

TADEUSZ MARKOWSKI
DOMINIK DRZAZGA

Uniwersytet Łódzki

KONCEPCJA SYSTEMU ZINTEGROWANEGO PLANOWANIA ROZWOJU W POLSCE* **(ZAŁOŻENIA I ZASADY KIERUNKOWE BUDOWANIA SYSTEMU)**

Abstract: The Concept of Integrated Planning System in Poland (Assumptions and Principles for Development of Planning System). The purpose of this article is to present the author's concept of the integrated planning system. In the first part the axiological aspects of spatial planning as well as the public interest in land use are discussed. Also, the theoretical evidence for

* Prezentowaną pracę opracowano na podstawie wyników dyskusji warsztatowej na przedmiotowy temat, podjętej przez Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN w ramach cyklu seminariów KPZK PAN poświęconych założeniom oraz zasadom budowania zintegrowanego systemu planowania rozwoju, które odbyły się: 8 kwietnia 2014 r., 2 czerwca 2014 r. oraz 16 września 2014 r. w Warszawie. W pracach zespołu eksperckiego (zawiązanego z inicjatywy Komitetu), który skupił się przede wszystkim na wypracowaniu założeń planowania zintegrowanego na poziomie lokalnym regionalnym i krajowym, udział wzięli: 1) **przedstawiciele Towarzystwa Urbanistów Polskich**: dr inż. Magdalena Olga Belof, dr Maciej Borsa, prof. dr hab. inż. arch. Jan Maciej Chmielewski, mgr Bartłomiej Kolipiński, dr inż. arch. Tomasz Majda, dr inż. arch. Feliks Pankau; **przedstawiciele Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN**: dr Dominik Drzazga, prof. dr hab. Andrzej Klasik, dr hab., prof. nazw. IG i PZ PAN Tomasz Komornicki, prof. dr hab. Tadeusz Kudłacz, prof. dr hab. Tadeusz Markowski, prof. dr hab. Tadeusz Marszał, dr hab. Jacek Zaucha, prof. UG; **przedstawiciele praktyki**: Jacek Woźniak; **przedstawiciele środowisk prawniczych**: dr Mirosław Gdesz, dr Maciej Nowak, dr Igor Zachariasz. Poza pracami ww. zespołu dyskusję nad zagadnieniem zintegrowanego systemu planowania rozwoju kontynuowano także w poszerzonym gronie środowiska naukowego, w ramach dwóch konferencji naukowych:

- Konferencja: *Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*, organizatorzy: Katedra Gospodarki Regionalnej UE w Krakowie, KPZK PAN, przy współpracy z Instytutem Rozwoju Miast w Krakowie, Kraków 16–17 października 2014 r.
- XVII Konferencja ustrońska pt. *Rozwój obszarów miejskich w polityce regionów*, organizatorzy: UE w Katowicach, KPZK PAN, Komisja Studiów nad Przyszłością Górnego Śląska PAN o. Katowice, Górnośląska Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości in. Karola Goduli w Chorzowie, Ustroń, 18–19 listopada 2014 r.

Dyskusji nad przedmiotowym zagadnieniem poświęcono również posiedzenie plenarne KPZK PAN, nt. *Koncepcji systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce*, 20 stycznia 2015 r.

integrated planning in market economy is described and the specificity of integrated planning approach. In the next part of this paper general assumptions of the changes recommended for the implementation in the spatial planning system are described. In the main part of the article's text characteristics of the proposed innovations related to the sphere of strategic and spatial planning system and land use management at the local, regional and national are described. In the final part of the article comments on the spatial plans hierarchy (public interest hierarchy) are made. **Key words:** Land use management, local planning, national planning, planning hierarchy, regional planning, spatial planning system, strategic planning.

1. Przesłanki aksjologiczne i ustrojowe dla zintegrowanego publicznego planowania rozwoju¹

W przestrzeni realizuje się elementarne prawo do sprawiedliwego dostępu do podstawowych dóbr (*primary goods*). Ponieważ przestrzeń jest zawłaszczana przez właścicieli prywatnych i innych jej użytkowników powoduje to, że dobra nie są równo dostępne. Także wiele innych dóbr publicznych i *quasi*-publicznych, będących wytworem działalności człowieka, jest uzależnionych od przestrzennej organizacji dostępu do miejsc ich konsumpcji i kanałów dystrybucji. Bazując na teorii sprawiedliwości Rawls'a [1971] można stwierdzić, że zapewnienie sprawiedliwego dostępu i konsumpcji dóbr wspólnie użytkowanych i ważnych z punktu widzenia interesu publicznego i zasad sprawiedliwości społecznej, zależy w dużym stopniu od stanu zagospodarowania. Przestrzeń należy ujmować w kategoriach relatywnych a nie bezwzględnych (fizycznych). Tak więc przestrzeń, w której żyje człowiek jest podstawowym dobrem naturalnym, które przez działalność ludzką jest przetwarzane na przestrzeń zrelatywizowaną, nierozłącznie związaną z konsumpcją innych dóbr i ponoszonych kosztów. W tym rozumieniu jest ona kategorią ekonomiczną integralnie związaną z kosztami jej wytworzenia. Podstawowym więc prawem konstytucyjnym musi być **prawo do swobodnego korzystania z przestrzeni**, ponieważ w znacznym stopniu determinuje realizację konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej [Markowski 2014a].

We współczesnej gospodarce wszystkie wymiary przestrzeni wraz z funkcją czasu, jako czwartego wymiaru stają się przedmiotem interwencji (polityki) ze względu na brak właściwych rynkowych mechanizmów alokacyjnych (brak lub niesprawne rynki) w dostępie do integralnie powiązanych z przestrzenią dóbr publicznych i dóbr rynkowych. Przez planowanie możemy realizować podstawowe funkcje celu będąc świadomym, że za każdym razem jednocześnie ograniczamy podstawowe prawo do swobodnego użytkowania przestrzeni, ale tworzymy ramy do wytwarzania zrelatywizowanych form przestrzennych, w których mogą się realizować politycz-

¹ Postawą tego rozdziału są opublikowane opracowania Markowskiego [2014b] poświęcone teorii sprawiedliwości w planowaniu przestrzennym oraz [Markowski 2014 a] zintegrowanemu zarządzaniu.

nie wyznaczone standardy sprawiedliwego dostępu do dóbr podstawowych i dóbr publicznych.

Z **koncepcją sprawiedliwego dostępu do dóbr i usług** nierozzerwalnie łączy się **pojęcie interesu publicznego**. Kategoria interesu publicznego stanowi podstawę konceptualną do budowania systemów regulacyjnych i interwencyjnych także w systemie planowania przestrzennego. Problematiczną kwestią pozostaje jej poprawne pojmowanie w praktyce legislacyjnej i planistycznej. Trudność praktyczna polega na tym, że interes publiczny jest kategorią niedookreśloną. Według słownika *Random House Dictionary* (wersja *on-line*) *interes publiczny* jest definiowany jako powszechność dobrobytu albo działania publiczne na rzecz powszechnego dobrobytu [*Public Interest* 2015]. Nie ma jednoznacznego uzgodnionego podejścia; czym jest i jak należy rozumieć interes publiczny? Interes publiczny może być rozumiany jako działanie władz publicznych na rzecz zapewnienia praw do równego traktowania i/lub tworzenia równych szans członkom społeczeństwa. Interes publiczny może być powiązany z polityką *ex ante*, tj., tworzącą prawo do równych szans jednostkom, ale jednocześnie akceptującą nierówności *post factum* oraz z polityką *ex post*. Typem polityki *ex post* może być i najczęściej jest polityka regionalna, której celem jest wyrównywanie nierówności społecznych na zasadzie redystrybucji dobrobytu czy finansowania dostępu do infrastruktury w regionach niedysponujących wystarczającymi własnymi zasobami. Jednoznaczne rozgraniczenie co jest polityką *ex ante* a co polityką *ex post* w dziedzinie ochrony interesów publicznych nie jest w praktyce możliwe.

Przyjmując, że warunkiem zapewnienia powszechnego dobrobytu jest m.in. wytwarzanie i sprawiedliwa dystrybucja dóbr można stwierdzić, że interesem publicznym w planowaniu przestrzennym w tym ujęciu będzie tworzenie warunków do równego startu życiowego, jednakowego traktowania obywateli *etc.* W procesie planowania wykluczenie grup lub indywidualnych osób z korzyści i obciążanie kosztami społecznymi musi być rozpatrywane przez pryzmat zasad sprawiedliwości, czyli zachowania równego dostępu do dóbr i usług, które uznaliśmy (decyzjami społecznymi i politycznymi) za składniki powszechnego dobrobytu (np. społeczeństwo współczesne uznało prawo do czystego i zdrowego środowiska jako element składowy współcześnie rozumianego dobrobytu, czyli interesu publicznego).

Interesy publiczne związane z przestrzenią nierozzerwalnie łączą się z kategorią dóbr publicznych. Dla celów praktycznych definiujemy je jako wszystkie wytwory ludzkiej działalności leżące w polu zainteresowania każdego obywatela, a do których dostęp na równych zasadach gwarantują władze publiczne (wszystkich poziomów) zgodnie z ich realnymi kompetencjami i możliwościami gospodarki.

Interes grupowy jest z istoty rzeczy *quasi* publicznym ponieważ korzysta z niego ten kto należy do grupy. *De facto* samorządy lokalne występują w podwójnej roli; jako gwarant ochrony i realizacji **interesów publicznych** wynikających z uznania

przynależności do wspólnoty państwowej oraz jako reprezentanta interesu grupowego (samorządu terytorialnego). Pod względem **interesów grupowych** samorząd terytorialny, jak każdy inny podmiot grupowy lub indywidualny podlega tym samym regułom prawa powszechnie obowiązującego. Tworząc lokalne prawo, władza samorządowa nie może naruszać interesów innych samorządów i katalogu interesów publicznych powszechnie obowiązujących. Mówiąc o interesie grupowym musimy zawsze mieć na uwadze sprawę konkurencyjności i wykluczalności z konsumpcji dóbr. Jeśli w ofercie dobra (*per definicione*) grupowego występuje zamierzone wykluczenie innych użytkowników z konsumpcji, to ma ono cechy dobra prywatnego. Jeśli konsumpcją jest zainteresowana tylko grupa obywateli wówczas mamy do czynienia z dobrem publicznym o charakterze klubowym (grupowym).

