

FELIKS PANKAU

Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego
Politechnika Gdańska

REFLEKSJE NA TLE RELACJI: PLAN KRAJOWY A PLANOWANIE WOJEWÓDZKIE

Abstract: Reflections on Relationship: The National Plan and Voivodship Level Planning. Poland faces the need of general change in present proceedings concerning development management system with compliance to sustainable approach towards social, economic and environmental aspects in relation to spatial management. It is becoming more and more evident since 2007, when full circle of UE programming period has started. On the base of development and spatial management general principles, below paper presents and evaluates present state of legal regulations as well as their practical appliance on the national and regional level, showcases already undertaken actions, also in the form of legal regulations in the matter. The paper concentrates especially on the inner relations between strategic documents concerning spatial management on the national and regional level. It also includes proposals expanding projected changes.

Wstęp

Znajdujemy się w okresie przewartościowywania dotychczasowego podejścia w ocenie znaczenia poszczególnych aspektów rozwoju (społecznych, gospodarczych, środowiskowych) i ich odniesień do przestrzeni i horyzontów czasu w systemie zarządzania. Wywołane to zostało m.in. wejściem od 2007 r. w pełny cykl systemu planowania i programowania rozwoju Unii Europejskiej, szerszym włączeniem samorządów województw w system programowania rozwoju w Polsce. Ma to reperkusje w pracach nad nową *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, potrzebą aktualizacji planów zagospodarowania przestrzennego województw, a także w projektach zmian prawa dotyczących rozwoju społecznego, gospodarczego i gospodarowania przestrzenią oraz skutków dla środowiska.

1. Stan i ocena procesu planowania

1.1. Gospodarowanie przestrzenią

Środowisko przyrodnicze, społeczne, kulturowe i dotychczasowe zagospodarowanie **stanowią o zróżnicowaniu przestrzennym warunków rozwoju**. Środowisko nie zawsze odpowiada potrzebom występującym w danym miejscu – **wymaga zmiany** (przekształceń, poprawy dostępności). Potrzeby i problemy kierują ku **działaniu**. **Realizacja działań** powoduje przekształcenia środowiska/ przestrzeni. Istotne jest czy będą to pozytywne zmiany, czy będą oceniane jako rozwój (zob. ryc. 1).

Podstawowe reguły gospodarowania przestrzenią określa prawo. Normy prawne wyznaczają liczne przepisy, przy czym zasadnicze znaczenie dla regulacji zagadnień związanych z tematem mają *Ustawy*:

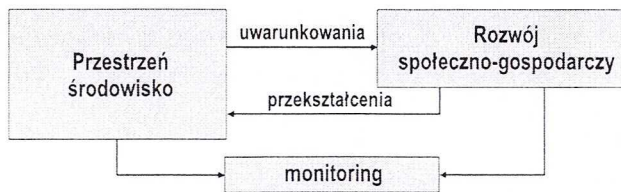
- o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹;
- o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²;
- o samorządzie województwa³;

Według *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* **podstawą działań jest zrównoważony rozwój i ład przestrzenny**.

Postępowanie w zakresie prowadzenia rozwoju i kształtowania zagospodarowania przestrzeni musi także uwzględniać zalecenia i zapisy formułowane w dokumentach programowych wytyczających kierunki wspólnego działania; np.:

- Agendę Terytorialną UE w kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy regionów;

- Przestrzeń warunkuje rozwój = jej cechy, zasoby, wartości różnicują warunki rozwoju
- W procesie rozwoju wykorzystuje się cechy, zasoby, wartości przestrzeni i powoduje ich zmiany



Ryc. 1. Rozwój społeczno-gospodarczy – przestrzeń

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 1, 2, 4, 7).

¹ Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

² Ustawa z grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. nr 227, poz. 1658 z późn. zm.).

³ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

- Kartę Lipską na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich;
- Strategiczne Wytyczne Wspólnoty;
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia;
- liczne strategie i programy odnoszące się do zagadnień rozwoju i zagospodarowania przestrzennego, określające inwestycje celu publicznego, inwestycje strategiczne itp.

1.2. Podmioty realizujące zadania publiczne o znaczeniu krajowym i wojewódzkim

Rozwój i zagospodarowanie przestrzenne realizowane są przez różne podmioty gospodarujące – zarówno gospodarcze, jak i społeczne, w tym ekologiczne. Organizacja wspólnych zadań została powierzona w skali państwa podmiotom publicznym. Podstawową rolę w koordynacji planowania i prowadzenia rozwoju oraz kształtowania przestrzennego zagospodarowania odgrywają: Rada Ministrów; ministrowie, w szczególności odpowiedzialni za: rozwój regionalny, budownictwo, politykę przestrzenną i mieszkaniową, środowisko; organy samorządów terytorialnych, zwłaszcza gmin i województw.

Wzajemne relacje między podmiotami mają zasadnicze znaczenie dla równoważenia poszczególnych aspektów i wymiarów rozwoju w przestrzeni.

Od 1999 r.⁴ województwo staje się w coraz szerszym zakresie ważnym podmiotem realizacji celów rozwoju kraju. *Ustawa*⁵ formułuje zagadnienia planowania rozwoju województwa – wskazuje na samorząd województwa jako jedyny podmiot odpowiedzialny za wykonywanie zadań związanych z rozwojem regionalnym na terenie województwa, określa jego kompetencje w zakresie strategicznego planowania rozwoju województwa oraz prowadzenia polityki rozwoju województwa. Samorządowi województwa sukcesywnie (etapami od 2006 r.) przekazywane są kolejne kompetencje⁶ w zakresie stanowienia i wpływania na rozwój obszaru województwa.

1.3. Narzędzia planowania na poziomie kraju i województwa

Regulacje prawne w zakresie planowania rozwoju i gospodarowania przestrzenią i ich wdrażania określają, że planowanie odbywa się niezależnie w strukturach samorządowych i na poziomie rządowym; w resortach prowadzone jest opracowywanie, przyjmowanie i wdrażanie dokumentów z uwzględnieniem różnych horyzontów czasu:

⁴ *Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa* (Dz.U. nr 96, poz. 603, z późn. zm.).

⁵ *Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (Dz.U. nr 91, poz. 576, z późn. zm.).

⁶ Najnowsza propozycja (z terminem obowiązywania od 2009 r.) to rządowy projekt *Ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie* (druk sejmowy nr 1073 z 2.10.2008 r.).

1. Na poziomie kraju:

- a) w zakresie planowania długookresowego:
- brak jest obecnie długookresowej strategii rozwoju kraju;
 - **plany rozwoju** tworzone są przez centralne organy administracji rządowej oraz koordynowane przez ministra właściwego w sprawach rozwoju regionalnego;
 - dokument określający politykę przestrzenną państwa *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju (Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*⁷ w znacznym stopniu uległa dezaktualizacji i nie odpowiada współczesnym potrzebom) sporządzana przez Ministra Rozwoju Regionalnego;
- b) w zakresie planowania średniookresowego:
- **podstawowym dokumentem strategicznym** wyrażającym wizję Polski do 2015 r., jest *Strategia rozwoju kraju 2007-2015 (SKR)*⁸; wyznacza podstawowe cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze terytorialnym;
 - jej cele i priorytety realizowane są m.in. przez **Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013**, w tym krajowe i regionalne programy operacyjne;
 - **inne strategie i programy rządowe** zawierają zadania w zakresie inwestycji o znaczeniu krajowym;
 - podstawą koordynacji planowania rozwoju w przestrzeni powinny być **programy zawierające zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym.**

2. Na poziomie województwa:

- a) w zakresie planowania długookresowego:
- **strategia rozwoju województwa** (w większości z 2005 r., z horyzontem 2020 r.);
 - **plan zagospodarowania przestrzennego województwa** (w latach 1999-2004, uchwalony przez sejmiki województw w 15 województwach w latach 2001-2004 na podstawie *Ustawy o planowaniu przestrzennym*, a w woj. śląskim w 2004 r. na podstawie *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*) stanowi podstawę kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie;
- b) w zakresie planowania średniookresowego:
- **strategie i programy wojewódzkie**, w tym opracowywane i przyjmowane na podstawie obowiązku określonego w ustawach;
 - **inne strategie i programy** określające inwestycje o znaczeniu ponadregionalnym, regionalnym lub subregionalnym;

⁷ Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z 21 lipca 2001 r. o ogłoszeniu *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* (Mon. Pol. Nr 26, poz. 432)

⁸ *Strategia rozwoju kraju 2007-2013*, przyjęta przez Radę Ministrów 29.11.2006 r.

- **regionalny program operacyjny** – przygotowany w celu wykorzystania środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Unii Europejskiej;
- **wieloletni plan inwestycyjny** – sporządzany zgodnie z wymogami *Ustawy o finansach publicznych*.

1.4. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (projekt)

Jej zadaniem jest kreowanie zadań publicznych o znaczeniu ponadlokalnym do zrealizowania na poziomie krajowym oraz niezbędnych do przeniesienia na poszczególne poziomy zarządzania państwem (województwa i gminy). Wymagany zakres treści *Koncepcji* określa art. 47 ust. 2 ww. *Ustawy*.

Konstrukcja i zarys *Koncepcji* zostały sformułowane w *Tezach i Założeniach do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033*, przyjętych przez Radę Ministrów 26 czerwca 2007 r., a następnie we *Wstępnym Projekcie Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju na lata 2008-2033* (konspekt z grudnia 2007).

Wstępny projekt proponuje **nowe ujęcie *Koncepcji***, m.in. przez⁹:

- przedstawienie rekomendacji dla polityk sektorowych oraz określenie podstaw ich koordynacji i integracji;
- stworzenie platformy dialogu z dokumentami europejskimi (bezpośrednie nawiązania);
- interaktywność relacji;
- skupienie się na problemowym ujęciu;
- poszerzenie zasięgu terytorialnego – uwzględnienie polskiej strefy ekonomicznej na morzu oraz interakcji transgranicznych;
- przedstawienie rekomendacji dotyczących instrumentalizacji polityki przestrzennej na poziomie kraju i wskazań dla województw.

Według *Wstępnego Projektu* przewiduje się sformułowanie wniosków i rekomendacji dla podmiotów polityki przestrzennej. Będą one wynikały z wizji, analizy celów i przyjętych instrumentów. Rekomendacje będą zestawione w postaci wskazań priorytetów inwestycyjnych/rozwojowych adresowanych podmiotowo. Ponadto, sformułowane zostaną:

- wskazania dotyczące instrumentacji prawnej;
- ustalenia do planów zagospodarowania przestrzennego województw;
- propozycja budowy systemu monitoringu przestrzennego;
- zalecenia dla statystyki publicznej w zakresie danych odnoszących się do przekrojów terytorialnych;
- kierunki badań nad zagospodarowaniem przestrzennym i gospodarką przestrzenną;
- sposoby ich wspierania i koordynacji.

