

Nowa koncepcja planu zagospodarowania przestrzennego województw



PROF. IGOR ZACHARIASZ
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie



MICHAŁ LESZCZYŃSKI
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Diagnoza uchwalonych planów zagospodarowania przestrzennego województw (PZPW) wykazuje szereg nieprawidłowości, paraliżujących współpracę między poszczególnymi szczeblami zarządzania. Kryzys planowania regionalnego w Polsce trwa już zdecydowanie za długo. Niezbędne jest wprowadzenie takiej koncepcji, która połączyłaby kierunki rozwoju przestrzennego ze sferą gospodarczą i społeczną, a także należycie odpowiedziała na wyzwanie zapewnienia odporności i bezpieczeństwa w kontekście współczesnych wyzwań rozwojowych. Jakie założenia powinien zawierać nowy plan zagospodarowania przestrzennego województw? Dlaczego tak ważne jest jego powiązanie z regionalnym poziomem planowania?

Diagnoza¹

Kryzys planowania przestrzennego w Polsce, powszechnie definiowany w doktrynie

¹ W artykule zaprezentowano wyniki badań naukowych realizowanych w ramach projektu pn. „Nowy model regionalnego i miejscowego planowania przestrzennego dla zapewnienia odporności i bezpieczeństwa struktury przestrzennej Polski w kontekście współczesnych wyzwań rozwojowych” (ReActPlan) GOSPOSTRATEG9/0015/2022, współfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w ramach Strategicznego Programu Badań Naukowych i Prac Rozwojowych „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków” GOSPOSTRATEG IX.

i debacie publicznej, w sposób szczególny dotyka planowania regionalnego. Krytyczna ocena tego systemu wyrażona została w dokumencie rządowym *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (KPZK 2030) – wciąż aktualnym w tym zakresie, choć formalnie uchylonym. Wskazano w nim szereg negatywnych cech obecnego systemu, do których można zaliczyć m.in. brak prawnej i systemowej współzależności dokumentów na różnych szczeblach zarządzania, co nie pozwala

na koordynację przedsięwzięć rozwojowych. Według KPZK 2030 plany zagospodarowania nie są skorelowane ze strategiami i programami rozwojowymi. Brakuje również powiązań hierarchicznych czy iteracyjnych między dokumentami planistycznymi na różnych poziomach zarządzania. KPZK 2030 wskazuje, że rozbudowany i skomplikowany system jest bezradny wobec problemu konfliktów przestrzennych. Ponadto planowanie ponadlokalne nie formułuje żadnych wymagań w stosunku do planowania na poziomie gminy, zaś niefunkcjonujący system planistyczny zastępuje się kolejnymi specustawami, wyłączającymi mechanizmy długofalowego planowania.

Znaczna część obecnych planów zagospodarowania przestrzennego województw przekracza ramy ustawowe, zawiera treści pozostające poza kompetencją samorządu wojewódzkiego, ma charakter jednoznacznie „nieplanistyczny” oraz charakteryzuje się brakiem precyzji.

Diagnozę tę uzupełniają badania uchwalonych planów zagospodarowania przestrzennego województw (PZPW). Wskazują one na problem charakteru prawnego planu, w tym niekonsekwentne związanie samorządu województwa jego ustaleniami. Jak wskazuje Gorzym-Wilkowski², znaczna część planów przekracza ramy ustawowe. Zawierają one treści pozostające poza kompetencją podmiotu

2 W.A. Gorzym-Wilkowski, *Istota wojewódzkiego planowania przestrzennego na tle teorii planowania*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2019, nr 1(75).

(samorządu wojewódzkiego), który w rezultacie na ich kształtowanie nie ma faktycznego wpływu. W licznych przypadkach przyjmują one charakter jednoznacznie „nieplanistyczny”. Często są bowiem nieprecyzyjne – pod względem wskazywanej lokalizacji obiektów, dopuszczalnej funkcji, a nawet istoty rozstrzygnięć, z których część nie jest ujęta w formie norm prawnych, a jedynie postulatów.

Reformy systemu zarządzania rozwojem i planowania przestrzennego

W ostatnich latach wprowadzono w życie kilka etapów reformy planowania przestrzennego na wszystkich szczeblach zarządzania rozwojem państwa. W latach 2019-2020 procedowano rządowy projekt ustawy³, którego celem była integracja wymiaru społeczno-gospodarczego i przestrzennego w dokumentach strategicznych przygotowywanych na poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym. Reforma na szczeblu krajowym usunęła *Długookresową Strategię Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności* oraz *Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. Na poziomie regionalnym jej istotą było nadanie strategii rozwoju województwa wiodącej roli w zakresie planowania działań rozwojowych. Jak zapowiedziano, konsekwencją będzie rezygnacja z obowiązku przygotowywania PZPW. Zmiany w tym zakresie miały zostać wprowadzone w odrębnej ustawie, po 2025 roku. Zagadnienia planowania regionalnego nie dotknęła reforma planistyczna wprowadzona w roku 2023⁴.

3 *Projekt ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*, Rządowe Centrum Legislacji, <https://legislacja.gov.pl/projekt/12328107/katalog/12648448#12648448> [dostęp online].

4 M.J. Nowak i in., *Nowelizacja planowania przestrzennego. Czy ciąg dalszy „dróg i bezdroży regulacji ustawowych”?*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 1-2.

Projekt ReActPlan

Jednym z celów projektu pn. „Nowy model regionalnego i miejscowego planowania przestrzennego dla zapewnienia odporności i bezpieczeństwa struktury przestrzennej Polski w kontekście współczesnych wyzwań rozwojowych” (ReActPlan) jest zaproponowanie nowego modelu planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Diagnoza stanu planowania w Polsce realizowana w ramach projektu zawierała również pogłębioną analizę dokonań międzynarodowych. Analizie tej nie towarzyszyło jednak przekonanie o możliwości przeniesienia rozwiązań planistycznych na polski grunt w całości bądź w istotnej części. Ważniejsze było ustalenie poziomu efektywności i sprawczości systemów planowania ponadlokalnego oraz zrozumienie ich funkcji i dynamiki zmian w tym zakresie, wynikających również z toczących się w danych państwach debat publicznych. Za referencyjne uznano doświadczenia Francji (region Île-de-France) i Niemiec (Region Hannover)⁵. Łączy je kilka zasadniczych cech, takich jak: określony poziom efektywności i sprawczości planu regionalnego, jego koordynacyjny i regulacyjny charakter oraz adresowanie w ramach planu istotnych elementów polityk publicznych.

Kierunki rozwiązań krajowego systemu planowania regionalnego

Podstawą proponowanej w projekcie koncepcji jest zachowanie na poziomie regionalnym aktu planowania przestrzennego (odejście

od koncepcji jego likwidacji), wykonującego ustalenia strategii rozwoju województwa w wymiarze przestrzennym (plan regionalny), wobec konstatacji o niewystarczającym charakterze jej ustaleń. Identyfikujemy ogólną, schematyczną specyfikę założeń strategii, stanowiącej platformę powiązania kierunków rozwoju przestrzennego ze sferą gospodarczą i społeczną.

Podstawą proponowanej w projekcie ReActPlan koncepcji jest zachowanie na poziomie regionalnym aktu planowania przestrzennego, wykonującego ustalenia strategii rozwoju województwa w wymiarze przestrzennym (plan regionalny). Strategia ta miałaby stanowić platformę powiązania kierunków rozwoju przestrzennego ze sferą gospodarczą i społeczną.

Plan regionalny, opracowywany w zgodności z określoną w strategii strukturą funkcjonalno-przestrzenną, musi mieć charakter realizacyjny oraz pełnić funkcje: regulacyjną i koordynacyjną. Funkcja regulacyjna powinna przejawiać się w powiązaniu jego ustaleniami działań organów samorządu województw, gmin i powiatów oraz administracji rządowej. Funkcja koordynacyjna powinna zaś polegać na wymuszeniu współpracy w zakresie ustaleń odnoszących się do przestrzeni na poziomie samorządu wojewódzkiego, administracji lokalnej oraz rządowej (w ramach realizowanych przez wymienione podmioty zadań własnych).

Koncepcja wskazuje na szereg polityk publicznych, dla których poziom regionalny

⁵ Szerzej o klasyfikacji systemów planowania przestrzennego w: A.Z. Bafarasat, M. Baker, A. Grove, *The integrating role of regional spatial planning: five mechanisms of policy integration*, „Town Planning Review” 2022, nr 93(4), <https://doi.org/10.3828/tp.2021.53> [dostęp online].

planowania przestrzennego stanowi kluczowy element koordynacji, wspomagający ich efektywność na każdym szczeblu zarządzania. Plan regionalny może być kluczową platformą porządkowania kierunku rozwoju osadniczego, zwłaszcza w ujęciu metropolia–obszar funkcjonalny–obszar peryferyjny. W regionach możliwe jest ukształtowanie transformacji opartej o sieć kolejową (wg modelu *transit oriented development*), jak również naprawienie dysfunkcyjnych regulacji, reglamentujących możliwości rozwoju przestrzennego na podstawie prognoz demograficznych sporządzanych odrębnie przez każdą gminę. W sferze polityki infrastrukturalnej – zarówno transportowej, jak i energetycznej – poziom regionalny pełni funkcję niezbędnego łącznika między kreowanymi na szczeblu krajowym planami rozwoju sieciowego a lokalizacją inwestycji na drodze decyzji administracyjnej.