Interes publiczny powinniśmy postrzegać przez pryzmat złożonego strumienia dóbr materialnych lub niematerialnych charakteryzujących się różnym stopniem spełnienia cech dobra publicznego. Jeśli więc chcemy prowadzić adekwatną politykę interwencji w alokacji dóbr publicznych, to należy te poziomy i przyczyny wykluczenia i konkurencyjności określić. Dopiero wówczas jest możliwe wskazywanie adekwatnych poziomów i sposobów publicznej interwencji.

Za ochronę interesu publicznego odpowiada zatem państwo. Ono bowiem reprezentuje w najszerszym zakresie interes ogółu obywateli, taki sposób rozumowania możemy rozciągnąć na układy międzynarodowe. Szczegół samorządowy może być włączony do ochrony tego interesu na zasadzie zadania zleconego. Prawo narzuca na władze publiczne wszystkich poziomów obowiązek zapewnienia społecznie akceptowalnego poziomu konsumpcji dóbr publicznych. Zadaniem władzy ustawodawczej jest danie gwarancji prawnych dla ich wytworzenia i dostarczania ze strony władz publicznych na różnym poziomie terytorialnej organizacji państwa.

Szczególne potrzeby interwencji ze strony władzy lokalnej w ochronę interesu publicznego wynika z tego, że konsumpcja znacznej części dóbr publicznych jest związana z kosztami pokonywania oporu przestrzeni geograficznej lub przestrzeń ta warunkuje ich wytworzenie. Te zaś warunki, internalizujące kosztowo dobra publiczne, leżą w ustawowych kompetencjach władz lokalnych.

W planowaniu przestrzennym decydujemy o systemie reglamentacji dóbr publicznych (ich kosztowej i cenowej internalizacji). Właśnie w zakresie tworzenia terytorialnych warunków dostępności do konsumpcji tych dóbr, może i występuje regionalne i lokalne ich zróżnicowanie.

Jeśli lokalne uwarunkowania nie pozwalają na utrzymanie przez władze lokalne dostępu do dóbr publicznych na poziomie standardu krajowego, to wówczas niezbędne jest wsparcie z wyższego poziomu. Taka sytuacja z reguły dotyczy tzw. dóbr uznanych za społecznie ważne (*merit goods*). Właśnie w tym zakresie możemy mówić o decyzjach stanowiących na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji kraju i uznaniu danego dobra (interesu) za ważny dla wszystkich lub dla danej grupy społecznej (samorządu terytorialnego).

Interes publiczny związany z zagospodarowaniem w przestrzeni powinien być realizowany i chroniony na zasadzie równości wobec różnych form własności (publicznej, państwowej komunalnej, prywatnej, indywidualnej, grupowej). Zasada równego traktowania różnych form własności wobec prawa oznacza, że każdy rodzaj własności (prywatny i publiczny) jest jednakowo traktowany wobec prawnie określonego i chronionego interesu publicznego. W konsekwencji tego rozumowania, interesy publiczne dotyczące przestrzeni, wynikające z aktualnego systemu wartości (interesów krajowych), muszą znaleźć swoje prawne odniesienie, albo w formie *Ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym*, innych aktach wyższego i niższego rzędu, albo w **formie ustaleń wiążących w planach zagospodarowania przestrzennego**. Podstawą równego traktowania powinien być przede wszystkim ekwiwalent finansowy a nie rzeczowy.

Uznanie danej formy zagospodarowania za lokalny interes publiczny nie wyklucza uznania go za interes publiczny hierarchicznie wyższy np. wojewódzki, krajowy czy międzynarodowy. Na przykład wpisanie warszawskiej starówki na listę światowego dziedzictwa oznacza, że poddajemy się w pewnym zakresie regulacjom prawa międzynarodowego w dziedzinie użytkowania i utrzymania tego zasobu i zapewnienia szczególnej jego dostępności jako dobra oferowanego w globalnej ofercie „dóbr publicznych”. Uznanie inwestycji lub obszaru za publiczny powinno oznaczać możliwość stosowania specjalistycznych narzędzi gospodarki przestrzennej².

Potrzeba właściwego rozróżnienia i zdefiniowania interesu grupowego i interesu publicznego w planowaniu przestrzennym oraz nadawanie właściwej roli i miejsca planowaniu przestrzennemu wyraźnie jest widoczna w wadliwym funkcjonowaniu JST wobec procesów zachodzących w gospodarce przestrzennej. Obecna *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym* nadająca fakultatywny charakter planowaniu miejscowemu (regulacyjnemu) wręcz zachęca do wadliwej interpretacji interesu publicznego. W rezultacie populistycznych praktyk na rzecz promocji interesów prywatnych, źle uregulowane planowanie miejscowe wraz z patologicznie sformułowaną zasadą sąsiedztwa w połączeniu z prawną kategorią „warunków zabudowy i zagospodarowania terenów” pozwalającą na pozaplanistyczny sposób zabudowy doprowadziły JST do pułapki społecznej – stymulując nadmierne rozlewanie się urbanizacji i spekulacji terenami budowlanymi kosztem interesu społecznego.

² Przykładowo będą to pakiety narzędzi i rozporządzeń pozwalających na zastosowanie skutecznych form realizacji celów interesu publicznego np. w *Ustawie o gospodarce gruntami* będą to odpowiednio zhierarchizowane proceduralnie narzędzia służące realizacji ustaleń planu miejscowego – dające priorytet rozwiązaniom pozarynkowym np. zasada pierwokupu, następnie wywłaszczenie, wywłaszczenie z prawem natychmiastowej wykonalności, obowiązek reparcelacji + narzędzia prawnej egzekucji, jeśli właściciele nie chcą się poddać procedurze scaleniowej i reparcelacyjnej – reparcelacja może być potraktowana jako interes publiczny ze względu na to, że zwiększa intensywność zabudowy i hamuje rozlewanie się miast.

Nie bez znaczenia dla przebiegu tego procesu, z trudnymi do oszacowania kosztami gospodarczymi, pozostaje aksjomatyczny zapis w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* stwierdzający, że każdy ma prawo do zagospodarowania gruntu, którego jest właścicielem. Czyli wychodzi się od założenia, że własność ziemi jest święta i nadaje jej dogmatyczny charakter. Chcąc opanować procesy budowlane i chaos przestrzenny oznaczałoby to konieczność pokrycia planami ochronnymi całego kraju, (co jak wiemy z góry jest nierealne i/lub stworzyć przepisy antycypujące wszelkie niekorzystne sytuacje (co także jest nierealne i bezsensowne). W praktyce mamy liczne (często sprzeczne ze sobą) regulacje prawne, w tym całą gamę ustaw specjalnych, które pokrywają wszystkie tereny „regulując” użytkowanie terenów z punktu widzenia wąsko pojętych interesów sektorowych. System planowania regulującego sferę zagospodarowania przestrzennego jest tylko drobną częścią całej sfery prawnej współdecydującej o funkcjonowaniu gospodarki przestrzennej.

2. Przesłanki teoretyczne planowania zintegrowanego w gospodarce rynkowej

Zintegrowane i holistyczne myślenie, choć bardzo ważne i z pewnością wpływające na jakość planów i proces decyzyjny, w praktyce napotyka na liczne bariery w administracji publicznej³.

Przyjmując wyjściowe założenie, że publiczne planowanie rozwoju jest oparte na paradygmacie rozwoju *sustensywnego*, czyli wzajemnego zrównoważonego powiązania między podsystemem gospodarczym, społecznym i środowiskiem, powstaje strategiczne pytanie: jak powinien wyglądać współczesny system zintegrowanego publicznego planowania rozwoju w praktyce?

Według literatury przedmiotu największym zintegrowaniem procesów decyzyjnych charakteryzuje się planowanie przestrzenne [Morphet 2009; *Towards a New Role...* 2001; Vigar 2009; Vogelij 2010 i in.]. Natomiast ze względu na słabość instrumentów ekonomicznych i rozmyte kompetencje podmiotów polityki przestrzennej, które powinny wdrażać ustalenia planów zagospodarowania przestrzennego, uważane jest ono za planowanie mało skuteczne, a często obstrukcyjne wobec interesów sektora prywatnego. Z tego względu współczesna polityka regionalna, zorientowana na pobudzenie rozwoju w układach regionalnych (a obecnie teryto-

³ Najczęściej wynikają one z hierarchicznych i sektorowych struktur organizacyjnych mocno utrwalaonych w administracji publicznej. W praktyce wdrażanie sektorowych i wyspecjalizowanych planów jest powiązane z biurokratycznym system wartości i interesów, a nie wynikami analiz ewaluacyjnych *ex-ante* wynikających z holistycznego i zintegrowanego podejścia. Konserwatywny system administrowania i zarządzania z uporem gorszej sprawy podtrzymuje tradycyjny paradygmat planowania przestrzennego.

rialnych), dostrzegając strukturalne i systemowe problemy optymalizowania rozwoju i planowania sektorowego, coraz mocniej lansuje potrzebę wprowadzenia podejścia zintegrowanego zarówno w samej polityce pobudzania rozwoju, jak i metodach jego planowania. Planowanie i polityka przestrzenna są niejako predestynowane do wprowadzenia na jego kanwie zintegrowanego podejścia do planowania rozwoju. Prowadzona polityka przestrzenna na poziomie gminy jest bowiem silnie powiązana z interesem publicznym, naruszaniem interesów osób trzecich, sztuką projektowania urbanistycznego, kompozycyjnego i architektonicznego. Jest najbardziej adekwatną i teoretycznie uzasadnioną metodą pośredniego oddziaływania (interwencji regulacyjnej) w gospodarce rynkowej na procesy gospodarcze, społeczne i środowiskowe. Historycznie rzecz ujmując, ze względu na wysokie skomplikowanie i złożoność sfery związanej z gospodarką przestrzenną, stworzono mocno spetryfikowane podstawy formalno-prawne do wyodrębnienia się (a *de facto* alienacji) planowania przestrzennego. W konsekwencji mamy ukształtowany dychotomiczny system planowania publicznego w podziale na planowanie przestrzenne i pozostałe (obejmujące planowanie społeczno-gospodarcze). Planowanie przestrzenne materializuje się w formie przepisu gminnego i różnych decyzji administracyjnych regulujących procesy budowlane. Sprawia to, że dziedzina planowania przestrzennego wymaga bardzo dobrego przygotowania zawodowego oraz odrębnego, prawnie uregulowanego trybu procedowania⁴. Integrację w planowaniu rozwoju komplikuje oczywiście to, że zmiany w działalności wytwórczej ludzi i potrzebach społecznych zachodzą szybciej niż zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym, które są procesem opóźnionym w czasie [Markowski 2013].