⁹ *Wstępny Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju na lata 2008-2033*, www.mrr.gov.pl

1.5. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa (na przykładzie projektu zmiany planu zagospodarowania przestrzennego woj. pomorskiego)

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie określa jasno celu opracowania planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Można wywnioskować, że chodzi o narzędzie służące kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej w województwie. Zakres treści planu został uregulowany w art. 39 ust. 3, 5 i 6 ww. *Ustawy*. W planie uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa oraz określa się m.in.:

- 1) podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązań komunikacyjnych oraz infrastrukturalnych, w tym kierunki powiązań transgranicznych;
- 2) system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- 3) rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym;
- 4) obszary problemowe wraz z zasadami ich zagospodarowania oraz obszary metropolitalne;

W *Planie* umieszcza się te inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, o których mowa w ust. 3 pkt 3, które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa, zgodnie z ich właściwością.

W 2004 r. Sejmik Województwa Pomorskiego postanowił przystąpić do zmiany *Planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego* oraz sporządzenia *Planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego*¹⁰. Projekt zmiany planu został sporządzony, co pozwala wskazać na jego charakter i zawarte w nim główne elementy, zwłaszcza odnoszące się do relacji z planowaniem rozwoju na poziomie województwa oraz planowaniem rozwoju i zagospodarowania przestrzennego na poziomie kraju:

1. Zasięg terytorialny planu:

- a) plan obejmuje swoimi ustaleniami obszar całego województwa;
- b) w analizach uwarunkowań wzięto pod uwagę w niezbędnym zakresie, stosownie do specyfiki rozpatrywanych zagadnień obszary sąsiednie i funkcjonalnie związane z województwem, położone poza jego granicami;
- c) plan uwzględnia powiązania elementów zagospodarowania przestrzennego województwa z zagospodarowaniem przestrzennym istniejącym i planowanym przez jednostki samorządu terytorialnego sąsiadujące z województwem oraz powiązania z przestrzenią krajową i europejską, szczególnie z regionem bałtyckim.

¹⁰ Uchwała nr 374/XXV/04 Sejmiku Województwa Pomorskiego z 19 lipca 2004 r.

2. Plan z punktu widzenia:

- a) **rozwoju województwa jest elementem regionalnego planowania strategicznego** – jest podstawowym narzędziem równoważenia różnych sfer rozwoju województwa w przestrzeni, a jednocześnie służy konkretyzacji przestrzennej celów sformułowanych w strategii rozwoju województwa pomorskiego i określa uwarunkowania przestrzenne do formułowanych programów rozwoju i programów operacyjnych województwa;
- b) **kryterium przestrzeni jest elementem systemu planowania przestrzennego** – odgrywa rolę ogniwa łączącego planowanie krajowe i ponadkrajowe z planowaniem miejscowym, pozwalającego formułować propozycje do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich oraz województw sąsiednich; na podstawie planu możliwe jest formułowanie regionalnych wniosków do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ich ocena z punktu widzenia regionalnego;
- c) **kryterium czasu ma charakter długookresowy** – uwzględnia przebieg procesów przestrzennych z perspektywy życia jednego pokolenia, formułuje propozycje rozwiązań realizowanych w ciągu ok. 25 lat;
- d) **merytorycznego:**
 - **ma charakter planu struktury** – diagnozuje podstawowe zróżnicowania przestrzennych uwarunkowań rozwoju, określa elementy składowe układu przestrzennego województwa i ich wzajemne relacje (wartości i funkcje środowiska przyrodniczego i kulturowego, osadnictwa i infrastruktury społecznej i technicznej, określające kształt i funkcjonowanie zagospodarowania przestrzennego województwa) oraz wskazuje pożądaną ich strukturę;
 - **ma charakter planu działania** – formułuje cele gospodarowania przestrzenią województwa, zasady jej kształtowania oraz określa kierunki polityki przestrzennej i proponuje narzędzia ich realizacji; daje podstawę do formułowania tej polityki w dokumentach programowych i operacyjnych;
 - **nie jest planem użytkowania terenu** – nie jest wystarczającą podstawą do określenia lokalizacji inwestycji;
- e) **prawnego:**
 - **nie jest aktem prawa miejscowego** – nie narusza uprawnień gmin w zakresie miejscowego planowania zagospodarowania przestrzennego, nie stanowi podstawy prawnej wydawania decyzji administracyjnych;
 - **jest aktem kierownictwa wewnętrznego** – wiąże organy i jednostki organizacyjne samorządu województwa oraz inne organy, które go uzgodniły w zakresie dokonanych uzgodnień;
 - **ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa są wiążące dla gminy przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków**

zagospodarowania przestrzennego; w planie ustalenia planu zostały wyróżnione szarym tłem.

Narzędzia realizacji planu, za pomocą których samorząd województwa będzie wdrażał ustalenia planu: **rozmieszczenie zadań umieszczonych w centralnym rejestrze zadań rządowych** (z programu NSIP), zapisanych w programach operacyjnych w ramach NSRO oraz w innych dokumentach strategicznych i programach rządu i resortów (*Krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych*¹¹, *Strategia gospodarki wodnej*¹², *Program Ochrony Brzegów Morskich*¹³, *Program budowy dróg krajowych na lata 2007-2015; Przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć Euro 2012*¹⁴); **zadania samorządu województwa służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych zawarte w programach rozwoju województwa**: *Wieloletni Program Inwestycyjny Województwa Pomorskiego 2007-2013*¹⁵, *Program małej retencji województwa pomorskiego do roku 2015*¹⁶, *Program udrażniania rzek województwa pomorskiego*¹⁷, *Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami*¹⁸, *Program rozwoju dróg wodnych Deltą Wisły i Zalewu Wiślanego – Pętla Żuławska Międzynarodowa Droga Wodna E-70*¹⁹; **zadania służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych zawarte w programach operacyjnych samorządu województwa** (*Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013*)²⁰. (RPO WP); **pozostałe narzędzia wdrażania ustaleń planu**.

Wymogi *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* stanowią, że (zob. ryc. 2):

- wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy uwzględniając *zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa* oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem (art. 9 ust. 2);
- ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4); studium nie jest wiążące dla innych, poza planem miejscowym, dokumentów stanowiących podstawę lokalizacji i realizacji inwestycji.
Ustawa przyjmuje, że (art. 44):
- ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadza się do planu miejscowego po uprzednim uzgodnieniu terminu realizacji inwestycji

¹¹ Przyjęty przez RM 7 czerwca 2005 r.

¹² Przyjęta przez RM 13 września 2005 r.

¹³ Przyjęty przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 28 marca 2003 r., (Dz.U. 2003 nr 67 poz. 621).

¹⁴ Przyjęty przez RM 24 czerwca 2008 r.

¹⁵ Przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Pomorskiego Nr 157/XI/07 z 30 lipca 2007 r.

¹⁶ Przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Pomorskiego Nr 356/24/04 z 14 czerwca 2004 r.

¹⁷ Przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Pomorskiego Nr 355/24/04 z 14 czerwca 2004 r.

¹⁸ Przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Pomorskiego Nr 191/XII/07 z 24 września 2007 r.

¹⁹ Przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Pomorskiego Nr 1101/LII/06 z 26 października 2006 r.

²⁰ *Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013*, przyjęty przez Zarząd Województwa Pomorskiego 16 sierpnia 2007r. po negocjacjach z Komisją Europejską.

Relacje poziom krajowy i wojewódzki – poziom gminny



Ryc. 2. Relacje poziom krajowy i wojewódzki – poziom gminny

celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia ich do planu miejscowego;

- uzgodnienia ww. przeprowadza marszałek województwa z wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta;
- koszty wprowadzenia ustaleń oraz zwrot wydatków na odszkodowania oraz kwoty zwiększonych kosztów realizacji zadań gminnych są ustalane w umowie między marszałkiem a wójtem – spory rozstrzygają sądy powszechne.

Praktyka realizacji zapisów *Ustawy* wskazuje zaś, że:

- *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* w tekście wielokrotnie wskazuje zasady, którymi należy się kierować przy zagospodarowaniu przestrzennym; trudno jednak jednoznacznie określić, w jakim stopniu odnoszą się one do skali gminnej i czy z wszystkimi wymienionymi zasadami powinny być zgodne studia gmin;
- programy rządowe, mające być głównymi narzędziami realizacji *Koncepcji* zawierające ustalenia dotyczące zadań w zakresie realizacji celów publicznych o znaczeniu ponadlokalnym nie zostały ustanowione przez ministrów, lub też zostały ustanowione, ale z zaznaczeniem, że nie są programami w rozumieniu art. 48 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* albo zawierają takie zadania, ale przed uchwaleniem przez Radę Ministrów nie zostały poddane opiniowaniu przez sejmiki województw; ponadto, nie zostały zazwyczaj ustalone terminy i koszty ich realizacji;

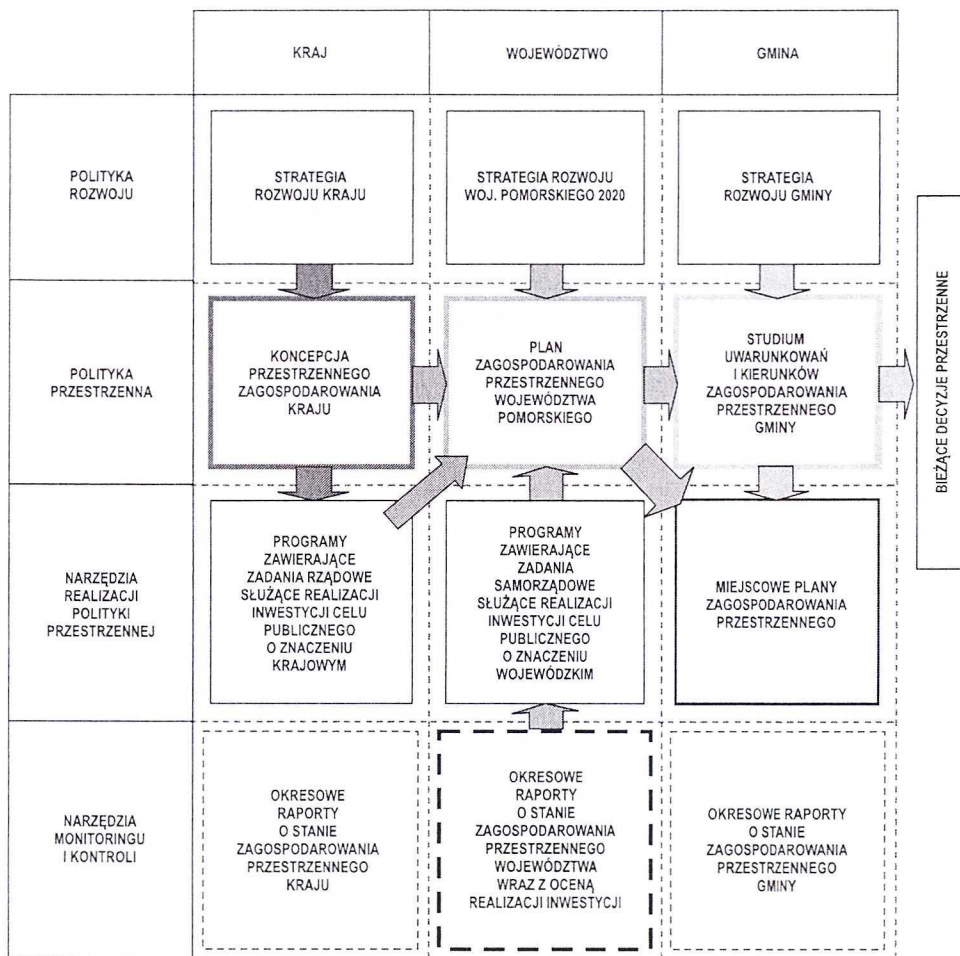
- plany zagospodarowania przestrzennego województw, z wyjątkiem śląskiego, zostały uchwalone przed wejściem w życie *Ustawy o planowaniu...* i nie zawsze można w nich jednoznacznie wskazać ustalenia planu;
- studia gmin w znacznej części przypadków zostały uchwalone przed uchwaleniem planów zagospodarowania przestrzennego województw (w tym przed powołaniem obecnych województw), a także przed wejściem w życie *Ustawy o planowaniu...* oraz nie zostały dostosowane do nowej sytuacji;
- podobnie przedstawia się sytuacja w zakresie licznych planów miejscowych uchwalonych w latach 1995-2003 i nie aktualizowanych;
- zdecydowana większość inwestycji budowlanych jest realizowana bez badania zgodności ze studium gminy (nie wymagające pozwolenia na budowę albo realizowane na podstawie tzw. specustaw²¹, w których *Ustawa o planowaniu...* nie ma zastosowania lub ma ograniczone zastosowanie, b. dużo inwestycji wymagających pozwolenia na budowę realizowanych jest na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu bez obowiązku zgodności z polityką przestrzenną gminy określoną w studium);
- inwestycje celu publicznego o znaczeniu wojewódzkim są wprowadzane do planów miejscowych zwykle bez konieczności przeprowadzania zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, bowiem albo są lokalizowane na podstawie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, albo inwestycja ta została wprowadzona do programu wojewódzkiego i planu województwa na wniosek gminy, bez konieczności prowadzenia negocjacji i zawierania umów.







1.6. Związki planu zagospodarowania przestrzennego województwa z innymi podstawowymi dokumentami planistycznymi i programowymi

Podstawowe kompetencje i zadania administracji rządowej i samorządu województwa w stanowieniu dokumentów planistycznych i programowych i ich wzajemne relacje są prawnie określone; w zakresie planowania przestrzennego wskazują na zasadnicze związki (zob. ryc. 3 i 4) z planem zagospodarowania przestrzennego województwa. W relacjach tych można wyróżnić powiązania między:

- poszczególnymi dokumentami planistycznymi stanowionymi na wyróżnionych poziomach zarządzania;
- określonymi dokumentami poziomu krajowego (*Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, programy rządowe) a planem zagospodarowania przestrzennego województwa;

²¹ Między innymi *Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym* (Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 z późn. zm.), *Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* (Dz.U. Nr 80, poz. 721 z późn. zm.), *Ustawa z 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012* (Dz.U. nr 173, poz. 1219).



-  powiązania między dokumentami poziomu krajowego
-  powiązania między dokumentami poziomu wojewódzkiego
-  powiązania między dokumentami poziomu gminnego
-  dokumenty planistyczne, strategiczne i programowe
-  dokumenty monitoringu i kontroli poziomu krajowego i gminnego
-  dokumenty monitoringu i kontroli poziomu wojewódzkiego

Ryc. 3. Relacje *Planu zagospodarowania przestrzennego województwa* do innych dokumentów planistycznych

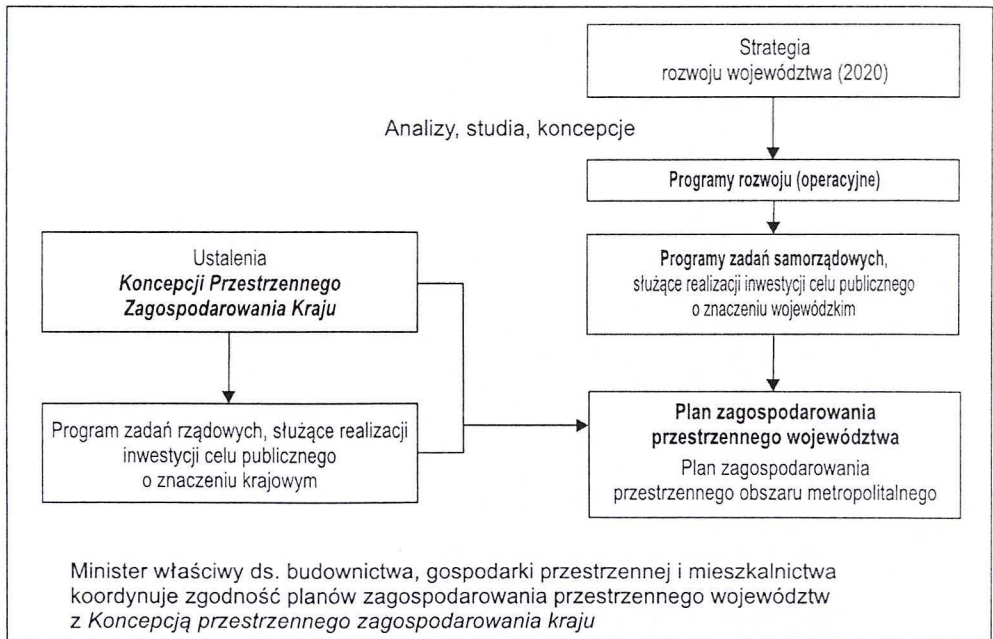
Źródło: *Projekt planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego*, wrzesień 2008).

- planem zagospodarowania przestrzennego województwa a dokumentami poziomu gminnego (studium gminy, plan miejscowy).

Brak prawnie określonej precyzyjnej delimitacji zadań realizowanych w zakresie poszczególnych aspektów i wymiarów rozwoju, na wyróżnionych poziomach, a także dostatecznie jasnego określenia sposobów i narzędzi realizacji polityki rozwoju i zagospodarowania przestrzennego powoduje jednak problemy w praktycznej realizacji. Układ i powiązania podstawowych dokumentów przedstawiają ryc. 3 i 4.

U podstaw głównych problemów określających relacje należą przede wszystkim:

- bardzo ograniczone regulacje prawne dotyczące rozwoju społeczno-gospodarczego w powiązaniu z jego aspektem przestrzennym (obecna *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* nie zauważa struktury planowania przestrzennego, wspomina tylko, że przy opracowaniu strategii rozwoju kraju uwzględnia się koncepcję przestrzennego zagospodarowania województwa, nie wiąże rozwoju z planowaniem przestrzennym województwa; *Ustawa o samorządzie województwa* nie określa relacji między strategią rozwoju i programami rozwoju a planem zagospodarowania przestrzennego województwa);
- ubogość wskazań *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* w odniesieniu do struktur zarządzania przestrzenią – podstawowe narzędzia prowadzą przez programy rządowe i działania resortowe;



Ryc. 4. Planowanie przestrzenne: relacje poziom krajowy – poziom wojewódzki

- niedostatek wielu kompetencji samorządu województwa w regulowaniu zagadnień istotnych dla rozwoju województwa – nadal znaczna część kompetencji kreujących i regulujących zrównoważony rozwój i kształtujących ład przestrzenny znajduje się poza samorządem województwa – jest głównie domeną działania resortów i wojewodów;
- ograniczona możliwość prowadzenia przez samorząd województwa samodzielnej polityki rozwoju województwa ze względu na skromne środki własne; dominująca jest pozycja budżetu państwa oraz znaczna budżetów gmin i powiatów;
- brak kompetencji samorządów województw w zakresie ochrony wartości przestrzeni np. stanowienia obszarów chronionych i regulacji dla nich pozostają w kompetencjach rządowych i samorządu gminnego; zapisy strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie pozostają martwe;
- brak kompetencji powiatów w zakresie kształtowania ponadgminnej polityki przestrzennej i koordynacji realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadgminnym.

W rezultacie samorządy województw są zbyt ograniczone w zakresie kreowania rozwoju zintegrowanego z planowaniem przestrzennym.

W określonych zapisami prawnymi relacjach między poziomem krajowym a poziomem wojewódzkim planowania przestrzennego istnieje wyraźna dominacja jednego kierunku z góry w dół, od ogółu do szczegółu. Zapisy *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* określają wyraźnie relacje między *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* a planem zagospodarowania przestrzennego województwa – wynika z nich, że:

- plan respektuje koncepcję (uwzględnia jej ustalenia);
- w planie umieszcza się inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym ustalone w dokumentach Sejmu, Rady Ministrów, właściwego ministra (przyjęte w jakim trybie?);
- plan konkretyzuje/uszczegóławia koncepcję (?);
- plan nie ma obowiązku formułowania wniosków do koncepcji;
- projekt planu opiniują/uzgadniają organy administracji rządowej;
- projekt planu podlega uzgodnieniu przez Ministra w zakresie zgodności z koncepcją i programami rządowymi;
- plan bada wojewoda w zakresie zgodności z przepisami prawnymi;
- przy tworzeniu koncepcji nie ma obowiązku korzystania z planu;
- brak określonej prawnie płaszczyzny współpracy.

Porównując ustawowo określony zakres treści *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* z planem zagospodarowania przestrzennego województwa (zob. tab. 1) – można wskazać wiele elementów wspólnych dotyczących zwłaszcza tematycznego kręgu zainteresowań. W obu dokumentach zakres i wymagania co do sposobu ujęcia są zbliżone, przy czym w planie zagospodarowania przestrzennego województwa są rozszerzone.

Zauważyć można także pewne istotne różnice:

- plan ma bardziej uszczegółowione zapisy oraz ma szerszy zakres tematyczny – m.in. ma określać: obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi, granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych, obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin (zapisy te nakazują określić zasięgi przestrzenne obszarów, których wyznaczenie nie leży w kompetencjach województwa, a więc jest to jedynie rejestr graficzny nadający się do raportu o stanie przestrzeni, podczas gdy przedmiotem planu powinny być określone działania w stosunku do tych obszarów np. określenie zasad ich zagospodarowania, użytkowania i zabudowy);
- niejasne stają się zapisy określające, że: w *Koncepcji* wyodrębnia się w sieci osadniczej obszary metropolitalne, zaś w planie zagospodarowania przestrzennego

Tabela 1

Planowanie przestrzenne
relacje **poziom krajowy – poziom wojewódzki**

Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju uwzględniając cele zawarte w rządowych dokumentach strategicznych **ukreśla uwarunkowania, cele i kierunki** zrównoważonego rozwoju kraju oraz **działania** niezbędne do jego osiągnięcia, a w szczególności:

- 1) **podstawowe elementy krajowej sieci osadniczej, z wyodrębnieniem obszarów metropolitalnych;**
- 2) **wymagania z zakresu ochrony środowiska i zabytków, z uwzględnieniem obszarów podlegających ochronie;**
- 3) **rozmieszczenie infrastruktury społecznej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym;**
- 4) **rozmieszczenie obiektów infrastruktury technicznej i transportowej, strategicznych zasobów wodnych i obiektów gospodarki wodnej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym;**
- 5) **obszary problemowe o znaczeniu krajowym, w tym obszary zagrożeń wymagających szczególnych studiów i planów.**

W planie przestrzennego zagospodarowania województwa uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa, ustalenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju i programy (rządowe) oraz **określa się** w szczególności:

- 1) **podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązań komunikacyjnych oraz infrastrukturalnych, w tym kierunki powiązań transgranicznych;**
- 2) **system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;**
- 3) **rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, a w szczególności obiektów infrastruktury społecznej, technicznej, transportu, turystyki oraz gospodarki morskiej i gospodarki wodnej;**
- 4) **obszary problemowe wraz z zasadami ich zagospodarowania oraz obszary metropolitalne;**
- 5) **obszary wsparcia;**
- 6) **obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi;**
- 7) **granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych;**
- 8) **obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin.**

Źródło: Opracowanie własne (tab. 1, 3, 4).

województwa określa się obszary metropolitalne (ale bez zasad ich zagospodarowania, bowiem to odnosi się do obszarów problemowych).

Współdziałanie organów gospodarki przestrzennej i podmiotów gospodarujących w przestrzeni w procesie planowania przestrzennego na poziomie kraju i województwa jest zasadniczo zróżnicowane:

- 1) przy opracowaniu *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Ustawa* nie określa żadnych regulacji w tym zakresie;
- 2) przy opracowaniu *planu zagospodarowania przestrzennego województwa* współdziałanie ograniczone jest zasadniczo do dwóch etapów prac:
 - a) początkowego, gdy wszczyna się prace nad planem – wówczas następuje: zawiadomienie instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania *Planu* o przystąpieniu do prac i możliwości składania wniosków – tym trybem zawiadamia się m.in. Ministra odpowiedzialnego za zbadanie zgodności projektu planu z *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* oraz programami rządowymi (obecnie: Minister Infrastruktury); nie ma obowiązku zawiadomiania Ministra odpowiedzialnego za opracowanie *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju* (obecnie: Minister Rozwoju Regionalnego), jednak praktycznie się to czyni; oczekuje się zgłoszenia wniosków zawierających zarówno informacje o uwarunkowaniach ale także oczekiwań, zwłaszcza w zakresie umieszczenia w planie konkretnych zapisów odnoszących się do projektów lokalizacji inwestycji celu publicznego, ale także ważnych inwestycji o znaczeniu strategicznym, które według regulacji *Ustawy o gospodarce nieruchomościami* nie zostały wskazane jako realizujące cele publiczne;
 - b) końcowego, gdy projekt planu podlega obowiązkowi publicznego udostępnienia; wówczas następują: konsultacje projektów z instytucjami, podmiotami gospodarczymi i społecznymi na tematycznych konferencjach subregionalnych; umożliwia to konfrontację projektu i prognozy z różnymi, niekiedy sprzecznymi opiniami; opiniowanie (min. 40 dni) projektów przez właściwe instytucje i organy – nie ma obowiązku przedkładania projektu planu Ministrowi odpowiedzialnemu za opracowanie *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (obecnie: Minister Rozwoju Regionalnego), a należy to czynić dla spójności dokumentów; przedstawienie projektów ministrowi właściwemu – celem uzgodnienia projektu planu w zakresie zgodności z *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* oraz programami rządowymi (obecnie: Minister Infrastruktury); weryfikacja projektów w wyniku przeprowadzonych konsultacji, opiniowania i uzgadniania.

Praktyka wskazuje potrzebę szerszego współdziałania, ponieważ:

- pozwala to na zebranie dodatkowych informacji, które stanowią uwarunkowania rozwoju;
- umożliwia to pełniejsze zweryfikowanie i uzupełnienie zapisów planu na podstawie wyrażonych opinii;

- daje to możliwość konfrontowania stanowisk między różnymi podmiotami uczestniczącymi w procedurze.

Głównymi problemami dotyczącymi współdziałania organów jest potrzeba utrzymywania relacji poza zakres wymagany regulacjami prawnymi – występuje ona:

- na etapie początkowym, wszczynania prac nad planem, przez zgłoszenie konkretnych oczekiwań w stosunku do podmiotów, których udział jest oczekiwany;
- na etapie opracowywania planu w postaci zgłoszenia zapotrzebowania konsultacji projektów zapisów przed całościowym zapisem projektu;
- na etapie końcowym, gdy zachodzi potrzeba konfrontowania sprzecznych opinii o projekcie.

Problemami o charakterze organizacyjnym są: wyraźnie zbyt długi okres (3 miesiące) przewidziany *Ustawą* na zgłaszanie wniosków do planu; nadmierny okres (40 dni) na wyrażenie opinii o planie. Łącznie z pozostałymi terminami powoduje to niepotrzebne przedłużanie procesu zmiany planu, jeżeli np. miałby on dotyczyć jedynie drobnej aktualizacji wynikającej z dostosowania do niedużych zmian (zapisów ustawowych lub uzupełnienie listy inwestycji celu publicznego o wynikające z przyjętego nowego programu rządowego lub samorządowego).

Zgodnie z *Ustawą o planowaniu...* minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej prowadzi rejestr programów zawierających zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Jednak poza nielicznymi wyjątkami (przede wszystkim w zakresie inwestycji NATO), rejestr pozostaje martwy, gdyż przez ministrów i centralne organy administracji rządowej nie są sporządzane programy nawiązujące do wymogów określonych *Ustawą* w art. 47 ust. 2 i 48.

Stosownie do wymogów *Ustawy* sporządzane są okresowe raporty o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju (art. 46) oraz województwa (art. 45): raport krajowy²² przygotowany po raz pierwszy przyjęty został przez Radę Ministrów 15 maja 2007 r.; jest cennym materiałem do wykorzystania w tworzeniu opracowań planistycznych dotyczących kraju i jego części; *Raporty o stanie zagospodarowania przestrzennego województw* stanowią dobrą bazę informacyjną dla formułowania uwarunkowań oraz celów i kierunków rozwoju i zagospodarowania w różnych dokumentach krajowych i województwa. Dla województwa pomorskiego opracowano dotychczas 2 raporty²³.

²² *Polska Przeszeń. Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju*, Ministerstwo Budownictwa, Warszawa 2007.

²³ *Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego*, F. Pankau (red.). Pomorskie Studia Regionalne, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2002; *Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego. Ocena realizacji inwestycji*, F. Pankau (red.). Pomorskie Studia Regionalne, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2006, www.woj-pomorskie.pl

2. Przesłanki i zamierzenia zmian

2.1. Przesłanki i potrzeby zmian w systemie planowania – strategiczne wyzwania miejsca i czasu

Kilka lat praktyki we wdrażaniu rozwoju na podstawie nowych regulacji, zwłaszcza wynikających z potrzeby implementacji prawa i doświadczeń UE do regulacji krajowych, unaocznili mankamenty wielu dotychczasowych rozwiązań, które nie przystają do obecnej sytuacji i oczekiwań wobec przyszłości. Także kilka lat stosowania *Ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* wskazują na jej słabe miejsca, zwłaszcza w zakresie relacji planowania rozwoju i planowania przestrzennego i niedostatków integracji tych ujęć. Nie sprawdzają się m.in.:

- 1) niezależność planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i planowania zagospodarowania przestrzennego; brak realizacji planowania zintegrowanego skutkuje nieefektywnością społeczną i gospodarczą, pogarszającym się stanem ładu przestrzennego;
- 2) nałożenie na jeden dokument (*konceptcja przestrzennego zagospodarowania kraju, plan zagospodarowania przestrzennego województwa*) zbyt wielu zadań o różnym charakterze przy zachowaniu tej samej procedury jego tworzenia; oczekuje się m.in., że będą one jednocześnie określały: długookresową wizję rozwoju, która z natury ma charakter strategiczny i powinna stabilizować strukturę funkcjonalno-przestrzenną, a także niezbędne zamierzenia realizowane w perspektywie kilkunastu lat, ale brak możliwości ich realizacji (brak analizy i oceny wariantów brak środków finansowych, wypracowanych lokalizacji i projektów, które doprecyzują lokalizacje) oraz zamierzenia o uzgodnionych lokalizacjach; umieszczają inwestycje realizujące zadania celu publicznego różnego oddziaływania (krajowego, regionalnego, lokalnego), ale także inwestycje o znaczeniu strategicznym, które będą realizowane ze środków prywatnych inwestorów np. elektrownie; wymagające skojarzenia miejsca i czasu realizacji na okres wielu lat naprzód.

Wniosek: nie do przyjęcia jest obecna sytuacja, istnieje potrzeba rozdzielenia dokumentów pod względem horyzontu czasu na dokumenty strategiczne, taktyczne i operacyjne z jednoczesnym wzmocnieniem spójności w zakresie aspektów rozwoju: społecznych, gospodarczych, ekologicznych, z uwzględnieniem wymiaru przestrzennego.

2.2. Projekty zmian dotyczące prowadzenia polityki rozwoju

Z inicjatywy MRR został przygotowany projekt *Ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*²⁴. **Projekt**

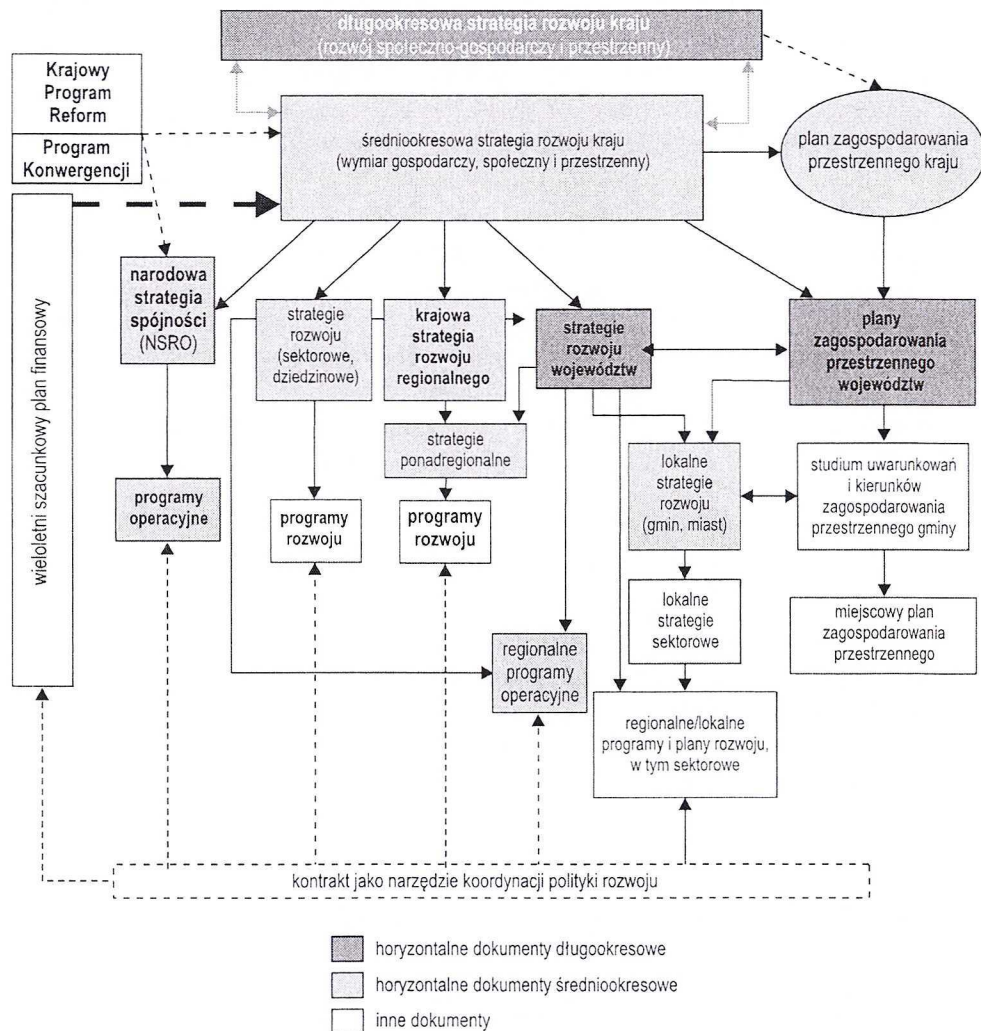
²⁴ Przyjęty przez Radę Ministrów, a następnie 10.10.2008 r. przez Sejm (przekazany do Senatu).

zmienia m.in. Ustawy: o samorządzie województwa, o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; proponowane regulacje są powiązane z projektami zmian *Ustaw: o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, oraz z projektami ustawy „metropolitalnej”.

