki przestrzennej należałoby zaliczyć w szczególności również: obszary strategicznej interwencji (zdefiniowane w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju); oczekiwane rezultaty działań w wymiarze przestrzennym (art. 10e ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym) oraz przestrzenne ustalenia z systemu realizacji strategii, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych (art. 10e ust. 3 pkt 3).

Te typy ustaleń są szczególnie istotne z punktu widzenia sprawczości polityki przestrzennej zapisanej w strategii. Odnoszą się bowiem do urbanistyki operacyjnej i bezpośrednio dotyczą implementacji polityki przestrzennej zawartej w strategii w aktach planowania przestrzennego. Wśród „dokumentów wykonawczych” polityki przestrzennej znajdować się mogą bowiem akty planowania przestrzennego – plany ogólne i plany miejscowe w gminach.

## CELE STRATEGICZNE, OCZEKIWANE REZULTATY

Strategie rozwoju gminy w większości nie przyjmują podziału celów strategicznych na trzy typy wskazane w ustawie. Zwykle hierarchia planowanych zamierzeń zakłada trzypoziomowy (rzadziej cztero- lub

dwupoziomowy) układ kierunków rozwoju. Co do zasady w większości mają one charakter ogólny, niemierzalny, często nieokreślony w czasie. W związku z tym, że nie stosuje się określenia odrębnych celów społecznych, gospodarczych i przestrzennych, trudno jest określić, jak samorządy rozumieją „cele przestrzenne”. Spośród tych, które pojawiają się w strategiach rozwoju gmin i które można uznać za „przestrzenne” są:

- **wzrost stopnia pokrycia planistycznego gminy** – znany od lat postulat zwiększenia roli planów miejscowych w realizacji polityki przestrzennej, w niewielkim stopniu realizowany w praktyce (pokrycie planistyczne w skali kraju zwiększyło się w latach 2015-2023 tylko o ok. 2,5 p.p. z 29,7% do 32,3%);
- **wprowadzenie większej ilości terenów zieleni w obszarach zurbanizowanych** jako efekt działania trzech czynników: 1) unijnej strategii Zielonego Ładu, która wspiera finansowo tego rodzaju przedsięwzięcia, 2) realnych zmian preferencji polskiego społeczeństwa, w tym szczególnie mieszkańców miast w zakresie kierunków inwestycji (napiętnowanie „betonozy” i oczekiwanie rozwiązań opartych na naturze) oraz 3) zmian klimatu, które realnie zwiększają skalę zagrożeń ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi (deszcze nawalne), które wywołują sytuacje kryzysowe w miastach (uszczelnienie powierzchni miast i brak spójnych systemów odprowadzania wód deszczowych, przy silnych opadach powoduje powodzie błyskawiczne);
- **ograniczenie roli motoryzacji indywidualnej na rzecz transportu publicznego i zeroemisyjnej mobilności** (szczególnie w miastach) – przez lata głównym postulatem strategicznym gmin była budowa i modernizacja sieci drogowej (od dróg lokalnych po ekspresowe i autostrady), w ostatnich czasie zauważalne jest wzmocnienie postulatów (głównie w obszarach funkcjonalnych dużych miast) na rzecz budowy zintegrowanych węzłów przesiadkowych, nowych linii kolejowych i tramwajowych oraz integracji oferty przewozowej; na razie skutki tych polityk są bardzo ograniczone (poziom motoryzacji w Polsce rośnie cały czas w tempie 15-20 samochodów osobowych na 1000 mieszkańców rocznie i zbliżył się już do wartości w państwach wyżej rozwiniętych);
- **rewitalizacja obszarów zdegradowanych** – „zapalnikiem” powszechnych działań rewitalizacyjnych polskich gmin były środki unijne, aktualnie wybrane duże i średnie miasta realizują działania znacznie wykraczające poza wpisywanie się w oczekiwania programów zewnętrznych – szczególnie w częściach śródmiejskich; postulaty rewitalizacyjne zapisywane są w strategiach rozwoju, choć dokumentami, w oparciu o które są wdrażane są gminne programy rewitalizacji;
- **integracja działań w skali ponadlokalnej** – strategię dużych miast w coraz większym stopniu „widzą” swoje otoczenie, w większości artykułując przewodnią rolę miasta, które jest nie tylko samodzielnym ośrodkiem, ale także liderem szerszego układu przestrzennego; cele związane z rozwojem układów ponadlokalnych mają także zakorzenienie w instrumentach terytorialnych polityki spójności, w tym głównie w instrumencie zintegrowanych inwestycji terytorialnych.

W strategiach rozwoju gminy **rezultaty planowanych działań** są, podobnie jak cele, określane w sposób ogólny, a wskaźniki ich osiągnięcia (jeśli są) mają często charakter wybiórczy. Brak mierzalności zamierzeń rozwojowych (np. kierunków działań) w strategiach rozwoju gminy jest nadal jedną z największych słabości tego typu dokumentów i powodem traktowania ich raczej jako aktów, które są wykorzystywane do aplikowania o środki zewnętrzne niż „realnych strategii działań”, które określają najważniejsze priorytety rozwoju gminy z docelowymi wartościami wskaźników opisujących te priorytety.

Jednym z możliwych rozwiązań poprawiających ten stan rzeczy byłoby utożsamienie raportów o stanie gminy (zob. art. 28aa Ustawy o samorządzie gminnym) z raportami z monitoringu celów strategicznych

i kierunków działań ze strategii rozwoju gminy. Aktualnie obowiązujące zapisy („Raport obejmuje podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego”) są zbyt ogólne i sprawiają, że w raporcie pojawia się inwentaryzacja wielu dokumentów (nie wyróżniając najważniejszego, czyli strategii rozwoju gminy) oraz przyjmowanych w danym roku uchwał. Nowy zapis art. 28aa ust. 2 mógłby brzmieć następująco: „Raport obejmuje podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację celów strategicznych i kierunków działań zapisanych w strategii rozwoju gminy oraz polityk, programów i strategii sektorowych, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego”.

