

Aktualność strategii rozwoju gmin Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Warszawy w świetle reformy integrującej planowanie społeczno-gospodarcze i przestrzenne

Dominika Jędrzejczak, Jan Cieplak,
Aleksandra Kępińska, Patrycja Poniewierska,
Aneta Zyskowska

STRESZCZENIE

Samorządy lokalne poddawane są w ostatnich latach szczególnej presji, związanej z koniecznością rewizji gminnej polityki rozwoju oraz aktualizacji strategii rozwoju gminy pod kątem nowych wyzwań i wymagań prawnych. W latach 2020 i 2023 wprowadzono w Polsce ustawy inicjujące reformę, której celem jest integracja systemu planowania strategicznego i systemu planowania przestrzennego m.in. na poziomie lokalnym. W artykule przedstawiono kluczowe zmiany przepisów, odnoszące się do strategii rozwoju gminy, oraz wynikające z tego wyzwania, związane z prowadzeniem gminnej polityki przestrzennej. W tym kontekście, ocenie poddano stan aktualności strategii rozwoju gmin w Miejskim Obszarze Funkcjonalnym Warszawy. Z przeprowadzonych analiz wynika, że integracja wymiaru społeczno-gospodarczego i przestrzennego na poziomie lokalnym przebiega powoli, przez co samorządy mogą nie być odpowiednio przygotowane do uwarunkowań prawnych, obowiązujących od 2026 r.

Słowa kluczowe: strategia rozwoju gminy, planowanie strategiczne, reforma systemu planowania przestrzennego, zintegrowane planowanie rozwoju

Wprowadzenie

Strategia rozwoju gminy (dalej: SRG lub strategia) stanowi najważniejszy dokument strategiczny na poziomie lokalnym. Pierwsze opracowania strategii, w formule zbliżonej do dzisiejszej, pojawiły się w Polsce w pierwszej połowie lat 90. XX w., przy okazji udziału samorządów gminnych w międzynarodowych projektach pomocowych, unijnych i bilateralnych. Już wtedy jedną z podstawowych funkcji SRG było wykazanie, że inwestycja bądź przedsięwzięcie, o którego dofinansowanie stara się samorząd w ramach projektu, są zgodne z długofalowym planem rozwoju gminy. Formuła strategii wzorowana była na praktykach firm z sektora prywatnego [Psyk-Piotrowska 2003, s. 92, 95]. Dokumenty te występowały pod różnymi nazwami: strategii, programu lub planu rozwoju lokalnego.

Do 2020 r., kiedy to po raz pierwszy uregulowano status prawny SRG, nie istniały oficjalne standardy określające, jak strategia na poziomie gminy powinna być ustrukturyzowana ani jakie informacje powinna zawierać. Istniały jednak ku temu przesłanki, wynikające m.in. z regulacji krajowych¹, literatury naukowej i eksperckiej, a także standardów opracowywania Strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS), na podstawie których lokalne partnerstwa międzysektorowe (tzw. Lokalne Grupy Działania) do dziś mogą starać się o dofinansowanie swoich działań w ramach unijnego programu LEADER². Standardy, opracowane przez środowisko eksperckie i naukowe, nie znalazły powszechnego zastosowania w gminach. Strategie prezentowały często niski poziom merytoryczny, co przekładało się na ich niewielką rolę w faktycznym kreowaniu lokalnej polityki rozwoju [Sztando 2015].

Wdrażane od 2020 r. zmiany przepisów w obszarze prowadzenia polityki rozwoju zmieniły status SRG. Zyskała ona umocowanie prawne, ustandaryzowano jej zakres, a także przyjęto, że od 2026 r. stanie się dokumentem obligatoryjnym dla gmin. Jednym z najważniejszych skutków reformy jest nadanie SRG roli dokumentu określającego politykę przestrzenną gminy, co jest szczególnie istotne w kontekście utraty mocy obowiązujących studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: SUIKZP lub studium) z końcem 2025 r.

Celem artykułu jest analiza zmian przepisów, wprowadzonych w ramach reformy, dotyczących rozszerzenia roli i zakresu strategii rozwoju gminy oraz zidentyfikowanie wyzwań z tym związanych. W tym kontekście, dokonano przeglądu obowiązujących strategii w gminach Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Warszawy (dalej: MOFW), a także podejmowanych w tych gminach uchwał, dotyczących zarówno SRG, jak i dokumentów z zakresu planowania przestrzennego. Pozwoliło to odpowiedzieć na dwa główne pytania:

- Jaki jest stan aktualności SRG w gminach MOFW, biorąc pod uwagę potrzebę ich dostosowania do wymagań wprowadzanych w kolejnych etapach reformy?
- Jakie są postępy w tych gminach we wdrażaniu nowych przepisów, związanych z integracją systemu planowania strategicznego i przestrzennego, mając na uwadze uwarunkowania prawne obowiązujące od 2026 r.?

Odpowiedzi na powyższe pytania pozwoliły ocenić postępy we wdrażaniu nowych regulacji w gminach MOFW oraz określić skalę wyzwania, jakim jest opracowanie bądź

¹ Poprzednie wersje ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (w brzmieniu Dz.U. z 2018 r. poz. 307 ze zm. i wcześniejsze) wymieniały elementy, które powinny znajdować się w strategii rozwoju (art. 13), tj: diagnoza sytuacji na danym obszarze, prognoza trendów rozwojowych, określenie celów rozwoju czy systemu finansowania. Miały być one również zgodne ze strategiami wyższego poziomu. Ustawa określała również, że za opracowanie odpowiedzialny był burmistrz, wójt lub prezydent miasta, zaś za zatwierdzenie – rada gminy (art. 19 ust. 3b).

² Standardy RLKS zostały opracowane w 2015 r. przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi na podstawie wytycznych Komisji Europejskiej i obowiązują do dziś. W 2023 r. opublikowano zaktualizowane materiały informacyjne im poświęcone (Załącznik 3. *Struktura i wymagania dot. LSR do Regulaminu konkursu na wybór Strategii Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność*; <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/konkurs-na-wybor-lsr> [dostęp wrzesień 2024].

aktualizacja dokumentów, niezbędnych dla aktywnego prowadzenia polityki przestrzennej w gminach po 2025 r. Odrębną kwestią, na którą zwrócono uwagę, jest to, czy polityka przestrzenna prowadzona na podstawie strategii może realnie wspierać kształtowanie ładu przestrzennego i zrównoważony rozwój w gminach MOFW.

Metody, jakie wykorzystano w artykule, to przegląd literatury i aktów prawnych, a także analiza gminnych dokumentów planowania przestrzennego i strategicznego. Dane pozyskano m.in. z gminnych Biuletynów Informacji Publicznej (dalej: BIP) i Systemów Informacji Przestrzennej, Dziennika Urzędowego Województwa Mazowieckiego, a także poprzez kontakt telefoniczny z urzędami gmin, co było konieczne ze względu na brak jednolitego, transparentnego źródła danych o dokumentach gminnych. Prezentowane dane są aktualne na dzień 11.09.2024 r.

Strategia rozwoju gminy w świetle reformy integrującej planowanie społeczno-gospodarcze i przestrzenne

I etap reformy

Zapowiedź zmiany paradygmatu prowadzenia polityki rozwoju wynikała z zapisów *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 roku*, wskazujących potrzebę wzmocnienia strategicznej koordynacji i zarządzania politykami publicznymi³. Na ich podstawie przygotowano wieloetapową reformę, mającą na celu zintegrowanie w dokumentach strategicznych, na różnych poziomach administracji, celów i kierunków działań w wymiarach społecznym, gospodarczym i przestrzennym [*Strategia Rozwoju Gminy...* 2021, s. 4]. Reformę zapoczątkowała nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (dalej: uzppr) z 2020 r.⁴ Po raz pierwszy w polskim prawie strategia została umocowana jako podstawowy instrument prowadzenia polityki rozwoju na poziomie gminnym, choć nadal miała mieć charakter nieobligatoryjny.

Nowe przepisy określiły ramy procedury sporządzania SRG. Ustawodawca zobowiązał władze samorządowe do przeprowadzenia konsultacji projektu SRG z sąsiednimi gminami i ich związkami, lokalną społecznością, a także dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Wprowadzono też obowiązek uzyskania opinii zarządu województwa w zakresie spójności projektu SRG z ustaleniami strategii rozwoju województwa⁵.

³ Cel Szczegółowy III. Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu / Obszar: Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem / Kierunek interwencji 2. Wzmocnienie strategicznej koordynacji i zarządzania politykami publicznymi.

⁴ 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), która weszła w życie 13.11.2020 r.