Regulacja obejmuje: **podsystemy programowania, instytucjonalny i wdrażania.**

Rozwiązania w ramach podsystemu programowania według MRR dotyczą (zob. ryc. 5):

- integracji wymiaru społeczno-gospodarczego i terytorialnego oraz zapewnienia spójności wszystkich polityk sektorowych, dziedzinowych i regionalnych;



Ryc. 5. System dokumentów strategicznych według MRR

Źródło: Prezentacja MRR na spotkaniu Zespołu Realizacyjnego ds. KPZK, październik, 2008 (ryc. 5, 6; tab. 2).

- określenia miejsca i roli polityki regionalnej w ramach polityki rozwoju oraz modyfikacji strategicznych celów polityki regionalnej;
- zaangażowania w realizację celów polityki rozwoju wszystkich szczebli administracji publicznej; uporządkowania i ograniczenia liczby dokumentów strategicznych;
- przyporządkowania strategii rozwoju do poszczególnych priorytetów *Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju (ŚSRK)*;
- określenia brakujących strategii rozwoju w zakresie powiązania ich z priorytetami ŚSRK;
- podporządkowania tematycznego programów rozwoju poszczególnym strategiom rozwoju.

Projekt przewiduje m.in., że: „**Strategia rozwoju województwa** uwzględnia cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, krajowej strategii rozwoju regionalnego, a także odpowiednich strategii ponadregionalnych oraz **jest spójna z planem zagospodarowania przestrzennego województwa**.

W *Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* zaproponowano m.in.:

- 1) przez *politykę rozwoju* rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej;
- 2) politykę rozwoju prowadzą: Rada Ministrów, samorząd województwa, samorząd powiatowy i gminny; politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, za pomocą programów służących osiągnięciu celów;
- 3) długookresowa strategia rozwoju kraju określa główne trendy, wyzwania, i scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, na co najmniej 15 lat;
- 4) średniookresowa strategia rozwoju kraju określa podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, na okres 4-10 lat;
- 5) inne strategie rozwoju określają podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju odnoszące się do rozwoju regionów, rozwoju przestrzennego, sektorów lub dziedzin, realizowane za pomocą programów; strategiami rozwoju odnoszącymi się do regionów są: krajowa strategia rozwoju regionalnego; strategia ponadregionalna; strategia rozwoju województwa.
- 6) programy są dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym: programy operacyjne i programy rozwoju (w tym programy wojewódzkie, o których mowa w *Ustawie o samorządzie województwa* i programy wieloletnie, o których mowa w przepisach o finansach publicznych).

2.3. Projekty dotyczące nowej koncepcji polityki regionalnej

Polska nie ma dokumentu określającego kompleksową politykę regionalną²⁵. Działania rządu zdominowane przez podporządkowanie europejskiej polityce spójności spowodowały zaniedbania w zakresie oddziaływania przez politykę państwa jako całości na regiony. W Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, podjęto prace nad udzieleniem odpowiedzi na wyzwania, jakie stoją przed polityką regionalną w wymiarze średniookresowym²⁶. Przygotowywane są *Tezy i założenia krajowej strategii rozwoju regionalnego*.

2.4. Projekty zmian w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na poziomie kraju i województwa

Według przygotowywanego w Ministerstwie Infrastruktury projektu zmiany *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*²⁷, w zakresie planowania przestrzennego na poziomie kraju i województwa oraz relacji między nimi przyjęto poniższe rozwiązania.

1. Organy samorządu województwa sporządzają plan zagospodarowania przestrzennego województwa, ustanawiają czasową rezerwę terenu dla inwestycji celu publicznego o znaczeniu wojewódzkim i powiatowym, a także prowadzą analizy i studia oraz opracowują koncepcje i programy, odnoszące się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego odpowiednio do potrzeb i celów podejmowanych w tym zakresie prac.
2. **W planie zagospodarowania przestrzennego województwa** uwzględnia się ustalenia *Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju, Planu Zagospodarowania Przestrzennego Kraju*, strategii rozwoju województwa, programów rządowych oraz:
 - 1) **określa się** w szczególności: cele zagospodarowania przestrzennego województwa; zasady organizacji struktury przestrzennej województwa; strukturę ekologiczną województwa oraz wymagania i zasady gospodarowania zasobami i wartościami środowiska naturalnego i kulturowego; strukturę podstawowych elementów sieci osadniczej, powiązania między nimi oraz podstawowe zasięgi ich obsługi; zasady kształtowania elementów systemu infrastruktury społecznej, w tym w zakresie edukacji, kultury i zdrowia o znaczeniu ponadlokalnym; zasady rozmieszczenia elementów systemu infrastruktury

²⁵ Aktualność zachowują zasady polityki regionalnej przewidziane w *Strategii rozwoju kraju 2007-2015*.

²⁶ Według prezentacji E. Bienkowskiej: *Nowa koncepcja systemu polityki regionalnej – obszary refleksji*. MRR, Warszawa, 22.04.2008 r.

²⁷ *Projekt Ustawy o zmianie ustawy prawo budowlane, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw* (wersja z 27.09.2008).

transportu, energetyki, gospodarki wodnej oraz składowisk odpadów; obszary problemowe i funkcjonalne oraz zasady i wymogi ich zagospodarowania;

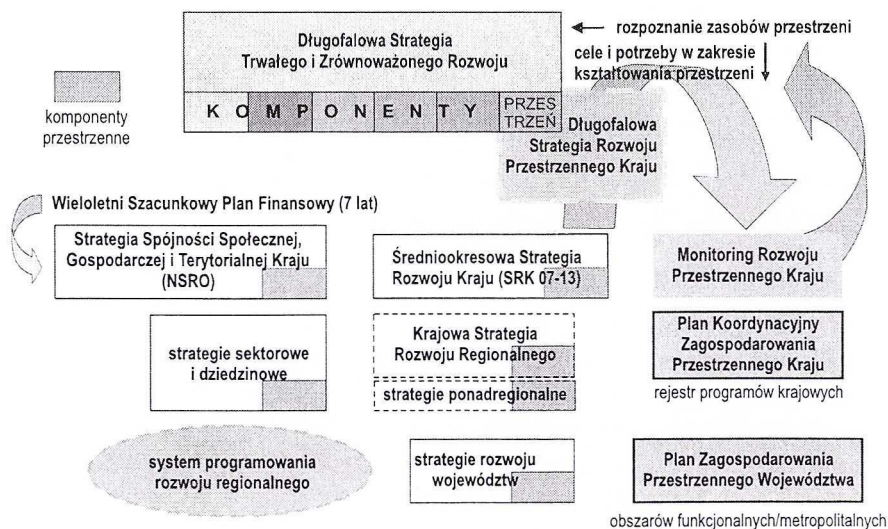
- 2) wskazuje się i **ustala rozmieszczenie**: inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym wynikających z planu zagospodarowania przestrzennego kraju oraz średniookresowej strategii rozwoju kraju i programów rządowych; inwestycji celu publicznego o znaczeniu wojewódzkim zawartych w programach operacyjnych rozwoju województwa; inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym; innych, inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, w tym związanych z realizacją celów publicznych zawartych w programach operacyjnych rozwoju województwa; terenów zamkniętych o znaczeniu krajowym i wojewódzkim; obszarów przestrzeni chronionej o znaczeniu krajowym i wojewódzkim oraz ustala się zasady ich zagospodarowania; ustalenia te wiążą przy sporządzaniu studium uwarunkowań, planów miejscowych i przepisów urbanistycznych; w planie zagospodarowania przestrzennego województwa wskazuje się rozmieszczenie tych inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez sejmik województwa lub radę powiatu, zgodnie z ich właściwością.
3. Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, uwzględniając ustalenia długookresowej i średniookresowej strategii rozwoju kraju, sektorowych strategii rozwoju kraju oraz programów rządowych: sporządza **projekt planu zagospodarowania przestrzennego kraju** lub jego zmiany; w porozumieniu z właściwymi ministrami sporządza projekty rozporządzeń w sprawie ustanowienia czasowej rezerwy terenu dla inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym; sporządza i aktualizuje, raz na trzy lata, raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju; koordynuje zgodność planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich z planem zagospodarowania przestrzennego kraju, średniookresową i długookresową strategią rozwoju kraju oraz programami rządowymi. Rada Ministrów przyjmuje plan zagospodarowania przestrzennego kraju oraz raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju.
4. **W planie zagospodarowania przestrzennego kraju:**
 - 1) określa się przewidywane rozmieszczenie: inwestycji celu publicznego o znaczeniu międzynarodowym, krajowym i ponadregionalnym ujętych w długookresowej strategii rozwoju kraju oraz w strategiach sektorowych rozwoju kraju; terenów zamkniętych, na których będą realizowane zadania o znaczeniu krajowym, wskazanych przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych; obszarów problemowych określonych w długookresowej i średniookresowej strategii rozwoju kraju; obszarów wymagających ochrony;
 - 2) wskazuje się i **ustala rozmieszczenie**: inwestycji o znaczeniu międzynarodowym, krajowym i ponadregionalnym określonych w średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz programach rządowych; obszarów chronionych

Integracja systemu gospodarki przestrzennej
według projektu Ministerstwa Infrastruktury

- Powiązanie systemów programowania rozwoju, finansów publicznych i planowania przestrzennego;
- Nadrzędna Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju z silnym komponentem przestrzennym (lub oddzielną Strategią Rozwoju Przestrzennego) – **określa cele i potrzeby w sferze przestrzeni**;
- Strategia Spójności i Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju jako podstawa programów i planów rozwoju;
- **Skoordynowany pionowo system planowania przestrzennego (lokalny, regionalny, krajowy) – rozpoznawanie zasobów, potrzeb ochrony, umożliwienie realizacji celów rozwoju**;
- Komponenty przestrzenne w większości dokumentów strategicznych – społeczeństwo, gospodarka, przestrzeń.

o znaczeniu międzynarodowym, krajowym i ponadregionalnym, w tym obszarów przestrzeni chronionej o znaczeniu krajowym; obszarów metropolitalnych, wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych; ustalenia ww. są wiążące dla planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów gminnych, planów miejscowych oraz przepisów urbanistycznych.

5. Ministrowie i centralne organy administracji rządowej, w zakresie swojej właściwości rzeczowej, sporządzają programy zawierające zadania rządowe, służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym uwzględniając w szczególności cele i kierunki określone w długookresowej i średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz w sektorowych strategiach rozwoju kraju. Programy podlegają zaopiniowaniu przez sejmiki właściwych województw. Rada Ministrów przyjmuje



Ryc. 6. Integracja systemu gospodarki przestrzennej według projektu Ministerstwa Infrastruktury

programy w drodze rozporządzenia. Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej prowadzi rejestr programów.

6. Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej występuje do marszałka właściwego województwa z wnioskiem o wprowadzenie wiążących ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego kraju do planu zagospodarowania przestrzennego województwa.
7. W celu ustanowienia czasowej rezerwy terenu, nie objętego planem miejscowym i przepisami urbanistycznymi, dla inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, których rozmieszczenie zostało wskazane w planie zagospodarowania przestrzennego kraju, Rada Ministrów może wydać rozporządzenie w tej sprawie; wskazuje się w nim granice terenu, dla którego ustanawia się rezerwę oraz dopuszczalne przeznaczenie terenu w czasie obowiązywania rozporządzenia.

Sposób integracji systemu gospodarki przestrzennej z polityką rozwoju, w ujęciu Ministerstwa Infrastruktury, przedstawiają tab. 2 i ryc. 6.

Projekt przygotowywany w Ministerstwie Infrastruktury w wersji po konsultacjach społecznych i międzyresortowych²⁸ nie przewiduje opracowywania *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju*, a rozdzielenie jej funkcji na: strategię rozwoju kraju (średniookresową i sektorowe) określane w ramach regulacji *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* oraz plan zagospodarowania przestrzennego kraju.

3. Wybrane propozycje zmian

3.1. Droga do integrowania różnych ujęć i wymiarów planowania

Proponując zmiany należy wyciągać wnioski z oceny dotychczasowych elementów systemu; podstawowe mankamenty systemu zarządzania rozwojem według MRR to:

- słabość i nieefektywność systemu programowania, skutkująca brakiem możliwości osiągnięcia celów polityki rozwoju;
- niedostateczne powiązanie poziomu programowania z poziomem operacyjnym (także słabość instrumentów wdrażania *KPZK*);
- brak silnego ośrodka koordynacji polityki rozwoju oraz sprawnych kanałów współpracy między poszczególnymi jej podmiotami;
- odrębność planowania przestrzennego od planowania społeczno gospodarczego;
- niedostatecznie określone relacje między polityką rozwoju i polityką regionalną;
- brak przejrzystego systemu finansowania polityki rozwoju.

Nowy system zarządzania rozwojem ma na celu zwiększenie skuteczności programowania i wdrażania polityki rozwoju oraz podniesienie jakości funkcjonowania instytucji publicznych. Rezultat zakładany to poprawa jakości i efektów zarządzania

²⁸ *Projekt Ustawy o zmianie ustawy prawo budowlane, Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (wersja z 27.09.2008)*

przez państwo polityką rozwoju, na miarę wyzwań, przed jakimi stoi Polska oraz oczekiwań stawianych przez społeczeństwo.

Konieczność dostosowania systemu planowania do zmian współczesnych i wyzwań przyszłości wynika z wyższego poziomu intensyfikacji rozwoju, intensywności procesów gospodarowania zasobami środowiska i zagospodarowania przestrzeni oraz oddziaływań na stan i procesy przekształceń środowiska – ponieważ wszystko odbywa się w ograniczonej przestrzeni. Wymaga to lepszej harmonizacji rozwoju w ujęciach przestrzennych, w tym:

- 1) wyższego poziomu rozpoznania przestrzennych warunków rozwoju, zwłaszcza dla nowych i szybko rozwijających się dziedzin działalności oraz nowych zjawisk i procesów przestrzennych;
- 2) lepszego systemu informacji o cechach, zasobach i wartościach przestrzeni z uwzględnieniem wartości rzadkich i niemierzalnych;
- 3) integrowania różnych aspektów i wymiarów rozwoju, przy czym niezbędne jest: zwiększenie integracji różnych aspektów w celu osiągnięcia bardziej zrównoważonego rozwoju, wyważenie relacji między aspektami rozwoju – planowaniem z punktu widzenia czasu i przestrzeni.

Strategiczną rolę do spełnienia ma planowanie terytorialne, zwłaszcza na poziomie kraju. Jest ono podstawą do formułowania polityki państwa jako całości wobec procesów zewnętrznych. Wzrastająca rola samorządów terytorialnych w realizacji rozwoju, w tym przejmowaniu zadań od administracji rządowej wskazuje na potrzebę silniejszego związania planowania rozwoju i zagospodarowania przestrzennego na poziomie kraju z poziomem województwa. Dla poprawy skuteczności planowania rozwoju i zagospodarowania przestrzennego niezbędne jest prowadzenie polityki regionalnej państwa. Jednocześnie wymagane jest większe sprecyzowanie dokumentów planistycznych w zależności od ich charakteru: horyzontu czasu i związków z prognozowaniem lub realizacją.

3.2. Dokumenty planowania na poziomie krajowym i województwa

Projektowany system planowania rozwoju zawarty w projekcie zmiany *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* w sposób właściwy odpowiada na potrzeby integracji planowania rozwoju, jego aspektów i wymiarów. Znalazło to swój wyraz m.in. we włączeniu zagadnień terytorialnych do wszystkich proponowanych dokumentów planowania, zwłaszcza długo- i średniookresowego oraz do polityki regionalnej prowadzonej przez rząd. Zmiana ta powoduje konieczność weryfikacji obecnego ujęcia, w którym na poziomie kraju zagadnienia przestrzenne koncentrują się na *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju* oraz programach rządowych zawierających inwestycje celu publicznego o znaczeniu krajowym. Powstanie sytuacja, w której treści koncepcji zostaną rozdzielone według horyzontu czasowego:

- długookresowa strategia rozwoju kraju wraz ze sporządzaną do niej prognozą będzie określała długookresowe zmiany społeczne, gospodarcze, ekologiczne i ustalała rozwiązania o charakterze strategicznym;
- średniookresowa strategia rozwoju kraju wraz ze sporządzaną do niej prognozą będzie określała zadania do realizacji w średnim okresie odpowiadającym okresowi programowania rozwoju w UE;
- plan zagospodarowania przestrzennego kraju stanie się podstawą realizacji zadań, a między tymi dokumentami będą zachowane odpowiednie zależności.

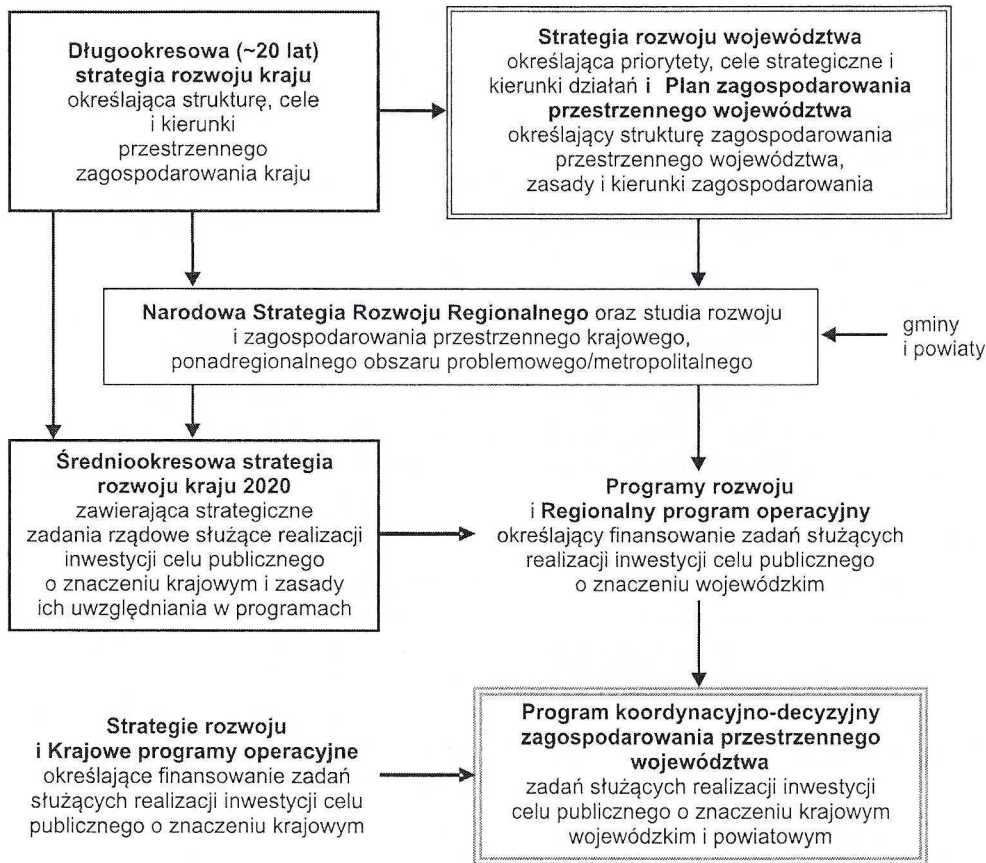
3.3. Propozycje w zakresie rodzaju i treści dokumentów planowania oraz powiazań

Zawarty w projekcie zmiany *Ustawy o prowadzeniu polityki rozwoju* system dokumentów planowania rozwoju i gospodarowania przestrzenią na poziomie kraju nie mają swoich odpowiedników w województwie:

Tabela 3

Planowanie przestrzenne: relacje poziom krajowy – poziom wojewódzki

Propozycja planowania rozwoju, w tym przestrzennego poziom krajowy – poziom wojewódzki	
<p>Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju zawiera:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne przestrzennego rozwoju kraju; ➤ cele, kierunki i priorytety przestrzennego rozwoju i zagospodarowania kraju oraz sposoby ich realizacji; ➤ podstawowe elementy struktury przestrzennej: <ul style="list-style-type: none"> ● główne ogniwa sieci osadniczej – hierarchia/ współzależności ● powiązania infrastrukturalne – transportowe i energetyczne (kierunki i ranga, wyposażenie) ● struktura obszarów chronionych (węzły i powiązania, ich rodzaje i ranga) ➤ zasady realizacji i koordynacji polityk służących zapewnieniu ładu przestrzennego, ➤ rekomendacje do średniookresowej SRK, w tym wskazanie obszarów problemowych o znaczeniu krajowym. 	<p>Plan zagospodarowania przestrzennego województwa:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ uwarunkowania przestrzennego rozwoju ➤ cele zagospodarowania przestrzennego województwa; ➤ zasady organizacji struktury przestrzennej; ➤ struktura ekologiczna oraz wymagania i zasady gospodarowania zasobami i wartościami środowiska naturalnego i kulturowego; ➤ struktura podstawowych elementów sieci osadniczej, powiązania między nimi oraz podstawowe zasięgi ich obsługi; ➤ zasady kształtowania elementów systemu infrastruktury społecznej, w tym w zakresie edukacji, kultury i zdrowia o znaczeniu ponadlokalnym; ➤ zasady rozmieszczenia elementów systemu infrastruktury transportu, energetyki, gospodarki wodnej oraz składowisk odpadów; ➤ obszary problemowe i funkcjonalne oraz zasady i wymogi ich zagospodarowania.



Ryc. 7. Koncepcja planowania rozwoju, w tym przestrzennego – relacje: poziom krajowy – poziom wojewódzki

- długookresowej strategii rozwoju kraju oraz średniookresowej strategii rozwoju kraju odpowiadają w zróżnicowanym zakresie na poziomie województwa strategia rozwoju województwa i plan zagospodarowania przestrzennego województwa, w których wyodrębnią się dwa horyzonty czasu;
- konieczne jest zapewnienie przystawalności długookresowej strategii rozwoju kraju w zakresie ujętych w niej zagadnień przestrzennych z planem zagospodarowania przestrzennego województwa; plan ten powinien być raczej dokumentem strategicznym o horyzoncie długookresowym (zob. ryc. 7) i relatywnie stabilnym, powiązany w zakresie treści z długookresową strategią rozwoju kraju (zob. tab.3);
- niezbędne jest w relacji do proponowanego w projekcie zmiany *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* planu zagospodarowania przestrzennego

Planowanie przestrzenne: relacje poziom krajowy – poziom wojewódzki

<p>Średniookresowa strategia rozwoju kraju:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Diagnoza sytuacji s-g-r i przestrzennej i środowiska, ➤ Prognoza trendów rozwojowych, ➤ Rekomendacje z raportu ewaluacyjnego, szacunkowa ocena skutków, ➤ Cele strategiczne w wymiarze s-g-r i przestrzennym, ➤ Wskaźniki realizacji, ➤ Kierunki polityki państwa, ➤ Obszary problemowe o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym wymagające interwencji państwa, ➤ Założenia systemu realizacji oraz ram finansowych, ➤ Ewentualne strategiczne zadania państwa i zasady uwzględniania ich w programach. 	<p>Program koordynacyjno-decyzyjny zagospodarowania przestrzennego województwa zawiera:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) wskazania lokalizacyjne inwestycji celu publicznego: <ul style="list-style-type: none"> • o znaczeniu krajowym wynikające z planu zagospodarowania przestrzennego kraju oraz średniookresowej strategii rozwoju kraju i programów, o których mowa w art. 48 ust. 1; • o znaczeniu wojewódzkim zawarte w programach operacyjnych rozwoju województwa; • o znaczeniu powiatowym; • innych, niż wymienione w lit. a o znaczeniu ponadlokalnym, w tym związane z realizacją celów publicznych zawartych w programach operacyjnych rozwoju województwa; b) rozmieszczenie terenów zamkniętych o znaczeniu krajowym i wojewódzkim; c) zasięgi przestrzenne obszarów przestrzeni chronionej o znaczeniu krajowym i wojewódzkim oraz ustala się zasady ich zagospodarowania
---	--

nego kraju przewidzieć na poziomie województwa – program/plan koordynacyjno-decyzyjny zagospodarowania przestrzennego województwa (zob. ryc. 7) powiązany w zakresie treści ze średniookresową strategią rozwoju regionalnego (zob. tab. 4) i programem rozwoju; jego podstawowym zadaniem byłoby skoordynowanie przedsięwzięć (nie tylko inwestycji budowlanych, ale także np. powołania nowych obszarów chronionych) realizowanych w województwie z różnych środków (budżetu UE, rządu i samorządów, przedsiębiorców prywatnych) przez różne programy (operacyjne, rządowe, samorządowe, współpracy terytorialnej itp.) przy czym istotne jest, aby nie ograniczać ich do inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, ale obejmować nimi wszelkie zamierzenia, również ze środków niepublicznych mające istotny wpływ na kształtowanie struktury przestrzennej i zróżnicowanie terytorialne procesów rozwojowych. Ważne jest rozszerzenie zakresu informacji ujmowanych w dokumentach planistycznych, zwłaszcza w programie/planie koordynacyjno-decyzyjnym zagospodarowania przestrzennego województwa w porównaniu z wymaganym w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, która posługuje się definicją inwestycji celu publicznego zaczerpniętą z *Ustawy o gospodarce nieruchomościami*, gdzie odgrywa inną rolę niż powinna w zintegrowanym

planowaniu rozwoju i gospodarowaniu przestrzenią. Obejmuje ona zainteresowaniem elementy infrastruktury technicznej przede wszystkim przesyłowej, nie dotyczy elementów infrastruktury wytwórczej (np. elektrowni). W dokumentach planistycznych jest to za mało, bowiem chodzi o wszelkie przedsięwzięcia o istotnym znaczeniu dla rozwoju i kształtowania struktury przestrzennej oraz relacji ze środowiskiem.

3.4. Propozycje powiązań dokumentów planowania na poziomie regionalnym – przykład projektu zmiany planu zagospodarowania przestrzennego woj. pomorskiego

Zachodzi konieczność określenia wzajemnych relacji między podstawowymi dokumentami określającymi politykę rozwoju (strategia) i zagospodarowania przestrzennego (plan) samorządu województwa, aby można mówić o merytorycznej, choć nie formalnej integracji. Dokumentami operacyjnymi w województwie są przede wszystkim *Regionalny Program Operacyjny* oraz inne strategie i plany średniookresowe dotyczące określonych sfer społecznych, gospodarczych i ekologicznych; brakuje takich dokumentów w zakresie gospodarowania przestrzenią województwa.

W woj. pomorskim: strategia rozwoju województwa do 2020 r. uwzględniając uwarunkowania rozwoju, w tym przestrzenne określa priorytety i cele strategiczne rozwoju województwa, zaś plan (projekt jego zmiany) zagospodarowania przestrzennego województwa przekłada te priorytety i cele strategiczne rozwoju na cele główne polityki przestrzennej (zob. ryc. 8).

W projekcie planu cele główne polityki przestrzennej zostały rozpisane na zasady kształtowania struktury przestrzennej odnoszące się do sposobów realizacji celów oraz kierunki i działania przestrzenne, które należy podejmować, aby osiągać cele główne polityki przestrzennej w sposób zgodny z zasadami.

Taki sposób ujęcia pozwolił na: przypisanie określonych zasad, kierunków i działań przestrzennych do poszczególnych osi i działań priorytetowych wyróżnionych w *Regionalnym Programie Operacyjnym na lata 2007-2013*; zapewnienie wyższej spójności w realizacji strategii m.in. przez wskazanie kryteriów oceny strategicznej i wyboru projektów zgłaszanych do wybranych osi priorytetowych RPO ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Działania w kierunku integracji dokumentów samorządu województwa nie zapewniają jednak spójności wszystkich dokumentów o charakterze strategicznym i operacyjnym realizowanych na obszarze województwa – dotyczy to w szczególności strategii programów resortowych oraz programów operacyjnych zarządzanych przez organa rządowe.

Przełożenie priorytetów i celów strategicznych SRWP 2020 na cele główne polityki przestrzennej

Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020

Priorytety:
- KONKURENCYJNOŚĆ
- SPÓJNOŚĆ
- DOSTĘPNOŚĆ

Priorytety SRWP	Cele strategiczne rozwoju województwa pomorskiego 2020	Kierunki powiązań celów strategicznych z celami głównymi polityki przestrzennej	Cele główne polityki przestrzennej
KONKURENCYJNOŚĆ	Lepsze warunki do przedsiębiorczości i innowacji	→	POWIĄZANIA WOJEWÓDZTWA Z EUROPA, W TYM PRZEDE WSZYSTKIM Z REGIONEM BAŁTYCKIM
	Wysoki poziom edukacji i nauki	→	
	Rozwój gospodarki wykorzystującej specyficzne zasoby regionalne	→	WZROST KONKURENCYJNOŚCI I AKTYWNOŚCI GOSPODAROWANIA PRZESTRZENIĄ
	Efektywna sfera publiczna	→	
	Silna pozycja i powiązania Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta w układzie ponadregionalnym, głównie bałtyckim	→	
SPÓJNOŚĆ	Wzrost zatrudnienia i mobilności zawodowej	→	OSIĄGNIĘCIE WARUNKÓW I JAKOŚCI ŻYCIA MIESZKAŃCÓW, ZBLIŻONYCH DO ŚREDNIEJ EUROPEJSKIEJ
	Silne, zdrowe i zintegrowane społeczeństwo	→	
	Rozwój społeczeństwa obywatelskiego	→	ZAHAMOWANIE DEWALORYZACJI ŚRODOWISKA ORAZ OCHRONA JEGO STRUKTUR I WARTOŚCI
	Kształtowanie procesów społecznych i przestrzennych dla poprawy jakości życia	→	
	Wzmocnienie subregionalnych ośrodków rozwojowych	→	
DOSTĘPNOŚĆ	Efektywny i bezpieczny system transportowy	→	PODWYŻSZENIE WALORÓW BEZPIECZEŃSTWA I ODPORNOŚCI NA SKUTKI AWARII I KLĘSK ŻYWIŁOWYCH
	Poprawa funkcjonowania systemów infrastruktury technicznej i teleinformatycznej	→	
	Lepszy dostęp do infrastruktury społecznej, zwłaszcza na obszarach strukturalnie słabszych	→	
	Zachowanie i poprawa stanu środowiska przyrodniczego	→	

Ryc. 8. Planowanie przestrzenne województwa: relacje: cele rozwoju – cele zagospodarowania przestrzennego

Źródło: Projekt Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego.

3.5. Rekomendacje dla krajowej polityki przestrzennej i działań administracji rządowej

Opracowanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa daje podstawę sformułowania rekomendacji samorządu województwa do dokumentów rządowych, w tym: *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju*, strategii rozwoju kraju.

W projekcie planu zagospodarowania przestrzennego woj. pomorskiego zaleca się np.:

1. **W zakresie kształtowania systemu ekologicznego:**
 - a) określenie korytarzy ekologicznych;
 - b) aktywizację działań na rzecz utworzenia Światowego Rezerwatu Biosfery;
 - c) podjęcie, przez organy administracji rządowej i samorządowej, wspólnych prac w zakresie skoordynowanych działań ochrony, gospodarowania i zagospodarowania przestrzennego na obszarach przyziemnych;
 - d) podjęcie, przez organy administracji rządowej i samorządowej, wspólnych prac celem objęcia zintegrowaną ochroną Zalewu Wiślanego wraz z jego otoczeniem oraz ze stroną rosyjską działań dla utworzenia międzynarodowego obszaru chronionego.
2. **W zakresie dziedzictwa kulturowego i ochrony zabytków:**
 - a) ustanowienie przez ministra kultury lub wojewódzkiego konserwatora zabytków form ochrony dziedzictwa kulturowego (parków kulturowych);
 - b) aktywizację działań na rzecz wpisania Gdańska na Światową Listę Dziedzictwa Kulturowego i Przyrodniczego UNESCO.
3. **W zakresie kształtowania systemu osadniczego:**
 - a) wskazanie zespołu miast i gmin funkcjonalnie związanych, położonych nad Zatoką Gdańską jako jednej z najważniejszych metropolii polskich i południowego Bałtyku;
 - b) wprowadzenie zintegrowanego planowania rozwoju i zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego i spójnego systemu koordynacji działań strategicznych podejmowanych wspólnie przez organy administracji rządowej i samorządowej;
 - c) realizacja działań na rzecz utrzymania warunków rozwoju Słupska, ważnego ośrodka w obszarze strukturalnie słabym (Pomorze Środkowe).
4. **W zakresie aktywizacji rozwoju ponadregionalnych obszarów problemowych:**
 - a) aktywizacja rozwoju zachodniej części województwa (wspólnie ze wschodnią częścią woj. zachodniopomorskiego) jako krajowego obszaru problemowego Pomorze Środkowe;
 - b) wspieranie aktywizacji i odnowa wsi zwłaszcza na obszarach słabych strukturalnie, w tym popegeerowskich;
 - c) aktywizacja obszarów o wysokich walorach środowiska dla turystyki, zdolnych do konkurencji na rynku europejskim.
5. **W zakresie infrastruktury transportowej:**
 - a) rozwijanie infrastruktury transportowej w sieci TEN-T;
 - b) utworzenie nowych korytarzy europejskich *Via Hanseatica* i *InterMare*);
 - c) zrównoważony system transportu zbiorowego w Metropolii i połączeń centrum metropolii z gminami otoczenia;
 - d) zagospodarowanie europejskiej drogi wodnej E-70 i powiązanej z nią E-40.