W tym kontekście szczególnie ciekawe zagadnienie stanowi sfera energetyki.

W ostatnich latach obserwujemy bowiem gwałtowny wzrost inwestycji w odnawialne źródła energii (wiatrowe, fotowoltaiczne), którym towarzyszą chaotyczne ustawowe próby uporządkowania przestrzennego tego zjawiska, niestety z całkowitym pominięciem planowania regionalnego. W obszarze klimatu i bioróżnorodności plan regionalny może stać się kluczowym aktem wyznaczającym zielone korytarze oraz formułującym regionalne cele klimatyczne, przekładające się na politykę samorządu województwa i – w ustawowo zdefiniowanym zakresie – politykę gmin i powiatów. Kluczowe w każdej z opisanych sfer jest utworzenie realnych powiązań normatywnych polityk publicznych z ich planowaniem przestrzennym. Przykładowo,

za wyznaczeniem ośrodków osadniczych danej rangi powinny iść działania w zakresie finansowania i definiowania wymagań co do obecności konkretnej klasy infrastruktury społecznej. Podobne sprzężenia zwrotne możliwe są do utworzenia w sferze rozwoju gospodarczego, w celu powiązania decyzji lokalizacyjnych dotyczących dużych zakładów bądź dolin przemysłowych z dostępnością energii, transportu, pracowników.

Konsekwencją wdrożenia proponowanego modelu PZPW powinna być reforma planowania krajowego, zmierzająca do wprowadzenia krajowego planu zagospodarowania przestrzennego albo związania organów administracji rządowej ustaleniami sektorowych planów przestrzennych kraju w celu realizacji inwestycji publicznych i ochrony terenów.

Nowy model PZPW może być sprawnym narzędziem planistycznym, o ile zostanie spełnionych szereg przesłanek zewnętrznych w stosunku do regionalnego poziomu planowania. Podstawowe z nich to: konieczność reformy systemu planowania inwestycji przez władze krajowe, w tym organy administracji centralnej i rządowej administracji terenowej, oraz konieczność nowelizacji przepisów określających treść planu ogólnego gminy. Konsekwencją wdrożenia proponowanego modelu PZPW powinna być reforma planowania krajowego, zmierzająca do wprowadzenia krajowego planu zagospodarowania przestrzennego (np. z możliwością jego opracowania w makroregionach) albo związania organów

administracji rządowej ustaleniami sektorowych planów przestrzennych kraju (np. w zakresie energetyki, gospodarki wodnej etc.) w celu realizacji inwestycji publicznych

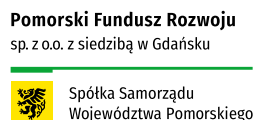
i ochrony terenów. Wpłynęłoby to na stabilność planowania na poziomie samorządu województwa. ■

O AUTORACH

Prof. Igor Zachariasz – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, adwokat. Autor licznych publikacji z zakresu prawa administracyjnego, nauki administracji i teorii prawa. Zastępca Redaktora Naczelnego miesięcznika naukowego „Samorząd Terytorialny”, Członek Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej przy Prezydencie m.st. Warszawy oraz Zespołu Prawno-Urbanistycznego działającego przy Komitecie Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk. Wcześniej m.in. Członek Rady Programowej Kliniki Prawa Własności Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (w latach 2009-2011), stypendysta Max-Planck-Institut für Europäische Rechtsgeschichte (2000 r.) oraz praktykant w Ministerstwie ds. Środowiska, Ochrony Przyrody i Porządku Przestrzennego Brandenburgii (1993 r.).

Michał Leszczyński – ekspert prawa procesu inwestycyjnego, legislator, absolwent Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Od 2012 r. w resorcie budownictwa zajmował się tworzeniem otoczenia regulacyjnego sektora nieruchomości, w latach 2017-2018 był zastępcą dyrektora departamentu. W latach 2019-2023 dyrektor biura odpowiedzialnego za planowanie urbanistyczne i strategię rozwoju regionalnego w Centralnym Porcie Komunikacyjnym. Od 2023 r. prawnik w Polskim Związku Firm Deweloperskich, zajmujący się planowaniem przestrzennym, procesem budowlanym, zrównoważonym rozwojem. Autor i współautor publikacji prawniczych, m.in. komentarza do *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oraz specustawy mieszkaniowej.

Partnerzy



2000-2025 LAT
POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI

