

Planowanie regionalne nowej generacji



AGNIESZKA WAŁĘGA

Zastępca Dyrektora Instytutu Rozwoju Terytorialnego
ds. planowania strategicznego i przestrzennego



DR MACIEJ ZATHEY

Dyrektor Naczelny Instytutu Rozwoju Terytorialnego,
Adiunkt w Instytucie Gospodarki Przestrzennej,
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

Na poziomie województw brakuje obecnie aktów planowania przestrzennego (APP), dzięki którym regiony mogłyby skutecznie realizować politykę przestrzenną. Głównym założeniem przy ich sporządzaniu powinno być priorytetowe podejście do ponadlokalnych celów publicznych, określanych przez samorząd województwa. Do wprowadzenia APP potrzebne są jednak odpowiednie uprawnienia ustawowe, zasoby kadrowe i instrumenty finansowe. Jak zreformować regionalny system planowania przestrzennego, aby efektywnie zbliżał nas do realizacji zakładanych celów?

Prowadzenie polityki przestrzennej przez samorządy województw jest trudnym do wykonania zadaniem wobec niepewności co do przyszłego kształtu jej instrumentów. W 2020 r. wprowadzono obowiązek uchwalenia strategii rozwoju województwa, łączącej wymiar społeczno-gospodarczy z przestrzennym. Jednocześnie zapowiedziano¹, że wszystkie przepisy dotyczące sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego

województw zostaną uchylone, a plany utracą moc 1 stycznia 2026 r. Do tej pory nie wiadomo, czy istnieje zamiar wprowadzenia nowego aktu planowania przestrzennego (APP) na poziomie województwa. Nie przedstawiono koncepcji całego systemu, a jednocześnie zrewolucjonizowano poziom lokalny, pomijając przy tym poziom wojewódzki i krajowy. Prowadzenie polityki przestrzennej wyłącznie na podstawie strategii jest niemożliwe; niezbędne są programy i kontrakty². Konieczne jest wprowadzenie

¹ Uzasadnienie do projektu *Ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*, zgłoszonego do Rady Ministrów 11 grudnia 2019 r.

² Art. 11 ust. 3 *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 566 z późn. zm.).

APP na poziomie województwa – jako jednego z elementów spójnego systemu planowania przestrzennego.

Skuteczna polityka przestrzenna wymaga wyznaczenia terenów niezbędnych do jej realizacji. Należy zabezpieczyć cele ponadlokalne ustalone w strategii rozwoju województwa. Instrumentem niezbędnym jest wojewódzki APP (analogicznie jak na poziomie lokalnym). Koniecznie trzeba również na nowo zdefiniować ponadlokalne cele publiczne. W obliczu aktualnych wyzwań, do których należą m.in. mitygacja i adaptacja do zmian klimatycznych, transformacja energetyczna czy bezpieczeństwo żywnościowe, nie mogą nimi być wyłącznie inwestycje. Celem publicznym musi stać się zdefiniowanie i zabezpieczenie terenów zapewniających szeroko rozumiane bezpieczeństwo. Potrzebne jest także uznanie jego nadrzędności względem interesu prywatnego. Powszechne przekształcanie gruntów na oczekiwane przez ich właściciela cele nie może stanowić determinanty publicznej polityki przestrzennej. Tymczasem często tak się dzieje. Sprzyja temu stosowana wykładnia, zgodnie z którą właścicielowi należy się odszkodowanie w przypadku utraty domniemanej możliwości przekształcenia terenu na inne (niż obecnie pełnione) funkcje. Takie podejście uniemożliwia skuteczną, nienaruszającą finansów publicznych, realizację celów społecznych. Dziś publiczną politykę przestrzenną kształtują w dużej mierze posiadacze gruntów, którym nie można odmówić przekształcenia terenów na pożądane przez nich cele. Z założenia nie jest to zjawisko złe – pod warunkiem, że odbywa się z poszanowaniem walorów przestrzeni oraz zgodnie z zasadami zrównoważonego

rozwoju i interesem społeczności (interesem publicznym).

Dziś publiczną politykę przestrzenną kształtują w dużej mierze posiadacze gruntów, którym nie można odmówić przekształcenia terenów na pożądane przez nich cele. Z założenia nie jest to zjawisko złe – pod warunkiem, że odbywa się z poszanowaniem walorów przestrzeni oraz zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju i interesem społeczności (interesem publicznym).

