



Rzeczpospolita
Polska



Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny



PODRĘCZNIK DOBRYCH PRAKTYK

w zakresie upowszechniania informacji nt. wypracowanych rozwiązań
dotyczących innowacyjnego modelu współpracy w zakresie planowania przestrzennego w ramach
Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego






Projekt jest realizowany w ramach IV osi priorytetowej *Innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa*, Działanie 4.1.
Innowacje społeczne Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020 (PO WER) ze środków Europejskiego
Funduszu Społecznego.



Skróty nazw użyte w Podręczniku:

AKRONIM	OPIS
Podręcznik	Podręcznik Dobrych Praktyk
Projekt	Projekt pn. „Zintegrowany i uspołeczniony model planowania przestrzennego poprzez opracowanie Strategii Przestrzennej Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego”
Lider	Województwo Podkarpackie – Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego
Partnerzy	Stowarzyszenie Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego i 13 gmin ROF biorących udział w Projekcie
ROF	Rzeszowski Obszar Funkcjonalny
MOF	Miejski Obszar Funkcjonalny
Model	Innowacyjne rozwiązania wypracowane i testowane w ramach Projektu
SRWP	Strategii rozwoju województwa – Podkarpackie 2030
SP ROF	Strategia Przestrzenna Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego
KS	Komitet Sterujący
ZZP	Zespół Zarządzający Projektem
ZE	Zespół Ekspertki
IPI	Innowacyjna Platforma Internetowa
SOR	Strategiczne Obszary Rozwojowe
SUiKZP	Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
MPZP	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
WZ	Warunki Zabudowy
ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne
Raport	Raport Końcowy. Strategia Przestrzenna ROF, Bank Światowy, grudzień 2022
BŚ	Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju/Bank Światowy
RAP	Ramy Analityczne Projektu
KSRR	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030
IZ PO WER	Instytucja Zarządzająca Programem Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
PO WER	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój
CuR	Projekt Catching-up Regions
JST	Jednostki Samorządu Terytorialnego
NGO	Organizacje pozarządowe
IDI	Individual In-depth Interview. Indywidualne Wywiady Poglębione
FGI	Focus Group Interview. Zogniskowany Wywiad Grupowy
PE	Panel Ekspertów

Symbole użyte w Podręczniku:

SYMBOL	OPIS
	Cytaty wypowiedzi uczestników i ekspertów projektu na podstawie IDI i FGI
	Rekomendacje dla MOF, wynikające z realizacji Projektu
	Wnioski istotne w kontekście realizacji Projektu
	Diagnozy oparte na analizie źródeł zastanych
	Studium przypadku na podstawie doświadczeń projektowych