⁵ Projekt SRG wymaga ponadto przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, co wynika z przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Nowe regulacje dotyczące zawartości strategii powieły w pewnej mierze rozwiązania stosowane przez samorządy do 2020 r. SRG, na podstawie diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej gminy, miała określać cele rozwoju gminy, kierunki interwencji oraz system finansowania. Jako nowe elementy, do strategii włączono ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie, model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, a także obszary strategicznej interwencji, określone w strategii rozwoju województwa oraz – fakultatywnie – lokalne, zidentyfikowane na poziomie gminy. Tym samym, w SRG wzmocniono przestrzenny wymiar rozwoju, wcześniej w strategiach nieobecny lub marginalizowany, gdyż od połowy lat 90. była to sfera, której przeznaczony był odrębny dokument – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego⁶. To w nim formułowane były kierunki rozwoju przestrzennego gminy w długookresowej perspektywie (do 30 lat), a przyjęte w nim założenia były wiążące dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: MPZP lub plan miejscowy).

W praktyce, studium i strategia były ze sobą powiązane w niewielkim stopniu. Wynikający z przepisów⁷ obowiązek uwzględniania ustaleń SRG przy sporządzaniu SUIKZP był realizowany jedynie w kontekście inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym. Nowe podejście, zainicjowane zmianami prawa w 2020 r. zakładało, że strategia, rozszerzona o ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej, określać będzie wytyczne dla studium oraz planów miejscowych, dzięki czemu uzyskany zostanie efekt integracji planowania strategicznego i przestrzennego.

II etap reformy

O ile pierwszy etap reformy stworzył ramy prawne dla opracowania SRG, to drugi etap, który miał miejsce w 2023 r., zmienił w istotny sposób rolę i znaczenie tego dokumentu. Zmiany przepisów⁸, o istotnych skutkach dla roli SRG w polityce rozwoju gminy, wdrożone zostały w ramach reformy systemu planowania przestrzennego, jako realizacja zobowiązań podjętych przez Polskę w Krajowym Planie Odbudowy (dalej: KPO)⁹.

⁶ SUIKZP wprowadzone zostało ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1994 r. nr 89, poz. 415). Jako dokument obligatoryjny funkcjonuje od 2003 r., na podstawie o art. 87 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. nr 80, poz. 717).

⁷ Art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu sprzed wejścia w życie nowelizacji w dniu 24 września 2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.).

⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688), która weszła w życie 24.09.2023 r.

⁹ Program reform strukturalnych i inwestycji, finansowany z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności. KPO został zaakceptowany przez Komisję Europejską 1.06.2022 r. i przyjęty przez Radę Unii Europejskiej 17.06.2022 r. Od tego czasu dwukrotnie podlegał rewizji (<https://www.kpo.gov.pl/stroony/o-kpo/o-kpo/informacje/> [dostęp wrzesień 2024]).

Celem zmian, zgodnie z założeniami KPO¹⁰, było pogłębienie integracji wymiaru społeczno-gospodarczego i wymiaru przestrzennego w kształtowaniu polityki rozwoju w gminach, poprzez odejście od przygotowywania przez gminy dwóch odrębnych dokumentów kierunkowych, tj. strategii i studium. W wyniku wprowadzonych zmian, SUiKZP zostanie z końcem 2025 r. usunięte z porządku prawnego¹¹. Jego rolę przejmie częściowo SRG oraz nowy akt planowania przestrzennego – plan ogólny gminy (dalej: POG lub plan ogólny).

POG stanowi zupełnie nowe rozwiązanie w planowaniu przestrzennym, ze względu na wyłącznie cyfrową formę, ale też bardzo wąski zakres ustaleń. Podobnie jak studium, plan ogólny uchwalany jest dla całego obszaru gminy, a jego ustalenia są wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych. O ile jednak SUiKZP było dokumentem przedstawiającym obszernie uwarunkowania rozwoju gminy oraz kompleksową wizję jej rozwoju przestrzennego, to POG obowiązkowo określać ma jedynie podział gminy na strefy planistyczne¹² oraz podstawowe wskaźniki urbanistyczne dla tych stref¹³.

Elementy, stanowiące dotychczas przedmiot ustaleń studium, które nie zostały ujęte w ustawowym zakresie planu ogólnego, włączono w dużej mierze do zakresu SRG. W tym celu uszczegółowiono w przepisach wymagania dotyczące zawartości modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz przedmiotu ustaleń i rekomendacji SRG w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej¹⁴.

Od 1 stycznia 2026 r. strategia rozwoju gminy stanie się dokumentem obligatoryjnym¹⁵, a określona w niej polityka przestrzenna będzie musiała być uwzględniana przy formułowaniu ustaleń planu ogólnego¹⁶ i planów miejscowych¹⁷. Tym samym rola SRG, jako dokumentu określającego ramy polityki przestrzennej, po wygaszeniu SUiKZP, będzie kluczowa. To strategia definiować będzie cele rozwoju przestrzennego gminy.

¹⁰ Część grantowa KPO, Komponent A. Odporność i konkurencyjność gospodarki; Cel szczegółowy: A1. Ograniczenie wpływu COVID-19 i skutków spowodowanego przez niego kryzysu na przedsiębiorstwa; Reforma: A1.3. Reforma planowania i zagospodarowania przestrzennego.

¹¹ Art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688).

¹² Katalog stref planistycznych w planie ogólnym jest zamknięty – obejmuje 13 stref, zgodnie z Załącznikiem nr 1 do Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz.U. z 2023 r. poz. 2758).

¹³ Szczegółowy zakres planu ogólnego określa art. 13a ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1130).

¹⁴ Art. 10e ust. 3 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.).

¹⁵ Art. 6 pkt 1 lit. a i art. 78 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688).

¹⁶ Art. 1 pkt 12 w zakresie art. 13b pkt 1 i art. 78 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688).

¹⁷ Art. 1 pkt 15 w zakresie art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688).

Nowe przepisy wprowadzają też od 2026 r. obowiązek udostępnienia SRG w ogólnopolskim Rejestrze Urbanistycznym¹⁸. Będzie to nowy, centralny rejestr publiczny, dostępny za pośrednictwem internetu, gromadzący dane z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Udostępniane w Rejestrze dane obejmować będą uchwałę inicjującą oraz uchwałę o przyjęciu strategii, a także diagnozę, o której mowa w art. 10a ust. 1 uzppr oraz projekty SRG, przekazywane do konsultacji i przedstawiane zarządowi województwa do zaopiniowania. Udostępnienie wszystkich tych danych w jednym, krajowym rejestrze, ma usprawnić pozyskiwanie informacji i poprawić transparentność procesów sporządzania strategii w gminach.

Wyzwania związane z wdrażaniem reformy

Zmiany przepisów, które miały miejsce w latach 2020–2023 r. stawiają przed samorządami szereg wyzwań, związanych z integracją planowania strategicznego i przestrzennego. Kolejne lata pokażą, na ile skutecznie uda się wdrożyć nowe rozwiązania, a także jaki będzie to miało wpływ na jakość polityki przestrzennej, prowadzonej w gminach. Kluczową kwestią jest niewątpliwie to, czy strategia, zgodnie z założeniami reformy, skutecznie przejmie rolę studium.

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej

Po 31 grudnia 2025 r., kiedy obowiązujące w Polsce SUIKZP utracą moc, szczególne znaczenie zyska graficzna część SRG, czyli model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy. Będzie on wówczas stanowił jedyne graficzne zobrazowanie wizji rozwoju przestrzennego gminy, obejmujące wszystkie istotne elementy składowe przestrzeni: strukturę sieci osadniczej, system powiązań przyrodniczych, elementy sieci transportowych, infrastruktury technicznej i społecznej. Dla porównania, POG będzie obejmował tylko jeden wymiar, związany z przeznaczeniem i parametrami zagospodarowania terenów. Zatem to SRG przejmie rolę SUIKZP, ukazując wzajemne zależności poszczególnych elementów przestrzeni i określając spójne ramy rozwoju przestrzennego gminy, tak istotne dla integralności rozwiązań MPZP, sporządzanych dla wybranych fragmentów gminy.

Mimo ważnej roli, jaką odgrywać będzie graficzna część strategii, ustawodawca nie określił żadnych wymagań dotyczących technicznych aspektów opracowania modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej, takich jak skala rysunku czy rodzaj wykorzystywanego podkładu mapowego¹⁹. Pozostawienie samorządom swobody w tym zakresie może skutkować tym, że model struktury funkcjonalno-przestrzennej będzie prezentować niski stopień szczegółowości, a tym samym SRG nie obejmie szeregu rozstrzygnięć, które

¹⁸ Art. 1 pkt 64 i art. 78 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688).

¹⁹ W odniesieniu do SUIKZP wymagania w tym zakresie określało Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. z 2021 r. poz. 2405).

w trosce o spójność rozwiązań przestrzennych wymagałyby ujęcia w kontekście całego obszaru gminy (co dotyczy np. istotnych uzupełnień gminnego układu drogowego).

Na uwagę zasługuje też to, że strategia nie została objęta obowiązkiem udostępnienia danych przestrzennych w Rejestrze Urbanistycznym, którym są objęte m.in. plan ogólny i plany miejscowe. Oznacza to, że graficzna część SRG może zostać opracowana bez tworzenia takich danych, co stanowi krok wstecz na drodze cyfryzacji planowania przestrzennego²⁰.

Ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej

Na etapie sporządzania MPZP, ustalenia i rekomendacje SRG w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej będą mieć niezwykle istotne znaczenie dla zapewnienia spójnej wizji rozwoju gminy. Dotyczy to przede wszystkim tych zagadnień, które dotychczas stanowiły przedmiot ustaleń SUIKZP i które nie zostały ujęte w ustawowym zakresie POG. W tabeli 1 przedstawiono porównanie dotychczasowego zakresu studium i ustaleń strategii, dotyczących kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, po zmianach wprowadzonych w 2023 r.

Tabela 1. Porównanie obowiązkowego zakresu strategii rozwoju gminy oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Obowiązkowy zakres strategii	Obowiązkowy zakres studium
<p>ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej</p> <p>art. 10e ust. 3 pkt ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)</p>	<p>ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy</p> <p>art. 10 ust. 2, 2a i 3a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu sprzed wejścia w życie nowelizacji w dniu 24 września 2023 r. – Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.)</p>
<p>kierunki zmian w strukturze zagospodarowania terenów, w tym określenie szczególnych potrzeb w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej</p>	<p>kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego, uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę</p>
<p>-</p>	<p>kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy, uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę</p>

²⁰ Obowiązek tworzenia zbiorów danych planistycznych dla SUIKZP i MPZP wprowadzono ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 782), która weszła w życie 31.10.2020 r.

Obowiązkowy zakres strategii	Obowiązkowy zakres studium
zasady ochrony środowiska i jego zasobów, w tym ochrony powietrza, przyrody i krajobrazu	obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk
zasady lokalizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko	
zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej	obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej
kierunki rozwoju systemów komunikacji, infrastruktury technicznej i społecznej	kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej
zasady lokalizacji kluczowych inwestycji celu publicznego	obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa
-	obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary przestrzeni publicznej
-	obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne
zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej	kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej
-	obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych
-	obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny
-	obszary pomników zagłady i ich stref ochronnych oraz obowiązujące na nich ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. z 2015 r. poz. 2120)
zasady kształtowania zagospodarowania przestrzennego na obszarach zdegradowanych i obszarach rewitalizacji oraz obszarach wymagających przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji	obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji obszary zdegradowane
-	granice terenu zamkniętego i jego strefy ochronnej, w tym stref ochronnych wynikających z decyzji lokalizacyjnych wydanych przez Komisję Planowania przy Radzie Ministrów w związku z realizacją inwestycji w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa

Obowiązkowy zakres strategii	Obowiązkowy zakres studium
zasady lokalizacji urządzeń wytwarzających energię o mocy zainstalowanej przekraczającej 500 kW	obszary, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW, z wyłączeniem: <ol style="list-style-type: none"> 1. wolnostojących urządzeń fotowoltaicznych, o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1000 kW zlokalizowanych na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki – w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne; 2. urządzeń innych niż wolnostojące
zasady lokalizacji obiektów handlu wielkopowierzchniowego w rozumieniu ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.)	obszary, na których mogą być sytuowane obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m ²

Źródło: opracowanie własne MBPR

Jak wynika z powyższego zestawienia, zakres strategii został rozszerzony w taki sposób, by zawierał większość zagadnień, objętych dotychczas ustaleniami studium. Jednak część z nich, nawet gdy stanowi ważne uwarunkowania rozwoju przestrzennego, nie będzie musiała być przedstawiona graficznie w ramach SRG. Dotyczy to na przykład obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Przy określaniu ustaleń SRG należy je jednak uwzględnić, podobnie jak plany zarządzania ryzykiem powodziowym, plany gospodarowania wodami na obszarze dorzecza i plan przeciwdziałania skutkom suszy, co wynika z ustawy Prawo wodne, nieujętej w powyższym zestawieniu²¹.

Podstawę dla określenia w strategii ustaleń w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej powinna stanowić diagnoza, o której mowa w art. 10a ust. 1 uzppr, wzorowana na uwarunkowaniach rozwoju, stanowiących integralną część studium. Od rzetelności opracowanych na potrzeby SRG analiz zależeć będzie trafne określenie celów i priorytetów rozwoju przestrzennego gminy.

Prace nad SRG będą stanowiły wkrótce jedyną okazję do całościowego spojrzenia na przestrzeń gminy. Ustalenia tego dokumentu powinny obejmować wszystkie kluczowe rozstrzygnięcia, istotne dla kształtowania spójności struktury przestrzennej, a także tworzyć jasne wytyczne dla MPZP. W toku prac nad SRG, powinny zostać przeanalizowane alternatywne rozwiązania przestrzenne oraz wypracowane wokół nich kompromisy, w dialogu z szerokim gronem interesariuszy, podobnie jak miało to miejsce w przypadku SUIKZP. Są to niezbędne warunki, by strategia była skutecznym narzędziem kształtowania polityki przestrzennej w gminie.

²¹ Art. 166 ust. 1 i 326 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1087 ze zm.).

Racjonalność polityki przestrzennej

Odrębny wątek, związany z nową rolą SRG, dotyczy racjonalnego gospodarowania gruntami w gminach. Funkcjonujący w Polsce od 2003 r. system planowania przestrzennego miał szereg słabości, co doprowadziło do chaosu przestrzennego i ogromnej nadpodaży gruntów budowlanych. Chłonność demograficzna wynikająca z ustaleń obowiązujących w SUIKZP gmin z całego kraju szacowana była kilka lat temu na 76 mln osób [Śleszyński i in. 2018]. W 2015 r. wprowadzono wprawdzie obowiązek wykonania w ramach prac nad studium bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę²², jednak do tego czasu w większości gmin uchwalono już SUIKZP na podstawie wcześniej obowiązujących regulacji i nie inicjowano prac nad zmianą tego dokumentu, o ile nie wynikało to z określonych potrzeb.

W świetle nowych przepisów, zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową będzie weryfikowane na etapie sporządzania planu ogólnego, poprzez wykonanie analizy chłonności terenów niezabudowanych w gminie oraz potrzeb wynikających z prognoz demograficznych i przyjętych standardów mieszkaniowych²³. Przepisy dopuszczają jednak określenie wyższego zapotrzebowania, niż wynika to z analiz, jeżeli jest to uzasadnione szczególnymi potrzebami w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej, ustalonymi w strategii²⁴. Nie określono przy tym żadnej metodyki, jaką w tym celu należy się posłużyć przy opracowaniu SRG. Tworzy to niestety lukę, która może powodować nadużywanie tego rozwiązania w zakresie kształtowania polityki przestrzennej w gminach.

Warto także zaznaczyć, że o ile w przypadku sporządzania projektów SUIKZP zachodził obowiązek zaangażowania osób o odpowiednich kwalifikacjach w zakresie planowania przestrzennego²⁵, to analogicznego wymogu nie wprowadzono wobec SRG. Fakt ten wymaga podkreślenia, gdyż po utracie ważności studium, SRG będzie podstawowym dokumentem formułującym wizję rozwoju przestrzennego gminy.

Powyższe kwestie rodzą uzasadnione obawy dotyczące tego, czy strategia będzie w stanie skutecznie przejąć rolę studium oraz na ile będzie to polityka, u której podstaw będzie dążenie do osiągnięcia ładu przestrzennego oraz spójności przestrzennej gminy.

²² Bilans oparty na analizie prognoz demograficznych oraz możliwości sfinansowania przez gminę niezbędnej infrastruktury, wprowadzony ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 r. poz. 1777), która weszła w życie 18.11.2015 r.

²³ Sposób ustalenia zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową oraz obliczania chłonności terenów niezabudowanych określono szczegółowo §3 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wrysów (Dz.U. z 2023 r. poz. 2758).

²⁴ §3 ust. 10 ww. rozporządzenia i art. 10e ust. 3 pkt 5 lit. c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.).

²⁵ Warunki, jakie muszą spełniać osoby sporządzające projekt studium, określa art. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1130).

Uwarunkowania dla realizacji zadań gminy w obszarze planowania przestrzennego po 2026 r.

Uwarunkowania prawne, które wejdą w życie od 2026 r. wraz z utratą mocy SUIKZP, niosą dodatkowe zagrożenia, dotyczące zdolności do wykonywania przez gminy zadań własnych w obszarze planowania przestrzennego.

Istotne znaczenie odgrywa tu zależność pomiędzy strategią a planem ogólnym, co zilustrowano na rycinie 1. W okresie przejściowym, to jest do końca 2025 r., gminy nie są zobligowane do uwzględniania ustaleń SRG przy opracowywaniu POG. Nie dotyczy to jednak gmin, które dysponują strategią opracowaną na podstawie najnowszych regulacji prawnych. Przepisy precyzyjnie wskazują, że chodzi jedynie o te SRG, których opracowanie zostało wszczęte nie wcześniej, niż w dniu wejścia w życie nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to jest 24 września 2023 r.²⁶

Od 1 stycznia 2026 r., gdy strategia rozwoju gminy stanie się dokumentem obligatoryjnym, jej ustalenia w zakresie polityki przestrzennej będą podstawą do formułowania ustaleń planu ogólnego²⁷. Ustawodawca nie sprecyzował jednak, czy wiążące dla POG będą jedynie te SRG, które spełniają wymagania wprowadzone reformą planowania przestrzennego w 2023 r. czy także te, które obejmują ustalenia i rekomendacje w zakresie prowadzenia polityki przestrzennej, wynikające z zasad wprowadzonych w 2020 r. Zgodnie z przepisami przejściowymi, obowiązujące SRG zachowują moc, zaś te, które w dniu wejścia w życie przepisów II etapu reformy były w trakcie zmian, mogą być uchwalone z zastosowaniem dotychczasowych przepisów²⁸.

Nie ulega wątpliwości, że gmina, która nie dysponuje SRG zawierającą ustalenia w zakresie polityki przestrzennej ani nie jest objęta strategią rozwoju ponadlokalnego²⁹, nie będzie mogła uchwalić planu ogólnego. To z kolei uniemożliwi uchwalanie nowych i zmianę obowiązujących planów miejscowych oraz wydawanie decyzji o warunkach zabudowy. Brak strategii obejmującej wymiar przestrzenny będzie więc oznaczał zablokowanie działań samorządu w obszarze planowania przestrzennego. Dodatkowy kontekst tworzą też ramy czasowe unijnego wsparcia finansowego w ramach KPO,

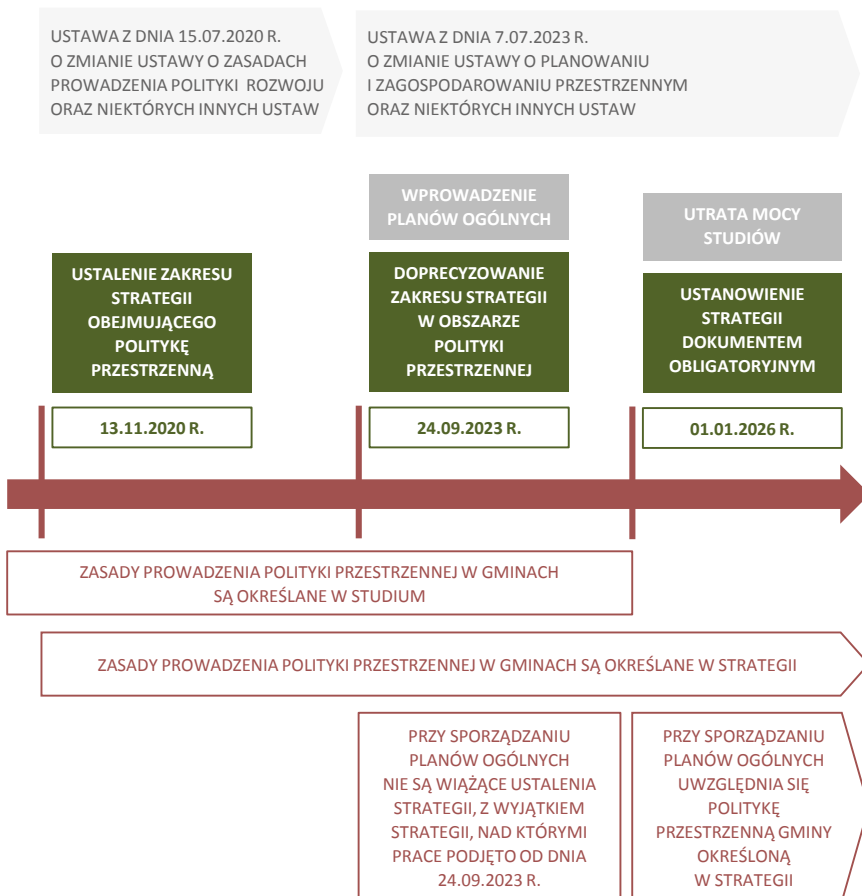
²⁶ Art. 51 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688).

²⁷ Wynika to z art. 13b pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który wejdzie w życie 1.01.2026 r.

²⁸ Art. 69 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688).

²⁹ W rozumieniu art. 10g ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.).

z których wynika, że uchwalenie POG powinno nastąpić do 30 czerwca 2026 r.^{30,31} Może to oznaczać konieczność pilnej aktualizacji wielu dokumentów.



Ryc. 1. Schemat zależności pomiędzy strategią rozwoju gminy a planem ogólnym na tle zmian przepisów w latach 2020–2023

Źródło: opracowanie własne MBPR

³⁰ Od dotrzymania tego terminu zależy możliwość uzyskania finansowania (Kamień Miłowy A17G). Pierwotne założenia KPO zakładały, że do 30.06.2026 r. 100% gmin uchwali plan ogólny. Po rewizji KPO, przyjętej przez Radę UE 8.12.2023 r., odsetek ten został zmniejszony do 80%, (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15750-2023-ADD-1/PL/pdfm> [dostęp wrzesień 2024]).

³¹ Pierwotne założenia KPO obejmowały wprowadzenie wymogu opracowania i przyjęcia przez wszystkie gminy zarówno POG, jak i SRG. Po rewizji KPO w grudniu 2023 r. wymóg ten dotyczył już tylko POG, a SRG zostały wyłączone z refundacji.

Perspektywa kolejnych zmian

Zmiany przepisów, wprowadzone w latach 2020–2023, nie kończą ewolucji znaczenia i zakresu SRG. W 2024 r. zainicjowano prace nad zmianą ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, obejmujące rozszerzenie zakresu tego kluczowego dla gmin dokumentu strategicznego o cele rozwoju w wymiarze klimatyczno-środowiskowym. Nowe regulacje mają stanowić odpowiedź na rosnące wyzwania związane ze zmianą klimatu i wynikającą z tego konieczność ujęcia polityk adaptacyjnych w dokumentach strategicznych. Ustawa została uchwalona przez Sejm 27 listopada 2024 r. i skierowana do Senatu³².

Jak widać, samorządy lokalne poddane są w ostatnich latach szczególnej presji, związanej z koniecznością rewizji gminnej polityki rozwoju oraz aktualizacji strategii pod kątem nowych wyzwań i wymagań ustawowych.

Analiza stanu aktualności strategii rozwoju gmin w Miejskim Obszarze Funkcjonalnym Warszawy

Na terenach gmin położonych w Miejskim Obszarze Funkcjonalnym Warszawy, obejmującym region NUTS 2 warszawski stołeczny³³, od 1989 r. zachodzą intensywne procesy rozwojowe, w szczególności związane z postępującą suburbanizacją. Wiąże się z tym szereg wyzwań, a gotowość samorządów by im sprostać wyraża się m.in. poprzez aktywność w programowaniu lokalnej polityki rozwoju, w tym w opracowywaniu, monitorowaniu i aktualizowaniu gminnych dokumentów strategicznych. W tym kontekście, MOFW uznaje się za obszar, na którym sprawność i rzetelność wdrażania opisywanych w artykule reform ma szczególne znaczenie.

Strategie uwzględniające reformę z 2023 r.

Aktualnie, spośród 70 gmin wchodzących w skład MOFW, jedynie 2 gminy posiadają SRG, uchwaloną po wejściu w życie reformy planowania przestrzennego (tab. 2). Prace nad tymi dokumentami zainicjowano przed 24.09.2023 r., co oznacza, że do końca 2025 r. ich ustalenia nie muszą być uwzględniane przy sporządzaniu POG. Obie strategie należy uznać za aktualne pod kątem wymagań wynikających z obowiązujących przepisów – ich zakres obejmuje model struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie. Pewne wątpliwości może jednak budzić to, czy samorządy odpowiednio wnikliwie podeszły do zagadnień dotyczących rozwoju przestrzennego gminy. W jednym z tych dokumentów, politykę przestrzenną określono przedstawiając główne

³² Przebieg procesu legislacyjnego można śledzić na stronie <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=813> [dostęp grudzień 2024].

³³ Zgodnie z Klasyfikacją Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (fr. Nomenclature des Unités territoriales statistiques) przyjętą w Unii Europejskiej.

ustalenia obowiązującego SUIKZP, uchwalonego w 2011 r. Aktualizacja strategicznych celów rozwoju gminy nie objęła więc w tym przypadku rewizji kierunków rozwoju przestrzennego, określonych ponad 10 lat wcześniej.

Strategie uwzględniające reformę z 2020 r.

13 gmin MOFW dysponuje strategiami uchwalonymi w latach 2021–2023. Ich zakres odpowiada wymaganiom przepisów, które weszły w życie 13.11.2020 r. Dokumenty te zawierają model struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie. Zakres tych dokumentów, z uwagi na brak szczegółowych wytycznych w tamtym czasie, jest efektem swobodnej interpretacji nieprecyzyjnych przepisów. W sześciu gminach model struktury funkcjonalno-przestrzennej przedstawiono w formie zminiaturyzowanych załączników graficznych obowiązującego studium. Jedna z gmin opracowała model jedynie w formie tekstowej, przedstawiając podstawowe założenia SUIKZP. Należy jednak uznać, że są to dokumenty, w których określono politykę przestrzenną gminy i które – w świetle prawa – mogłyby stanowić podstawę do sporządzania POG i MPZP.

Nieaktualne dokumenty strategiczne lub ich brak

Nieco ponad 70% gmin MOFW nadal dysponuje SRG, przyjętymi przed nowelizacją przepisów w roku 2020 i 2023. W tej grupie, aż 8 dokumentów zostało uchwalonych przed rokiem 2010 r., w tym najstarszy w 2003 r. Przeważają jednak dokumenty uchwalone w latach 2015–2016, opracowane pod kątem perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020. Dokumentów tych nie można uznać za aktualne, z punktu widzenia obecnych wymagań dotyczących zakresu SRG, choćby ze względu na brak modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej. W strategiach tych, przestrzenny wymiar rozwoju był z reguły marginalizowany, choć wśród celów rozwoju wskazywano dążenie do kształtowania ładu przestrzennego w gminie. Dokumenty te określały też inwestycje celu publicznego, których istotnym parametrem była lokalizacja. Trudno jednak uznać, że ustalenia te wyczerpują problematykę związaną z kształtowaniem przestrzeni i tworzą właściwe ramy dla prowadzenia gminnej polityki przestrzennej. W związku z tym, w tych gminach jak najszybciej powinny zostać zainicjowane prace związane z aktualizacją bądź opracowaniem nowych dokumentów.

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że w 4 gminach MOFW nigdy nie uchwalono strategii. Oznacza to, że zdolność samorządów do aktywnego programowania rozwoju była w tym przypadku bardzo niska, choć w jednej z tych gmin w 2024 r. podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia SRG.

Strategie w opracowaniu

Łącznie 28 gmin jest obecnie w trakcie opracowania nowej strategii (ryc. 2, tab. 4). Wśród nich nie ma żadnej gminy, która dysponuje SRG uchwaloną po nowelizacji przepisów w latach 2020–2023. Podjęcie prac może być związane zarówno

z potrzebą dostosowania strategii do nowych przepisów, jak i z chęcią aktualizacji celów strategicznych gminy pod kątem Funduszy Europejskich na lata 2021–2027.

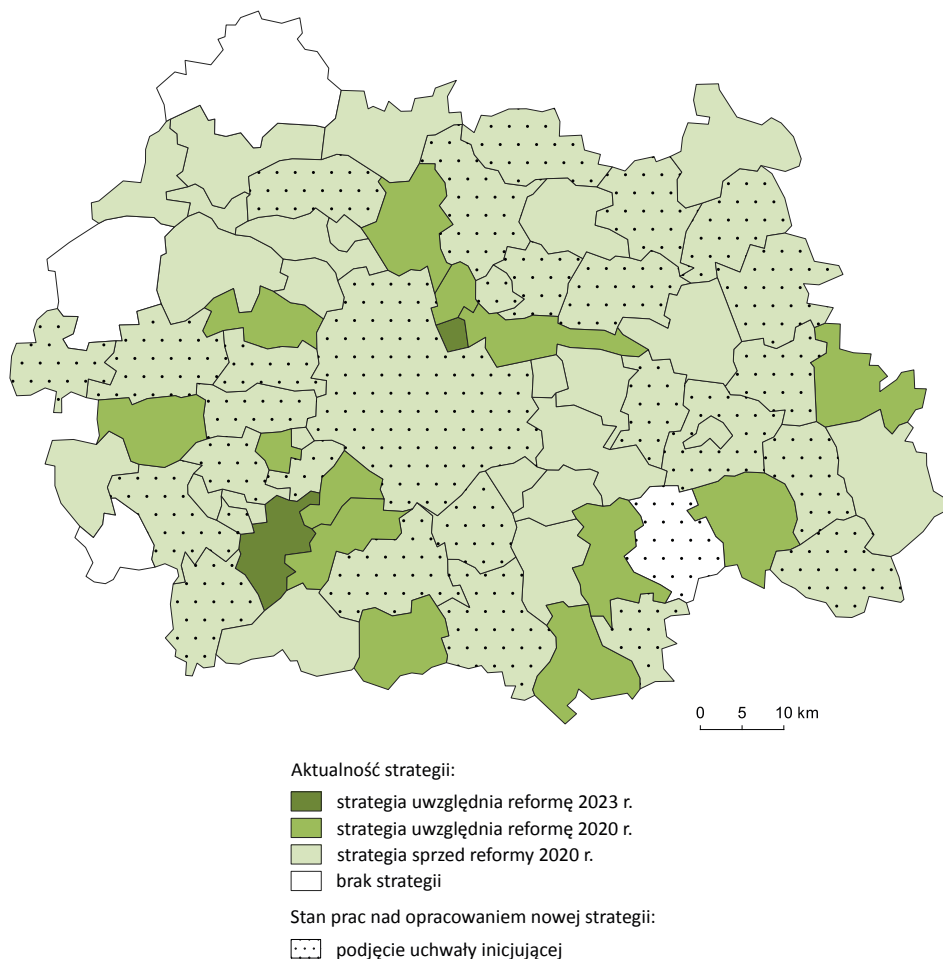
W MOFW pozostają 24 gminy, w których aktualnie nie są prowadzone prace nad nowymi SRG, mimo że nie posiadają one dokumentu, który uwzględniałby przestrzenny wymiar rozwoju, w zakresie wynikającym z przepisów wprowadzonych w 2020 r. lub przepisów późniejszych. Prac nad swoimi strategiami nie zainicjowały też 3 gminy, które nigdy dotąd ich nie posiadały. Jeśli samorządy te nie podejmą stosownych działań w najbliższym czasie, to istnieje duże ryzyko, że nie zdążą uchwalić nowej strategii do 1.01.2026 r. Są tym samym szczególnie narażone na utratę zdolności realizacji zadań własnych w zakresie planowania przestrzennego, gdy obowiązujące SUIKZP utracą moc i zaczną obowiązywać nowe uwarunkowania prawne. Zapobiec takiej sytuacji może przyjęcie *Strategii rozwoju metropolii warszawskiej do 2040 roku*, nad którą Stowarzyszenie „Metropolia Warszawa” prowadzi prace od 2022 r. Dokument ten, obejmujący cały Miejski Obszar Funkcjonalny Warszawy, ma spełniać kryteria strategii rozwoju ponadlokalnego, a zatem będzie mógł stanowić podstawę dla określania ustaleń POG. Należy przy tym zaznaczyć, że stopień szczegółowości ustaleń strategii rozwoju ponadlokalnego będzie zdecydowanie inny, niż miałyby to miejsce w przypadku SRG (a wcześniej: SUIKZP), co nie pozostanie bez znaczenia dla prowadzonej na tej podstawie gminnej polityki przestrzennej.

Tabela 2. Aktualność strategii rozwoju gmin w MOFW

Nazwa kategorii	Opis kategorii	Liczba gmin	Udział procentowy ³⁴
Strategia uwzględni reformę 2023 r.	Gmina uchwaliła strategię, uwzględniając reformę planowania przestrzennego, wprowadzoną w 2023 r. Zakres strategii odpowiada wymaganiom przepisów, które weszły w życie 24.09.2023 r.	2	2,9%
Strategia uwzględni reformę 2020 r.	Gmina uchwaliła strategię, uwzględniając reformę systemu prowadzenia polityki rozwoju, wprowadzoną w 2020 r. Zakres strategii odpowiada wymaganiom przepisów, które weszły w życie 13.11.2020 r.	13	18,6%
Strategia sprzed reformy 2020 r.	Gmina uchwaliła strategię, przed wprowadzeniem reformy systemu prowadzenia polityki rozwoju w 2020 r. Przepisy nie precyzowały wówczas zakresu tego dokumentu	51	72,9%
Brak strategii	Gmina nigdy nie uchwaliła strategii	4	5,7%

Źródło: opracowanie własne MBPR

³⁴ Wartości procentowych nie należy sumować. Suma może zawierać błędy powstałe w wyniku zaokrąglania liczb do jednego miejsca po przecinku.



Ryc. 2. Aktualność strategii rozwoju gmin w MOFW

Źródło: opracowanie własne MBPR

Strategie a studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Dotychczas w znacznej części gmin MOFW politykę przestrzenną w strategiach formułowano na podstawie obowiązujących studiów. Było to oczywistym rozwiązaniem – korzystano z dokumentu, który był przeznaczony temu wymiarowi rozwoju i tworzony na podstawie szeregu pogłębionych analiz przestrzennych.

Biorąc pod uwagę fakt, że w pracy nad SRG nie muszą być zaangażowane osoby o odpowiednich kwalifikacjach w zakresie planowania przestrzennego, można się spodziewać, że praktyka ta będzie w najbliższym czasie kontynuowana. Szczególnie, że gminy poddane są dużej presji czasu, ze względu na zmieniające się z końcem 2025 r. uwarunkowania prawne. Zdecydowanie łatwiej będzie tym samorządom, które dotychczas

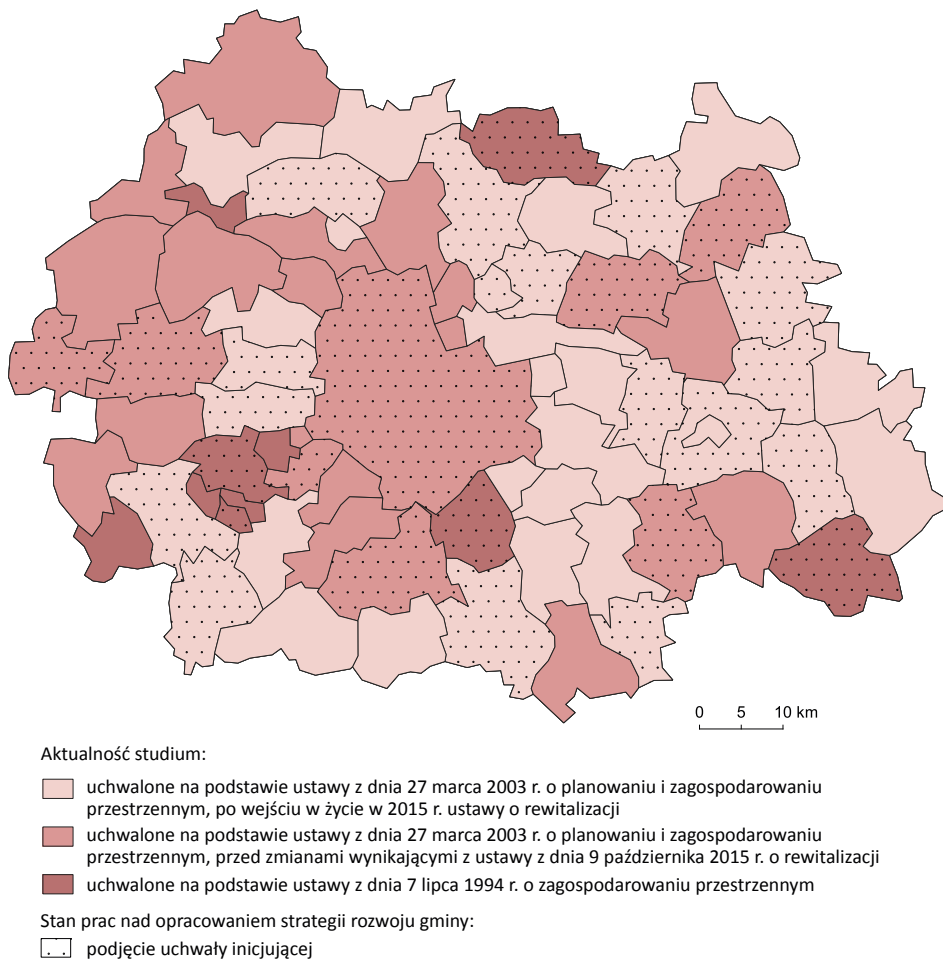
prowadziły aktywnie politykę przestrzenną i dysponują aktualnym SUIKZP. Dotyczy to nie tylko terminu uchwalenia tego dokumentu (który świadczy o aktualności danych), ale także ram prawnych, na podstawie których studium zostało sporządzone. Za najbardziej aktualne należy uznać SUIKZP uchwalone na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, po wejściu w życie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, które obejmują bilans terenów, ograniczający swobodę przeznaczania nowych terenów na cele budowlane. W MOFW 36 gmin ma opracowane takie SUIKZP, z czego 16 z nich jest w trakcie opracowania nowej SRG. Pięć gmin uchwaliło studium (lub jego zmianę) w 2023 r., więc w tym przypadku wykorzystanie tego dokumentu w pracach nad strategią jest jak najbardziej uzasadnione (ryc. 3).

Należy założyć, że część gmin może opierać założenia przestrzenne SRG o mniej aktualne SUIKZP, tak jak miało to miejsce dotychczas. W MOFW 25 gmin ma studium uchwalone w latach 2005–2015, sporządzone na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przed wejściem w życie zmian wynikających z ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Są to dokumenty, przy których sporządzaniu nie obowiązywał wymóg opracowania bilansu terenów. W tej grupie zaledwie 8 gmin przystąpiło do opracowania nowej SRG. W tym przypadku, powielenie w strategii kierunków polityki przestrzennej określonej w SUIKZP, może wiązać się z ryzykiem niskiej aktualności danych.

Przed największym wyzwaniem staną te gminy, w których polityka przestrzenna nie była na bieżąco rewidowana i w których główny dokument, określający wizję rozwoju przestrzennego gminy, został uchwalony wiele lat temu. W MOFW aż 9 gmin ma studium uchwalone w latach 1998–2003 na podstawie nieobowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Wśród nich, 4 gminy prowadzą aktualnie prace nad nową strategią rozwoju. Biorąc pod uwagę intensywną transformację terenów w otoczeniu Warszawy, polityka przestrzenna sformułowana przez gminy ponad 20 lat temu powinna zostać w tym przypadku poddana gruntownej rewizji.

W dłuższej perspektywie, należałoby się spodziewać odchodzenia od korzystania z danych i analiz wykonanych na potrzeby studium, gdyż utracą one aktualność. Przy dynamicznych procesach rozwojowych zachodzących w MOFW, może to nastąpić dosyć szybko. Wówczas proces sporządzania SRG będzie musiał obejmować opracowanie nowych analiz. Przejęcie przez strategię roli studium powinno oznaczać, że w ramach diagnozy, o której mowa w art. 10a ust. 1 uzppr, przeprowadzona zostanie pogłębiona analiza uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy, odpowiadająca szczegółowości, jaka dotychczas dotyczyła SUIKZP.

Na uwagę zasługuje porównanie, na ile gminy MOFW aktywnie kształtowały swoją politykę rozwoju – zarówno poprzez strategię, jak i studium (tab. 3, ryc. 4). Spośród 2 gmin, które mają najnowszą SRG, uwzględniającą przepisy wprowadzone w 2023 r., jedna ma SUIKZP zaktualizowane także w 2023 r. Tworzy to odpowiednie ramy dla rozwoju gminy, umożliwiając podejmowanie możliwie świadomych i trafnych decyzji, przy wykorzystaniu aktualnych danych.



Ryc. 3. Aktualność studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w MOFW

Źródło: opracowanie własne MBPR

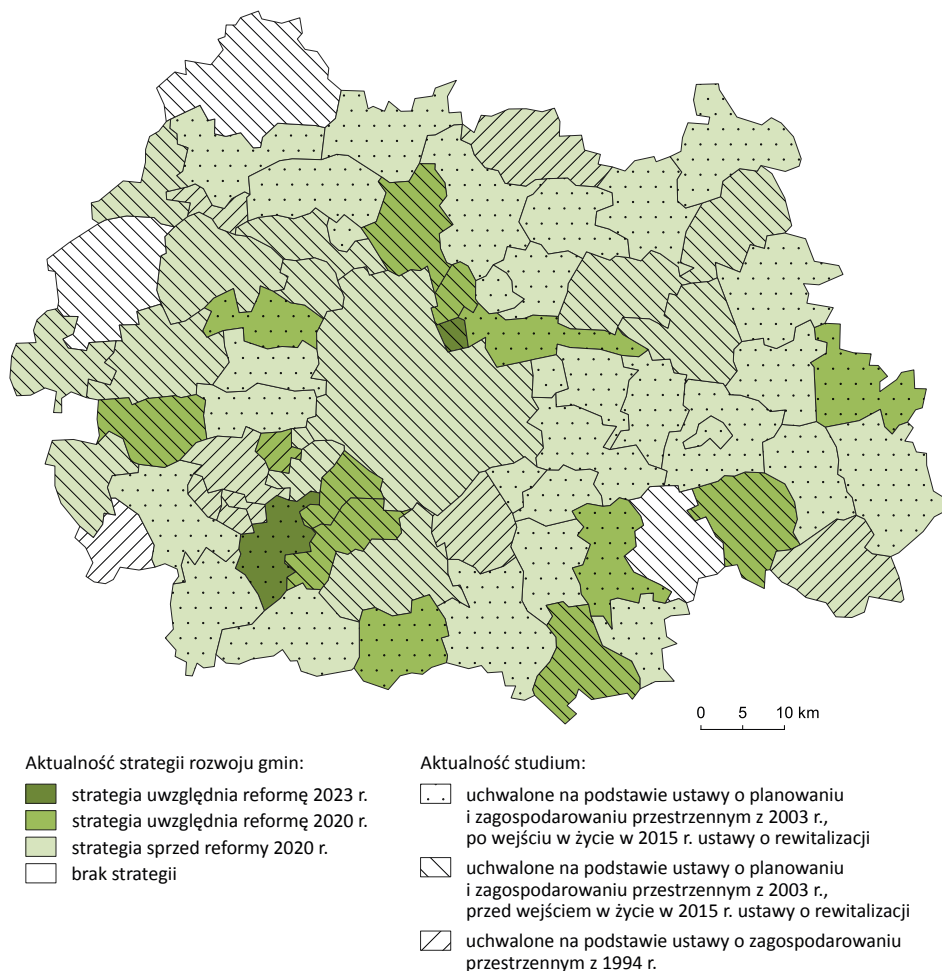
Najliczniejszą grupę stanowią gminy, które w ostatnich latach były aktywnie zaangażowane w kształtowanie polityki przestrzennej. Grupa ta obejmuje 30 gmin MOFW, w których SUiKZP zostało uchwalone w latach 2017–2024, po wejściu w życie ustawy o rewitalizacji w 2015 r. W gminach tych, strategie zostały uchwalone w latach 2004–2020, tj. przed nowelizacją przepisów w 2020 r. Ponieważ w studiach obowiązujących w tych gminach przeznaczanie nowych terenów pod zabudowę musiało być oparte o bilans terenów, wykorzystanie ich ustaleń przy opracowaniu nowych strategii mogłoby wspierać prowadzenie racjonalnej polityki przestrzennej.