Określenie oczekiwanych rezultatów prowadzonej polityki rozwoju jest wymagane ustawowo i w tym celu podmiot opracowujący strategię rozwoju musi ustanowić wskaźniki, co ma ułatwić monitorowanie postępów realizacji polityki rozwoju. Rezultaty, tak jak cele, muszą być weryfikowalne i mierzalne. Wskaźniki to ważny element strategii przyczyniający się do jej efektywnej realizacji. Wybrane wskaźniki mają pokazać stopień realizacji przyjętych celów, opisanych za pomocą mierników (Hoinkis, 2021, s. 57). Kluczowym dla jakości całego procesu oceny, jest wybór odpowiednich wskaźników służących przeprowadzeniu analizy i wpisujących się w zdefiniowane cele strategiczne. Błąd na tym etapie może zaważyć na powodzeniu całego procesu i sprawić, że uzyskane wyniki będą miały niską wartość analityczną. Wyzwanie polega na znalezieniu wskaźników, które mierząc kluczowe zmiany, będą jednocześnie stanowiły odpowiedni materiał do interpretacji i będą możliwe do obliczenia/pozyskania w przyszłości. Wskaźniki powinny umożliwiać ocenę postępów realizacji strategii oraz ukazywać dystans między stanem aktualnym, a docelowym, co istotne powinny być odporne (niepodatne) na manipulację.

Brak informacji o docelowych wartościach wskaźników nie tylko utrudnia ocenę realizacji zadań strategii, ale też uniemożliwia obywatelską kontrolę wykonania strategicznych planów. Ciężko wskazać czy dana gmina osiąga progres czy regres, jeżeli nie ma odniesienia do wyników prowadzenia polityki rozwoju. Większość badanych miast monitoruje realizację strategii, a w ich budżetach można znaleźć wydatki związane z celami strategicznymi. Jednak znaczna część jednostek samorządu terytorialnego (szczególnie mniejszych np. gmin wiejskich) nie potrafi precyzyjnie ocenić stopnia wykonania celów (Martela, Janik i Bubak, 2023, s. 8). Sprawozdania z realizacji strategii wskazują częściej, co miasto robi, a nie co dany ośrodek osiągnął – warto podkreślić, iż cały sens strategii skupia się na realizacji określonego planu. Niewiele miejsca i uwagi w strategiach poświęca się opisowi systemu wdrażania strategii, monitoringowi i ewaluacji. Wynika to z tego, że gminy nie muszą wprost tego określać, ponieważ ustawodawca wskazuje jedynie, iż strategia rozwoju gminy powinna zawierać system monitoringu, ale nie wskazuje np. w jakim terminie powinna być przeprowadzana ewaluacja oraz czy powinna być opublikowana gdziekolwiek<sup>1</sup>. Praktyka wygląda tak, że gminy nie przeprowadzają ewaluacji lub przeprowadzają i zwyczajnie nie podają jej wyników do publicznej wiadomości. Zmiana przepisów mogłaby być wzorowana na rozwiązaniach dotyczących gminnych programów rewitalizacji (GPR), które na podstawie art. 22 ustawy o rewitalizacji podlegają ocenie aktualności i stopnia realizacji z częstotliwością minimum raz na 3 lata. Ponadto GPR-y weryfikowane są regularnie przez organy samorządu województwa. Ten sam system mógłby objąć również strategię rozwoju lokalnego.

W raportach o stanie gmin najczęściej moduł analityczny obejmuje analizę porównawczą wybranych wskaźników określających sytuację społeczno-gospodarczą w kluczowych obszarach funkcjonowania

<sup>1</sup> Ewaluacja jako część procesu zarządzania pozwala, poprzez analizę wskaźników i informacji, wydać obiektywną opinię w odniesieniu do stanu realizacji przyjętych celów. W oparciu o tę opinię można podejmować decyzje dotyczące zmian celów, korygowania lub wyznaczania nowych kierunków działania.

gminy. Taka metoda badawcza określana jest jako analiza komparatywna (benchmarking) i polega na systematycznym porównaniu badanego miasta z innymi miastami. Przedmiotowa procedura porównań umożliwia identyfikację głównych atrybutów miasta, ale także wskazuje na główne rozbieżności (odstępstwa, deficyty i dysfunkcje rozwojowe). Źródłem danych statystycznych jest zazwyczaj Główny Urząd Statystyczny (GUS) oraz Bank Danych Lokalnych (BDL). Wartość wskaźników statystycznych określano w oparciu o dane opublikowane do najbardziej aktualnego czasu. Takie podejście można zatem uznać za *lex imperfecta*, ponieważ ustawodawca wskazuje, iż raport ma obejmować podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim. Wobec tego wskaźniki, które często odnoszą się do stanu gminy sprzed dwóch lat (aktualizacja danych GUS) – są sprzeczne z założeniem raportu per se. Gmina mogłaby sama prowadzić statystykę niektórych zjawisk, ale tym samym, analiza porównawcza nie miałaby sensu – zabrakłoby odniesienia do innych gmin. Analiza porównawcza jest efektywna tylko wtedy, gdy wszystkie gminy bazują na tych samych wskaźnikach jest to bowiem miarodajne.