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

⁴ W ramach holistycznie ujmowanego systemu społeczno-gospodarczego i środowiskowego występuje wyodrębniony formalno-prawny podsystem (obudowany strukturami prawno-instytucjonalnymi), określany sferą gospodarki przestrzennej. Ten podsystem jest związany z określonymi zawodowymi, gospodarczymi, politycznymi i społecznymi interesami ludzi.

cjonowania gospodarki przestrzennej i pogłębiona zostaje skala ułomności rynków nieruchomości.

3. Specyfika planowania zintegrowanego

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

Dla praktyki planowania publicznego wprowadzenie planowania zintegrowanego jako powszechnie obowiązującej metody powinno zatem oznaczać:

1. Po pierwsze, że każde wyspecjalizowane planowanie publiczne musi być pod względem metodologicznym także planowaniem zintegrowanym. Już samo zastosowanie takiego myślenia i ewaluacji wielowymiarowych skutków w budowaniu ścieżek dojścia zbliży nas do optimum alokacyjnego pod względem rozwoju trwałego.
2. Po drugie, niezbędna jest zmiana struktur podmiotowych (organizacyjno-instytucjonalnych) w procesach decyzyjnych i podmiotu planu, tak aby mogły powstać zintegrowane strategie (plany) rozwoju na różnych poziomach terytorialnej organizacji kraju (rozumiane jako kluczowe instrumenty aktywnej polityki rozwoju) służące integracji podsystemów – czyli zintegrowana strategia rozwoju kraju, zintegrowana strategia rozwoju regionu, (zintegrowana) strategia rozwoju miasta czy obszaru funkcjonalnego⁵.

Czym zatem jest i jakie ma być planowanie zintegrowane? Jest z pewnością planowaniem holistycznym, czyli obejmującym całościowe spojrzenie. Jest planowaniem wielodyscyplinarnym, wymagającym wiedzy z wielu dziedzin i dyscyplin. Kiedy potrzeba, jest planowaniem szczegółowym i wyspecjalizowanym, ale za każdym razem specjalistyczny plan i system decyzji uwzględnia złożone współzależności i powiązania oraz bazuje na kompleksowych rachunkach korzyści i kosztów. Jest w założeniach planowaniem prewencyjnym przed negatywnymi efektami zewnętrznymi ludzkiej działalności.

Można zatem przyjąć, że **planowanie zintegrowane to holistyczny proces wyznaczania celów i budowania ścieżek dojścia do wyznaczonych w tym procesie celów, uwzględniający najważniejsze współzależności (relacje) między najważniejszymi elementami systemu sterowanego.**

⁵ Z pewnością nie można użyć określenia *strategia zintegrowanego rozwoju kraju, regionu czy miasta*, bo zintegrowanie nie może być samoistną funkcją celu rozwoju. Natomiast integrowanie może być celem operacyjnym, czyli sposobem działania służącym osiągnięciu celów strategicznych i temu ma służyć praktyka planowania zintegrowanego.

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

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

Trzeba też wyraźnie oddzielić fazę procesu planowania od aktu polityki i aktu prawa miejscowego (regulacyjnego). Są to tzw. rezultaty procesu planowania. Akty takie tak długo obowiązują, dopóki w wyniku procesu planowania nie nastąpi kolejna decyzja o wprowadzeniu w życie nowego aktu politycznego lub aktu regulującego działalność inwestorską. Ponieważ plan i planowanie dotyczy przyszłości, plan regulacyjny (miejscowy) w zakresie zagospodarowania przestrzennego także odnosi się do stanów przyszłych, bowiem antycypuje negatywne skutki zewnętrzne i je ogranicza lub wskazuje przez odpowiednie regulacje możliwości optymalizacji skutków zewnętrznych, pozytywnych.

Planowanie zintegrowane uwzględniające gospodarowanie przestrzenią na poziomie gminy musi ewoluować w stronę większej elastyczności procesów planistycznych i takich regulacji użytkowania przestrzeni, które odpowiadają procesom gospodarczym i społecznym w perspektywie długiego trwania. Plany zintegrowane nie mogą być zatem nadmiernie szczegółowe, ponieważ będą szybko się dezaktualizowały. Muszą się koncentrować na ochronie i wzmocnieniu wartości i walorów

ważnych w długiej perspektywie trwania. Jednocześnie ze względu na elastyczność współczesnej gospodarki musimy wprowadzić równie elastyczne metody w procesach planistycznych oraz specyficzne formy zapisów ustaleń planistycznych. Należy podkreślić, że istotą sprawy jest raczej elastyczność procesu planowania niż stworzenie elastycznego planu. Chodzi o plan dla elastycznej gospodarki, czyli zapisany tak, aby chronił to, co jest najważniejsze w perspektywie długiego trwania, czytelnie definiował interes publiczny i pozwalał na zachowanie ciągłości procesów gospodarczych, społecznych i budowlanych w dynamicznie zmieniającej się sytuacji. To oznacza konieczność zmiany podejścia do tradycyjnie ujmowanego planowania przestrzennego: z planowania deterministycznego długookresowego, szybko się starzejącego wobec potrzeb elastycznej i zmiennej gospodarki na rzecz planowania reaktywnego – respektującego w dużym stopniu procesy rynkowe. Chodzi o spojrzeń na przestrzeń przez pryzmat procesu decyzyjnego, tj. polityki i zarządzania rozwojem, a nie przez pryzmat sztywnej prawnej regulacji. W rezultacie elastycznego procesu planowania powinniśmy wprowadzić takie zapisy w planach, które pozwalają na lepsze dopasowanie do potrzeb inwestorów, zagwarantują lepsze dopasowanie zabudowy do nowych funkcji lub zapewnią większą aktualność planu przy nowych warunkach. Oczywiście dużym zagrożeniem w takim szybkim, reaktywnym planowaniu jest podatność układu lokalnego na korupcję, zagrożenia spekulacyjne powiązane w skali globalnej, silna asymetria w dostępie do informacji (wiedzy) między władzą lokalną a inwestorem, przewagami negocjacyjnymi inwestora wynikającymi z dużej mobilności kapitału wobec stojących pod presją ucieczki inwestorów władz publicznych *etc.* Planowanie zintegrowane wymaga bardzo wysokiej sprawności służb planistycznych. Elastyczność procesu planowania wymaga szczególnych umiejętności ze strony planisty reprezentującego interesy miasta i wsparcia procedur negocjacyjnych.

Powstaje zasadnicze pytanie: czy zintegrowanie planowania pod względem proceduralnym będzie rozwiązaniem wystarczającym, czy niezbędne jest zintegrowanie planów? Jak od strony formalno-prawnej zagwarantować większą sprawność jednego i drugiego podejścia? Ewolucyjna droga zmian formy, treści i zakresu planowania jest zbyt ryzykowna i kosztowna. Skala zmian, jaka zaszła we współczesnej zglobalizowanej gospodarce jest już tak znaczna, że niezbędna jest zasadnicza zmiana systemu planowania publicznego we wszystkich krajach demokratycznej gospodarki rynkowej. Nie chodzi tylko o holistyczne i zintegrowane myślenie w planowaniu wyspecjalizowanym i planowaniu przestrzennym, ale stworzenie zintegrowanego systemu **planowania i planów** adekwatnych do współczesnych cech gospodarki. Chcemy podkreślić, że chodzi o **wprowadzenie do polityki rozwoju planów zintegrowanych**, a nie tylko lansowanie procedur planowania zintegrowanego.

Przyjmując, że realizacja polityki rozwoju będzie bazować na koncepcji spójności terytorialnej, której integralną częścią jest wspieranie endogenicznych walo-rów (kapitału terytorialnego w obszarach funkcjonalnych), to konsekwentnie nale-

ży rozpocząć wdrażanie takiej polityki na obszarach funkcjonalnych. Warunkiem udzielenia wsparcia musi być zintegrowany plan rozwoju takiego obszaru, a nie tylko zintegrowane podejście planistyczne. Utrzymanie w obszarach funkcjonalnych dychotomicznego układu planów rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego będzie działało sprzecznie z ideą rozwoju kapitału terytorialnego, tj. potrzebą koordynacji projektów i sieciowania funkcji w powiązaniu z adekwatnym do nowych potrzeb zagospodarowaniem przestrzennym.

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

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

Obiektywna tendencja do wpadania konkurujących jednostek samorządu terytorialnego w gospodarce rynkowej bazującej na ustroju demokratycznym w pułapki społeczne, oznacza **konieczność regulacyjnego (reglamentacyjnego) planowania obszarów urbanizacji na poziomie wojewódzkim i krajowym**. Ograniczenie dywersyjnych zachowań w dążeniu do maksymalizacji indywidualnej użyteczności z użytkowania przestrzeni. Niezbędna jest **systemowa reglamentacja terenów pod urbanizację bilansowanych w systemie planowania krajowego i wojewódzkiego oraz miejskich obszarów funkcjonalnych** (reglamentacja powiązana z docelową zasadą utrzymania rozwoju bez zwiększania ogólnokrajowej powierzchni terenów zurbanizowanych) w powiązaniu z ustawowym obowiązkiem weryfikacji studiów i planów miejscowych pod kątem zracjonalizowanych potrzeb urbanizacyjnych.

Ze względu na to, że w planowaniu zintegrowanym procesy zagospodarowania przestrzennego nadal będą wymagały utrzymania ich regulacyjnych ustaleń, to wprowadzenie zintegrowanego planowania rozwoju jednostki terytorialnej do praktyki musi się także odbywać na drodze legislacyjnej.

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

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

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

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

- **integracji planowania** społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym i stworzenia **spójnego systemu planowania rozwoju lokalnego i ponadlokalnego** (regionalnego i krajowego);
- wprowadzeniu wiążących ustaleń dla podmiotów planowania publicznego powstających w subsydiarnym procesie planistycznym na poziomie ponadlokalnym (wojewódzkim i krajowym) i warunków ich egzekwowania;
- uwzględnieniu w systemie planowania zmiennych w czasie powiązań funkcjonalno-przestrzennych w prowadzonej działalności gospodarczej i społecznej przekraczającej granice administracyjnych podziałów przez wprowadzenie instrumentów realizujących cele wynikające z ponadgminnego **podejścia funkcjonalnego, (sprawa do szczegółowego przemyslenia)**;
- wprowadzeniu na obszarach gmin **powszechnie obowiązujących zasad urbanistycznych** (przepisów prawa miejscowego) (zmienianych w trybie planowania rozwoju), a wynikających z aktualnej ewidencji sposobów zagospodarowania i użytkowania terenów oraz uchwalonych planów miejscowych regulujących sposoby zabudowy i zagospodarowania terenu.

Opracowywane dotychczas, na podstawach formalnych dokumenty z zakresu planowania przestrzennego, tj.: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, plan zagospodarowania przestrzennego województwa (oraz plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego), a także koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju wraz z opracowanymi na podstawie innych przesłanek formalno-prawnych strategiami rozwoju (odpowiednio: gminy, województwa, kraju) zostałyby zastąpione nowymi typami powiązanych ze sobą dokumentów strategicznych i operacyjnych. W przedstawionej propozycji szczególna uwaga położona jest na zagadnienia dotyczące poprawy funkcjonowania gospodarki przestrzennej dla zapewnienia spójności rozwoju w wymiarze terytorialnym przez stanowienie prze-

pisów prawa miejscowego, jako finalnego rezultatu procesów planowania przestrzennego – będącego jednym z podstawowych sposobów interwencji w ułomne rynki nieruchomości.

Planowanie przestrzenne staje się integralną częścią planowania zintegrowanego. To (strategiczny) plan zintegrowany gminy będzie wskazywał potencjalne kierunki zmian w przeznaczeniu terenu, w subsydiarnym procesie współzależnego planowania krajowego i wojewódzkiego oraz wskazywał gdzie i w jakim miejscu przestrzeni będą wykonane plany miejscowe, gdzie będą obowiązywały lokalne (dla określonych obszarów) przepisy urbanistyczne, a gdzie będą niezbędne bardziej szczegółowe projekty urbanistyczne. Niezależnie jak je nazwiemy: czy planem miejscowym czy lokalnymi przepisami urbanistycznymi, będą one powstawały w określonym ustawowo trybie (i prakseologicznym procesie planistycznym)⁶.

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

5. Charakterystyka proponowanych opracowań planistycznych związanych ze sferą gospodarki przestrzennej na poziomie lokalnym – gmina

Na system zintegrowanego planowania rozwoju w skali lokalnej (w gminie) składałyby się 3 rodzaje (grupy) opracowań planistycznych scharakteryzowanych poniżej.

1. Zintegrowana strategia rozwoju. Wykonywany **obligatoryjnie** dokument strategiczny określający cele i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego danej JST zgodnie z paradygmatem **sustensywnego rozwoju**. Opracowanie uwzględniające współzależności społeczne, gospodarcze i przestrzenno-środowiskowe uwarunkowania i kierunki rozwoju. Strategia powinna uwzględniać

⁶ Uchwalanie lokalnych przepisów może następować w pełnej problematyce lub w trybie uproszczonym. O tym decyduje zintegrowana strategia (plan) rozwoju gminy.

terytorialny wymiar procesów rozwoju (tj. zróżnicowanie zasięgu i oddziaływania procesów funkcjonalnych) oraz uwarunkowania związane z zagospodarowaniem przestrzennym i cechami środowiska przyrodniczego. Zintegrowany plan (strategia) rozwoju gminy zastępuje dotychczasową, opracowywaną fakultatywnie lokalną strategię rozwoju i obligatoryjne z mocy przepisów ustawy – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zintegrowana strategia rozwoju nie rodzi skutków finansowych do czasu, kiedy nie zostaną uchwalone zmiany przeznaczenia terenu i przepisy lokalne (plany – mapy – regulacyjne) regulujące działalność inwestycyjną. W związku z tym dokument ten powinien określać (w sposób ogólny) pożądaną **strukturę zagospodarowania przestrzennego gminy⁷ wskazując na uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, w nawiązaniu do przewidywanych celów i kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zidentyfikowanych potrzeb w zakresie ochrony/zachowania określonych walorów przyrodniczych, kulturowych, krajobrazowych oraz przestrzennych znajdujących się na terenie gminy. Kierunki rozwoju, jak i adekwatne zasady zagospodarowania przestrzennego** lokalnej JST określone w zintegrowanej strategii gminy, powinny wiązać ze sobą cele wynikające ze współzależnych relacji społeczno-gospodarczych i przestrzennych. Dokument ten o charakterze **aktu wewnętrznego zobowiązania kierownictwa** (przyjmowany **uchwałą rady gminy**) w swej treści zawierałby też warstwę strategiczną określającą sposoby realizacji celów i byłby podstawą opracowania planów (programów operacyjnych). Programy operacyjne, służyłyby rozwiązywaniu określonych problemów rozwojowych, lub stymulowaniu działań społeczno-gospodarczych (np. programy budowy infrastruktury technicznej, społecznej itp.), a także opracowaniu planów miejscowych, nowych przepisów urbanistycznych i szczegółowych projektów urbanistycznych zagospodarowania terenu, jeżeli dotychczasowy sposób zagospodarowania terenu nie gwarantuje realizacji kierunków i celów rozwoju określonych w strategii.

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

Zakres przestrzenny opracowania strategii: **cała gmina.**

⁷ Ujęcie przestrzenne zawarte w zintegrowanej strategii rozwoju gminy oznaczałoby, że akt ten łączyłby ze sobą treści, jakie do tej pory zawarte były w strategii rozwoju gminy oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Przed przystąpieniem do opracowania zintegrowanej strategii rozwoju gminy, samorząd lokalny wykonywałby odpowiednie do potrzeb prace studialne i analityczne z zakresu problemów zagospodarowania przestrzennego danej JST.

2. Lokalne zasady użytkowania gruntów. Opracowywany obligatoryjnie, w formie tekstowej i rysunkowej (mapa użytkowania gruntów), zbiór regulacji – przepisów prawa miejscowego o charakterze wiążącym wszystkie podmioty (publiczne, prywatne, społeczne). Musi obowiązywać zasada, że o formach użytkowania i procesach inwestycji decyduje powszechny system ewidencji gruntów, w którym musi być zarejestrowane aktualne przeznaczenie terenu. W rezultacie **kataster gruntów** – wraz z **mapą użytkowania terenów**, dla którego podstawą wykonania powinna być **inventaryzacja aktualnego stanu zagospodarowania gruntów** – staje się **powszechnie obowiązującym przepisem regulującym sposoby użytkowania terenów**. Do każdego gruntu muszą być przypisane powszechnie obowiązujące zasady regulujące działalność inwestycyjną, która nie narusza w sposób istotny interesów strony trzeciej. Wszystkie aktywności naruszające interesy sąsiadów oraz wprowadzenie innych form użytkowania niż dotychczasowa musi następować w drodze zmiany funkcji terenu przez określenie podstawowych standardów urbanistycznych w projektowaniu urbanistycznym, o której to zmianie zdecydowano w zintegrowanym planie rozwoju gminy. W koncepcji tej istotną rolę ma do odegrania powszechny kataster gruntów oraz dyrektywa INSPIRE, która da podstawę do uporządkowania ewidencji zasad gospodarowania przestrzenią. Uznanie ewidencji gruntów i katastru z krajowym prawem do kontynuacji użytkowania, uczyni debatę o swobodzie budowlanej bezcelową, gdyż zrodzi się interpretacja, że każdy ma prawo do użytkowania terenu, którego jest właścicielem zgodnie z zaewidencjonowanym przeznaczeniem. Intencją wprowadzenia tych przepisów do systemu planowania na poziomie lokalnym jest przyjęcie powszechnie obowiązującej zasady – regulacji, że przestrzeń może być użytkowana/zagospodarowywana zgodnie z dotychczasowym sposobem.

Podstawową ideą stojącą za opracowaniem lokalnych zasad użytkowania gruntów jest zasada kontynuacji – utrzymania dotychczasowego sposobu użytkowania gruntów i zagospodarowania terenu. Lokalne zasady użytkowania gruntów mogą jednak być **zmieniane** i następować to powinno wyłącznie w trybie **uchwały rady gminy** (tj. prawa lokalnego/miejscowego). Przewiduje się trojaki sposób wprowadzania zmian w sposobie użytkowania gruntów i zagospodarowania terenów na obszarze gminy (**tryby zmiany LZUG**) – zmiany w użytkowaniu terenu mogą być wprowadzone jedynie za pośrednictwem szczegółowego miejscowego planu zagospodarowania terenu, projektu urbanistycznego (wymagane jest wówczas opracowanie tego planu) lub w trybie postępowania o stanowieniu przepisów miejscowych (aktów planowania miejscowego, obszarowych przepisów urbanistycznych) regulujących procesy urbanizacji (do rozważenia propozycja o stanowieniu przepisów urbanistycznych według autorów kodeksu urbanistyczno–budowlanego).

Zakres przestrzenny opracowania: **cała gmina**.

3. Akty wykonawcze zintegrowanej strategii rozwoju gminy. Do tej kategorii dokumentów planistycznych zaliczałyby się następujące cztery rodzaje opracowań:

a) programy i projekty operacyjne, **b)** plany miejscowe zmiany przeznaczenia i użytkowania terenów oraz **c)** projekty urbanistyczne, a także **d)** obszarowe przepisy urbanistyczne. Dokumenty te, w proponowanym systemie planowania lokalnego odgrywałyby rolę bezpośrednich lub pośrednich instrumentów – wdrażania zintegrowanej strategii rozwoju. Byłyby opracowywane jako **akty wykonawcze** w celu określenia szczegółowego sposobu (ścieżki) realizacji istotnych dla gminy przedsięwzięć rozwojowych określonych w strategii albo też w celu rozwiązania zidentyfikowanych w strategii problemów rozwojowych. Miałyby **charakter aktów wewnętrznych zobowiązań gminy do realizacji projektów (działań) w powiązaniu z wieloletnim planem inwestycyjnym** i analizą źródeł finansowania. Poszczególne rodzaje aktów wykonawczych scharakteryzowane są poniżej.

a. Programy operacyjne. Podstawową przesłanką formalną do opracowywania programów operacyjnych byłyby odpowiednie zapisy zawarte w zintegrowanej strategii rozwoju gminy. Typowym przykładem zastosowania programów operacyjnych byłaby natomiast potrzeba realizacji przedsięwzięć (projektów) związanych z inwestycjami służącymi wspieraniu procesów rozwoju, takimi jak: budowa i modernizacja dróg, budowa lub modernizacja infrastruktury technicznej (np. energetycznej, wodociągowej, kanalizacyjnej, teleinformatycznej itp.) oraz budowa lub modernizacja infrastruktury społecznej (np. budynki użyteczności publicznej – oświata, kultura, służba zdrowia itp.). Innym, potencjalnym zastosowaniem programów operacyjnych byłoby szeroko rozumiane wspieranie rozwoju kapitału ludzkiego, przez realizację działań w takim zakresie, jak np.: edukacja, oświata, kultura, podnoszenie kompetencji zawodowych, przeciwdziałanie wykluczeniom, ochrona zdrowia, ochrona dóbr kultury materialnej.