Spośród gmin, które nigdy nie uchwałyły SRG, 3 gminy mają SUIKZP uchwalone pomiędzy 2010 a 2015 r., na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przed wejściem w życie w 2015 r. ustawy o rewitalizacji i wprowadzeniem obowiązku bilansowania terenów przeznaczonych pod zabudowę. Jedna gmina ma SUIKZP uchwalone w 2001 r., na podstawie nieobowiązującej od lat ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Wynika z tego, że samorządy te generalnie wykazywały dość niską aktywność w zakresie opracowania dokumentów kierunkowych, jednak ich zaangażowanie w kształtowanie polityki przestrzennej było zdecydowanie większe, niż w programowanie celów rozwojowych w wymiarze społeczno-gospodarczym.

Tabela 3. Aktualność strategii a aktualność studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w gminach MOFW

	Liczba gmin, w których obowiązuje studium		
	uchwalone na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.	uchwalone na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r., przed wejściem w życie w 2015 r. ustawy o rewitalizacji	uchwalone na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r., po wejściu w życie w 2015 r. ustawy o rewitalizacji
W gminie obowiązuje strategia uwzględniająca reformę 2023 r.	0	1	1
W gminie obowiązuje strategia uwzględniająca reformę 2020 r.	1	7	5
W gminie obowiązuje strategia sprzed reformy 2020 r.	7	14	30
Gmina nie uchwaliła strategii	1	3	0
Razem	9	25	36

Źródło: opracowanie własne MBPR



Ryc. 4. Aktualność strategii a aktualność studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w gminach MOFW

Źródło: opracowanie własne MBPR

Strategie a plany ogólne gmin

Zgodnie z nowymi regulacjami, rolę studium od 2026 r. przejąć ma strategia rozwoju gminy oraz nowy akt planowania przestrzennego – plan ogólny. Potrzeba aktualizacji SRG związana z jej nową rolą i zakresem, a przy tym konieczność opracowania POG, sprzyjają temu, by prace nad tymi dokumentami prowadzić równolegle, dbając o spójny kształt wizji rozwoju przestrzennego gminy.

Samorządy w MOFW zdają się być świadome konsekwencji utraty mocy SUIKZP, gdyż stopniowo podejmują prace nad POG. Dodatkową motywacją w tym przypadku może być dostępne dla gmin wsparcie finansowe z KPO na opracowanie planu ogólnego.

Spośród wszystkich gmin MOFW, do dnia 11.09.2024 r., 46 gmin podjęło uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzania POG, co stanowi 65% wszystkich gmin (ryc. 5, tab. 4). Jest to zdecydowanie więcej, niż liczba gmin, które pracują obecnie nad nową SRG. W grupie gmin, które zainicjowały prace nad planem ogólnym, znajdują się 2 gminy, których strategia nie wymaga aktualizacji, gdyż uwzględnia przepisy wprowadzone w 2023 r.

Tabela 4. Przystąpienie do prac nad nową strategią i planem ogólnym w gminach MOFW, z uwzględnieniem stanu aktualności strategii obowiązujących

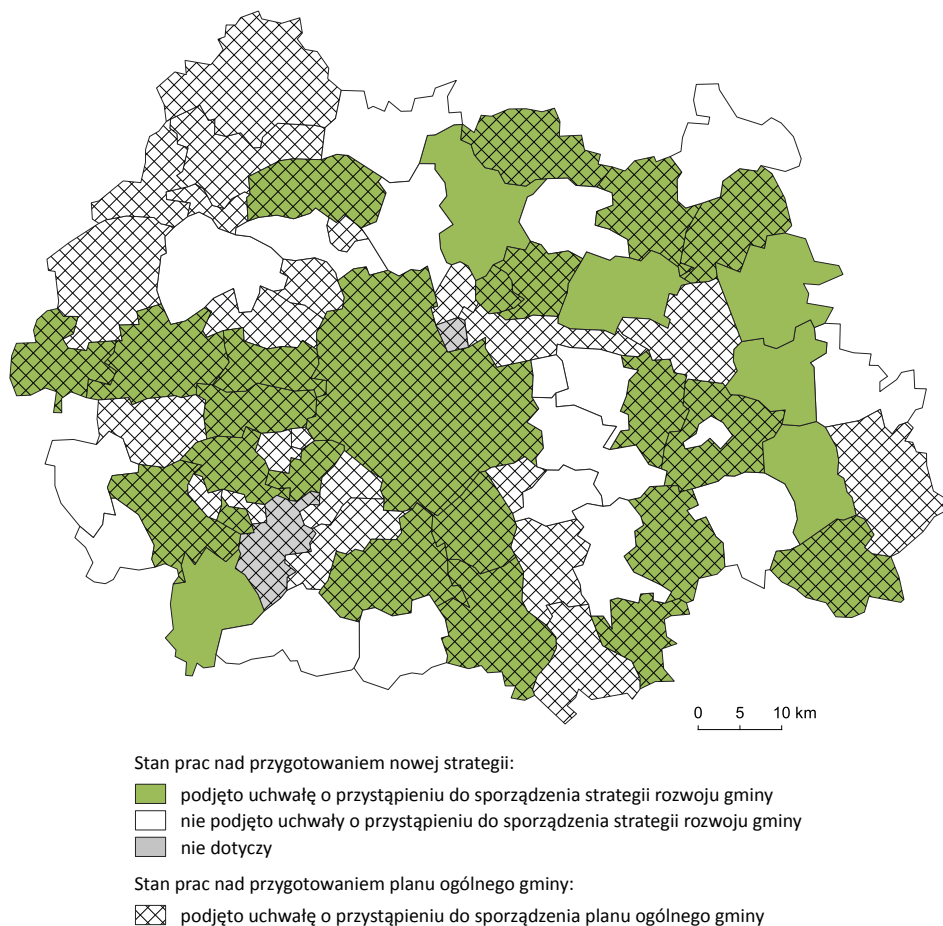
	Gminy, w których obowiązuje strategia uwzględniająca reformę 2023 r.	Gminy, w których obowiązuje strategia uwzględniająca reformę 2020 r.	Gminy, w których obowiązuje strategia sprzed reformy 2020 r.	Gminy, które nie uchwały strategii	Razem
Podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia strategii					
Liczba gmin, które podjęły uchwałę	0	0	27	1	28
Liczba gmin, które nie podjęły uchwały	2	13	24	3	42
Podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego					
Liczba gmin, które podjęły uchwałę	2	8	33	3	46
Liczba gmin, które nie podjęły uchwały	0	5	18	1	24

Źródło: opracowanie własne MBPR

$\frac{1}{3}$ wszystkich gmin w MOFW (22 gminy) opracowuje równoległe oba dokumenty – nową strategię oraz plan ogólny, przy czym są to przede wszystkim te gminy, których SRG została uchwalona przed reformą wdrożoną w latach 2020–2023.

Spośród 4 gmin, w których nie uchwalono dotąd strategii, 3 gminy przystąpiły do sporządzenia planu ogólnego, w tym 1 gmina opracowuje oba dokumenty równoległe.

W okresie przejściowym, ustalenia strategii rozwoju gminy nie są wiążące przy sporządzaniu planu ogólnego. Oznacza to, że do końca 2025 r. POG może zostać uchwalony we wszystkich gminach, włączając w to te, w których SRG nie zawiera ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, zgodnie z wymaganiami obowiązującymi od 2020 r. Nadal jednak pozostaje grupa 18 gmin, które nie wykorzystują tej możliwości i nie zainicjowały dotychczas prac nad planem ogólnym. Od stycznia 2026 r. uchwalenie POG w tych gminach będzie musiało być poprzedzone uchwaleniem nowej SRG, co może oznaczać utratę możliwości realizacji zadań własnych w obszarze planowania przestrzennego na dłuższy czas. Sytuację tych gmin może jednak zmienić przyjęcie *Strategii rozwoju metropolii warszawskiej do 2040 roku*, spełniającej kryteria strategii rozwoju ponadlokalnego i obejmującej ustalenia w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej.



Ryc. 5. Stan prac nad przygotowaniem nowej strategii i planu ogólnego w gminach MOFW

Źródło: opracowanie własne MBPR

Wnioski i rekomendacje

Analiza skutków reformy integrującej planowanie społeczno-gospodarcze i przestrzenne na poziomie lokalnym rodzi wiele wątpliwości. Dotyczą one przede wszystkim tego, czy samorządom uda się skutecznie wdrożyć nowe rozwiązania w tak krótkim czasie i czy rozwiązania te będą miały pozytywny wpływ na spójność i racjonalność polityki przestrzennej prowadzonej w gminach.

