

Dominik DRZAZGA 

# MODEL STRUKTURY FUNKCJONALNO- -PRZESTRZENNEJ W STRATEGII ROZWOJU JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO LUB OBSZARU FUNKCJONALNEGO

1

dr hab. Dominik DRZAZGA – *Uniwersytet Łódzki*

Wydział Zarządzania

Katedra Zarządzania Miastem i Regionem

Zakład Zarządzania Miastem

ul. Jana Matejki 22/26, 90-237 Łódź

e-mail: dominik.drzazga@uni.lodz.pl

<https://orcid.org/0000-0003-0681-514X>

**ZARYS TREŚCI:** W niniejszym artykule podjęte zostały zagadnienia odnoszące się do procedur opracowywania strategii rozwoju wspólnot samorządowych, w kontekście sformułowanych współcześnie postulatów bardziej zintegrowanego podejścia do procesów planowania rozwoju i uwzględniania wymiaru przestrzennego w strategiach jednostek samorządów terytorialnych (JST). Dokonano zwięzłego omówienia przesłanek teoretycznych i formalnych planowania zintegrowanego w JST, zwracając w pierwszej kolejności uwagę na zasadnicze różnice w funkcjonowaniu organizacji prywatnych i publicznych, powodujące konieczność przystosowania instrumentów strategicznego planowania rozwoju do specyfiki celów działania organizacji sektora publicznego. Wskazano również na to, że JST są organizacjami publicznymi o bardzo szczególnym charakterze („makro”), wynikającym z tego, że terytorialna wspólnota samorządowa jest niejako „organizacją – organizacją”, tj.

zbiorem różnych podmiotów powiązanych ze sobą relacjami społecznymi i zależnościami ekonomicznymi, użytkujących wspólnie określoną przestrzeń geograficzną i jej naturalne oraz antropogeniczne zasoby. Ta właśnie cecha implikuje konieczność uwzględniania w strategicznym planowaniu JST wymiaru przestrzennego procesów rozwoju, a co za tym idzie – także odpowiedniego ujęcia tych zagadnień w dokumencie strategicznym. Podejście takie – integrujące społeczno-gospodarczy wymiar procesów rozwoju z koniecznością działań na rzecz ochrony środowiska przyrodniczego i uwzględniania przestrzennego wymiaru działań rozwojowych i ochronnych – jest również zgodne i wprost wynika ze współcześnie przyjmowanego paradygmatu rozwoju sustensywnego (ang. *sustainability*). W odniesieniu do przesłanek formalnych i praktyki strategicznego planowania rozwoju JST wskazano na jego ewolucję, polegającą na przejściu od planowania dyrektywnego (przed 1989 r.) do planowania indykatywnego, wykorzystywaniu strategii JST głównie jako narzędzia służącego do pozyskiwania zewnętrznych środków pomocowych (po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 r.), uchwaleniu podstaw prawnych dla strategicznego planowania rozwoju (2006), opracowaniu założeń reformy systemu planowania rozwoju w kierunku bardziej zintegrowanego podejścia (2009), aż po wprowadzenie (2020) zmian w przepisach prawnych regulujących sposoby opracowywania strategii rozwoju JST, zobowiązujących samorządy terytorialne do uwzględniania w niej wymiaru przestrzennego. Zwrócono uwagę, że mimo zmian legislacyjnych z 2020 r. w Polsce dalej funkcjonuje dychotomiczny system planowania, w którym opracowuje się strategię rozwoju (aczkolwiek w ujęciu przestrzennym) oraz (na podstawie odrębnych przepisów) kierunkowe plany struktury zagospodarowania przestrzennego danej JST. Ponieważ od 2020 r. obligatoryjne stało się: 1) uwzględnianie w strategiach rozwoju JST tzw. modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej (SFP), 2) sformułowanie ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie, a także 3) wyznaczenie obszarów strategicznej interwencji, przy czym przepisy prawne nie dają w tych kwestiach szczegółowych wytycznych – zasadne jest podjęcie dyskusji nad metodologią opracowywania modelu SFP i jego ujęcia w strategii rozwoju JST, jako jej integralnego elementu. Mając to na uwadze, w artykule dokonano konceptualizacji modelu SFP jako takiego zagospodarowania przestrzeni, które odpowiada interesom publicznym i ma się przyczyniać do wzrostu kapitału terytorialnego. Zasadniczą częścią artykułu jest – poza wyjaśnieniem samej istoty modelu SFP – sformułowanie autorskich rekomendacji odnośnie do tego, jakie procedury powinny być zastosowane podczas opracowania strategii rozwoju, aby opracować model SFP gminy, miasta czy regionu na podstawie wyznaczonych w procesie planistycznym celów rozwoju JST, a także przyjętych zadań oraz projektów strategicznych. W końcowej części artykułu odniesiono się do kwestii formułowania (na podstawie modelu SFP) ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w JST, wskazując na konieczność przeprowadzenia reformy systemu planowania przestrzennego, polegającej na wprowadzeniu wyspecjalizowanych instrumentów kształtowania przestrzeni.

**SŁOWA KLUCZOWE:** zagospodarowanie przestrzenne, gospodarka przestrzenna, struktura funkcjonalno-przestrzenna, strategia, strategia rozwoju, planowanie, planowanie rozwoju, planowanie przestrzenne, planowanie urbanistyczne, planowanie zintegrowane, rozwój terytorialny, rozwój lokalny, rozwój regionalny, zarządzanie rozwojem, zarządzanie rozwojem lokalnym, zarządzanie rozwojem regionalnym, jednostka samorządu terytorialnego, gmina, miasto, powiat, województwo, obszar funkcjonalny.

## TERRITORIAL DIMENSION AND SPATIAL STRUCTURE WITHIN DEVELOPMENT STRATEGY FOR A LOCAL COMMUNITY, REGION OR FUNCTIONAL AREA

**ABSTRACT:** This article deals with issues relating to the procedures for developing strategies for local communities, municipalities, and regions in the context of the contemporary postulates of a more integrated approach to development planning processes as well as taking into account the spatial dimension within territorially-oriented local and regional strategies. A concise discussion of the theoretical and formal premises of integrated planning in local communities and regions was made, paying attention in the first place to the fundamental differences in the functioning of private and public organisations, resulting in the necessity to adapt the instruments of strategic planning to the specific objectives of public sector organisations. It was also pointed out that municipalities, local or regional communities are public organisations of a very special nature (so-called “macro” level) and so a territorial self-government community is a kind of “organisation of other organisations”, i.e. a group of various entities related to each other by social relations and economic dependencies as well as sharing particular geographical area (land) and its natural and anthropogenic resources. It is this feature that implies the need to take into account the spatial dimension of development processes in the strategic planning of local and regional self-government entities, and thus also to appropriately address these issues in the strategic document. Such an approach – i.e. integrating the socio-economic dimension of development processes with the need to act for the protection of the natural environment and taking into account the spatial dimension of both development and protection activities – is also consistent with, and directly results from, the contemporary paradigm of sustainable development. With regard to the formal premises and practice of strategic planning of local and regional development, its evolution was indicated, consisting in the transition from directive planning (before 1989) to indicative planning, the use of local government strategies mainly as a tool for obtaining external financial resources (after Poland’s accession in 2004 to the European Union), adopting the legal basis for strategic development planning (2006), developing assumptions for the reform of the development planning system towards a more integrated approach (2009), up to the introduction (2020) of changes in the legal provisions regulating the methods of developing local and regional strategies, obliging local governments to include the spatial dimension in it. It was pointed out that despite the legislative changes of 2020, a dichotomous planning system still operates in Poland, in which a local or regional strategy is developed (albeit with spatial dimensions) and (based on separate regulations) master plans of the spatial pattern and land structure of a given local or regional territory. As from 2020, it became obligatory: 1) to include in the development strategies of local communities and regions the so-called model of the functional and spatial structure/pattern; 2) to formulate findings and recommendations in the field of managing spatial policy in the local community or region; as well as 3) to designate areas of strategic intervention. However, the legal regulations do not provide detailed guidelines on these issues, so it is reasonable to discuss the methodology of developing the model of the functional and spatial structure/pattern and its inclusion in the local or regional development strategy as its integral element. With this in mind, the article conceptualises the model of the functional and spatial structure/pattern as a spatial development that meets public interests and is to contribute to the growth of territorial capital. The essential part of the article is – apart from the explanation of the very essence of the model of the functional and spatial structure/pattern – the description of the author’s recommendations regarding what procedures which should be used when developing a local or regional strategy in order to

develop the model of the functional and spatial structure/pattern of a local community, municipality or region on the basis of the local government development objectives set in the planning process, as well as adopted tasks and strategic projects. In the final part of the article, reference is made to the issue of formulating (based on the model of the functional and spatial structure/pattern) arrangements and recommendations in the field of managing spatial policy in local or regional government, indicating in this respect the need to reform the spatial planning system, which ought to consist in the introduction of specialised spatial instruments.

**KEYWORDS:** spatial development, spatial management, functional and spatial structure, spatial pattern, territorial dimension, strategy, local development strategy, regional development strategy, planning, spatial planning, urban planning, integrated planning, territorial development, urban development, local development, regional development, local development management, regional development management, local community, municipality, town, city, county, region, functional area.

## 1.1. Wprowadzenie i cel opracowania

Niniejszy artykuł traktuje o problemach związanych z opracowywaniem tzw. modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej (SFP) w ramach strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego (JST) (gminy wiejskiej, miejsko-wiejskiej, miasta, regionu) lub obszaru funkcjonalnego (OF). Intencją autora jest sformułowanie wytycznych, adresowanych do podmiotów opracowujących strategie rozwoju (samorządy terytorialne, publiczne służby planowania przestrzennego i planowania rozwoju, biura projektowania urbanistycznego itp.), w formie zbioru praktycznych rekomendacji, wskazujących na pożądaną zakres przedmiotowy modelu SFP, jaki powinien być ujęty w strategii rozwoju JST lub OF.

W artykule kolejno omówione zostaną: 1) przesłanki teoretyczne wskazujące na potrzebę ujmowania wymiaru przestrzennego w strategiach rozwoju; 2) podstawy formalno-prawne i praktyka ujmowania wymiaru przestrzennego w strategii rozwoju JST; 3) konceptualizacja modelu SFP w strategii JST; 4) uwagi na temat metod przygotowania rekomendacji odnośnie do opracowania modelu SFP; 5) sformułowanie i charakterystyka wytycznych do opracowania modelu SFP w strategii JST; 6) podsumowanie.

## 1.2. Przesłanki teoretyczne ujmowania wymiaru przestrzennego w strategiach rozwoju JST

Planowanie strategiczne rozwoju jednostek terytorialnych jest instrumentem, który został zaadaptowany z sektora prywatnego do publicznego (Kot 2003: 120–177). Mówiąc o sektorze publicznym, należy jednak zaznaczyć, że pod tym ogólnym pojęciem kryją się bardzo różne organizacje. Organizacjami publicznymi są bowiem jednostki takie jak urzędy miejskie/gminne/wojewódzkie, placówki ochrony zdrowia, opieki społecznej, oświaty i edukacji itp. Za organizację publiczną

może być jednak również uznana wspólnota samorządowa (np. w Polsce gmina, miejska, powiatowa czy wojewódzka – regionalna). To rozróżnienie niejako dwóch typów organizacji publicznych (odpowiednio: „mikro” i „makro”) ma doniosłe znaczenie dla kwestii tu omawianej, tj. możliwości i sposobów wykorzystania narzędzia, jakim jest strategiczne planowanie rozwoju organizacji.

Podstawową różnicą między organizacjami sektora prywatnego i publicznego jest motyw działania – organizacje prywatne działają dla zysku, a ich zasadniczym celem jest uzyskiwanie przewagi konkurencyjnej na rynku (co w dużej mierze ukierunkowuje ich strategie rozwojowe), natomiast organizacje publiczne działają w celu zaspokajania potrzeb społecznych, zwykle poprzez dostarczanie przez państwo różnego rodzaju usług publicznych. Motywacje działania organizacji publicznych nie są więc (zasadniczo) związane z chęcią uzyskiwania zysku (większość z nich ma zapewnione finansowanie z publicznego budżetu), a wynikają z nałożonych prawem zobowiązań natury ustrojowej. W tym kontekście planowanie strategiczne rozwoju organizacji publicznych ma służyć nie tyle uzyskiwaniu przewagi konkurencyjnej, ile **podniesieniu sprawności ich działania w sferze zaspokajania potrzeb społecznych**. Ta różnica rzutuje przede wszystkim na zakres i przedmiot analiz uwarunkowań rozwojowych w formie tzw. analizy SWOT dokonywanej w przypadku opracowywania strategii rozwoju organizacji prywatnej i publicznej. Refleksja ta dotyczy przede wszystkim organizacji publicznych w ujęciu „mikro”.

Różnice w sposobie wykorzystywania instrumentu planowania strategicznego są jeszcze większe przy adaptowaniu go do zastosowania w organizacjach publicznych typu „makro”, a więc w odniesieniu do wspólnot terytorialnych. Ich rozwój jest bowiem procesem daleko bardziej skomplikowanym niż rozwój organizacji prywatnej (firma/przedsiębiorstwo) czy organizacji publicznej typu „mikro”.

Wspólnota terytorialna jest tak naprawdę organizacją innych organizacji, które powiązane są ze sobą – w szczególności – położeniem geograficznym w określonym obszarze fizycznej przestrzeni, zagospodarowaniem terenu, infrastrukturą itp. Z racji liczności i różnorodności podmiotów tworzących wspólnotę terytorialną (podmioty prywatne, społeczne, publiczne) organizacja ta odznacza się wielością celów rozwoju, a nierzadko też ich wzajemną sprzecznością (będącą pochodną rozbieżności interesów poszczególnych podmiotów tworzących wspólnotę).

Mając na uwadze różnorodność podmiotów tworzących wspólnotę terytorialną i nierzadko ich sprzeczne interesy, stwierdzić można, że ustalenie tego, co określane jest jako **interes publiczny**, a więc odzwierciedlający aspiracje rozwojowe ogółu członków wspólnoty, nie jest rzeczą prostą, a co za tym idzie, nastrocza to trudności przy określaniu celów i kierunków rozwoju takiej wspólnoty w ramach procesu opracowywania jej strategii rozwoju. W szczególności można zwrócić uwagę, że proste adaptowanie metod strategicznego planowania i zarządzania rozwojem, wywodzących się z metodologii zarządzania w biznesie czy nawet w instytucjach publicznych typu „mikro”, nie jest możliwe i wymaga ich

dostosowania do specyfiki organizacji „makro”, rozumianej jako wspólnota terytorialna złożona podmiotowo i mająca zróżnicowane i często rozbieżne cele rozwoju.

W tym miejscu należy podkreślić, że współcześnie na sposób postrzegania procesów rozwoju cywilizacji ludzkiej wpływ ma tzw. paradygmat rozwoju susten-sywnego, zakładający, że rozwój nie może być utożsamiany tylko ze wzrostem gospodarczym, ponieważ równie istotny jest jego wymiar społeczny (zaspokojenie potrzeb) oraz skutki procesów rozwoju w sferze środowiska przyrodniczego. Wskazuje się też na wymiar polityczno-instytucjonalny, argumentując, że trwałe, harmonijny, zrównoważony, podtrzymywalny rozwój wymaga woli politycznej oraz towarzyszących jej rozwiązań instytucjonalnych, usprawniających funkcjonowanie ułomnych rynków związanych przede wszystkim z błędną alokacją zasobów (co przejawia się występowaniem efektów zewnętrznych czy koniecznością dostarczania dóbr publicznych).

Ponadto wskazuje się również na **wymiar terytorialny** procesów rozwoju (a także prowadzenia polityki rozwoju) (Camagni 2017a: 393–394; Camagni 2017b: 403–405; Drzazga 2012: 30–36; Noworól 2013: 17–47; Zaucha i in. 2015; Żuber 2011: 7–23), argumentując, że to właśnie w stanie zagospodarowania fizycznej przestrzeni odzwierciedlenie znajdują zarówno procesy społeczno-gospodarcze, jak i zjawiska przyrodnicze oraz jakość środowiska, a „zrównoważenie” rozwoju w tym wymiarze prowadzić powinno do ukształtowania tzw. **ładu zagospodarowania przestrzennego**. Ład przestrzenny jest więc hipotetycznym, wyidealizowanym stanem zagospodarowania terenów, który odpowiada różnym oczekiwaniom przez społeczeństwo funkcjom, jakie powinna pełnić przestrzeń (jest to przede wszystkim zapewnianie odpowiednich materialnych warunków życia ludności, prowadzenia działalności przez podmioty gospodarcze, a także zachowanie walorów przyrodniczych oraz ciągłości i trwałości usług ekosystemowych środowiska).

Oznacza to, że od sposobu zagospodarowania przestrzennego zależy przebieg procesów rozwoju, poziom warunków bytowych ludności i odczucie jakości życia – *ergo* – wymaga to uwzględniania działań związanych z poprawą stanu zagospodarowania przestrzeni w planowaniu strategicznych kierunków rozwoju danej wspólnoty. Zagadnienie ujęcia aspektów przestrzennych w strategiach rozwoju jednostek terytorialnych stanowi przedmiot dalszych rozważań.

### 1.3. Podstawy formalno-prawne i praktyka ujmowania wymiaru przestrzennego w strategii rozwoju JST

Mając na uwadze omówione wyżej przesłanki teoretyczne planowania strategicznego w jednostkach terytorialnych (a także potrzebę ujęcia w nim wymiaru przestrzennego), wskazać należy na ewolucję tego narzędzia w polskiej praktyce.

W najnowszej historii opracowywania planów strategicznych rozwoju dla wspólnot terytorialnych wyodrębnić można pięć etapów:

- I. Przed 1989 r. w gospodarce centralnie sterowanej – planowanie rozwoju w formie **dyrektywnej**; dominujące podejście **sektorowe**;
- II. Lata 1990–2003, początek transformacji ustrojowej (1989 r.) – reorientacja planowania rozwoju w kierunku **planowania indykatywnego**; uchwalenie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (obecnie – o samorządzie gminnym) przypisującej samorządom terytorialnym kompetencje w zakresie zarządzania rozwojem, czemu towarzyszyła adaptacja narzędzi strategicznego planowania i zarządzania do praktyki funkcjonowania JST;
- III. Od 1 maja 2004 r. (po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej) – strategie rozwoju JST wykorzystywane przede wszystkim jako dokumenty niezbędne do pozyskiwania zewnętrznych finansowych środków pomocowych pochodzących z funduszy UE; uchwalenie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (ustawa ZPPR) jako formalnej podstawy/ram prawnych dla planowania strategicznego w JST i na poziomie kraju;
- IV. Od ok. 2009 r. działania administracji rządowej na rzecz reformy/usprawnienia systemu planowania i zarządzania rozwojem kraju, ukierunkowane na wdrażanie bardziej zintegrowanego i zorientowanego terytorialnie podejścia do planowania (*Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski* – dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów 27 kwietnia 2009 r. oraz *System zarządzania rozwojem Polski* [2018]);
- V. Uchwalenie ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, która wprowadziła obowiązek ujmowania wymiaru przestrzennego w strategiach rozwoju JST (w formie: 1) modelu SFP; 2) ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w JST oraz 3) wyznaczenia obszarów strategicznej interwencji).

Można więc powiedzieć, że choć przesłanki formalne podejmowania prac projektowych nad dokumentami takimi jak strategia rozwoju JST, a następnie ich uchwalania przez władze publiczne, wynikają (w polskim systemie prawnym) z tzw. ustaw samorządowych (ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym, ustawa o samorządzie województwa), które dają ogólne delegacje samorządom terytorialnym do podejmowania działań związanych z zarządzaniem rozwojem lokalnym i regionalnym, a także (w szczególności) z ustawy ZPPR, to jednak do 2020 r. (wspomniana wyżej nowelizacja ustawy ZPPR) planowanie strategiczne rozwoju jednostek terytorialnych miało w praktyce charakter dualny, tj. odrębny dla aspektów społeczno-gospodarczych oraz przestrzennych.

W literaturze przedmiotu jest wiele opracowań poświęconych metodom opracowywania strategii JST (np. Dziemianowicz i in. 2012; Sołtys 2008; Hoinkis

i in. 2021; Turała, Markowski 2015; Markowski 2015), jednakże w większości z nich nie podejmowano zagadnień ujmowania wymiaru przestrzennego w dokumentach o charakterze strategii rozwoju, ponieważ praktyka planowania strategicznego funkcjonująca w Polsce od lat 90. XX w. bazowała na dualistycznym systemie planowania, tzn. takim, w którym to opracowywano odrębne plany strategiczne rozwoju społeczno-gospodarczego (całkowicie pomijające lub marginalizujące wymiar przestrzenny) i odrębne plany zagospodarowania przestrzennego mające charakter planów struktury przestrzennej. Te ostatnie opracowywane były (i są nadal) na podstawie delegacji zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należą (lub należały – do 2020 r.) do nich:

- **studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;**
- ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego (tzw. studium metropolitalne; w systemie planowania funkcjonowało w latach 2016–2020; zostało uchylone nowelizacją ustawy o ZPPR z 2020 r.);
- **plan zagospodarowania przestrzennego województwa (PZPW);**
- **plan zagospodarowania przestrzennego miasta będącego siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody i powiązanego z nim funkcjonalnie obszaru** (dokument fakultatywny funkcjonujący w systemie planowania od 2020 r.); wcześniej w systemie planowania przestrzennego analogiczną rolę odgrywały obligatoryjne opracowania sporządzane jako integralna część PZPW, takie jak: plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego (2014–2020); plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego (2003–2014);
- koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju (dokument uchylony w 2020 r. i wycofany z systemu planowania przestrzennego nowelizacją ustawy ZPPR).

Można stwierdzić, że choć w obowiązującym stanie prawnym w Polsce nadal mamy do czynienia z dualizmem planowania społeczno-gospodarczego (strategie rozwoju) i przestrzennego (ogólne plany struktury przestrzennej), a te dwie kategorie opracowań planistycznych nie zostały jak dotychczas zastąpione i niejako „połączone” w ramach tzw. **zintegrowanej strategii rozwoju** (co postulowano), to jednak po 2020 r. wyraźnie uwidocznił się trend nadawania wymiaru przestrzennego strategiom rozwoju JST (w kolejnym okresie programowania). Stanowi to przesłankę do dyskusji nad sposobami ujmowania wymiaru przestrzennego w strategii rozwoju sporządzanej dla wspólnoty terytorialnej (por. np. Sztando 2021: 19–31; 2022: 7–9).



## 1.4. Konceptualizacja modelu SFP w strategii JST

W niniejszym punkcie wskazane zostaną najważniejsze przesłanki teoretyczne stojące za postulatem ujmowania w strategiach rozwoju JST wymiaru przestrzennego (terytorialnego) w formie tzw. modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej JST.

Zgodnie z metodologią planowania zintegrowanego każdy cel ze sfery gospodarczej i społecznej, a także cele ukierunkowane na ochronę środowiska przyrodniczego, zapisane w zintegrowanej strategii rozwoju JST, muszą być ocenione i wybrane z punktu widzenia jego powiązania (zintegrowania) z celami (walorami) ze sfery przestrzennej. Takie (zintegrowane) podejście jest cechą charakterystyczną procesu tzw. terytorializacji polityki rozwoju. Podejście terytorialne jest koniecznym warunkiem stosowania w praktyce zarządzania rozwojem **zasady koncentracji środków publicznych** (z natury rzeczy ograniczonych), w celu budowania i wzmacniania **kapitału terytorialnego**<sup>1</sup>, a więc **kapitału ujawniającego się w efekcie interakcji różnych innych form kapitałów (naturalnego/przyrodniczego, antropogenicznego – materialnego, ludzkiego, społecznego itd.) i rodzajów zasobów**.

Uzasadnieniem dla ujmowania w strategiach problemów rozwoju w wymiarze przestrzennym jest więc to, że procesy społeczno-gospodarcze i zjawiska przyrodnicze mają swój – immanentny – wymiar przestrzenny (o czym była mowa w pkt. 1.2.). Oznacza to, przykładowo, że:

- elementy materialnej infrastruktury (technicznej i społecznej; punktowej i liniowej) zajmują określoną przestrzeń (mają pewną lokalizację przestrzenną);
- problemy i bariery rozwojowe występują zwykle na jakimś obszarze;
- określone funkcje gospodarcze, np. przemysł, rolnictwo, turystyka (i związane z nimi obiekty), mają swój przestrzenny zasięg – często tworzą pewne strefy;
- różne rodzaje zabudowy (mieszkaniowej, przemysłowej, usługowej) mają swoje lokalizacje i/lub zajmują pewne obszary przestrzeni;
- zasoby naturalne występują na jakimś obszarze lub w określonej lokalizacji;
- twory przyrody (w tym te szczególnie cenne) są obiektami o określonej lokalizacji lub obszarami o pewnym zasięgu terytorialnym;
- procesy przyrodnicze oddziałujące (pozytywnie lub negatywnie) na procesy rozwoju mają swoje miejsca występowania lub zasięgi przestrzenne – w szczególności chodzi tu o obszary generowania tzw. usług ekosystemowych oraz obszary narażone na występowanie klęsk żywiołowych, a także skutków zmian klimatycznych.

---

<sup>1</sup> Konceptję **kapitału terytorialnego** omówiono we wspomnianym opracowaniu pod redakcją Macieja Turały i Tadeusza Markowskiego (2015: 16–18). Zob. szerzej Markowski (2016: 111–119) oraz Kudłacz, Markowski (2018: 41–55).

Mając powyższe na uwadze, zasadne jest więc przeanalizowanie, w jaki sposób istniejące (w danej JST/na danym terytorium) zagospodarowanie przestrzenne wpływa na procesy rozwoju (czy stanowi jego barierę, czy jest czynnikiem pobudzającym) oraz jakie zmiany zagospodarowania przestrzennego w zakresie jego struktury i funkcji są/byłyby pożądane, aby wspierać kierunki rozwoju wynikające z przyjętych w strategii celów. **Odpowiedź na te pytania jest elementem budowania zintegrowanej strategii rozwoju uwzględniającej wymiar terytorialny.**

Należy dokonać rozróżnienia i podkreślić, że **struktura funkcjonalno-przestrzenna** obszaru JST, dla której wykonywana jest strategia, może być – po pierwsze – rozrysowana w **aspekcie diagnostycznym**, tj. jako pewne istniejące uwarunkowania przestrzenne procesów rozwoju (i wówczas, jako taka, powinna być elementem części diagnostycznej dokumentu). Po drugie, SFP obszaru JST powinna być rozpatrywana w kontekście obranych **kierunków rozwoju**, wynikających z celów wyznaczonych w strategii (co stanowi o istocie wymiaru przestrzennego planowania strategicznego). To drugie ujęcie odpowiada w szczególności postulatowi uwzględnienia wymiaru przestrzennego (terytorialnego) w strategii rozwoju, podkreślanemu w metodologii planowania zintegrowanego<sup>2</sup>.

Model SFP (w sensie decyzyjnym, czyli regulacyjno-planistycznym, a więc odpowiadającym określonym w strategii kierunkom rozwoju – wynikającym z celów) stanowi wyraz polityki przestrzennej JST, która w praktyce powinna się przejawiać w ukierunkowanych na przestrzeń działaniach publicznych (ang. *spatial policies*) (SFP danej JST jest więc przedmiotem polityki przestrzennej właściwego samorządu terytorialnego).

Przez **model struktury funkcjonalno-przestrzennej JST** ujęty w strategii danej JST należy więc rozumieć **pożądany, docelowy (tj. rozpatrywany w horyzoncie opracowywania strategii) obraz (stan) zagospodarowania przestrzennego, elementów naturalnych (przyrodniczych) i antropogenicznych, odpowiadający wizji danej jednostki oraz celom rozwoju wyznaczonym w strategii, wynikającym z kolei z rozpoznanego interesu publicznego**. Jest to więc taki stan zagospodarowania przestrzennego, który pozwala w szczególności:

- likwidować zidentyfikowane bariery rozwojowe;
- wzmacniać potencjały rozwojowe i rozwijać określone w strategii funkcje społeczno-gospodarcze;
- optymalizować wykorzystanie zasobów naturalnych;

---

<sup>2</sup> Por. ujęcie struktury funkcjonalno-przestrzennej w sensie poznawczym, informacyjnym i decyzyjnym (planistyczno-regulacyjnym) opisane w ekspertyzie Tadeusza Markowskiego (2019) oraz w opracowaniu *Modele* (2020).

- chronić (konserwować) cenne elementy systemu przyrodniczego występujące na danym terytorium;
- chronić (konserwować) cenne elementy krajobrazu naturalnego, kulturowego, a także określone układy urbanistyczne i ruralistyczne ważne dla zachowania tożsamości miejsca.

Określenie w strategii JST jej struktury funkcjonalno-przestrzennej oznacza więc wskazanie **obszarów wyznaczonych przez pryzmat funkcji**, trwale związanych z określonym zagospodarowaniem terenu oraz z uwzględnieniem planowanych (tj. przewidywanych i pożądaných) zmian form zagospodarowania, ze szczególnym zwróceniem uwagi na znaczenie usług ekologicznych (ekosystemowych) i walorów krajobrazowych, jakich dostarcza zagospodarowana (antropogeniczna) i przyrodnicza przestrzeń.

Model SFP danej jednostki terytorialnej powinien więc składać się z powiązanych funkcjonalnie obszarów (spójność terytorialna), których zagospodarowanie przestrzenne odpowiada oczekiwaniom funkcjom rozwojowym danej JST (tab. 1).

Przedmiotem strategii są te relacje funkcjonalno-przestrzenne, które mają swoje bezpośrednie lub pośrednie skutki (oddziaływanie/przełożenie) na formę przestrzennego zagospodarowania i strukturę użytkowania terenów danej JST. Pokazanie tych związków między funkcjami i zagospodarowaniem pozwala więc na zdefiniowanie zakresu publicznej interwencji w kształtowanie przestrzeni (tj. lokalnych publicznych działań w sferze przestrzennej) pod kątem holistycznie wyznaczonych celów rozwoju (Markowski 2019).

Mając na uwadze to, że między celami wyznaczanymi w strategii rozwoju mogą zachodzić relacje neutralności, konfliktowości lub synergiczności<sup>3</sup>, określanie pożądanej struktury funkcjonalno-przestrzennej dla danej JST oznacza zawsze konieczność **poszukiwania optymalnej struktury SFP**, czyli takiej, gdzie przestrzenne zagospodarowanie terenów będzie odpowiadało w jak największym stopniu różnym funkcjom oraz wyznaczonym celom rozwoju, zapobiegając zarazem, lub przynajmniej minimalizując, występowanie konfliktów społecznych co do sposobu użytkowania przestrzeni (wynikających ze zróżnicowanych interesów poszczególnych użytkowników/grup użytkowników przestrzeni). W tym sensie można powiedzieć, że model SFP wyrażać powinien **interes publiczny** co do sposobu zagospodarowania przestrzeni (tj. odpowiadający ogółowi społeczeństwa, w perspektywie długiego trwania – ang. *sustainability*).

Należy zaznaczyć, że istotą określania w strategii JST struktury funkcjonalno-przestrzennej jest nie tylko wiązanie określonych funkcji z pewnymi obszarami przestrzeni (model przestrzenny), ale również przypisywanie do nich określonych **działań (instrumentów)** zgodnie z kompetencjami ustrojowymi samorządu (określonymi w ustawach), umożliwiającymi kształtowanie przez samorząd zarówno

<sup>3</sup> Zob. Turała, Markowski 2015: 105.

zagospodarowania przestrzennego, jak i powiązanej z nim sfery funkcjonalnej, w zgodzie z celami wyznaczonymi w strategii. Mogą to być zarówno **instrumenty** ściśle przynależne do **polityki przestrzennej** (np. miejscowe plany regulacyjne, standardy urbanistyczne/ruralistyczne/zagospodarowania przestrzennego lub inne przepisy obszarowe, opłaty planistyczne, podatki gruntowe od nieruchomości budowlanych, rolnych, leśnych), jak i **instrumenty oraz narzędzia wywodzące się z innych sfer funkcjonowania** władzy publicznej, mające jednakże wpływ na kształtowanie zagospodarowania przestrzennego (np. dotacje i wszelkie środki motywujące do określonych działań użytkowników przestrzeni – czyli zgodnych z celami rozwoju ujętymi w strategii, odzwierciedlającymi interesy publiczne).

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej JST, zawarty w jej strategii, powinien ponadto określać **kryteria** (tj. konkretne, **mierzalne wskaźniki**) służące do weryfikacji stopnia osiągnięcia celów operacyjnych, odpowiadających kierunkom działań społeczno-gospodarczych, a także dotyczących ochrony środowiska, w ich przestrzennym wymiarze. Te elementy modelu mogą być ujęte w ostatnim punkcie dokumentu strategicznego, jakim jest system monitorowania realizacji strategii.

### **1.5. Uwagi na temat metody przygotowania wytycznych (rekomendacji) odnośnie do opracowania modelu SFP**

Podstawą do opracowania wytycznych (rekomendacji) zamieszczonych w dalszej części pracy było rozpoznanie teoretycznych i formalnych przesłanek dla opracowania modelu SFP, a także doświadczenia autora związane z udziałem w projektach badawczych poświęconych zagadnieniom metod opracowywania dokumentów strategicznych<sup>4</sup> oraz obserwacje poczynione podczas przygotowywania strategii rozwoju na potrzeby JST.

Zamieszczone w dalszej części artykułu wytyczne do opracowywania modelu SFP w strategii rozwoju gminy były testowane w praktyce podczas prac eksperckich (wykonywanych w ramach działalności badawczo-rozwojowej Interdyscyplinarnego Centrum Studiów Miejskich UŁ) związanych z przygotowywaniem w latach 2021–2023 dokumentu pn. *Strategia rozwoju Miasta Zduńska Wola 2028+* (eksperski projekt). Ponieważ ostateczny dokument jest w chwili publikowania niniejszego artykułu wciąż w opracowaniu, rezultaty przyjętej

---

<sup>4</sup> Projekt badawczy „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST” (projekt współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet V, Działanie 5.2, Poddziałanie 5.2.2) – uczestnictwo w realizacji zadania 3: „Wsparcie dla procesów dot. planowania w obszarach funkcjonalnych” – udział w pracach zespołu wykonującego *Zintegrowaną strategię rozwoju warszawsko-lódzkiego obszaru funkcjonalnego do roku 2030 (projekt)* (2015).

metody wykonywania modelu SFP trudno jak na razie ocenić – będzie to możliwe po kilku latach obowiązywania strategii.

W tym sensie – co należy podkreślić – omawiane dalej rozwiązania formułowane jako rekomendacje dla praktyki mają charakter autorski i jako takie mogą być przedmiotem polemiki zarówno na gruncie teoretycznym, jak i praktycznym.

## 1.6. Wytyczne do opracowania modelu SFP w strategii rozwoju JST

### Materiały wyjściowe

Przystąpienie do prac nad modelem struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego wymaga wcześniejszego opracowania elementów składowych dokumentu strategicznego (strategia rozwoju JST), takich jak:

- diagnoza strategiczna;
- prognoza rozwoju, rozumiana jako diagnoza prospektywna<sup>5</sup>;
- analiza strategiczna czynników i uwarunkowań rozwoju – analiza SWOT (w układzie klasycznym i zintegrowanym) służąca m.in. rozpoznaniu najważniejszych barier i potencjałów rozwojowych;
- wizja rozwoju;
- misja samorządu terytorialnego<sup>6</sup>;
- **cele rozwoju** (w układzie tzw. drzewa celów lub innym wybranym formacie opisu), w podziale na cele: nadrzędny (powiązany z wizją), główne, strategiczne, **operacyjne**;
- projekty i/lub zadania do realizacji, w tym projekty zintegrowane<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Prognoza rozwoju rozumiana jako diagnoza prospektywna polega na próbie przewidzenia przebiegu procesów rozwoju w przyszłości, a więc określenia przyszłych uwarunkowań rozwojowych, i opracowywana jest zwykle przy pomocy **metod ekstrapolacyjnych** (tj. opartych na analizie obserwowanych trendów rozwojowych – dotyczy to zwykle zjawisk ilościowych takich jak np. demografia) lub **metod porównawczych** (tj. wnioskowania o możliwym przebiegu procesów rozwoju na danym terytorium na podstawie historycznego ich przebiegu na innym – podobnym – terytorium). UWAGA: prognoz tego typu (diagnoz prospektywnych) nie należy mylić z omawianą dalej prognozą – oceną wpływu projektowanych ustaleń opracowywanego dokumentu strategicznego, polityki, planu czy programu na przebieg procesów rozwoju w przyszłości.

<sup>6</sup> Z uwagi na partycypacyjny charakter współczesnych procedur opracowywania strategii rozwoju samorządowa wspólnota terytorialna rozumiana jest tu szeroko, a więc obejmuje nie tylko lokalne władze, ale także innych interesariuszy, tj. podmioty gospodarcze, organizacje pozarządowe itp.

<sup>7</sup> Dalsze elementy strategii opracowywane po wykonaniu modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej to: harmonogram działań, operacjonalizacja strategii (instrumenty, podmioty i źródła finansowania projektów i działań realizujących strategię), system monitorowania realizacji strategii.

**Wymienione wyżej elementy strategii, a w szczególności cele oraz projekty i/lub zadania stanowią punkt wyjścia do prac nad modelem struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego.**

Należy zwrócić uwagę, że wskazane wyżej cele strategii, przede wszystkim te określone jako strategiczne oraz operacyjne, a także projekty (i/lub zadania) powinny zostać nie tylko zidentyfikowane, nazwane i rozrysowane w postaci „drzewa celów” (lub innej formie graficznej), ale również w odpowiednio szczegółowy sposób opisane. Charakterystyka poszczególnych celów, projektów i zadań powinna umożliwiać identyfikację elementów składających się na model struktury funkcjonalno-przestrzennej danej jednostki terytorialnej, ujęty w strategii jej rozwoju. **Strategia rozwoju powinna więc zawierać opis merytoryczny celów strategicznych i operacyjnych, ze wskazaniem, czy realizacja danego celu ma wymiar przestrzenny – wymaga określonych struktur, obiektów, infrastruktury materialnej, bądź też podejmowanie działań realizujących dany cel ma wymiar obszarowy.** Ta sama uwaga dotyczy się również konieczności opisu projektów (i/lub zadań) znajdujących się niejako „na dole” drzewa celów, tj. służących realizacji celów rozwoju wyznaczonych w strategii. Opis ten, od strony technicznej, powinien mieć postać tzw. **fiszek projektowych**, z wyraźnym zaznaczeniem w ich treści, **czy i w jakim stopniu realizacja danego projektu (zadania) będzie wymagała odpowiednich struktur przestrzennych (obiektów, infrastruktury) bądź czy działania projektowe będą miały charakter obszarowy.** Wykonanie opisów celów, projektów i zadań powinno więc poprzedzać rozpoczęcie prac nad modelem SFP JST.

Od strony technicznej do opracowania modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego niezbędne są podkłady kartograficzne w skali dostosowanej do wielkości JST (dla gmin wiejskich i miejskich może to być skala typowa dla opracowania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, tj. ok. 1 : 50 000 lub mniejsza; w przypadku województw 1 : 200 000, 1 : 250 000 lub mniejsza).