Często stosowane wskaźniki strategiczne to m.in. produkt krajowy brutto na mieszkańca, średnia długość życia mieszkańców (z rozróżnieniem kobiet i mężczyzn), poziom bezrobocia, wydajność pracowników (wartość dodana brutto przypadająca na pracującego), średnie wynagrodzenie. Nie odnoszą się one jednak do wymiaru przestrzennego strategii (albo odnoszą się do niego niewielkim stopniem). Zintegrowanie polityki przestrzennej ze społeczno-gospodarczą w jednym dokumencie, powinno skłaniać samorządy do **wprowadzenia wskaźników pozwalających na monitoring realizacji polityk przestrzennych zawartych w strategiach**. Mogą one odnosić się zarówno do ustawowych standardów urbanistycznych (np. dostępność do terenów zieleni, edukacji, komunikacji publicznej), jak również bardziej złożonych kwestii – efektywności energetycznej, zanieczyszczenia powietrza, zdrowia publicznego, gospodarowania wodami itp. Podpowiedzią dla gmin, jakie wskaźniki mogą służyć do mierzenia realizacji polityki rozwoju (z uwzględnieniem przestrzeni) mogą być coraz popularniejsze wielowskaźnikowe rankingi miast.

Określenie oczekiwanych rezultatów planowanych działań w wymiarze przestrzennym jest więc dla wielu gmin novum, które wymaga szczegółowej analizy. Wciąż nie ma odpowiednich zbiorów danych przestrzennych dotyczących np. stanu ekosystemu miejskiego i zmian w nim zachodzących, co pozwalałoby na bieżący monitoring. Większość danych zgromadzanych w raportach eksperckich, jest opracowywana jednorazowo. Ze względu na to, że nie stanowią one elementu statystyki publicznej lub systemu monitorowania zjawisk prowadzonego przez podmiot publiczny zobowiązany do regularnego gromadzenia i udostępniania informacji, niemożliwe jest ich wykorzystanie do oceny przekształceń będących konsekwencją przyszłych działań strategicznych. Co więcej, zakres tematyczny wskazanych danych jest bardzo wąski – dotyczą tylko wielkości i dostępności zasobu powierzchni zieleni wysokiej jakości czy bilansu procesów zielenienia.

Zarządzający miastami wprowadzają różne metody agregowania danych - jednak nie są to wciąż na tyle dobre rozwiązania, aby móc je określić jako uniwersalne narzędzia strategiczne. Jest to tłumaczone najczęściej ograniczeniem budżetowym, z którym się obecnie mierzą wszystkie samorządy terytorialne w Polsce. Nowe możliwości pozyskiwania danych do weryfikacji realizacji celów: aktualnych, mierzalnych, określonych w czasie, wymagają nie tylko znacznie większych nakładów finansowych, ale również nowych kompetencji w urzędach gmin, a w szczególności przekonania o potrzebie podniesienia wagi tego zagadnienia.

<sup>2</sup> Zobacz: *Monitoring realizacji strategii rozwoju w Krakowie – Integrator Danych Miejskich*. <https://www.danemiejskie.pl>

Ustawodawca nie przewidział obowiązku sporządzenia **bilansu zapotrzebowania pod nowe tereny zabudowy mieszkaniowej w strategii rozwoju gminy**. Wprowadził natomiast konieczność określenia kierunków zmian w strukturze zagospodarowania terenów, w tym określenia szczególnych potrzeb w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej (jako ustalenia i rekomendacje). Nasuwa się więc w tym miejscu pytanie, w jaki sposób określić szczegółowe potrzeby w zakresie nowej zabudowy, gdy nie ma konieczności sporządzenia bilansu? Błędne określenie obszarów pod zabudowę w strategii rozwoju, przeszacowanie zapotrzebowania na nowe tereny mieszkaniowe może wpływać na ustalenia aktów planowania przestrzennego. Co istotne, ustawodawca zobowiązał do sporządzenia bilansu zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową na etapie sporządzania planu ogólnego, który jest aktem niższego rzędu wobec strategii rozwoju gminy.

Przepisy art. 10e, ust. 1, pkt 5 c ustawy o samorządzie gminnym dotyczące kierunków zmian w strukturze zagospodarowania terenów w strategiach rozwoju nabrały szczególnego znaczenia w związku z zapisem art. 3 ust. 10 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów. Wskazano w nim, że dopuszcza się określenie wyższego zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową, niż wynika to ze wzoru określonego w rozporządzeniu, jeżeli jest to uzasadnione szczególnymi potrzebami w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej określonymi w strategii rozwoju gminy, strategii rozwoju ponadlokalnego lub strategii rozwoju obszaru otoczenia Centralnego Portu Komunikacyjnego, o której mowa w art. 120zi. ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 892, 1113, 1688 i 1890). Jednocześnie ustawodawca nie określił, jakie kryteria powinny być stosowane przy określaniu tych „szczególnych potrzeb”. Daje to pole do wypaczenia całej idei reformy planowania przestrzennego. Czy szczególna potrzeba może wynikać z przygranicznego położenia gminy i niedoszacowania faktycznej liczby mieszkańców zameldowanych np. w Niemczech? Czy też wystarczy, że w gminie znajduje się dużo terenów inwestycyjnych, a co za tym idzie występuje duża szansa na pojawienie się w niedługim czasie nowego zakładu produkcyjnego, który będzie potrzebował dużej liczby pracowników? Nie wskazując na jasne kryteria określania „szczególnych potrzeb w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej” skazujemy się na łaskę organu nadzorczego, który w trakcie oceny zgodności z przepisami prawa może zaakceptować lub zniweczyć wielomiesięczne prace nad planem ogólnym lub strategią rozwoju. W tym względzie należałoby zatem doprecyzować kryteria, którymi powinno się kierować stosując wskazany powyżej art. 3 ust. 10 rozporządzenia.

## **POWIĄZANIA STRATEGII Z INNYMI DOKUMENTAMI - MIĘDZY TEORIĄ I POSTULATAMI A PRAKTYKĄ**

Dla spójności różnych poziomów systemu planowania przestrzennego coraz bardziej niekorzystny staje się brak kolejnego etapu jego reformy, który dotyczyłby planowania na poziomie regionalnym i ewentualnie subregionalnym. Od dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy w 2023 r., dotyczącej głównie poziomu lokalnego, brakuje formalnego powiązania polityk przestrzennych województw z politykami przestrzennymi gmin, zawartych w strategiach lokalnych i ponadlokalnych. Art. 10e ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wymaga bowiem jedynie spójności strategii rozwoju gminy i rozwoju ponadlokalnego ze strategią rozwoju województwa. Na poziomie wojewódzkim polityka przestrzenna znajduje się jednak w planie zagospodarowania przestrzennego województwa oraz w audycie krajobrazowym (art. 3 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), z którymi polityka przestrzenna w strategiach lokalnych nie musi być zgodna.

Ustawodawca, wprowadzając reformę systemu planowania przestrzennego, **powiązał hierarchicznie ze sobą dokumenty strategiczne**. Średniookresowa strategia rozwoju kraju, strategia rozwoju województwa, rozwoju ponadlokalnego lub rozwoju gminy tworzą hierarchiczny system strategii rozwoju. W systemie planowania strategicznego i przestrzennego **brak jednak obligatoryjnego narzędzia prawnego regulującego politykę przestrzenną dla miejskich obszarów funkcjonalnych niezależnie od ich wielkości czy związków międzygminnych stanowiących przez te gminy**. Wypracowane wspólnie przez gminy kierunki ich rozwoju byłyby podstawą do podejmowania spójnych aktów planowania przestrzennego na tych obszarach.

Problemem jeszcze mało widocznym na obecnym etapie wdrażania reformy planowania przestrzennego jest ten sam zakres tematyczny polityk przestrzennych przypisany strategiom lokalnym i ponadlokalnym. W przypadku strategii rozwoju ponadlokalnego, określenie niektórych z obligatoryjnych elementów zarówno modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej jak i ustaleń i rekomendacji może okazać się niemożliwe. Nawet z pobieżnej analizy komponentów przestrzennych strategii rozwoju ponadlokalnego przyjmowanych przez gminy oraz ich związki i stowarzyszenia wynika, że nie zawierają one wszystkich obligatoryjnych obecnie elementów. Nie ma zresztą potrzeby, aby na poziomie ponadlokalnym zmuszać gminy do ustalania wspólnej polityki względem każdego z nich. Nieuzasadnione merytorycznie usztywnienie zakresu polityk przestrzennych w strategiach rozwoju ponadlokalnego może ograniczyć zainteresowanie gmin podejmowaniem inicjatyw koordynowania zarządzania przestrzenią w obszarach funkcjonalnych.

Inny problem wynika z faktu, że podstawowe ustalenia dotyczące polityk przestrzennych w strategiach lokalnych i ponadlokalnych znajdują się obecnie w co najmniej trzech ustawach. Jest to skutek licznych zmian prawa dotyczących tej tematyki w ostatnich latach. Zakres polityki przestrzennej został określony w ustawie o samorządzie gminnym (art. 10e) oraz w szeregu ustaw regulujących inne obszary tematyczne, które dotychczas odnosiły się do studium. Zasady sporządzania strategii (a więc również zawartej w niej polityki przestrzennej) oraz tryb ich konsultacji znajduje się w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 6) oraz w art. 10f ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast formalne powiązania polityki przestrzennej gmin, regulujące wpływ zawartych w niej ustaleń na akty prawa miejscowego, znajdują się w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 13b i art. 15 ust. 1). Zasadnym byłoby więc uporządkowanie tematyki polityki przestrzennej gmin w ustawach. Jej obecne rozproszenie stanowi duży problem interpretacyjny dla sporządzających strategię samorządów.

## MODEL STRUKTURY FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNEJ

Nowelizacja ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. wprowadziła zakres oraz obowiązkowe zobrazowanie graficzne modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej. Wcześniej nie był on doprecyzowany, co w skrajnych przypadkach skutkowało pojawianiem się modeli składających się wyłącznie z tekstowego opisu struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy. Pojawiały się też interpretacje, sugerujące, że model w strategii może być schematem idealnego miasta, nie mającym nic wspólnego z lokalnymi uwarunkowaniami danej gminy. Wprowadzenie do ustawy ustalenia, że model ma być docelowym układem elementów przestrzeni (art. 10e ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym) sugeruje, że powinien obrazować rozmieszczenie w przestrzeni kluczowych elementów struktury przestrzennej danej gminy, w perspektywie czasowej do jakiej odnosi się strategia. W przypadku części gmin problemem staje się natomiast sposób w jaki został zdefiniowany minimalny zakres tych elementów. Na przykład w gęsto zabudowanych miastach, których

zatarciu uległy granice i układy reliktyw dawnych jednostek osadniczych, nie bardzo wiadomo, jak należałoby wskazać „strukturę sieci osadniczej”. Wydaje się, że w tym wypadku bardziej uniwersalnym określeniem byłaby np. struktura przestrzenna terenów zabudowanych (obejmująca zarówno sieć osadniczą w gminach wiejskich i miejsko – wiejskich, jak i układy przestrzenne miast). Wątpliwości może też budzić wymóg wskazywania elementów sieci transportowych w postaci korytarzy rowerowych, przy jednoczesnym braku obowiązku wskazania np. głównych elementów sieci transportu publicznego (np. sieci tramwajowej). Obecny zakres modelu wymaga więc dogłębnej analizy, zarówno pod kątem spójności z zakresem ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej (10e ust. 3 pkt 5 lit. a-j ustawy o samorządzie gminnym), jak i terminów użytych do opisu jego zawartości.