Rolą regionów powinno być wyznaczanie obszarów i systemów o znaczeniu wojewódzkim, które zabezpieczają realizację ponadlokalnych celów publicznych, a które nie są możliwe do racjonalnego określenia z poziomu gminy. Należą do nich m.in.: system korytarzy ekologicznych, obszary o największym potencjale w zakresie retencji krajobrazowej, zielone pierścienie wokół miast, regionalny system błękitnej i zielonej infrastruktury, obszary najcenniejsze dla rolnictwa, tereny priorytetowe w zakresie mieszkalnictwa, systemy infrastruktury technicznej i transportowej. Gminy, prowadząc politykę przestrzenną wyłącznie na swoim terytorium, nie mają możliwości zaplanowania systemów wykraczających poza jego granice. Nie mogą ocenić potencjału terenów do pełnienia danych funkcji w skali większej niż obszar gminy, nie są w stanie skutecznie wpłynąć na politykę przestrzenną sąsiednich gmin i wreszcie – najczęściej nie są w stanie odmówić właścicielom zmiany przeznaczenia ich gruntów. Dlatego tak bardzo potrzebne

są determinanty polityki przestrzennej na poziomie kraju i województwa oraz możliwość jej koordynowania na różnych poziomach i w różnych sektorach. A zatem samorząd województwa, aby skutecznie realizować tę politykę, musi mieć uprawnienia do określania regionalnych celów publicznych, dla których wskaże obszary konieczne do ich osiągnięcia. Do tego potrzebne są odpowiednie uprawnienia ustawowe, zasoby kadrowe i instrumenty finansowe.

Zjawiskiem, które dotyka województwa coraz bardziej, jest kumulacja potencjału na terenach metropolitalnych i ich rozrastanie się, przy jednoczesnym kurczeniu się pozostałych miast. Samorząd Województwa Dolnośląskiego od lat boryka się z problemem rosnącej nierównowagi w zakresie gospodarowania przestrzenią między „bogatą północą” a „biednym południem”. Coraz większa presja inwestycyjna w obszarze wrocławskim i legnicko-głogowskim powoduje szereg trudności. Należą do nich m.in.: rozlewanie się zabudowy, niedostatek podstawowych usług na terenach suburbanizacji, przerywanie ciągłości struktur przyrodniczych, zabudowywanie korytarzy przewietrzania, wzrost ruchu samochodowego, niedostatecznie rozwinięta infrastruktura techniczna i wyczerpujące się zasoby wody. Z kolei wyludniający się obszar sudecki zagrożony jest: degradacją miast (a w szczególności zamierania funkcji centrotwórczych ich rynków), degradacją substancji mieszkaniowej i przemysłowej, niedostatkiem miejsc pracy oraz brakiem środków finansowych na utrzymanie i modernizację istniejącej infrastruktury. Atrakcyjny obszar górski poddany jest

jednocześnie dużej presji turystycznej, na czym cierpią: system przyrodniczy, krajobraz, wydolność infrastruktury technicznej oraz zasoby wody.

Sprostanie aktualnym wyzwaniom samorządów województw zarówno na obszarach presji inwestycyjnej, jak i na terenach zagrożonych degradacją wymaga uwzględnienia kontekstu ponadlokalnego i zaplanowania spójnych, efektywnych struktur funkcjonalno-przestrzennych.

Potrzebne są działania zapobiegające tym negatywnym zjawiskom. W tym celu należy wykorzystać wielopoziomowe planowanie przestrzenne. Konieczny jest dodatkowy akt planowania przestrzennego, umiejscowiony pomiędzy planowaniem wojewódzkim a lokalnym. Najlepszą skalę stanowią obszary skupione wokół miast centralnych (ośrodków centralnych), które mogą pełnić funkcję subregionów planistycznych. Wymagają one uporządkowanego zagospodarowania przestrzennego, uwzględniającego kontekst ponadgminny. Samorządy województw powinny współpracować z samorządami lokalnymi, zapewniając efektywność, sprawność i bezpieczeństwo funkcjonowania subregionalnych struktur przestrzennych oraz synchronizację działań poszczególnych gmin. Gmina (jako jednostka planistyczna) nie ma możliwości uwzględnienia kontekstu subregionalnego. Nawet współdziałanie gmin i równoległe sporządzanie gminnych dokumentów planistycznych nie daje gwarancji pełnej koordynacji. Nie ma możliwości prowadzenia dla subregionu jednej

procedury formalnej, wspólnego bilansowania terenów zabudowy, uwzględniania predyspozycji do pełnienia różnych funkcji. Każda gmina oddzielnie projektuje strukturę funkcjonalno-przestrzenną, a subregion stanowi dziś zlepek takich gminnych struktur, często niespójnych i niesprawnych. Tymczasem sprostanie aktualnym wyzwaniom zarówno na obszarach presji inwestycyjnej, jak i na terenach zagrożonych degradacją wymaga uwzględnienia kontekstu ponadlokalnego i zaplanowania spójnych, efektywnych struktur funkcjonalno-przestrzennych. Obecnie brakuje narzędzi do takiego planowania, a nieformalne koncepcje są często niemożliwe do wdrożenia w procedurach formalnych. Wprowadź strategię rozwoju ponadlokalnego, które gminy mogą sporządzać wspólnie, dają możliwość opracowania modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz określenia wspólnej polityki przestrzennej, jednak nie są one obowiązkowe, a zarząd województwa pełni tutaj wyłącznie rolę organu opiniującego. Przy okazji reformy systemu planowania przestrzennego należy wzmocnić stanowiącą i koordynacyjną rolę regionów. Niezbędne jest wprowadzenie nowych aktów planowania przestrzennego, które umożliwią samorządom województw realizację polityki przestrzennej określonej w strategii rozwoju oraz koordynację polityki przestrzennej gmin w subregionach planistycznych.