### **Procedura analityczna opracowania modelu SFP w strategii rozwoju JST**

Opracowanie docelowego modelu SFP dla danej JST, a więc modelu w kontekście obranych kierunków rozwoju, wynikających z celów wyznaczonych w strategii (SFP w sensie decyzyjnym, czyli regulacyjno-planistycznym), polega na przeprowadzeniu opisanej poniżej procedury analitycznej.

W odniesieniu do każdego celu operacyjnego, a także – analogicznie – w odniesieniu do wszystkich wskazanych w strategii projektów (w tym projektów zintegrowanych) i/lub zadań:

1. Należy określić, czy realizacja tego celu ma wymiar przestrzenny, czy też działania z niego wynikające będą miały charakter aprzestrzenny, a więc będą zorientowane np. wyłącznie podmiotowo, tzn. będą skierowane do podmiotów o określonych cechach lub spełniających określone kryteria, a więc niezależnie od ich przestrzennej lokalizacji na obszarze danej JST – przykładem mogą być np. projekty pomocy socjalnej dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. **UWAGA:** należy jednak rozważyć, czy podmioty, do których będą adresowane działania wynikające z obranego celu i/lub zadania, nie skupiają się w pewnych obszarach przestrzeni geograficznej (np. gospodarstwa domowe o niskich dochodach wymagające pomocy socjalnej czy grupy mieszkańców dotknięte wykluczeniem, do których adresowane są programy włączenia społecznego – mogą być skoncentrowane w określonej części miasta, gminy, dzielnicy, osiedla, kwartału zabudowy itp.). Jeżeli tak, realizacja celu może jednak implikować konieczność wyznaczenia odpowiednio obszaru problemowego lub obszaru funkcjonalnego w strategii.
2. Jeżeli w pkt. 1 stwierdzono, że rozpatrywany cel operacyjny i/lub projekt (zadanie) ma wymiar przestrzenny, należy wyznaczyć strefy, których cel/projekt/zadanie dotyczy:
  - a) określić/wyznaczyć obszar(y) JST, którego dotyczy dany cel operacyjny, projekt lub zadanie; będzie to odpowiednio:
    - **obszar funkcjonalny** – jeżeli cel/projekt/zadanie będzie się wiązać ze wspieraniem rozwoju określonych funkcji, wzmocnieniem, wydobywaniem, kształtowaniem określonych potencjałów rozwojowych lub
    - **obszar problemowy** – jeżeli cel/projekt/zadanie będzie się wiązać przede wszystkim z ograniczaniem/likwidacją istniejących barier rozwojowych.Oznacza to, że w strategii rozwoju JST (w ramach modelu SFP) może być wyznaczonych wiele obszarów funkcjonalnych lub problemowych o różnych zasięgach. Obszary te należy rozumieć jako tożsame z tzw. **obszarami strategicznej interwencji** (OSI), w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r. poz. 1057).
  - b) dla wyznaczonego w pkt. 2, lit. a obszaru (lub obszarów – jeżeli jest ich wiele) należy wskazać, czy osiągnięcie celów i/lub realizacja projektów (zadań) wymagać będzie materialnej infrastruktury i/lub zmian w fizycznym zagospodarowaniu terenów:
    - jeżeli TAK – należy określić, jakie elementy zagospodarowania są konieczne do osiągnięcia celów/realizacji projektów i/lub zadań wyznaczonych w strategii. Czy te elementy już istnieją, czy też dopiero wymagają ich wykreowania w przestrzeni (lub istnieją, lecz wymagają modernizacji)? Czy będą to elementy przestrzenne o charakterze obiektów punktowych (np. budynki infrastruktury społecznej), czy infrastruktury liniowej (sieciowej)? Należy także orientacyjnie wskazać na mapie ich

rozmieszczenie (przybliżoną lokalizację). UWAGA: w tej kategorii mieści się również wyznaczanie nowych obszarów zabudowy (mieszkaniowej, przemysłowej, usługowej itp.). Ta kategoria działań powinna prowadzić do opracowania projektów urbanistycznych dla określonych miejsc w przestrzeni (wskazanych w strategii);

– jeżeli NIE – należy wskazać, jakiego rodzaju działania spoza sfery materialnego kształtowania fizycznego zagospodarowania terenu będą podejmowane na danym obszarze dla osiągnięcia danego celu operacyjnego, realizacji projektu/zadania? Przykładowo mogą to być np. działania polegające na wprowadzeniu miejscowych regulacji w sferze zabudowy i zagospodarowania terenów (MPZP, standardy urbanistyczne, ruralistyczne itp.) lub w postaci przepisów konserwatorskich dotyczących ochrony przyrody, krajobrazu czy dóbr kultury materialnej. Innym przykładem mogą być miękkie projekty społeczne niewymagające materialnej infrastruktury.

c) dla wyznaczonego w pkt. 2, lit. b obszaru (lub obszarów – jeżeli jest ich wiele) należy **określić instrumenty/narzędzia/srodki** służące realizacji projektów (zadań) i osiągnięciu celów operacyjnych; w szczególności należy w tym miejscu wskazać obszary, jakie powinny zostać objęte opracowaniem nowych MPZP, lub obszary, na których MPZP istnieje, ale powinien być zmieniony (wskazać kierunki zmian).

3. Należy **przeanalizować skutki przestrzenne działań podejmowanych na rzecz osiągnięcia różnych celów operacyjnych oraz realizacji projektów/zadań** pod kątem możliwych relacji między nimi (neutralności, konfliktowości i synergiczności). W szczególności należy zwrócić uwagę na to, czy kreowanie określonych form zagospodarowania przestrzennego i sposobów użytkowania terenów, służące osiągnięciu jednych celów oraz realizacji projektów/zadań nie będzie barierą osiągnięcia innych celów oraz utrudnieniem wdrażania pozostałych projektów czy realizacji dalszych zadań ujętych w strategii. Jest to identyfikacja sprzecznych celów i kierunków działań. Przez analogię – dążąc do optymalizacji struktury funkcjonalno-przestrzennej JST – należy zastanowić się, jakie formy zagospodarowania przestrzennego i sposoby użytkowania terenu służyłyby osiągnięciu różnych celów operacyjnych oraz projektów i zadań (gdzie wystąpią efekty synergii?)<sup>8</sup>. Analizy te w szczególności powinny stanowić podstawę do określenia przestrzennej alokacji elementów (obiektów)

---

<sup>8</sup> Narzędziem do tego służącym jest tzw. macierz celów – identyfikacja współzależności opisana w: Turała, Markowski (2015: 105–110). Inną metodą mogącą pomóc rozpoznaniu relacji między różnymi celami operacyjnymi oraz projektami i zadaniami realizacyjnymi może być odpowiednio zaadaptowana do tego celu tzw. mapa myśli, która w formie rysunkowych grafów może pokazywać wpływ (pozytywny lub negatywny) jednych celów/projektów/zadań na inne.



infrastruktury liniowej i punktowej. Na tej podstawie należy zidentyfikować i wskazać (w tym formie graficznej – na mapie) obszary realnie istniejących oraz potencjalnych konfliktów przestrzennych.

UWAGA: powyższą analizę należy przeprowadzić osobno dla każdego celu operacyjnego, projektu i zadania ujętego w strategii rozwoju JST.

Mając na uwadze współczesną metodologię opracowywania strategii rozwoju JST, wymagającą wykonania jej oceny *ex ante*, należy wskazać na potrzebę uzupełnienia jej o szczególny rodzaj analizy, jaką jest **ocena wpływu docelowego modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej JST (jego elementów) na szeroko rozumiane procesy rozwoju**, a więc wpływu planowanego zagospodarowania przestrzennego (rozpatrywanego w horyzoncie czasowym strategii) nie tylko na funkcjonowanie środowiska przyrodniczego, ale również na przebieg przyszłych procesów społecznych i gospodarczych<sup>9</sup>.

Metoda oceny oddziaływania docelowej (modelowej) struktury funkcjonalno-przestrzennej JST, określonej w jej strategii rozwoju, na sferę społeczno-gospodarczą i przyrodniczą, stanowi więc odpowiedź na ważny postulat polityki przestrzennej (jako sfery działalności samorządu terytorialnego i centralnej władzy państwowej), jakim jest optymalizacja sposobów zagospodarowania przestrzennego pod kątem zgodności przebiegu procesów rozwoju z paradygmatem *sustainability*<sup>10</sup>. Metodologia takiej oceny wciąż jeszcze wymaga prac teoretyczno-konceptualnych.

### Elementy modelu SFP w strategii rozwoju JST

Poniżej wymieniono przykładowe kategorie elementów modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej JST, jakie powinny być rozpatrywane w kontekście ich ujęcia w strategii rozwoju JST.

<sup>9</sup> W obecnym stanie formalno-prawnym wykonywanie wszelkich opracowań o charakterze polityki, strategii, planu, programu, wymaga wykonania tzw. **strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SOOŚ – zwanej też dawniej prognozą wpływu na środowisko)** i udokumentowania tej procedury w formie raportu. Można więc postulować, aby ocena wpływu polityki/strategii/planu/programu została rozszerzona, tzn. dotyczyła nie tylko oddziaływania środowiskowego, ale wszystkich aspektów procesów rozwoju postrzeganych w sposób holistyczny i zintegrowany (społeczeństwo – gospodarka – środowisko, w tym w szczególności ich wymiar przestrzenny), a więc zgodnie z paradygmatem sustensywnego rozwoju (ang. *sustainable development*).

<sup>10</sup> Procedurą zbieżną do tu opisywanej jest inicjatywa Europejskiego Komitetu Regionów zwana oceną oddziaływania terytorialnego (ang. *Territorial Impact Assessment*), która oznacza badanie wpływu terytorialnego polityk, a także (przez analogię) strategii/planów/programów, czyli próbę przewidywania, jak kierunki działań wynikające z opracowań planistyczno-strategiczných będą wpływały na procesy rozwoju na określonym terytorium.

1. Obszary funkcjonalne – wspierania i rozwoju określonych potencjałów rozwojowych JST – przykłady:
  - a) obszary rozwoju turystyki (produkty turystyczne);
  - b) obszary rozwoju funkcji rekreacyjno-wypoczynkowych;
  - c) obszary rozwoju rolnictwa: wysokotowarowego, tradycyjnego, ekologicznego itp.;
  - d) obszary/strefy systemu przyrodniczego gminy/miasta (obszary węzłowe i korytarze ekologiczne; UWAGA: mogą, ale nie muszą pokrywać się z obszarami chronionymi);
  - e) strefy przemysłowe/strefy zabudowy przemysłowej (rozwoju funkcji przemysłowych);
  - f) strefy usługowe/strefy zabudowy usługowej (rozwoju funkcji usługowych);
  - g) strefy przemysłowo-usługowe/strefy zabudowy przemysłowo-usługowej;
  - h) strefy mieszkaniowe (osiedla mieszkalne, dzielnice);
2. Obszary problemowe – likwidacji/ograniczania barier rozwojowych – przykłady:
  - a) obszary wykluczenia społecznego;
  - b) obszary ubóstwa, bezrobocia;
  - c) obszary zanieczyszczenia powietrza (niska emisja);
  - d) obszary występowania deficytu wody (np. na terenach rolniczych, leśnych);
  - e) obszary o ograniczonej zdolności przestrzeni do naturalnego retencjonowania wody;
  - f) obszary o niskiej dostępności komunikacyjnej (w szczególności – w kontekście transportu publicznego);
3. Elementy zagospodarowania przestrzennego i zabudowy terenów oraz formy interwencji publicznej związanej z kształtowaniem przestrzeni:
  - a) elementy infrastruktury społecznej – obiekty;
  - b) elementy infrastruktury technicznej – obiekty;
  - c) elementy infrastruktury technicznej – liniowe (uzbrojenie terenu);
  - d) infrastruktura błękitno-zielona (naturalna i urządzona) – obiekty i elementy liniowe;
  - e) obszary ochrony konserwatorskiej przyrody i krajobrazu;
  - f) obiekty ochrony konserwatorskiej przyrody i krajobrazu;
  - g) obszary ochrony konserwatorskiej zabytków kultury materialnej;
  - h) obiekty ochrony konserwatorskiej zabytków kultury materialnej.

Konstruowanie modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej pod kątem jego ujęcia w strategii rozwoju JST powinno polegać na zbadaniu, czy na obszarach pełniących określone funkcje obecnie lub w strefach wyznaczonych do pełnienia określonych funkcji w przyszłości znajdują się wszystkie elementy zagospodarowania przestrzennego konieczne do ich właściwego funkcjonowania i czy są do nich przypisane odpowiednie regulacje dotyczące sposobów użytkowania

terenów, konieczne do pełnienia danej funkcji przez określony obszar w sposób nienaruszający interesów publicznych. Przykładowo, w strefach osiedli mieszkalnych do właściwego ich funkcjonowania potrzebne są nie tylko budynki mieszkalne i drogi, ale też różnego rodzaju sieciowa infrastruktura komunalna, systemy transportu publicznego, transportu alternatywnego, zieleń naturalna i/lub urządzona, obiekty użyteczności publicznej itd. Brak pewnych elementów zagospodarowania przestrzennego (lub odpowiednich regulacji sposobów użytkowania gruntów) w danej strefie przestrzennej może sprawiać, że obszar ten staje się dysfunkcyjny i – jako taki – kwalifikuje się do wyznaczenia w strategii jako obszar problemowy (co oznacza konieczność zastosowania środków wsparcia publicznego i instrumentów rozwiązywania zaistniałych problemów przestrzennych warunkujących rozwój JST).

Należy podkreślić (na co już zwrócono uwagę wyżej), że prawidłowe funkcjonowanie określonego obszaru (strefy) może być uzależnione nie tylko od zlokalizowania w danym obszarze niezbędnych elementów materialnego zagospodarowania (takich jak np. obiekty infrastruktury liniowej, punktowej), ale także od koniecznych dla właściwego funkcjonowania danej strefy regulacji co do sposobu użytkowania gruntów, zabudowy i zagospodarowania terenów (w tym ograniczeń konserwatorskich). Regulacje te są formą interwencji władzy publicznej tam, gdzie mamy do czynienia z naruszaniem interesów publicznych, np. w efekcie degradowania szczególnych walorów przestrzeni cennych ze względów przyrodniczych, krajobrazowych czy kulturowych. Przykładem może tu być chaotycznie rozprzestrzeniająca się zabudowa na terenach podmiejskich czy wiejskich, degradująca naturalne ekosystemy i harmonijny krajobraz kulturowy, czy też nieestetyczna, dysharmonijna nowa zabudowa lokalizowana w historycznych obszarach śródmiejskich. Zjawiska tego typu implikują potrzebę regulacyjnej interwencji sposobów użytkowania gruntów (zabudowy), przybierającej formę przepisów prawa miejscowego (np. MPZP, standardy) czy nakładanych na podstawie przepisów odrębnych (od gospodarki przestrzennej) reżimów konserwatorskich. Regulacje tego rodzaju, podobnie jak projekty urbanistyczne prowadzące do umiejscawiania w fizycznej przestrzeni elementów materialnego zagospodarowania (np. inwestycje infrastrukturalne), stanowią ważny element polityki przestrzennej, który również powinien (wraz z projektami urbanistycznymi) znaleźć swoje odzwierciedlenie w modelu SFP ujętym w strategii rozwoju JST.

Logikę powyższej analizy ujęto schematycznie w tabeli 1.

**Tab. 1.** Elementy modelu SFP w strategii rozwoju JST – schemat analizy

Elementy zagospodarowania przestrzennego i zabudowy terenów	Typy obszarów					
	Obszary funkcjonalne			Obszary problemowe		
	Podtyp OF1	Podtyp OF2	Podtyp OFn	Podtyp OP1	Podtyp OP2	Podtyp OPn
Elementy infrastruktury społecznej – obiekty (mogą wymagać projektu urbanistycznego)						
Elementy infrastruktury technicznej – obiekty (mogą wymagać projektu urbanistycznego)						
Elementy infrastruktury technicznej – liniowe (mogą wymagać projektu urbanistycznego)						
Infrastruktura błękitno-zielona (naturalna i urządzona) – obiekty i elementy liniowe (mogą wymagać projektu technicznego)						
Obszary ochrony konserwatorskiej przyrody i krajobrazu						
Obiekty ochrony konserwatorskiej przyrody i krajobrazu						
Obszary ochrony konserwatorskiej zabytków kultury materialnej						
Obiekty ochrony konserwatorskiej zabytków kultury materialnej						
Strefy z odpowiednimi regulacjami planistycznymi (np. plany miejscowe/plany zabudowy/plany użytkowania terenu)						

Strefy z odpowiednimi regulacjami obszarowymi nie-planistycznymi (standardy urbanistyczne/ruralistyczne/zagospodarowania przestrzennego)						
Inne						

UWAGA: W poszczególnych komórkach tabeli należy określić, które elementy zagospodarowania przestrzennego JST stanowią o wspieraniu potencjałów rozwojowych lub ograniczaniu barier rozwojowych odpowiednio w obszarach funkcjonalnych lub obszarach problemowych na danym terytorium oraz jakie są wymagane – tj. wynikające z celów strategii – kierunki polityki przestrzennej (np. działania inwestycyjne, modernizacyjne itp.) w stosunku do poszczególnych elementów zagospodarowania przestrzennego (np. infrastruktury).

**Źródło:** opracowanie własne.

## 1.7. Podsumowanie

Omówiona wyżej charakterystyka modelu SFP w strategii rozwoju JST ma – jak już to zaznaczono – charakter autorskiej koncepcji i wpisuje się w dyskusję nad zagadnieniami adaptacji narzędzi planowania strategicznego na potrzeby wyznaczania kierunków rozwoju wspólnot samorządowych. Sformułowane rekomendacje odnoszą się do postulatu „uprzestrzennienia” zapisów strategii rozwoju i przez to wypracowania bardziej zintegrowanego narzędzia planowania rozwoju, tzn. uwzględniającego w szerszym zakresie wpływ programowanych działań społeczno-gospodarczych oraz inicjatyw ochronnych (konserwatorskich) na zagospodarowanie przestrzenne, którego stan (jakość) stanowią coraz istotniejszy czynnik – determinantę procesów rozwoju.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z zapisami ustawy o samorządzie gminnym (art. 10e, ust. 3, pkt 1–7) oraz ustawy o samorządzie województwa (art. 11, ust. 1c, pkt 1–7) określenie modelu SFP w strategii rozwoju gminy lub regionu nie wyczerpuje jej wymiaru przestrzennego. Model SFP powinien bowiem stanowić podstawę do sformułowania ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej przez JST oraz wskazania OSI wynikających z dokumentów wyższego szczebla (krajowego – dla regionu i wojewódzkiego – dla gminy) oraz kluczowych dla danej JST, wraz z zakresem planowanych działań. Kwestia tego, jak formułować ustalenia i rekomendacje do polityki przestrzennej, jest wciąż przedmiotem dyskusji wskazującej na konieczność dalszych zmian legislacyjnych w sferze strategicznego planowania rozwoju oraz planowania przestrzennego (por. Sztando 2022: 9–22).

W opinii autora wprowadzenie do strategii modelu SFP (przejmującego niejako rolę ogólnego kierunkowego planu struktury przestrzennej) powinno pociągnąć za sobą dalszą zasadniczą reformę systemu planowania. Wzmiankowane wyżej ustalenia i rekomendacje do polityki przestrzennej powinny oznaczać wskazanie obszarów, dla których (w zależności od ich funkcji i rozpoznanych problemów przestrzennych) należy zastosować różne wyspecjalizowane instrumenty kształtowania przestrzeni takie jak: szczegółowe/miejscowe plany regulacyjne zagospodarowania terenu, standardy urbanistyczne/ruralistyczne czy obszary przeznaczone do zagospodarowania w formie negocjowanych projektów urbanistycznych (ich wprowadzenie powinno być przedmiotem wzmiankowanej reformy).

## Literatura

- Camagni R., 2017a, *Integrated Spatial Planning: Why and How?*, [w:] R. Capello (red.), *Seminal Studies in Regional and Urban Economics. Contributions from an Impressive Mind*, Springer, Cham, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-57807-1>
- Camagni R., 2017b, *Territorial Impact Assessment (TIA): A Methodological Proposal*, [w:] R. Capello (red.), *Seminal Studies in Regional and Urban Economics. Contributions from an Impressive Mind*, Springer, Cham, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-57807-1>
- Drzazga D., 2012, *Polityka przestrzenna i podejście terytorialne a koncepcja zrównoważonego rozwoju*, „Handel Wewnętrzny”, 2: 30–38 („Trendy i wyzwania zrównoważonego rozwoju w XXI wieku. Zrównoważony rozwój na poziomie regionalnym. Zrównoważony rozwój na obszarach wiejskich”).
- Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A., 2012, *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa.
- Hoinkis D., Cieplak J., Machowski T., Odzimek W., *Strategia rozwoju gminy. Poradnik praktyczny*, 2021, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, FRDL Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji z Krakowa, Warszawa.
- Kot J., 2003, *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kudłacz T., Markowski T., 2018, *The territorial capital of urban functional areas as a challenge for regional development policy: An outline of the concept*, „Zarządzanie Publiczne”, 2(44): 41–55, <https://doi.org/10.15678/ZP.2018.44.2.03>
- Markowski T. (red.), 2015, *Zintegrowana strategia rozwoju warszawsko-łódzkiego obszaru funkcjonalnego do roku 2030 (projekt)*, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Łódź.
- Markowski T., 2016, *Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju*, „MAZOWSZE Studia Regionalne”, 18/2016: 111–119, <https://doi.org/10.21858/msr.18.08>
- Markowski T., 2019, *Docelowy model struktury funkcjonalno-przestrzennej w zintegrowanym systemie dokumentów strategicznych*, ekspertyza dla Ministerstwa Funduszy Strukturalnych i Rozwoju Regionalnego, maszynopis elektroniczny.

- Modele struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategiach rozwoju*, 2020, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Departament Strategii, <https://www.gov.pl/attachment/74aa7aa6-c366-45d6-8aa4-39abaaf90920>).
- Noworól A., 2013, *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa.
- Sołtys J., 2008, *Metody planowania strategicznego gmin z uwzględnieniem aspektów przestrzennych i rozwoju zrównoważonego*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Sztando A., 2021, *Wyzwania systemowej integracji zarządzania przestrzenią z zarządzaniem strategicznym rozwojem w wymiarach lokalnym, subregionalnym i regionalnym*, „Samorząd Terytorialny”, 12/2021: 19–33.
- Sztando A., 2022, *Czy modele oraz ustalenia i rekomendacje prawidłowo integrują zarządzanie przestrzenią z zarządzaniem strategicznym rozwojem gmin? Potrzebne korekty przepisów i działania edukacyjne*, „Samorząd Terytorialny”, 12/2022: 7–23.
- Turała M., Markowski T. (red.), 2015, *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Podręcznik dla samorządowców dotyczący innowacji*, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, wyd. 1, Łódź.
- Zaucha J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J., Zaleski J., 2015, *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*, Difin, Warszawa.
- Żuber P., 2011, *Terytorialny wymiar w polityce rozwoju – potrzeba zmian systemowych w świetle nowej generacji dokumentów planistycznych*, [w:] T. Markowski, P. Żuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk”, 134: 7–24.

### **Akty prawne**

- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. nr 16 poz. 95 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. nr 91 poz. 578 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 r. nr 16 poz. 95).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. nr 91 poz. 576 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r. nr 227 poz. 1658 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r. poz. 379).
- Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 1378).