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy to wprowadzony w 2020 r. „łącznik” między planowaniem strategicznym a planowaniem przestrzennym. W okresie 2020-2023 obowiązywał stan prawny, w którym nie wskazywano ustawowych składowych modelu co sprawiało, że przyjmował on w różnych strategiach różny kształt – od bardzo prostych grafik, dzielących obszar gminy na kilka stref, po względnie dokładne załączniki graficzne, na których określano lokalizację głównych inwestycji planowanych do realizacji w ramach strategii. Zasadniczą wadą przyjętych rozwiązań jest pozostawienie pełnej dowolności co do skali opracowywanego załącznika graficznego. Wydaje się, że znacznie lepszym rozwiązaniem byłoby przypisanie modelowi rozwiązań, które dotyczyły rysunku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (określenie skali opracowania i wybór mapy topograficznej jako podkładu kartograficznego). Model struktury funkcjonalno-przestrzennej w obecnej wersji może być ilustracyjną grafiką „obrazkiem”, marginalizującym politykę przestrzenną. Wprowadzenie wymogu opracowania go w odpowiedniej skali, na mapie topograficznej, skłoniłoby gminy do bardziej świadomego podejmowania decyzji o mniejszej lub większej precyzji stosowanych w nim ustaleń graficznych. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej w obecnej wersji może być ilustracyjną grafiką „obrazkiem”, marginalizującym politykę przestrzenną. Wprowadzenie wymogu opracowania go w odpowiedniej skali, na mapie topograficznej, skłoniłoby gminy do bardziej świadomego podejmowania decyzji o mniejszej lub większej precyzji stosowanych w nim ustaleń graficznych. W innym wypadku moc sprawcza modelu może być niewielka, a przełożenie na rozwiązania przyjmowane w planie ogólnym – ograniczone. W kwestii zagadnień wyłącznie technicznych, należy stwierdzić, że obowiązujące jeszcze do 31 grudnia 2025 r. studium posiadało odniesienie przestrzenne, w postaci obowiązkowego podkładu mapowego oraz określoną ustawowo skalę opracowania. Było podstawą sporządzania planów miejscowych. Obecny stan prawny nie reguluje tych kwestii w odniesieniu do strategii rozwoju gminy (i pozostałych również), w szczególności dotyczy to modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej. Może to skutkować trudnościami w implementacji zbyt ogólnych (lub zbyt szczegółowych) założeń polityki przestrzennej ze strategii w aktach planowania przestrzennego i dowolnością uwzględniania jej treści.

Dotychczas w planowaniu przestrzennym urbaniszczy przyzwyczaili się do tworzenia przepisów, które nie mają ograniczenia czasowego. Skutkowało to niekiedy koniecznością wariantowego rysowania inwestycji drogowych do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Innym razem w studiach tworzono rozległe tereny przemysłowe, z nadzieją że kiedyś pojawi się inwestor, który będzie chciał wybudować nowy zakład produkcyjny. Można zatem przyjąć, że dotychczasowa polityka przestrzenna gmin obowiązywała od momentu uchwalenia studium aż do uchwalenia jego zmiany. W związku ze zmianami prawnymi, w szczególności zapisami art.10e ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie zostały przeniesione do strategii rozwoju, które zwykle mają określony w dokumencie okres obowiązywania. Nawiązuje on często do okresu programowania funduszy europejskich. Rodzi to wątpliwości co

do konieczności uwzględniania długofalowych inwestycji w tejże polityce przestrzennej. Skoro strategia rozwoju lokalnego została opracowana np. z perspektywą do roku 2030, wydaje się, że tylko te zamierzenia inwestycyjne powinny zostać określone w polityce przestrzennej gminy, które zostaną zrealizowane do tego roku. Szczególnie że zgodnie z zapisami art. 10e ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym inny ważny element wymiaru przestrzennego strategii, tj. model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, rozumiany jest jako docelowy układ elementów składowych przestrzeni, tzn. docelowy na ostatni rok obowiązywania strategii. Jest to nowa sytuacja dla urbanistów, która potencjalnie może zmienić sposób formułowania zasad kształtowania polityki przestrzennej w gminie.

Wprowadzenie do planowania strategicznego obowiązku opracowania struktury funkcjonalno-przestrzennej ma tylko wtedy sens, jeśli z tego docelowego modelu współzależności między strukturami i funkcjami uda się zdefiniować system wartości publicznych, które będą podstawą wiążących ustaleń w sferze zagospodarowania, ochrony lub wzmacniania wartości, w tym np. skali i poziomu usług ekosystemowych w długiej perspektywie trwania. Argumenty i wartości wyprowadzone ze struktury funkcjonalno-przestrzennej powinny być też podstawą dialogu społecznego i wyważania interesów publicznych i prywatnych w trakcie przygotowywania strategii. Wymaga to większego i rzetelnego zintegrowanego podejścia. Należy zrobić wszystko, aby tego obowiązku ustawowego nie traktować schematycznie i sprowadzać wymóg do powierzchownych schematów. A że takie zagrożenia istnieją pokazują to już opracowane różnego typu instrukcje i poradniki.

## KONSULTACJE SPOŁECZNE, UZGODNIENIA I OPINIE

Jak wskazano powyżej, strategia jest dokumentem o kluczowym znaczeniu dla gminy. Niestety, w zakresie włączenia interesariuszy w proces jej tworzenia wpisano słaby mechanizm partycypacji tj. konsultacje. Zgodnie z zapisami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, *projekt strategii rozwoju gminy podlega konsultacjom szczególnie z (...) mieszkańcami gminy*. Oznacza to, że ustawodawca dopuszcza przygotowanie projektu strategii metodą zupełnie ekspercką, a tylko skonsultowanie opracowanego dokumentu z interesariuszami. Wprowadzono obowiązek ogłoszenia konsultacji projektu strategii – informacja o tym musi znaleźć się co najmniej na stronie internetowej gminy i określać sposoby przekazywania uwag do projektu strategii. Okres zbierania uwag do dokumentu nie może być krótszy niż 35 dni (z przeprowadzonych konsultacji sporządza się sprawozdanie - podsumowanie wyników konsultacji w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty ich zakończenia). Oczywiście jest to bezwzględne minimum związane z partycypacją jakie należy spełnić przy opracowaniu strategii. Wiele samorządów przygotowując dokument włącza w prace nad nim interesariuszy we wcześniejszych etapach. Natomiast budzi duże wątpliwości, dlaczego w przypadku tak istotnego dokumentu jakim jest strategia obligatoryjny wymóg partycypacji jest tak niewielki. Dużo szerszy zakres partycypacji występuje choćby w przypadku gminnych programów rewitalizacji, czy wszystkich dokumentów planistycznych.