Proces integracji planowania przestrzennego i strategicznego w wymiarze społeczno-gospodarczym nie może sprowadzać się do „spłaszczenia” i „upośledzenia” zapisów polityki przestrzennej regionu oraz umieszczenia ich w strategiach rozwoju województw. Model struktury

funkcjonalno-przestrzennej województwa, niedookreślony w żadnym akcie prawnym ani w rozporządzeniu, powinien w sposób symboliczny i ogólny przedstawiać intencje wynikające z określanych na poziomie strategii celów. Jednak zakres koordynacji procesów polityki rozwoju w kontekście poszczególnych sfer (społecznej, gospodarczej, środowiskowej, infrastrukturalnej itp.) musi uściślać akt planowania przestrzennego. Integracja planowania powinna dokonywać się poprzez zachowanie spójności celów strategicznych i przedsięwzięć wskazywanych w danej przestrzeni – adekwatnie do specyfiki poszczególnych terytoriów.

Przy okazji reformy systemu planowania przestrzennego należy wzmocnić stanowiącą i koordynacyjną rolę regionów. Niezbędne jest wprowadzenie nowych aktów planowania przestrzennego, które umożliwią samorządom województw realizację polityki przestrzennej określonej w strategii rozwoju oraz koordynację polityki przestrzennej gmin w subregionach planistycznych.

Wyposażone w większą moc rozstrzygnięć i ustaleń plany województw (APP szczebla regionalnego) i bardziej precyzyjne, ale ponadlokalne APP (poziomu subregionalnego) stanowiłyby jednocześnie instrumenty koordynacji, m.in. dla polityk prowadzonych wobec aktualnych wyzwań (np. adaptacji do zmian klimatu i ich powstrzymywania, koordynacji rozwoju rozproszonych źródeł energii czy też zapewnienia dostępności do usług publicznych). Ważnym ustaleniem byłoby

także stworzenie kontekstów i powiązań przestrzennych dla kurczących się miast, które – wprężnięte w sieć współpracy – mogłyby rozwijać swoje specjalizacje i dzięki

temu stwarzać równoważną odpowiedź dla obszarów metropolitalnych tracących standardy jakości życia. ■

O AUTORACH

Agnieszka Wałęga – architektka i urbanistka, absolwentka Wydziału Architektury Politechniki Wrocławskiej oraz studiów podyplomowych w zakresie planowania przestrzennego na Politechnice Warszawskiej, a także kierunku rewitalizacja – organizacja i zarządzanie na studiach międzyuczelnianych Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie i Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Wieloletnia pracowniczka Instytutu Rozwoju Terytorialnego, Generalny Projektant *Planu zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego*, a obecnie Zastępcą Dyrektora do spraw planowania strategicznego i przestrzennego w Instytucie Rozwoju Terytorialnego.

Dr Maciej Zathey – doktor nauk o ziemi, geograf, planista regionalny, nauczyciel akademicki. Jego zainteresowania zawodowe koncentrują się wokół planowania przestrzennego i strategicznego, przemian miejskich obszarów funkcjonalnych, a także wiążą się z polityką jakości powietrza i efektywności energetycznej. Jednym z najważniejszych wątków badawczych i planistycznych jest budowa relacji transgranicznych i planowanie transgraniczne. Zaangażowany przy tworzeniu Wspólnej Koncepcji Przyszłości dla polsko-niemieckiego obszaru powiązań.

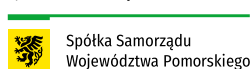
Najważniejsze pełnione funkcje:

1. Dyrektor Instytutu Rozwoju Terytorialnego – jednostki Samorządu Województwa Dolnośląskiego;
2. Przewodniczący Zespołu ds. jakości powietrza i efektywności energetycznej na Dolnym Śląsku;
3. Adiunkt w Instytucie Gospodarki Przestrzennej na Uniwersytecie Przyrodniczym we Wrocławiu;
4. Członek Zespołu roboczego ds. Obszarów Miejskich i Metropolitalnych KPZK PAN;
5. Członek Rady ds. rozwoju przestrzennego (*Beirat für Raumentwicklung*) na 20. okres legislacyjny parlamentu RFN.

Partnerzy



Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



2000-2025 LAT
POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI

