



**Model struktury funkcjonalno-
przestrzennej gminy jako integrator
zarządzania przestrzenią z zarządzaniem
strategicznym jej rozwojem**

**dr hab. Andrzej Sztando, prof. UEW
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
andrzej.sztando@ue.wroc.pl
www.sztando.com**

Luka badawcza i jej znaczenie oraz cele i metody przeprowadzonych badań

- **Jednym z kluczowych warunków skutecznego zarządzania strategicznego rozwojem gmin jest zintegrowanie z nim zarządzania przestrzenią.** Mimo wieloletnich postulatów, kompleksowe regulacje temu służące przyjęto dopiero w 2020 r., w ramach pierwszego etapu reformy systemu zarządzania rozwojem kraju. Do prawa samorządowego wprowadzono strategię rozwoju gminy, a jej obowiązkowymi częściami uczyniono model struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz ustalenia i wytyczne w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Miały być one wyznacznikami dla gminnych narzędzi zarządzania przestrzenią.
- **Celem przeprowadzonych badań była weryfikacja, czy w praktyce przepisy nt. modeli oraz ustaleń i rekomendacji satysfakcjonująco wspierają tę integrację.** Zastosowano w nich metody badawcze analizy aktów prawnych, podobieństw i przyczynowo-skutkową, a także wywiadów pogłębionych. Wykorzystano także wyniki wieloletnich obserwacji uczestniczących.

Pierwotna koncepcja integratorów zarządzania przestrzenią z zarządzaniem strategicznym rozwojem

- **Integrator pierwszy** – wnioski z diagnozy przygotowywanej na potrzeby tej strategii i obejmującej sytuację przestrzenną gminy, jak również społeczną i gospodarczą.

- **Integrator drugi** – docelowy model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy oraz zalecenia dla SUKZP i MPZP.
 - a) obszary rozwoju urbanizacji i ich powiązań funkcjonalnych;
 - b) system infrastruktury technicznej, w tym transportowej;
 - c) system przyrodniczy, w tym obszary chronione, klify napowietrzające;
 - d) obszary ochrony krajobrazu, uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
 - e) obszary produkcji rolniczej i leśnej, w tym obszary chronione;
 - f) obszary infrastruktury społecznej;
 - g) obszary rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i lokalnym;
 - h) inne obszary istotne dla rozwoju gminy;
 - i) zasady wynikające z modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej.

Przyjęta w ustawie koncepcja integratorów zarządzania przestrzenią z zarządzaniem strategicznym rozwojem

- **Integrator pierwszy** – wnioski z diagnozy przygotowywanej na potrzeby tej strategii i obejmującej sytuację przestrzenną gminy, jak również społeczną i gospodarczą.
- **Integrator drugi** – docelowy model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy oraz ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie.

rezygnacja ze wskazania, iż model jest modelem docelowym

rezygnacja ze wskazania elementów, które model powinien zawierać.

Wyniki badań rzeczywistej integracji

nr strategii	podobieństwo modelu do mapy kierunków lub innej		podobieństwo ustaleń i rekomendacji do części opisowych studium		liczba lat między strategią i studium	zapewnienie o konceptualizacji podczas budowy strategii	uznanie podobieństw za uprawniające brak konceptualizacji
	pełne na podst. inf. w strategii o powieleniu	co najmniej wysokie na podst. opinii eksperckich	pełne na podst. inf. w strategii o powieleniu	co najmniej wysokie na podst. porównania treści			
1.	nie	nie	nie	nie	5	n.i.	nie
2.	tak	n.b.	tak	n.b.	10	nie	tak
3.	tak	n.b.	tak	n.b.	1	nie	nie
4.	nie	nie	nie	nie	7	n.i.	nie
5.	nie	tak, do mapy kierunków	nie	tak	11	n.i.	tak
6.	tak	n.b.	tak	n.b.	4	tak	nie
7.	nie, lecz do m.k.p.z.p.w.	n.b.	nie	nie	8, lecz do m.k.p.z.p.w.	n.i.	bez decyzji
8.	nie	nie	nie	nie	11	n.i.	nie
9.	nie	tak, do mapy uwarunkowań	nie	tak	7	n.i.	tak
10.	tak	n.b.	tak	n.b.	5	nie	tak
11.	nie	tak, do mapy kierunków	nie	tak	15	n.i.	tak
12.	nie	nie, lecz do m.o.b.s.p.	nie	nie	16	n.i.	tak
13.	nie	nie	nie	nie	12	n.i.	nie
14.	tak	n.b.	tak	n.b.	15	nie	tak
15.	nie	nie	nie	nie	2	n.i.	nie
16.	nie	nie	nie	nie	13	n.i.	nie
17.	tak	n.b.	tak	n.b.	6	nie	tak
18.	nie	nie	nie	nie	17	n.i.	nie
19.	nie	nie	nie	nie	14	n.i.	nie
20.	nie, lecz do m.o.b.s.p.	n.b.	nie	nie	9	n.i.	tak

Konsekwencje wad integratorów prawnych

- **W odniesieniu do zarządzania strategicznego rozwojem gminy:**
 - **Skutek pierwotny:** konieczność rezygnacji z umieszczenia w strategii takich społecznych, gospodarczych i środowiskowych celów rozwoju lub/i działań, które byłyby wprawdzie trafne, ale skutecznie i efektywnie osiągalne tylko pod warunkiem zmian struktury funkcjonalno-przestrzennej zablokowanych powieleniem.
 - **Skutek wtórny:** ograniczenie zakresu lub spowolnienie tempa rozwoju gminy.
- **W odniesieniu do zarządzania przestrzenią gminy:**
 - **Skutki pierwotne:** pobieranie do niego przez art. 9 ust. 2 u.p.z.p. (czyli w kierunku przeciwnym do powielenia) dyspozycji prowadzących do uzyskania w przyszłości takiej struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, która: (a) w danym momencie w przeszłości była pożądaną przyszłością przestrzenną gminy, ale z dzisiejszej perspektywy już taka nie jest, albo (b) istniała w przeszłości lub istnieje współcześnie.
 - **Skutki pośrednie:** (a) redukcja stopnia lub/i efektywności osiągnięcia celów rozwoju wyznaczonych w strategii wywołanej brakiem potrzebnych do tego zmian struktury funkcjonalno-przestrzennej lub wręcz zmianami przeciwstawnymi; (b) redukcja takich aktualizacji studium (a co za tym idzie – także miejscowych planów), które obiektywnie są potrzebne, ale byłyby niezgodne z modelem oraz ustaleniami i rekomendacjami; (c) utrwalenie lub odtworzenie w przyszłości wad struktury funkcjonalno-przestrzennej, które występowały w chwili uchwalenia strategii lub studium, czyli w przeszłości.
 - **Skutek wtórny:** ograniczenie zakresu lub spowolnienia tempa rozwoju gminy.

Wnioski i zalecenia 1/2

- **Aktualne przepisy nt. modeli oraz ustaleń i rekomendacji umożliwiają zastępowanie bądź przyczyniają się do zastępowania w istotnie licznych gminach konceptualizacji modelu oraz ustaleń i rekomendacji powielaniem treści uchwalonych wcześniej w SUKZP lub treści innych źródeł, ponieważ:**
 - nie wskazują, że model powinien być modelem docelowym;
 - nie określają, co model powinien zawierać;
 - nie stanowią, że ustalenia i rekomendacje powinny wynikać z modelu;
 - nie wskazują, czego ustalenia i rekomendacje mają dotyczyć,
 - przy czym kluczowe znaczenie ma w tym lokalna kultura zarządzania strategicznego rozwojem.).
- **Biorąc powyższe pod uwagę, należy:**
 - przywrócić w art. 10e ust. 3 pkt 4 u.s.g., proponowany w pierwszym projekcie u.z.u.z.p.p.r., przymiotnik „docelowy”, lecz w odniesieniu do składowych modelu, zamiast do modelu jako takiego;
 - określić obligatoryjne i zaproponować fakultatywne składowe modelu w ww. przepisie;
 - zapewnić w art. 10e ust. 3 pkt 5 u.s.g. wspieranie przez ustalenia i rekomendacje zmian struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy upodabniających ją do modelu;
 - dodać obligatoryjne i zaproponować fakultatywne zagadnienia, których dotyczą ustalenia i rekomendacje.

Wnioski i zalecenia 2/2

- **Jeśli nie zostaną wprowadzone intensywne i bezterminowe działania, problem niskiego poziomu kultury zarządzania strategicznego rozwojem nadal pozostanie i będzie katalizował, a nawet powodował inne problemy integracji. Konieczne jest zatem jego szybkie i powszechne podnoszenie przez stałe, intensywne, ogólnokrajowe kształcenie wyborczo rotujących władz gmin, a także menedżerów samorządowych wyższego szczebla. Dzięki temu m.in.:**
 - rozwiną oni swoje zdolności w zakresie diagnozowania lokalnej i sąsiedniej przestrzeni, dostrzegania możliwości i zagrożeń w niej tkwiących (integrator diagnostyczno-informacyjny), a następnie reagowania na nie wyznaczaniem ambitnych, społeczno-gospodarczych celów strategicznych;
 - podniosą oni swoje umiejętności w zakresie konceptualizacji takich docelowych struktur funkcjonalno-przestrzennych gmin (modeli) oraz korespondujących z nimi dyspozycji do zarządzania przestrzenią (ustaleń i rekomendacji), które pozwolą im skutecznie i efektywnie osiągać ww. cele;
 - unikną oni innych dysfunkcji integracji, np. postrzegania, po uchwaleniu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, strategii jako dawnego studium, tyle że pod nową nazwą, koncentrując się na jej wymiarze przestrzennym ze względu na liczne, dotyczące go części, wymogi i wpływ na plan ogólny oraz plany miejscowe, a jednocześnie przykładając małą wagę do jej wymiaru społecznego i gospodarczego.

DZIĘKUJĘ ZA UWAGĘ