Biorąc pod uwagę przewidywaną długość procesu związanego z przygotowaniem strategii oraz nowy charakter tego dokumentu warto choćby ze względów informacyjnych i edukacyjnych włączać interesariuszy w proces na możliwie wczesnym etapie (ale obowiązku w tym zakresie nie ma). Wiele gmin prowadzi aktualnie (i będzie prowadzić w najbliższym czasie), równoległe proces opracowania strategii rozwoju oraz planu ogólnego. Te dwa dokumenty mają inną ścieżkę związaną z partycypacją. W przypadku planu ogólnego, po podjęciu uchwały o przystąpieniu do jego opracowania wyznaczany jest czas (nie krótszy niż 21 dni) w którym możliwe jest złożenie wniosków do planu. Wniosek może złożyć każdy kto wymie-

niony jest w katalogu interesariuszy. Kolejnym etapem partycypacji są konsultacje projektu planu ogólnego (ich formy i zakres, zgodnie z minimum określonym w ustawie, określa wójt, burmistrz, prezydent miasta i podaje do publicznej wiadomości).

W przypadku planu ogólnego pierwszy moment umożliwiający, zgodnie z wymogami prawa, na włączenie się interesariuszy jest na samym początku procesu (składanie wniosków), a dopiero kolejnym etapem są konsultacje dokumentu. W przypadku strategii wymogi prawne dotyczą dopiero etapu projektu dokumentu poddawanego konsultacjom. Oczywiście jest, że wiele władz gmin skorzysta z możliwości wcześniejszego (na wcześniejszym etapie prac nad strategią) włączenia interesariuszy w cały proces. Ale będą to gminy, które posiadają odpowiednie zaplecze (ludzkie, organizacyjne i finansowe) oraz przeświadczone o korzyściach z procesu partycypacji. Wiele władz gmin przygotowuje strategię w sposób ekspercki (zazwyczaj zlecając je firmom zewnętrznym) do minimum ograniczając proces partycypacji. Za istotny problem należy uznać, że na poziomie lokalnym (gminnym) możliwe jest przygotowywanie w tym samym czasie głównych dokumentów kształtujących politykę rozwoju, ale w innych procedurach partycypacyjnych. Biorąc pod uwagę i tak niski poziom kapitału społecznego i częste marginalizowanie partycypacji społecznej w Polsce, takie podejście dodatkowo wprowadza pewne niezrozumienie i zamieszanie wśród interesariuszy. Trudno ocenić, dlaczego zasady konsultacji społecznych polityk przestrzennych w strategiach są odmienne od zasad konsultowania aktów planowania przestrzennego (plany ogólne, miejscowe) oraz zasad obowiązujących dotychczas przy sporządzaniu studium. Teoretycznie rady gmin mogą, ale nie muszą, zdecydować o przeprowadzeniu tych konsultacji w sposób określony np. w rozdziale 1a „Partycypacja społeczna”, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Mogą je jednak równie dobrze zmarginalizować. Wydaje się, że do czasu wprowadzenia bardziej adekwatnych do znaczenia dokumentu, minimów ustawowych w tym zakresie, dobrym rozwiązaniem na poziomie gmin, byłoby przeprowadzanie konsultacji społecznych polityk przestrzennych w strategiach analogicznie do partycypacji społecznej aktów planowania przestrzennego. Najlepiej aby wprowadzały one dodatkowe działania edukacyjne i konsultacyjne już na etapie prac nad projektem dokumentu, a nawet nad diagnozą do strategii.

Z kolei „instytucjonalną” część konsultacji polityki przestrzennej w strategii ograniczono do „co najmniej”: sąsiednich gmin i ich związków, lokalnych partnerów (...) gospodarczych, dyrektora właściwego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (art. 6 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia rozwoju) oraz do zaopiniowania projektu strategii przez zarząd województwa (art. 10f ust. 2-3 ustawy o samorządzie gminnym). W przypadku zarządu województwa, odbywa się to w ograniczonym zakresie tematycznym – jedynie ustaleń i rekomendacji z strategii województwa. Logicznym byłoby docelowe dostosowanie wskazanych w ustawach organów konsultujących i opiniujących do obligatoryjnego zakresu polityki przestrzennej. Kolejna kwestia to konsultacje z mieszkańcami. Tu pojawia się pytanie, dlaczego z mieszkańcami konsultowany jest dopiero gotowy projekt strategii rozwoju? Ustawa nie przewiduje, niemniej jednak oczywiście nie zakazuje, przeprowadzenia prekonsultacji, **składania wniosków przed przygotowaniem projektu strategii**. Mieszkańcy na wstępnym etapie sporządzania strategii rozwoju nie mają możliwości wypowiedzenia się o swoich potrzebach i wyartykułować swoich propozycji na temat kierunku rozwoju gminy, w której żyją lub planują swoją przyszłość.

Kolejną istotną kwestią, która wymaga zmian jest adekwatność do zakresu strategii rozwoju gminy jej **zaopiniowanie i uzgodnienie przez instytucje**. Oczywiście jest, że strategię rozwoju ponadlokalnego i gminy powinny uwzględniać założenia polityki przestrzennej ze strategii województwa oraz innych dokumentów wyższego rzędu. Niemniej jednak celowym byłoby zrewidowanie obecnego stanu prawnego

dotyczącego zakresu konsultacji i opiniowania strategii, które w zasadzie nie istnieją. Skromne konsultacje i opiniowanie nie przystają ani do wagi dokumentu, ani do jego zakresu. Brak jest konsultowania go – opiniowania, uzgadniania z kluczowymi instytucjami. Mowa tu choćby o gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej, czy wojewodzie w zakresie zadań rządowych, wojewódzkim konserwatorze zabytków, instytucji odpowiedzialnej za kwestie obronności państwa, tak istotne w dzisiejszych czasach. To tylko przykłady. Wszystkie te kwestie wszak reguluje polityka przestrzenna w strategii rozwoju. Istnieje uzasadnione niebezpieczeństwo, że przy tak wybiórczym procesie konsultacji, opiniowania strategii rozwoju, jaki jest w obecnym stanie prawnym, może dojść do nieuzyskania kompleksowej informacji od kluczowych organów lub wprowadzenia nieakceptowalnych przez instytucje założeń.

## **KOMPETENCJE OSÓB OPRACOWUJĄCYCH STRATEGIE ROZWOJU A SPOSÓB FORMUŁOWANIA W NIEJ POLITYKI PRZESTRZENNEJ**

Przenosząc politykę przestrzenną ze studium do strategii, ustawodawca zniósł wymóg posiadania kompetencji osób je sporządzających (art. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Za słusznym wymogiem uwzględniania polityk przestrzennych ze strategii rozwoju gmin w aktach planowania przestrzennego nie poszedł więc wymóg wprowadzenia interdyscyplinarności w zespołach sporządzających te dokumenty. W prace nad strategią powinni być zaangażowani zarówno teoretycy jak i praktycy. Doświadczenie pokazuje, iż strategia jest traktowana jako dokument, dzięki któremu można zaspokoić poszczególne interesy wybranych grup. Stąd tak ważne jest dla zachowania odpowiedniej metodologii, aby dobór tzw. zespołów strategicznych składał się z przedstawicieli różnych profesji (od urbanistów po prawników). Urzędy miast i gmin, pomimo reformy, działają najczęściej w dotychczasowych strukturach organizacyjnych, w których plany ogólne tworzą wydziały planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki nieruchomościami, a strategię rozwoju wydziały rozwoju, funduszy europejskich lub promocji miasta. Taką dychotomię potęguje przekonanie wśród urzędników, że strategię rozwoju to wciąż mało znaczące dokumenty, które nie przekładają się na faktyczne działania. Dotychczasowe zespoły odpowiedzialne za opracowanie strategii zazwyczaj nie są gotowe do podjęcia się prac nad ich wymiarem przestrzennym, który jest znacznie bardziej skomplikowany niż miało to miejsce w przeszłości. Sytuacja ta może się zmienić, gdy np. okaże się że w danej gminie zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w planie ogólnym, jest większe niż wynika to ze wzoru określonego w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wrysów. W takiej sytuacji, aby spełnić partykularne oczekiwania właścicieli nieruchomości, przedsiębiorców możliwy jest nagły wzrost zainteresowania strategią, jednak prowadzić to będzie do kolejnego problemu określonego poniżej. W tym momencie kluczowy byłby udział urbanistów przy pracach nad strategią, którzy jednak formalnie nie muszą brać udziału w opracowaniu dokumentu.

Część gmin dostrzega tego typu zagrożenia i wprowadza wymóg posiadania kompetencji do opracowania polityk przestrzennych w specyfikacjach zamówień publicznych na strategię, lub odpowiednio reorganizuje struktury urzędów. Pozostałe gminy mogą spodziewać się dużych trudności w uwzględnianiu polityk przestrzennych gmin, podczas sporządzania formalnych aktów planowania przestrzennego. Można bowiem założyć, że nieprofesjonalnie skonstruowane ustalenia polityk przestrzennych będą trudne lub niemożliwe do uwzględnienia w planach miejscowych czy ogólnych. Warto podkreślić, że tego typu problemy dotkną lokalne samorządy dopiero po 1 stycznia 2026 r., lub gdy gmina wcześniej sporządzi strategię na podstawie przepisów znowelizowanej ustawy. Do tego czasu władze gmin mogą nie zdawać sobie

sprawy z problemów jakie niesie ze sobą potrzeba uwzględniania polityki przestrzennej ze strategii. Pewnym wytłumaczeniem tymczasowego braku wprowadzenia wymogu kompetencyjnego dla autorów polityk przestrzennych może być brak dostępnych specjalistów w okresie, gdy w Polsce powstaje blisko 2,5 tys. planów ogólnych. Z drugiej jednak strony, nawet z pobieżnej analizy rynku można wywnioskować, że duża część aktywnych zawodowo urbanistów nie podejmuje się sporządzania planów ogólnych, mogąc zaangażować się w sporządzanie strategii. Warto zatem wprowadzić odpowiednie przepisy, które uregulują tę kwestię. Polityka przestrzenna powinna być sporządzana przez osoby, które **posiadają odpowiednie do tego kwalifikacje**, odpowiednio, jak dotyczyło to studium, czy planów miejscowych.

Dodatkowym elementem komplikującym opracowanie strategii jest fakt, iż jest ona określana jako dokument wiodący m.in. dla lokalnej społeczności. Przy uwzględnieniu, że to mieszkańcy z mocy prawa stanowią wspólnotę samorządową, nie można zapominać o tym, iż niedopuszczalny jest skomplikowany sposób przedstawienia omawianego dokumentu. Coraz częściej w przeprowadzanych ewaluacjach *ex ante* projektu strategii, zaleca się, aby po jego ostatecznym uchwaleniu, sporządzić niespecjalistyczne streszczenie obejmujące główne potencjały, wyzwania, cele i przewidywane kierunki działań, które byłoby przeznaczone dla wszystkich zainteresowanych interesariuszy i mieszkańców. Wydaje się, że działania ustawodawcy związane z nowelizacją omawianych przepisów są sprzeczne z tym, czego oczekuje się dzisiaj od administracji publicznej (*sensu largo*) – albo specjalistyczny dokument, który enumeratywnie określa kierunki, działania, zasady funkcjonowania miasta w tym w obszarze przestrzennym, albo ogólny, bardziej przystępny dla adresata dokument. Są to kwestie na odrębne rozważania związane z tworzeniem dokumentu strategicznego, a w tym jego redakcją.

## OKRES PRZEJŚCIOWY

Krótki okres przejściowy dotyczący zmian w planowaniu przestrzennym na poziomie lokalnym (do końca 2025 roku) skłania część władz gmin do bezrefleksyjnego przenoszenia ustaleń studium do strategii. W przypadku świeżo uchwalonych, skonsultowanych społecznie polityk przestrzennych zawartych w studium, wydaje się to racjonalnym posunięciem. Należy jednak zdawać sobie sprawę z faktu, że polityka przestrzenna w strategii, w odróżnieniu od studium, ma perspektywę czasową. W praktyce oznacza to, że „docelowy układ elementów składowych przestrzeni” określany w strategii (art. 10e ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym) powinien odnosić się do perspektywy przyjętej dla całej strategii. Niekiedy jest to perspektywa krótkookresowa, np. do roku 2030, czyli niewiele dłuższa niż do końca obecnej kadencji samorządowej. Takie spojrzenie na politykę przestrzenną może diametralnie zmienić jej ustalenia w stosunku do studium. Drugą kwestią wartą głębszej analizy podczas prac nad nową polityką przestrzenną w strategii jest skala jej graficznych elementów. Ustawa daje w tym zakresie gminom wolną rękę. Gminy powinny więc tę decyzję podejmować samodzielnie, uzależniając ją od lokalnych potrzeb i wyzwań. Ponadto w związku z szybkim tempem uchwalania planów ogólnych istnieje ryzyko, że dokumenty niższego rzędu, jakim powinny być plany ogólne gminy nie uwzględniają postanowień strategii, które powinny determinować kierunki rozwoju gmin.

## PODSUMOWANIE

Przedłożony tekst z pewnością nie wyczerpuje wszystkich wyzwań związanych z wprowadzaniem do strategii rozwoju aspektów przestrzennych oraz koniecznością formułowania w nich ustaleń i rekomendacji dla polityki przestrzennej. Zgodnie z logiką zarządzania strategicznego strategia rozwoju jest doku-

mentem najbardziej ogólnym stanowiącym swoistą „ramę” dla innych polityk w tym polityki przestrzennej. Tymczasem sposób i terminy wprowadzania nowelizacji ustaw prowadzą do sytuacji w których gminy często jako pierwszy opracują plan ogólny, a dopiero jako kolejną strategię rozwoju lub zaktualizują stare, opracowane przed 2020 r. swoje dokumenty. Z pewnością nie wpłynie to korzystnie na kształtowanie polityki przestrzennej na poziomie lokalnym.

Dojrzała ideowo i metodologicznie koncepcja oraz spójny z nią, dobry szkielet prawny zarządzania strategicznego rozwojem gmin i zintegrowanego z nim zarządzania ich przestrzenią, ale także i infrastrukturą, usługami publicznymi, finansami itd., to warunki konieczne ich upowszechnienia w praktyce i osiągalnego zdynamizowania dzięki nim zrównoważonego rozwoju naszego kraju. Nie są to jednak warunki łączące dostateczne. Mądrość środowisk nauki oraz przepisy prawa nie rozwiążą samoczynnie problemu głębokich, wieloźródłowych deficytów wiedzy na temat tego zarządzania oraz motywacji do jego prowadzenia w praktyce, które charakteryzują wielu członków władz i wyższego kierownictwa gmin, czyli jego zespołowe podmioty. Niezbędnym warunkiem dopełniającym powyższe, jest zatem rozwiązanie tego problemu i wykreowanie tym samym satysfakcjonująco wysokiej, samorządowej kultury zarządzania strategicznego rozwojem, tak w wymiarze poszczególnych gmin, jak i całego państwa. co wymagać będzie co najmniej trzech kolejnych, komplementarnych reform. Celem pierwszej z nich powinno stać się zapewnienie stałego, państwowego systemu zaawansowanego kształcenia obecnych i przyszłych członków samorządowych władz oraz kadr menedżerskich - swego systemu kształcenia samorządowych elit zarządzania. Reforma druga powinna zmienić charakter kariery samorządowej powodując, że stanie się ona wielowymiarowo, w tym finansowo konkurencyjną alternatywą do kariery w sektorze prywatnym – także dla osób najbardziej utalentowanych i wykwalifikowanych. Trzecia z pożądanych reform, to reforma integrująca środowisko naukowe ze sferą zarządzania publicznego, w tym samorządowego, co najmniej w takim stopniu, o jaki powszechnie postuluje się w odniesieniu do współpracy nauki z działalnością gospodarczą. Odwlekanie tych reform, a co za tym idzie akceptowanie wspomnianych deficytów, implikować będzie dalece niepełne wykorzystanie możliwości rozwojowych, jakie dają nam, obecne już, koncepcja i prawo zintegrowanego, gminnego zarządzania strategicznego rozwojem.

## BIBLIOGRAFIA

Hoinkis, D. (2021). *Strategia rozwoju gminy. Poradnik Praktyczny*, Warszawa.

Martela, B., Janik, L., Bubak, G. (2023). *Analiza strategii rozwoju lokalnego w miastach. Charakterystyka dokumentów i sposobów ich wykorzystania*, Warszawa – Kraków.

Monitoring realizacji strategii rozwoju w Krakowie – Integrator Danych Miejskich. <https://www.danemiejskie.pl>