Spis treści

Wstęp	4
1. Streszczenie Podręcznika	9
1.1. Prace nad Podręcznikiem	9
2. Syntetyczny opis wypracowanego w ramach projektu Modelu	4
2.1. Innowacyjne założenia Modelu	10
2.2. Kluczowe elementy Modelu	12
3. Realizacja projektu	20
3.1. Chronologiczne tło i koncepcja projektu	20
3.2. Wnioskodawca i Partnerzy projektu	21
3.3. Obszar realizacji Projektu	23
3.4. Cele oraz zadania zakładane we wniosku o dofinansowanie projektu	24
3.5. Uzasadnienie realizacji projektu (na okres opracowania wniosku o dofinansowanie)	25
3.6. Zadania określone we wniosku o dofinansowanie	27
3.7. Istotne zmiany w Projekcie	29
3.8. Koordynacja projektu i sposób zarządzania jego realizacją	32
3.9. Wskaźniki projektu (zakładane i osiągnięte)	34
3.10. Jakościowa ewaluacja Projektu na podstawie indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI)	36
3.10.1. Opinia uczestników IDI na temat innowacyjności Modelu	36
3.10.2. Wnioski z badań IDI	38
4. Uwarunkowania prawne zintegrowanego planowania przestrzennego, z uwzględnieniem MOF	38
4.1. Planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym	39
4.2. Planowanie przestrzenne na szczeblu wojewódzkim	39
4.3. Planowanie przestrzenne w gminie	41
4.4. Planowanie przestrzenne w MOF	43
4.5. Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalanie warunków zabudowy	45
4.6. Dokumenty o charakterze strategicznym	45
4.7. Nowe narzędzia planowania przestrzennego	49
4.8. Charakter formalno-prawny Strategii Przestrzennej Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego	50
5. Zintegrowane zarządzanie procesami planowania przestrzennego w MOF	52
5.1. Specyfika zintegrowanego planowania rozwoju	52
5.5. Zespół Ekspertki jako kluczowy element Modelu	63
5.5.1. Podsumowanie zagadnień z zakresu Zespołu Ekspertkiego	66
6. Wskazanie nowych kierunków w polityce planowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych	67
6.1 Zintegrowane planowanie na poziomie ponadlokalnym a krajowe dokumenty strategiczne	67
6.2. Rola strategii rozwoju gminy i strategii rozwoju ponadlokalnego	69
6.3. Miejskie obszary funkcjonalne a obszary strategicznej interwencji	70
6.4. Rozwiązania instytucjonalne dla planowania zintegrowanego na szczeblu ponadlokalnym	71
6.5. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako element integrujący politykę przestrzenną gmin	72
7. Konsultacje społeczne w MOF ze szczególnym uwzględnieniem partycypacji społecznej	73
7.1. Obowiązki w zakresie partycypacji po nowelizacji Ust. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ..	73
7.2. Partycypacja społeczna w Modelu zintegrowanego planowania przestrzennego	73
7.3. Konsultacje społeczne Strategii Przestrzennej ROF	75
7.4. Studium przypadku konsultacji społecznych SUIKZP dla miasta Rzeszowa	76
8. Narzędzie informatyczne służące konsultacjom planowania przestrzennego	79
8.1. Rozwiązania techniczne wypracowane w ramach projektu – potencjalne problemy z wdrażaniem Innowacyjnej Platformy internetowej	79
9. Katalog dobrych praktyk i rekomendacji dla innych MOF	82
9.1. Opinie ekspertów na temat dobrych praktyk, innowacyjności Modelu i możliwości jego implementacji	82
9.2. Wnioski z opinii uczestników panelu Ekspertów	84
10. Podsumowanie	85
11. Załączniki	86
12. Spis map, tabel i schematów	87

Wstęp

„Podręcznik dobrych praktyk” (zwany dalej Podręcznikiem), który Państwu prezentujemy, został opracowany w ramach Projektu pn. **„Zintegrowany i uspołeczniony model planowania przestrzennego poprzez opracowanie Strategii Przestrzennej Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego”**. Jest poradnikiem po zintegrowanym i uspołecznionym planowaniu przestrzennym, skierowanym przede wszystkim dla miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF).

Ma charakter upowszechniający i zawiera w szczególności:

- wnioski wynikające z realizacji innowacyjnego Projektu;
- opis Modelu zintegrowanego i uspołecznionego planowania przestrzennego, wypracowanego w ramach Projektu;
- ocenę jakościową wypracowanych w ramach Projektu innowacyjnych rozwiązań, opartą na wynikach badań społecznych z uczestnikami Projektu oraz ekspertami wspierającymi jego realizację;
- rekomendacje, dotyczące zastosowania Modelu w zmieniającym się otoczeniu prawnym w zakresie planowania przestrzennego.

Autorom niniejszego Podręcznika zależało na: opisanie wypracowanych rozwiązań w zakresie zintegrowanego planowania przestrzennego oraz przedstawieniu opinii uczestników i ekspertów na temat najważniejszych jego elementów oraz możliwości wdrożenia w innych MOF. Celem analizy badawczej było potwierdzenie tezy, że Model spełnia oczekiwania w poniższych aspektach:

✓ **innowacyjność wypracowanych rozwiązań:**

W definicjach innowacji najczęściej pojawiają się określenia „nowość” lub „zmiana”. Na przykład według definicji Polskiego Funduszu Rozwoju „innowacja” to: wdrożenie nowego lub znacząco udoskonalonego produktu (wyrobu lub usługi) lub procesu, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w praktyce gospodarczej, organizacji miejsca pracy lub stosunkach z otoczeniem. Minimalnym wymogiem zaistnienia innowacji jest, aby produkty, procesy lub metody były nowe (lub znacząco udoskonalone).¹ Innym podejściem jest definiowanie innowacji z perspektywy skutków, które implikują. W tym kontekście innowacje to „zmiany, których efektem jest wzrost użyteczności produktów/usług, procesów oraz systemów zarządzania, poprawa racjonalności gospodarowania, ochrona i poprawa środowiska przyrodniczego, lepsza komunikacja międzyludzka oraz ostatecznie poprawa jakości życia zawodowego, jak i prywatnego społeczeństwa”.²