Istnieje szereg uzasadnionych obaw co do tego, czy strategia rozwoju gminy skutecznie przejmie rolę studium, gdyż wymagania dotyczące zakresu i sposobu opracowania SRG są znacznie mniejsze niż te, które obowiązywały w odniesieniu do SUiKZP.

To, na ile wnikliwie zostaną opracowane analizy przestrzenne oraz na ile kompleksowo ujęte zostaną w strategiach elementy polityki przestrzennej, będzie zależało przede wszystkim od poziomu ambicji samorządów oraz poczucia ich odpowiedzialności w zarządzaniu przestrzenią gminy.

Przeprowadzone badanie dostarczyło informacji na temat stanu aktualności strategii rozwoju gmin MOFW oraz tempa wdrażania przez nie nowych przepisów. Głównym kryterium oceny aktualności było stwierdzenie, na ile samorządy gminne dostosowały dokument SRG do wymagań wynikających z kolejnych etapów reformy integrującej planowanie społeczno-gospodarcze i przestrzenne. Pozyskanie danych z gmin było utrudnione ze względu na brak ustandaryzowanych metod udostępniania przez nie informacji w BIP. Wprowadzenie Rejestru Urbanistycznego należy więc postrzegać jako szansę na wyeliminowanie w przyszłości trudności tego typu.

Główną konkluzją przeprowadzonej analizy jest potrzeba pilnej aktualizacji SRG w wielu gminach MOFW. Jest to niezbędne, by po 2025 r. samorządy mogły skutecznie realizować swoje zadania w obszarze planowania przestrzennego, w ramach zreformowanego systemu.

Szczegółowa analiza pozwala wysnuć następujące wnioski:

- Gminy MOFW mogą nie być w pełni przygotowane na wyzwania związane z integracją systemu planowania strategicznego i przestrzennego. Duża dynamika zmian legislacyjnych w stosunkowo krótkim czasie sprawia, że gminy mogą nie nadążyć z dostosowaniem swoich dokumentów do nowych wymagań prawnych.
- Znaczna część gmin MOFW (ponad 70%) ma opracowane strategie o zakresie nieodpowiadającym przepisom, które weszły w życie w 2020 r. lub później. Dokumenty te po 2025 r. nie będą spełniać warunków wymaganych dla opracowania na ich podstawie planów ogólnych oraz planów miejscowych. W połowie tych gmin nie zainicjowano jak dotąd prac nad aktualizacją SRG. Niepokojący jest także brak działań w kilku samorządach, które nie dysponowały dotąd takim dokumentem. Ich opieszałość w opracowaniu SRG może doprowadzić do utraty przez nie zdolności do realizacji zadań własnych w zakresie planowania przestrzennego, gdy zakończy się okres przejściowy wdrażania reformy.
- W MOFW priorytetowo traktowane jest sporządzanie planów ogólnych. Do ich opracowania przystąpiło już 65% wszystkich gmin. Zaledwie 1/3 samorządów prowadzi równoległe prace nad POG i nową SRG. Może to świadczyć o tym, że planowanie przestrzenne i planowanie strategiczne nadal są traktowane w gminach jako dwa odrębne wymiary rozwoju. Tym samym, nie jest realizowane jedno z głównych założeń reformy.
- Zgodnie z nowymi regulacjami, strategia rozwoju gminy będzie odgrywać istotną rolę w planowaniu rozwoju przestrzennego na poziomie lokalnym. Aby dokument ten był efektywny, musi tworzyć jasne wytyczne dla MPZP i obejmować wszystkie rozstrzygnięcia, kluczowe dla zachowania spójności struktury przestrzennej gminy, które wymagają konsultacji w szerokim gronie interesariuszy. Sformułowana w SRG wizja rozwoju powinna skutecznie wspierać dążenie do osiągnięcia ładu przestrzennego. Niemniej jednak, przepisy dotyczące zakresu strategii pozostają na wysokim

poziomie ogólności i nie zapewniają skutecznych narzędzi do przeciwdziałania nadpodaży gruntów i rozpraszania zabudowy.

- Istnieje ryzyko, że obecnie opracowywane SRG nie będą prezentować odpowiedniej jakości ze względu na presję czasu, związaną z wymogiem przygotowania dokumentów. Opracowanie strategii rozwoju gminy jest zadaniem czasochłonnym, wymagającym dużych nakładów pieniężnych oraz wykwalifikowanych kadr. Dotychczas samorzady potrzebowały od kilku do nawet kilkunastu miesięcy na opracowanie strategii, przy czym prace te nie obejmowały projektowania rozwiązań przestrzennych. Co więcej, wobec stopniowej dezaktualizacji danych przygotowanych na potrzeby obowiązujących SUIKZP, samorzady będą musiały odchodzić od praktyki formułowania polityki przestrzennej w SRG na podstawie zapisów studiów i wkładać znacznie większy wysiłek w prace nad przestrzennym wymiarem rozwoju w strategiach.

Głównym celem gmin MOFW w nadchodzącym czasie powinna stać się niezwłoczna aktualizacja strategii pod kątem zgodności z nowymi przepisami. Prace te powinny przebiegać równolegle z pracami nad planami ogólnymi. Takie podejście będzie istotnym krokiem w kierunku integracji różnych wymiarów rozwoju gminy. W przypadku wystąpienia trudności, związanych z opracowaniem SRG w tak krótkim czasie, alternatywą może być opracowanie strategii ponadlokalnej, której obecnie nie posiada MOFW. Współpraca samorządów w tym zakresie może ułatwić realizację założeń reformy. Cele rozwoju gmin MOFW w wymiarze przestrzennym powinny być ukierunkowane na bardziej zrównoważony i spójny rozwój obszaru metropolitalnego, co obejmuje ograniczanie negatywnych zjawisk przestrzennych, będących skutkiem słabości systemu planowania przestrzennego, funkcjonującego w Polsce przez ostatnie 20 lat.

Materiały źródłowe

Literatura

Psyk-Piotrowska E., 2003, *Teoretyczne i praktyczne aspekty uczestnictwa społecznego w budowaniu strategii rozwoju społeczno-gospodarczego gminy* [w:] M. Adamowicz (red.), *Strategie rozwoju lokalnego* (I), Wydawnictwo SGGW, Warszawa.

Strategia Rozwoju Gminy. Poradnik praktyczny, 2021, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, FRDL Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji z Krakowa <https://www.gov.pl/attachment/4eff2e90-d706-47f6-96ce-8bc8e01df786> [dostęp wrzesień 2024].

Sztando A., 2015, *Współczesne bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym w Polsce*, *Nauki o Zarządzaniu*, 4, 25, s. 105–124.

Śleszyński P., Deręgowska A., Kubiak Ł., Sudra P., Zielińska B., 2018, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa.

Źródła prawna

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1994 r. nr 89, poz. 415).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1130).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu sprzed wejścia w życie nowelizacji w dniu 24 września 2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2024 r. poz. 324 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (w brzmieniu sprzed wejścia w życie nowelizacji w dniu 13 listopada 2020 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1295).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 r. poz. 1777).

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1087 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1378).

Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688).

Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. z 2021 r. poz. 2405).

Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wrysów (Dz.U. z 2023 r. poz. 2758).

The currency of the development strategies of municipalities of the Warsaw Functional Urban Area in the context of the reform integrating socio-economic and spatial planning

ABSTRACT

Local authorities have been facing significant pressure in recent years to review municipal development policies and update their strategies in response to emerging challenges and legal requirements. In 2020 and 2023 new legislation was enacted in Poland that initiated a reform aimed at integrating the strategic planning system and the spatial planning system, among others, at the local level. This paper presents the main changes in the legislation related to the municipal development strategy, and the subsequent challenges in spatial policy-making. In this context, the evaluation was made of the currency of the municipal development strategies of the Warsaw Functional Urban Area. The analysis demonstrates that the integration of socio-economic and spatial aspects of development policy at the local level is being implemented slowly, with the result that local authorities may not be adequately prepared for the legal environment that will exist from 2026 onwards.

Key words: municipal development strategy, strategic planning, the reform of the spatial planning system, integrated development planning

Dominika Jędrzejczak, Jan Cieplak, Aleksandra Kępińska, Patrycja Poniewierska, Aneta Zyskowska

Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie / Mazovian Office of Regional Planning in Warsaw

e-mail: djedrzejczak@mbpr.pl, jcieplak@mbpr.pl, akepinska@mbpr.pl, pponiewierska@mbpr.pl, azyskowska@mbpr.pl



cytacja:

Jędrzejczak D., Cieplak J., Kępińska A., Poniewierska P., Zyskowska A., 2024, Aktualność strategii rozwoju gmin Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Warszawy w świetle reformy integrującej planowanie społeczno-gospodarcze i przestrzenne, MAZOWSZE Studia Regionalne, 51, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie, Warszawa, s. 9–34, <https://www.doi.org/10.21858/msr.51.01>