Zakres przestrzenny opracowania: **stosownie do potrzeb** – wybrane fragmenty lub cała gmina.

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

Szczegółowe tryby zmian LZUG scharakteryzowano poniżej (pkt.: b, c, d).

b. Zmiana LZUG przez uchwalenie obszarowych przepisów urbanistycznych. Tryb ten stosowany były w sytuacjach, gdyby istniała konieczność uregulowania sposobów zabudowy i zagospodarowania określonych terenów wskazanych w zintegrowanej strategii rozwoju gminy, przez określenie szczegółowych, technicznych **parametrów** zabudowy (takich jak np. wysokość obiektów, intensywność zabudowy, szerokość elewacji frontowych, sposób ogrodzenia działki), jednak bez

konieczności wprowadzania zmian w istniejącej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i własnościowej terenu (tzn. bez konieczności reparcelacji działek, bez zmiany sieci dróg, ulic itp.); ten tryb wprowadzania zmian do LZUG miałby przede wszystkim na celu uregulowanie parametrów architektonicznych zabudowy, mając na celu jej estetyzację, poprawę standardów technicznych, standardów bezpieczeństwa zabudowy itp.

Głównym celem interwencji byłoby uporządkowanie istniejących sposobów użytkowania gruntów i form zabudowy.

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

Zakres przestrzenny opracowania: **cała gmina lub jej fragmenty** – stosownie do potrzeb określonych w strategii rozwoju lub w programach operacyjnych.

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

Projekty urbanistyczne mogą być także opracowywane jako szczegółowe projekty zagospodarowania/zabudowy terenów w celu **realizacji inwestycji celu publicznego** realizowanych przez samorząd lokalny samodzielnie lub w partnerstwie z podmiotami prywatnymi i/lub społecznymi.

Podstawą (formalną) do opracowania projektu urbanistycznego byłyby bezpośrednie wskazania zawarte w zintegrowanej strategii rozwoju gminy.

Zakres przestrzenny opracowania: **cała gmina lub jej fragmenty** – stosownie do potrzeb określonych w strategii rozwoju lub w programach operacyjnych.

d. Zmiana LZUG przez uchwalenie planu miejscowego zmiany przeznaczenia i użytkowania terenów – tryb ten byłby stosowany w sytuacjach, gdyby w zintegrowanej strategii rozwoju gminy wskazano konieczność dokonania zmian w strukturze funkcjonalno-przestrzennej określonego terenu i **wynikającej z tego konieczności re-parcelacji gruntów (dokonania scaleń, podziałów, zmiany własności, zmiany w układzie dróg, ulic, placów itp.)** – plan o charakterze kreacyjnym; innym przypadkiem, dla którego zintegrowana strategia rozwoju gminy mogłaby wskazywać konieczność uchwalenia planu miejscowego byłyby ochrona

istniejących walorów przestrzeni: przyrodniczych, krajobrazowych, kulturowych itp. lub ich odtwarzanie – plan o charakterze konserwatorskim.

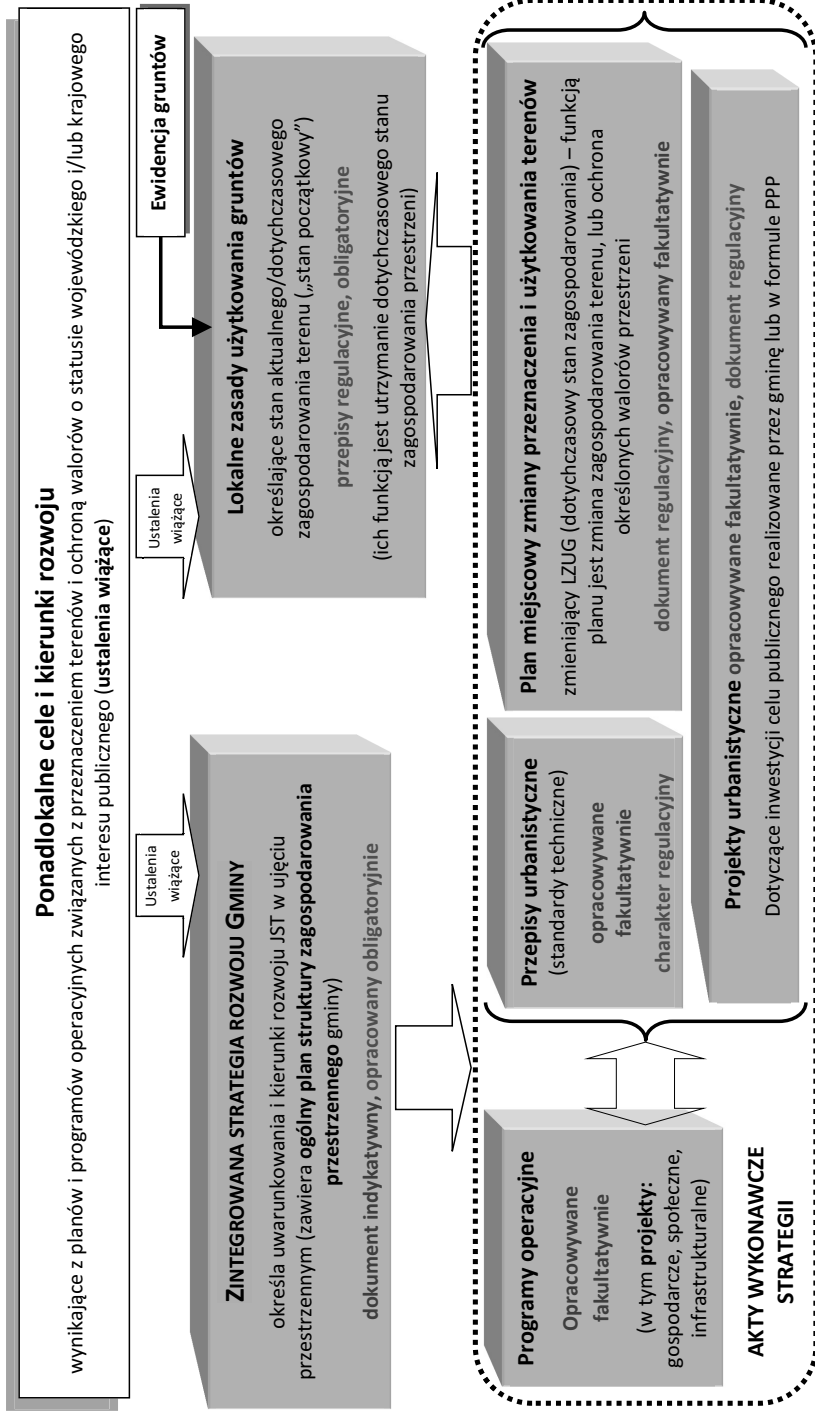
Plan miejscowy zmiany przeznaczenia i użytkowania terenów służy do wprowadzania zmian w dotychczas obowiązującym sposobie użytkowania terenu. Decyzja o jego opracowaniu zapada w lokalnej strategii, jako wynik zintegrowanej analizy potrzeb i uwarunkowań rozwojowych. Jako taki jest **planem regulacyjnym**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

Plany miejscowe zmiany przeznaczenia i użytkowania terenów, w zależności od przesłanek, jakie towarzyszyłyby ich opracowywaniu pełniłyby funkcję:

- **kreacyjną** – w sytuacji gdyby plan opracowywano dla terenów dotychczas niezabudowanych (np. wykorzystywanych na cele rolne, leśne lub nieużytkowane) przewidując wprowadzenie zabudowy (np. mieszkaniowej); (**plan rozwoju zabudowy według autorów projektu kodeksu urbanistyczno-budowlanego**);
- **reurbanizacyjną/rewitalizacyjną**, w odniesieniu do terenów, na których przewiduje się dokonanie istotnych przemian struktury funkcjonalno-przestrzennej obszaru, np. rewitalizacji terenów zdegradowanych (poprzemysłowych, zdekapitalizowanego centrum miasta itp.);
- **konserwatorską** – gdy na określonym terenie znajdują się obiekty lub inne cenne przyrodniczo, krajobrazowo, kulturowo walory, wymagające ochrony przed niekontrolowaną zabudową, przekształceniem itp.

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

Zakres przestrzenny opracowania: **cała gmina lub jej fragmenty** – stosownie do potrzeb określonych w strategii rozwoju lub w programach operacyjnych.



Ryc. 1. Schemat powiązań organizacyjnych w ramach modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem na poziomie gminnym

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 1–4).

Uwaga: w zintegrowanej strategii rozwoju gminy powinny zostać wskazane obszary, dla których przewiduje się dany tryb zmiany LZUG.

Programy i projekty operacyjne dotyczące sfery społeczno-gospodarczej opracowywane są zgodnie z dotychczasową praktyką planowania strategicznego i operacyjnego dotyczącego rozwoju.

Scharakteryzowane powyżej opracowania pełniłyby w systemie lokalnego planowania i zarządzania rozwojem następujące **funkcje**:

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

6. Określanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu na poziomie planowania lokalnego (gminnego).

Uzyskanie pozwolenia na budowę

Określanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (WZiZT) dokonywane będzie, podobnie jak dotychczas, na poziomie lokalnym (gminnym). Zgodnie z przedstawionymi wyżej założeniami planowania lokalnego, przyjmuje się, że po zmianie systemu (i upływie okresu przejściowego), w każdej gminie obowiązywać będą: zintegrowana strategia rozwoju oraz lokalne zasady użytkowania gruntów – zmieniane w trybie; planów miejscowych, lokalnych przepisów urbanistycznych oraz projektów urbanistycznych (jak wskazano powyżej). Pokrycie terenu aktami regulacyjnymi zmieniającymi LZUG (przepisy urbanistyczne, plany miejscowe, projekty urbanistyczne) – jako fakultatywnymi – będzie zróżnicowane. Mając to na uwadze proponuje się przyjęcie przedstawionych poniżej rozwiązań w przedmiotowym zakresie.

W sytuacji braku uchwalenia dla danego terenu: planu miejscowego zmiany przeznaczenia i użytkowania terenów, przepisów urbanistycznych lub projektu urbanistycznego podstawą do prowadzenia działań inwestycyjnych na określonym terenie będą lokalne zasady użytkowania gruntów (LZUG). Tryb i sposób określenia WZiZT i/lub uzyskania pozwolenia na budowę będzie zależał w głównej mierze od stopnia szczegółowości regulacji zawartych LZUG. Poniżej przedstawiono trzy potencjalnie możliwe warianty postępowania w kwestiach określania WZiZT oraz uzyskiwania przez podmioty użytkujące grunty pozwolenia na budowę na podstawie LZUG.

Wariant I:

W tym wariantcie przyjmuje się, że LZUG nie będą na tyle szczegółowym zbiorem regulacji, aby na ich podstawie można było wydać pozwolenie na budowę. Mając to na uwadze na ich podstawie określone będą szczegółowe warunki zabudowy i zagospodarowania terenów (tzn. określające parametry techniczno-architektoniczne) i wydawane na wniosek zainteresowanych podmiotów w trybie decyzji administracyjnej. Określenie w trybie decyzji administracyjnej WZiZT nie będzie jednoznaczne z uzyskaniem pozwolenia na budowę. Wydanie w trybie decyzji administracyjnej pozwolenia na budowę, będzie uzależnione od stwierdzenia zgodności sporządzonego przez inwestora projektu zamierzenia budowlanego z WZiZT określonymi w decyzji. Jest to tzw. przyrzeczenie budowlane – jeżeli inwestor się zgadza (z oceną zgodności) może wystąpić o pozwolenie na budowę.

Wariant II (rekomendowany):

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

Wariant III:

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

W sytuacji kiedy **dla danego terenu obowiązywał będzie uchwalony plan miejscowy zmiany przeznaczenia i użytkowania terenów** lub **przepisy urbanistyczne** albo **projekt urbanistyczny** – będą one podstawą do prowadzenia działań inwestycyjnych na terenie objętym właściwym przepisem – prawem miejscowym. Zakłada się, że przedmiotowe akty będą regulacją na tyle szczegółową, że w ich treści określone będą WZiZT. Przyjmuje się, że tryb wydawania pozwoleń na budowę musi być jednakowy w przypadku wszystkich wymienionych rodzajów regulacji zabudowy i zagospodarowania terenów: przepisów urbanistycznych, planów miejscowych i projektów urbanistycznych i będzie polegał na badaniu/ocenie

zgodności zamierzenia inwestycyjnego z właściwym przepisem, po którym może dopiero nastąpić wydanie pozwolenia na budowę.

Poniżej przedstawiono dwa potencjalnie możliwe warianty postępowania w kwestiach uzyskiwania przez podmioty użytkujące grunty pozwolenia na budowę – w sytuacji **obowiązywania na danym terenie przepisów urbanistycznych, miejscowego planu zmiany przeznaczenia i użytkowania terenów, lub zatwierdzonego (uchwalonego) projektu urbanistycznego.**

Wariant I (rekomendowany):

Wydawanie pozwolenia na budowę, w trybie decyzji administracyjnej będzie następowało na podstawie ustaleń zawartych w treści odpowiedniego aktu regulacyjnego (tj.: przepis urbanistyczny/plan miejscowy/projekt urbanistyczny).

Wariant II:

Przyjmując powszechność dostępu do treści przepisów zawartych odpowiednio w: przepisie urbanistycznym/miejscowym planie/projekcie urbanistycznym – uzyskanie w trybie decyzji administracyjnej pozwolenia na budowę nie będzie wymagane od inwestorów. Podmioty realizujące inwestycje na terenach objętych właściwą regulacją (wymienione wyżej) zobowiązane będą do uwzględnienia określonych w nich WZiZT przy sporządzaniu projektu budowlanego, a także do zgłoszenia właściwym jednostkom administracyjnym (nadzór), rozpoczęcia realizacji inwestycji na podstawie tak sporządzonego projektu. Egzekucji tego zobowiązania dokonywać będą właściwe służby nadzoru urbanistyczno-/architektoniczno-/budowlanego w odpowiednim trybie administracyjnym, w toku realizacji inwestycji i/lub po jej zakończeniu.

7. Charakterystyka proponowanych opracowań planistycznych związanych ze sferą gospodarki przestrzennej na poziomie lokalnym – powiat

Przyjmuje się, że planowanie rozwoju na poziomie powiatowym będzie procesem fakultatywnym, uzależnionym od potrzeb społeczności lokalnej i decyzji właściwego samorządu. Planowanie na tym poziomie nie będzie miało elementów regulacyjnych.

Powiat w systemie zintegrowanego planowania rozwoju powinien pełnić przede wszystkim funkcję podmiotu łączącego – w procesie negocjacji – planowanie na poziomie województwa oraz na poziomie gmin współtworzących powiat. Wpływa więc na tworzenie wiążących ustaleń na poziomie wojewódzkim i gminnym.

Na system operacyjnego planowania przestrzennego w skali powiatowej (w powiecie) składałyby się 3 rodzaje opracowań planistycznych scharakteryzowane poniżej.

1. Zintegrowana strategia rozwoju. Wykonywany fakultatywnie dokument strategiczny określający cele i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego danej

JST zgodnie z paradygmatem *sustensywnego* rozwoju. Opracowanie uwzględniające współzależności społeczne, gospodarcze i przestrzenno-środowiskowe uwarunkowania i kierunki rozwoju. Strategia powinna być opracowywana w sposób uwzględniający terytorialny wymiar procesów rozwoju (tj. zróżnicowanie zasięgu i oddziaływania procesów funkcjonalnych) oraz uwarunkowania związane z zagospodarowaniem przestrzennym i cechami środowiska według zasad rozwoju *sustensywnego*. Zintegrowana strategia rozwoju nie rodzi skutków finansowych do czasu, kiedy nie zostaną uchwalone ewentualne wynikające z niej przepisy lokalne (np. uchwały rady powiatu) odnoszące się np. do działalności inwestycyjno-finansowej samorządu (tj. finansowanie określonych inwestycji/przedsięwzięć z budżetu powiatu).

W odniesieniu do kwestii terytorialnych, dokument ten powinien określać (w sposób ogólny) pożądaną **strukturę zagospodarowania przestrzennego powiatu⁸ wskazując na uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego powiatu, w nawiązaniu do przewidywanych celów i kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zidentyfikowanych potrzeb w zakresie ochrony/zachowania określonych walorów przyrodniczych, kulturowych, krajobrazowych oraz przestrzennych znajdujących się na terenie gminy. Strategia, określając kierunki rozwoju, jak i adekwatne zasady zagospodarowania przestrzennego powiatowej JST, powinna wiązać ze sobą cele wynikające ze współzależnych relacji społeczno-gospodarczych i przestrzennych.**

Dokument ten o charakterze **aktu wewnętrznego zobowiązania kierownictwa (uchwała rady powiatu)** w swej treści zawierałby też warstwę strategiczną określającą sposoby realizacji celów i byłby podstawą planów (programów operacyjnych). Programy operacyjne, służyłyby rozwiązywaniu określonych problemów rozwojowych, lub stymulowaniu działań społeczno-gospodarczych (np. programy budowy infrastruktury technicznej, społecznej itp.).

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

Zakres przestrzenny opracowania strategii: **cały powiat.**

⁸ Ujęcie przestrzenne zawarte w zintegrowanej strategii rozwoju oznaczałoby, że przed przystąpieniem do opracowania zintegrowanej strategii rozwoju powiatu, samorząd wykonywałby odpowiednie do potrzeb prace studialne i analityczne z zakresu zagospodarowania przestrzennego JST.

2. Akty wykonawcze zintegrowanej strategii rozwoju powiatu. Dokumenty te, w proponowanym systemie planowania lokalnego (powiat) odgrywałyby rolę instrumentów realizacji – wdrażania zintegrowanej strategii rozwoju. Byłyby opracowywane jako **akty wykonawcze** w celu określenia szczegółowego sposobu (ścieżki) realizacji istotnych dla gminy przedsięwzięć rozwojowych określonych w strategii albo też w celu rozwiązania zidentyfikowanych w strategii problemów rozwojowych. Miałyby **charakter aktów wewnętrznych zobowiązań samorządu powiatu do realizacji projektów (działań) w powiązaniu z wieloletnim planem inwestycyjnym** i analizą źródeł finansowania.

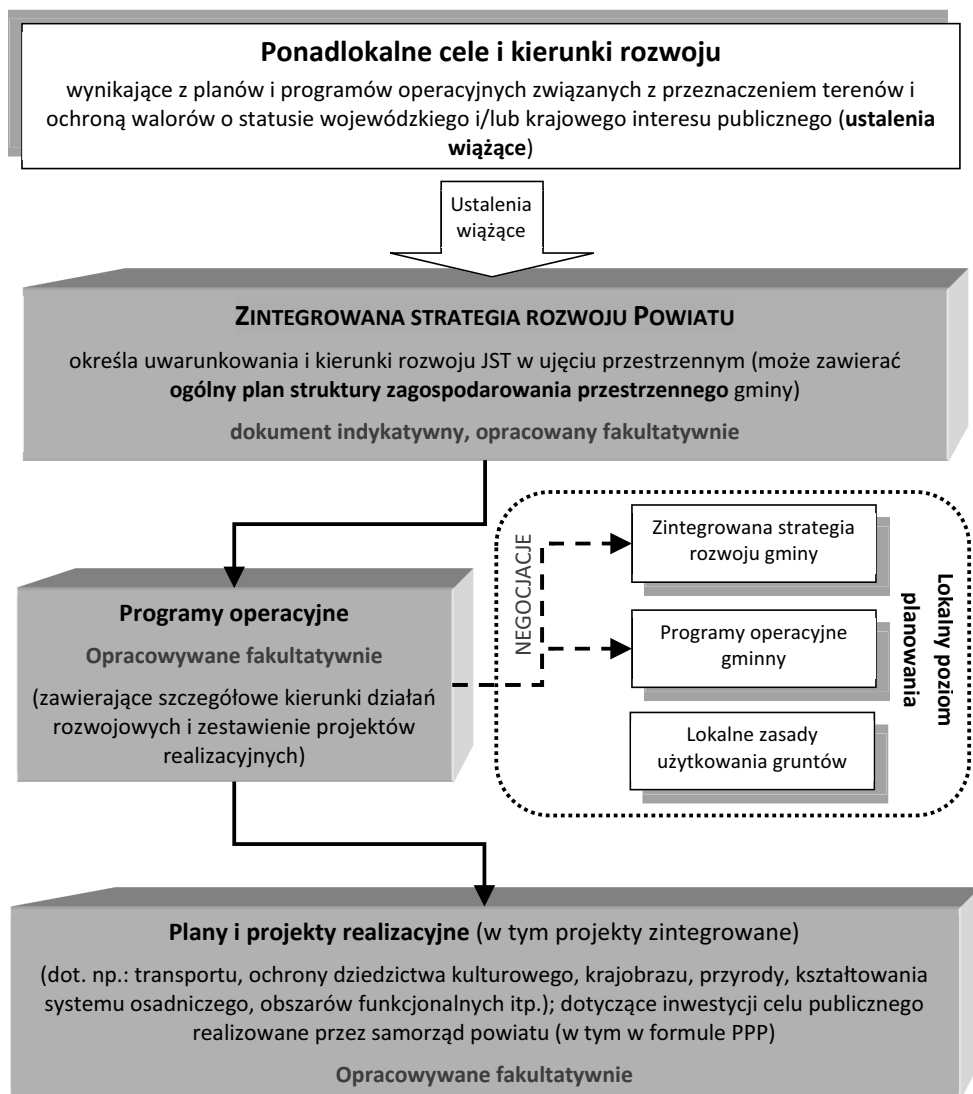
Do tej kategorii dokumentów planistycznych zaliczałyby się programy operacyjne i wynikające z nich projekty realizacyjne (rozwojowe). Poszczególne rodzaje aktów wykonawczych scharakteryzowane zostały poniżej (pkt: a, b).

a. Programy operacyjne. Podstawową przesłanką formalną do opracowywania programów operacyjnych byłyby odpowiednie zapisy zawarte w zintegrowanej strategii rozwoju powiatu. Typowym przykładem zastosowania programów operacyjnych byłaby potrzeba realizacji przedsięwzięć związanych z inwestycjami służącymi wspieraniu procesów rozwoju, takimi jak: budowa i modernizacja dróg, budowa lub modernizacja infrastruktury technicznej (np. energetycznej, wodociągowej, kanalizacyjnej, teleinformatycznej itp.) oraz budowa lub modernizacja infrastruktury społecznej (np. budynki użyteczności publicznej – oświata, kultura, służba zdrowia itp.). Innym, potencjalnym zastosowaniem programów operacyjnych byłoby szeroko rozumiane wspieranie rozwoju kapitału ludzkiego, przez realizację działań w takim zakresie, jak np.: edukacja, oświata, kultura, podnoszenie kompetencji zawodowych, przeciwdziałanie wykluczeniom, ochrona zdrowia, ochrona dóbr kultury materialnej.

Zakres przestrzenny opracowania: **stosownie do potrzeb** – wybrane obszary lub cały powiat.

b. Plany i projekty realizacyjne – szczegółowe opracowania, o charakterze planistycznym i projektowym służące realizacji poszczególnych zadań wynikających z programów operacyjnych.

Zakres przestrzenny opracowania: **stosownie do potrzeb** – wybrane obszary lub cały powiat.



Ryc. 2. Schemat powiązań organizacyjnych w ramach modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem na poziomie powiatowym

8. Charakterystyka proponowanych opracowań planistycznych związanych ze sferą gospodarki przestrzennej na poziomie regionalnym (wojewódzkim)

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

Dotychczasowy system planowania przestrzennego i planowania rozwoju, na który składają się: strategia rozwoju województwa, plan zagospodarowania przestrzennego województwa oraz regionalny program operacyjny – zostałyby zmodyfikowane. Podstawowym dokumentem (aktem) planowania rozwoju stałaby się **zintegrowana strategia rozwoju województwa.**

Cele i kierunki rozwoju regionu zawarte w strategii województwa powinny być zaprezentowane w ujęciu przestrzennym (aspekt terytorialny strategii), tzn. w dokumencie strategii powinny zostać wskazane obszary (terytoria) problemowe oraz obszary, na których podejmowane będą działania rozwojowe ujęte w formie projektów operacyjnych.

W ramach zintegrowanej strategii rozwoju województwa wyznaczone byłyby **obszary funkcjonalne**, dla których opracowywanoby w dalszej kolejności strategie rozwojowe, jako dokumenty fakultatywne oraz projekty służące ich realizacji.

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

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

Zintegrowana strategia rozwoju województwa, powstająca w procesie interaktywnego planowania byłaby podstawą programową do opracowywania trzech rodzajów aktów wykonawczych, tj.:

- a) **regionalnych programów i planów operacyjnych** zestawiających szczegółowe projekty i kierunki działań rozwojowych;
- b) **planów obszarowych (funkcjonalnych) zagospodarowania przestrzennego o charakterze wykonawczym względem strategii**, zawierających zarazem **wiążące ustalenia dla planów opracowywanych na poziomie lokalnym (wyspecjalizowane plany zagospodarowania przestrzennego województwa** dotyczące np. transportu, ochrony dziedzictwa kulturowego, krajobrazu, przyrody, kształtowania systemu osadniczego, obszarów funkcjonalnych *etc.*);
- c) **przepisów prawa regionalnego powszechnie obowiązującego** (np. obszarów chronionego krajobrazu o znaczeniu regionalnym, maksymalnych wskaźników i zasad przeznaczenia nowych terenów pod zabudowę w jednostkach osadniczych regionu; zasad ochrony i kształtowania terenów rolniczych w strefie oddziaływania urbanizacji itp.).

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

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

UWAGA: Jeśli sejmik województwa uchwali wiążące ustalenia obszarowe wobec gmin (tzn. w ramach treści planu zagospodarowania przestrzennego województwa), a właściwe samorzady gminy ich nie wprowadzą do zintegrowanej strategii rozwoju oraz nie dokonają – w stosownym trybie – odpowiednich zmian lokalnych zasad użytkowania gruntów (LZUG), to wówczas zmiany w tym zakresie dokonuje marszałek województwa (opracowując odpowiednio: obszarowe przepisy urbanistyczne lub plan miejscowy zmiany przeznaczenia i użytkowania terenu albo projekt urbanistyczny) obciążając kosztami wykonania opracowania samorząd gminy lub województwa w zależności jakiego/czyjego interesu to ustalenie dotyczy.

Przyjmuje się ponadto, że koszty skutków przestrzennych wywoływanych przez wiążące ustalenia planistyczne wyższego poziomu władzy są ponoszone przez pod-



Rys. 3. Schemat powiązań organizacyjnych w ramach modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem na poziomie regionalnym

miot określający ustalenia wiążące. **Jeśli natomiast wiążące ustalenia wynikają z aktów prawa powszechnie obowiązującego, np. z dyrektywy wodnej nakazującej wyznaczenie stref zalewowych lub terenów osuwiskowych w planach gmin, to niewywiązanie się z tego obowiązku przez gminę rodzi obowiązek województwa (wojewody), który plan odpowiednich stref wykonuje i kosztami obciąża gminę.**

9. Charakterystyka proponowanych opracowań planistycznych związanych ze sferą gospodarki przestrzennej na poziomie krajowym

Na system strategicznego planowania rozwoju kraju będą się składały dwie grupy dokumentów strategicznych.

1. W ramach podstawowych dokumentów strategicznych przewiduje się opracowanie:

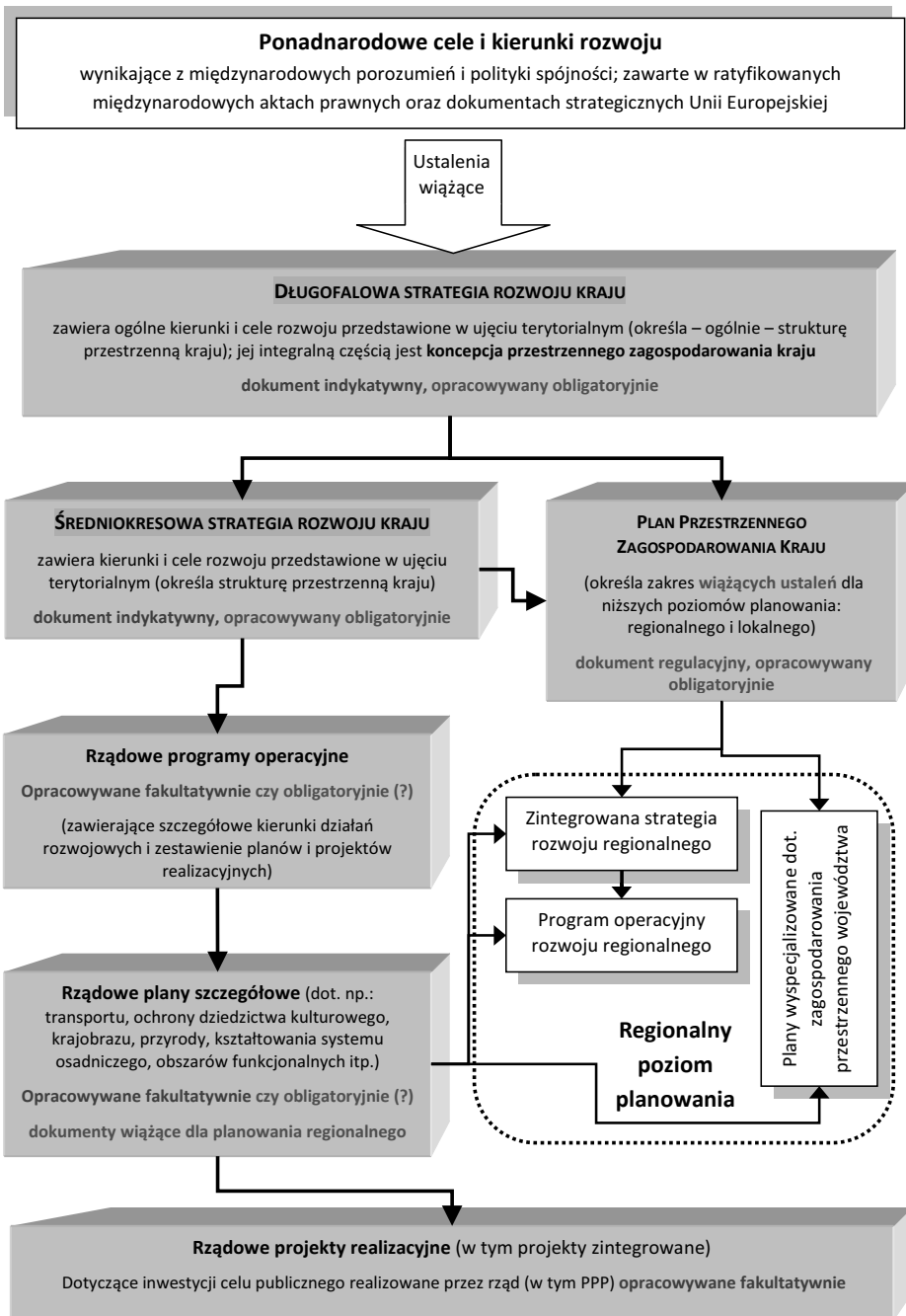
a. Długofalowej strategii rozwoju kraju (DSRK), której integralną częścią powinna być koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju. Dokument ten powinien być opracowywany w ok. 25-letnim horyzoncie czasu. Długofalowa zintegrowana strategia rozwoju powinna zawierać m.in. wizję rozwoju kraju i strategiczne uwarunkowania przestrzenne, środowiskowe i geopolityczne oraz określać kierunki ochrony zasobów.

b. DSRK będzie podstawą do opracowania **średniookresowej strategii rozwoju kraju (ŚSRK)** oraz **planu przestrzennego zagospodarowania kraju (PPZK)**.

2. W ramach dokumentów wykonawczych do DSRK (obok ŚSRK) opracowywany będzie:

a. Plan przestrzennego zagospodarowania kraju (PPZK) – określający strategiczne cele i kierunki rozwoju przestrzennego kraju wynikające z długofalowej strategii zintegrowanej (DSRK) i interaktywnie prowadzonych prac nad ŚSRK. Plan (PPZK) powinien zawierać bilans terenów dla rozwoju przestrzennego w odniesieniu do terenów różnych typów, w szczególności: obszarów rolniczych, sieci osadniczej, obszarów chronionej przyrody, krajobrazu i kultury, terenów komunikacyjnych i in. Plan (PPZK) powinien również określać udział poszczególnych typów/rodzajów zagospodarowania przestrzennego w regionach i wskazać/wyznaczyć zakres oraz zasady opracowania wiążących ustaleń, odnośnie do zagospodarowania przestrzennego dla planowania regionalnego i lokalnego, które należy uwzględnić w odpowiednich opracowaniach/dokumentach (regionalnych i lokalnych). Jego podstawową funkcją byłoby określenie dwojakiego typu ustaleń:

➤ **ustalenia wiążące w zakresie sposobów zagospodarowania przestrzennego** dla poziomu regionalnego planowania (i – stosownie do potrzeb – planowania lokalnego); w zakresie ustaleń wiążących dla planowania regionalnego i lokalnego możliwe jest określenie powszechnie obowiązujących standardów zagospodarowania w odniesieniu do określonych typów terenów, które poddane były



Ryc. 4. Schemat powiązań organizacyjnych w ramach modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem na poziomie krajowym

analizie w PPZK, a które powinny być uwzględnione w odpowiednich planach regionalnych/ lokalnych;

➤ **rozwiązania zalecane (rekomendowane)** do wprowadzenia we właściwych planach regionalnych i lokalnych.

b. Rządowe programy operacyjne – zawierające szczegółowe kierunki działań rozwojowych oraz zestawienie planów i projektów realizacyjnych.

c. Rządowe projekty szczegółowe – dotyczące np.: transportu, ochrony dziedzictwa kulturowego, krajobrazu, przyrody, kształtowania systemu osadniczego, obszarów funkcjonalnych itp.

d. Rządowe projekty realizacyjne – (w tym projekty zintegrowane) dotyczące inwestycji celu publicznego realizowane przez rząd (w tym w szczególności w formule partnerstwa prywatno-publicznego – PPP).

10. Uwagi dotyczące hierarchiczności planów zagospodarowania przestrzennego (hierarchiczność interesu publicznego)

Przyjmując podstawową zasadę subsydiarności w funkcjonowaniu władzy rządowej i samorządowej dyskusja o hierarchii planów wydaje się nie mieć sensu, jako że każdy podmiot działa w ramach kompetencji własnych oraz tzw. zadań poruczonych. Chodzi raczej zatem o zapewnienie zgodności ustaleń wiążących i możliwości realizacji inwestycji celu publicznego, których wprowadzenie w życie jest ważne z punktu widzenia kompetencji i określonej skali interesu publicznego (w wymiarze społecznym i terytorialnym) przypisanego określonej władzy rządowej i terytorialnej.

Zmiany w planach gmin powinny być wtedy dokonywane, gdy podmiot centralny lub regionalny (województki) dysponuje środkami finansowymi na rekompensatę kosztów skutków opracowania lub zmiany planu miejscowego lub jego ustalenia uzyskują rangę prawnego przepisu regionalnego (lub lokalnego) w drodze uchwały „planu”, a wynika to z mocy właściwej ustawy (np. dotyczącej stref zalewowych). W takim przypadku koszty opracowania zmian w planie gminy, jeśli gmina tego nie realizuje, wykonuje województwo i obciąża kosztami gminę.

Trzeba też pamiętać, że uznanie przeznaczenia terenu pod cele publiczne – określone w planie krajowym lub planie województwa – musi oznaczać możliwości zastosowania wyspecjalizowanych instrumentów np. z zakresu gospodarki nieruchomościami (wywłaszczenia, prawo pierwokupu, zmrażanie cen terenów, *etc.*). Można założyć, że w sytuacji realizacji inwestycji celu publicznego, ważnego dla interesu państwa lub województwa, zmiany przeznaczenia terenu przebiegają nieco innym trybem planistycznym, ponieważ stroną jest Rząd lub samorząd wojewódzki, które to władze w trybie konsultacji lokalnych muszą uzgodnić przygotowywanie programu operacyjnego z zakresu rozwoju gospodarczego czy społecznego.

11. Warunki wyjściowe do zmiany systemu planowania

1. Niezbędne jest wygaśnięcie decyzji o WZiZT⁹, jeśli np. w ciągu 2 lat nie wydano pozwolenia na budowę. Po tym okresie (także w przypadku, gdy wygasło pozwolenie na budowę) stan prawny gruntu wraca do pierwotnej formy użytkowania.

2. Niezbędne jest istotne wzmocnienie służb planowania zintegrowanego, w tym w szczególności planowania i projektowania urbanistyczno-architektonicznego. Ponieważ w tej sferze mamy do czynienia ze znaczną skalą kreowania interesów publicznych oraz zagrożenie tego interesu, **planiści muszą mieć rangę zawodu zaufania publicznego**. Ich rozstrzygnięcia projektowe (a w szczególności projektowane przepisy prawa miejscowego) dotyczą wrażliwej ekonomicznej i społecznej sfery, z więc ich profesja musi podlegać publicznej ochronie. W związku z tym (niejako wbrew forsowanym obecnie tendencjom i działaniom do deregulacji zawodów i znoszenia formalnych uprawnień zawodowych) rekomenduje się określenie, w sposób formalny, jakimi kompetencjami powinny legitymować się osoby pełniące funkcję głównego projektanta (kierownika/koordynatora) w odniesieniu do opracowań planistycznych ujętych w opisanym wyżej systemie. Proponuje się określenie wymaganych kompetencji zawodowych (w zakresie, wykształcenia i praktyki zawodowej), w odniesieniu do osób sprawujących następujące funkcje:

- główny projektant odpowiedzialny za opracowanie projektu planu miejscowego oraz za opracowanie projektu zbioru lokalnych zasad użytkowania gruntów;
- główny projektant odpowiedzialny za opracowanie strategii rozwoju na poziomie lokalnym (gminnym i powiatowym);
- główny projektant odpowiedzialny za opracowywanie strategii rozwoju na poziomie ponadlokalnym (krajowym i wojewódzkim).

3. System gospodarowania przestrzenią, na który składa się planowanie zintegrowane, planowanie regulacyjne, kataster przeznaczenia gruntów; **musi być powiązany z systemem podatków majątkowych od wartości i różnego typu opłat infrastrukturalnych. Jest to warunek konieczny do zapewnienia publicznej roli władzy w dostarczaniu usług publicznych**. Współczesne globalne procesy przepływu dochodów sprawiają, że coraz trudniej jest opodatkować przychody i zyski, które są z dużą łatwością transferowane zagranicę i ukrywane w systemie księgowo-rozliczeniowym. Tak więc niezbędne jest powiązanie dochodów budżetowych gmin, a być może docelowo także województw z wartością gruntów i obiektów budowlanych.

⁹ UWAGA redaktorska – do wyjaśnienia – czy chodzi tu o tryb/sposób wygaszenia obecnie stosowanych decyzji WZiZT w okresie dwuletnim przejściowym – od starego do nowego systemu, czy też chodzi o tryb wygaszania (jakichś?) decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy (umownie zwanych WZiZT), które miały by obowiązywać już w nowym systemie (nad którym pracujemy) – np. decyzji wydawanych na podstawie „nowego” planu miejscowego? Nie ma właściwie uzasadnienia dla wydawania takich decyzji – proponowany sposób „przechodzenia” od procesu planowania do procesu inwestycyjnego opisany został wcześniej.

Literatura

- Markowski T., 2013, *Flexible and Integrative Planning in Functional Urban Areas – towards a New Approach to Spatial Planning*, [w:] *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów. Aspekty teoretyczne i zarządzanie w przestrzeni*, W. M. Gaczek (red.). Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań, s. 27–41.
- Markowski T., 2014a, *Teoria sprawiedliwości i interes publiczny jako podstawa budowania regulacyjnego systemu planowania przestrzennego: konceptualizacja problemu*. Studia KPZK PAN, t. CLIII, Warszawa, s. 12–23.
- Markowski T., 2014b., *Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania*, [w:] *Przyszłość wolności. Wymiar krajowy – regionalny – międzynarodowy*, J. Woźniak, A. Kukliński (red.). Biblioteka małopolskiego obserwatorium polityki rozwoju, t. VII, Kraków, s. 335–357.
- Morphet J., 2009, *Local Integrated Spatial Planning – the Changing Role in England*. TPR, 80 (4–5).
- Public Interest*, 2015, [w:] “Dictionary.com Unabridged. Random House, Inc.”, <http://dictionary.reference.com/browse/public+interest>; [dostęp: 2015–03–10].
- Rawls J., 1971, *A Theory of Justice*. Wyd. polskie: Wyd. Naukowe PWN, 1994, 2009.
- Towards a New Role for Spatial Planning*, 2001, Raport OECD, Paris Cedex, 16.
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717 z późn. zm.
- Vigar G., 2009, *Towards an Integrated Spatial Planning?* European Planning Studies, t. 17, nr 11.
- Vogelij J., 2010, *Spatial Planning at the Heart of Territorial Cohesion*. Speech for a conference ECTP-CEU/RTPI? ESPON – *How Can European Spatial Planners Assess Territorial Cohesion?* 21.05.2010, Edinburgh.