6. W zakresie infrastruktury technicznej:

- a) ochronę brzegów morskich zwłaszcza mierzei Wiślanej i Helskiej;
- b) aktywizację działań dotyczących modernizacji systemu ochrony przeciwpowodziowej doliny Wisły i jej delty położonej w 2 województwach;
- c) inwestycje w zakresie poprawy bezpieczeństwa energetycznego.

Projekt wskazuje obszary problemowe wymagające interwencji ze strony polityki regionalnej państwa, są to:

- obszar metropolitalny Trójmiasta;
- obszary wiejskie o ubogiej infrastrukturze technicznej i społecznej, słabo rozwiniętej sieci lokalnych instytucji wspierania przedsiębiorczości, często pozbawione dostępu do ważniejszych korytarzy komunikacyjnych;
- Żuławy Wiślane – obszar, który oprócz aktywizacji społeczno-gospodarczej wymaga stosowania skomplikowanych zabiegów agrotechnicznych i zabezpieczeń przed powodzią;
- obszary nadmorskie, w których sytuacje problemowe wynikają z wzajemnych relacji przestrzennych morza i lądu oraz konfliktów.

3.6. Współpraca w tworzeniu dokumentów

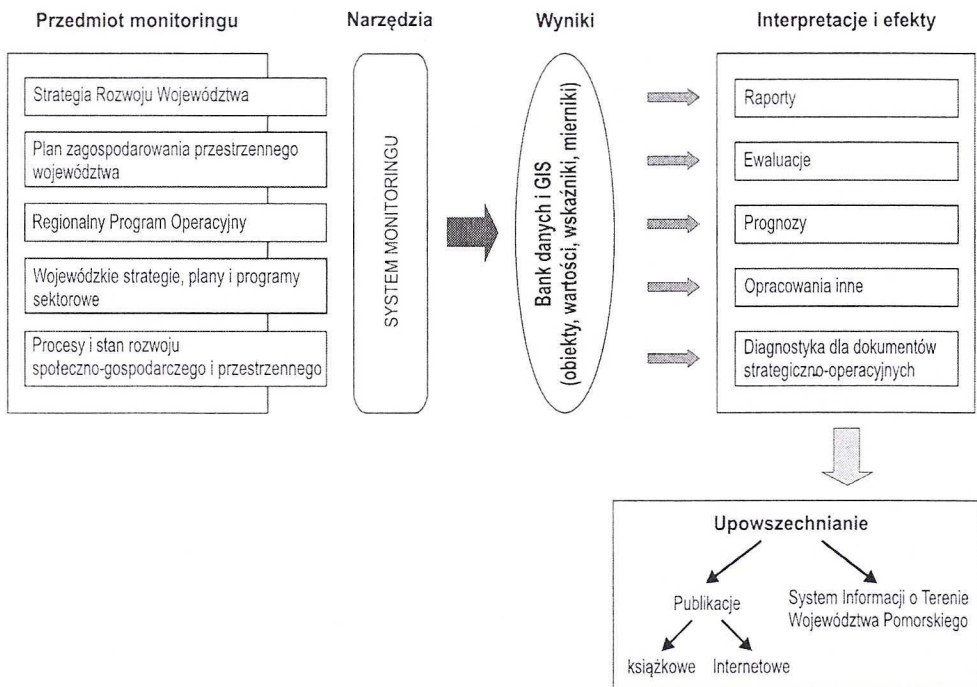
Partycypacja jest warunkiem przekształcania klasycznej demokracji w kierunku demokracji uczestniczącej – najważniejszej cechy społeczeństwa obywatelskiego. W zakresie planowania rozwoju, w tym przestrzennego szczególną rolę odgrywają terytorialnie zorganizowane struktury społeczne, w tym tworzone z mocy *Ustawy samorządu terytorialne* i ich dobrowolne związki oraz stowarzyszenia występujące na różnych poziomach terytorialnej organizacji państwa. Niezbędne jest rozszerzanie obligatoryjnego udziału społecznego (przewidzianego przepisami prawa; ich pominięcie oznaczałoby naruszenie procedury tworzenia dokumentu) o inicjatywy lokalne rozszerzające zakres partycypacji (nie wymagane przepisami prawa, ale wynikające z potrzeby doskonalenia porozumienia na etapie tworzenia dokumentu przed skierowaniem go do realizacji; przewidujące skuteczniejszą realizację przy zastosowaniu tego rodzaju partnerstwa).

Konieczne jest także wspólne opracowywanie dokumentów przez właściwe organa administracji rządowej i samorządowej – silniejszy zakres współdziałania na etapie tworzenia projektów, a nie oceny gotowych rozwiązań będzie sprzyjać ich jakości oraz umożliwi rozwiązywanie sprzeczności przed ich formalnym akceptowaniem. Udział partycypacyjny na wczesnym etapie kontynuowany przez cały okres planowania stosownie do poszczególnych ważnych kroków tego procesu daje podstawę do wyższej efektywności działań.

W projekcie planu zagospodarowania przestrzennego woj. pomorskiego wskazano przedsięwzięcia ponadregionalne wymagające współpracy międzywojewódzkiej:

- 1) tworzenie stref przyspieszonego rozwoju społeczno-gospodarczego wzdłuż multimodalnych korytarzy transportowych o znaczeniu europejskim i międzyregionalnym;
- 2) poprawa spójności wewnętrznej, w tym włączenie polskich regionów nadmorskich w kształtujący się układ bałtyckich autostrad morskich;
- 3) zintegrowane zarządzanie strefą brzegową, obszarem rosnącej presji inwestycyjnej i krzyżowania się interesów wielu aktywności gospodarczych z ochroną środowiska (m.in. NATURA 2000), a także ochroną brzegów morskich;
- 4) przełamywanie problemów strukturalnych na obszarach depresji społeczno-gospodarczej: Dolina Dolnej Wisły i Delta Wisły – Żuławy;
- 5) wspieranie tworzenia sieciowych ponadregionalnych produktów turystycznych z wykorzystaniem jezior i lasów o wyjątkowej wartości w przestrzeni europejskiej i zapewnieniem ciągłości systemu przyrodniczego.

Znaczna część wyzwań rozwojowych ma także swój kontekst międzynarodowy. Niezbędne jest zatem pogłębione zaangażowanie województwa we współpracę w wymiarze przygranicznym (zwłaszcza w ramach Euroregionu Bałtyk) oraz ponadnarodowym (zwłaszcza w Regionie Morza Bałtyckiego).



Ryc. 9. Planowanie rozwoju i przestrzenie w województwie – monitoring
 Źródło: Projekt Planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego.

3.7. Monitoring

Konieczność monitorowania procesów rozwoju regionalnego i przestrzennego, jak i stanu realizacji poszczególnych dokumentów strategiczno-programowych zdecydowała o traktowaniu monitoringu w woj. pomorskim jako rozwiązania systemowego, obejmującego w sposób zintegrowany zarówno stan, procesy, jak i realizację założeń dokumentów (zob. ryc. 9).

W ten sposób systemowy charakter monitoringu oddaje najlepiej jego szeroka definicja, określająca, że „*monitoring regionalny* stanowi proces obserwacji zmian zachodzących w obszarze regionu i narzędzie zarządzania jego rozwojem; jest systemem, na który składają się narzędzia informatyczne, metodologia badań, procedury organizacyjne, zasoby informacyjne i wyniki ich interpretacji oraz obsługujące ten system zespoły ludzkie”²⁹.

Zakończenie

Przedstawiony stan procesu planowania na poziomie krajowym oraz jego związku z planowaniem wojewódzkim, a także podejmowane działania wskazują, że:

- obecna efektywność działań wynika w dużym stopniu z niedostatecznej spójności działań w zakresie rozwoju i zagospodarowania przestrzeni, realizowanych przez różne struktury zarządzania na podstawie niedostatecznie skoordynowanych regulacji prawnych, przewidzianych w nich narzędzi, w tym tworzonych dokumentów planistycznych, powiązań między nimi, a także współdziałania w ich tworzeniu i realizacji;
- szczególnie widoczna jest rozdzielność i niespójność planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego; niektóre przewidziane prawem narzędzia nie są stosowane (np. programy rządowe zawierające inwestycje celu publicznego), dopuszczalna jest realizacja znacznej części inwestycji niezgodnie z podstawowym systemem (decyzje lokalizacyjne sprzeczne z dokumentami polityki przestrzennej), lub w celu przyspieszenia realizacji na mocy regulacji specjalnych i czasowych poza systemem (wiele ustaw specjalnych);
- przygotowywane projekty zmian tej sytuacji odpowiadają na zasadnicze mankamenty i tworzą rozwiązania dla lepszej integracji społecznych, gospodarczych i środowiskowych aspektów rozwoju z uwzględnieniem horyzontu czasu i wymiaru przestrzennego; na poziomie krajowym przewidziano istotną rozbudowę systemu narzędzi, w tym dokumentów planistycznych i programowych oraz ich powiązań integrujących zagadnienia rozwoju z planowaniem przestrzennym oraz z dokumentami poziomu regionalnego;

²⁹ Czochoński J., 2007, *System monitoringu regionalnego jako narzędzie badań krajobrazowych i zarządzania przestrzenią* – w druku.

- w projektach zmian niedostatecznie uwzględniono potrzebę zróżnicowania dokumentów planowania przestrzennego poziomu wojewódzkiego ze względu na horyzonty czasowe i ich powiązania z dokumentami określającymi politykę rozwoju na poziomie krajowym; niezbędne jest rozwinięcie projektów rządowych – taką propozycją może być plan/program koordynacyjno-decyzyjny zagospodarowania przestrzennego województwa;
- większa uwaga powinna być zwrócona także na zapewnienie właściwych relacji w pełnym cyklu działań skierowanych na wzajemne dostosowanie aspektów rozwoju i zagospodarowania przestrzennego w procesie, od formułowania rozpoznania sytuacji, przez określanie celów, rozpatrywanie wariantów rozwiązań, ich ocenę oraz wybór na podstawie spodziewanych skutków, realizację i ocenę skuteczności działań z wykorzystaniem zintegrowanego monitoringu społeczno-gospodarczo-przestrzennego obejmującego zarówno stan, procesy, jak i realizację założeń dokumentów planistycznych i programowych.