Zgodnie z Wytycznymi Komisji Europejskiej pojęcie „innowacja społeczna” oznacza działanie, które zarówno w odniesieniu do swoich celów, jak i środków, ma społeczny charakter. W szczególności to każde działanie odnoszące się do rozwoju i realizacji nowych idei dotyczących produktów, usług, praktyk i modeli, które jednocześnie zaspokajają potrzeby społeczne i tworzy nowe relacje społeczne lub współpracę między organizacjami publicznymi, społeczeństwa obywatelskiego lub prywatnymi, przynosząc w ten sposób korzyści społeczeństwu oraz zwiększając jego zdolność do działania.³

Celem projektów innowacyjnych zgodnie z Wytycznymi EFS jest poszukiwanie nowych, lepszych, bardziej efektywnych sposobów rozwiązywania problemów, mieszczących się w obszarach wsparcia EFS. Nie tyle mają one służyć rozwiązywaniu problemów konkretnych grup społecznych, co rozwiązywaniu problemów wynikających z braku właściwych instrumentów. O innowacyjności decydują także formy wsparcia, które powinny:

- zakładać nowe, nieznanne do tej pory, sposoby działania;
- służyć wypracowaniu nowych instrumentów lub doskonaleniu istniejących, dotychczasowe metody, korygować je w celu efektywniejszego i pełniejszego zastosowania w odniesieniu do problemów;
- obejmować testowanie wypracowanych rozwiązań z udziałem grup docelowych (empowerment).⁴

✓ **praktyczność i możliwość zastosowania w innych MOF:**

Jedną z najistotniejszych kwestii, które mają wpływ na ocenę efektów Projektu i możliwości włączenie wypracowanych rozwiązań Modelu do polityki i praktyki, są zmieniające się uregulowania prawne w zakresie planowania przestrzennego. W okresie wypracowywania koncepcji Projektu oraz zdecydowanej większości terminu jego realizacji (od stycznia 2020 r. do września 2023 r.) obowiązywała ustawa z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W dniu 24 września 2023 r. weszły w życie przepisy ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

¹ Źródło: <https://pfr.pl/slownik/slownik-innowacja.html>

² L. Białoń, Zarządzanie działalnością innowacyjną, Warszawa 2010.

³ Źródło: <https://innowacjespoleczne.pl/wp-content/uploads/2023/03/Eksperymentyspoleczne>.

⁴ Źródło: https://www.power.gov.pl/media/93014/wytyczne_innowacyjnosc_pokl_28082012.pdf

przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. Bez wątplenia znowelizowana ustawa ma bezpośredni wpływ na to, czy analizując obecnie wypracowane rozwiązania mamy do czynienia z pilotażowym wdrożeniem Modelu do głównego nurtu polityki w zakresie zintegrowanego i uspołecznionego planowania przestrzennego.

Nową kwestią, mającą istotny związek z Modelem, jest zastąpienie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przez plan ogólny. W przeciwieństwie do SUIKZP będzie on aktem prawa miejscowego i jego ustalenia dadzą podstawę do uchwalania planów miejscowych oraz wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Trzeba będzie w nim określić strefy planistyczne oraz gminne standardy urbanistyczne. W opinii ekspertów Projektu sposoby i płaszczyzny wypracowania wspólnych ujednoliconych standardów zostały właśnie zaproponowane w ramach Modelu. Istotne dla wdrożenia planowania funkcjonalnego w MOF i obszarach metropolitalnych (oraz ich powiązania z programami pomocowymi, w tym przede wszystkim środkami europejskimi) będzie miało oparcie planowania funkcjonalnego na strategii rozwoju ponadlokalnego. W tym aspekcie niezbędne jest:

- zapewnienie wiążących relacji między strategią rozwoju ponadlokalnego i strategiami rozwoju gmin (poprzez system obligatoryjnych ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej),
- powiązanie strategii ponadlokalnej z programami funduszwymi (zwłaszcza z realizacją zintegrowanych inwestycji terytorialnych w ramach regionalnych programów operacyjnych),
- powołanie ponadlokalnych komisji urbanistyczno-architektonicznych.

Uznanie strategii rozwoju ponadlokalnego jako obligatoryjnego dokumentu umożliwiającego ubieganie się o środki finansowe na realizację zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) w ramach regionalnych programów operacyjnych oraz wymóg przygotowania strategii rozwoju ponadlokalnego z ustaleniami i rekomendacjami w sferze polityki przestrzennej powinny dotyczyć wszystkich związków i partnerstw samorządowych realizujących zintegrowane inwestycje terytorialne.⁵

Takich kwestii, otwierających dyskusję czy przedstawione w Podręczniku wypracowane rozwiązania stanowią „uniwersalny przepis” na wdrożenie zapisów znowelizowanej ustawy na poziomie MOF, jest wiele. Jednak celem niniejszej publikacji nie jest przekazanie gotowych rozwiązań, ale przede wszystkim zainspirowanie do nawiązania współpracy w zakresie zintegrowanego planowania przestrzennego w ramach MOF i zachęcenie do wypracowania własnych rozwiązań.

Doświadczenia z realizacji Projektu i projektowe „know-how” można więc uznać za rodzaj rekomendacji dla MOF, które mogą (w zakresie, który uznają za uzasadniony) implementować na własny użytek.

✓ **upowszechnienie i włączenie do głównego nurtu polityki nowych rozwiązań:**

Podstawowym zadaniem projektów innowacyjnych jest promowanie i włączanie innowacyjnych przedsięwzięć do polityki krajowej poprzez wymianę informacji, doświadczeń, rezultatów i dobrych praktyk, a także rozwijanie komplementarnego podejścia oraz skoordynowanych lub wspólnych przedsięwzięć.

W związku z tym Podręcznik skierowany jest do: wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, radnych oraz urzędników JST – praktyków ds. planowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 3. 1. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy⁶. Jednak zgodnie z ust. 2a. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na obszarze związku metropolitalnego (obszarze metropolitalnym) należy do zadań związku metropolitalnego (jeżeli został utworzony). Tym samym rekomendowanymi odbiorcami Podręcznika są przede wszystkim MOF oraz organizacje pozarządowe, które zajmują się koordynacją i prowadzeniem biur MOF (jak np. Stowarzyszenie Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego). W mniejszym stopniu publikacja przeznaczona jest dla mieszkańców i społeczności lokalnych, ponieważ nie będą oni bezpośrednimi użytkownikami Modelu, a raczej jego beneficjentami.

Intencją Podręcznika jest przedstawienie planowania przestrzennego jako „kompetencji własnej a jednocześnie wspólnej”, ponieważ gminy nie działają w odizolowaniu zarówno terytorialnym i funkcjonalnym. Powiązania funkcjonalne pomiędzy samorządami często nie odpowiadają ustalonym granicom administracyjnym. Dlatego wiele zadań i inwestycji nie tylko można, ale trzeba planować i realizować w szerszej skali obszarów funkcjonalnych i metropolitalnych. Gminy, szczególnie sąsiadujące, są ze sobą powiązane w wielu aspektach np. transportu zbiorowego, dostępu do terenów inwestycyjnych, zabudowy mieszkalnej, rynku pracy, dostępu do usług społecznych i zdrowotnych,

⁵ Analizy Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR i Instytutu Rozwoju Miast i Regionów.

Źródło: <https://obserwatorium.miasta.pl/aktualizacja-kpm-wyzwania-i-rozwiazania/ksztaltowanie-przestrzeni-wyzwania-i-rozwiazania/>

⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

ochrony środowiska, terenów rekreacyjnych itp. Wspólne zależności powodują, że planowanie przestrzenne w coraz większym zakresie staje się działaniem zespołowym i zintegrowanym.

Jeżeli weźmiemy także pod uwagę aspekt zrównoważonego rozwoju obszaru funkcjonalnego (uwzględniającego zarówno potencjał konkurencyjny, jak i potrzebę niwelowania barier rozwojowych każdej z gmin), to zintegrowanie planowanie przestrzenne stało się nie tylko szansą rozwoju i przewagi konkurencyjnej co koniecznością. Szczególnie, że coraz bardziej zaciera się tradycyjny podział na tereny miejskie i wiejskie. Obszary położone poza granicami miast coraz częściej przyjmują zurbanizowany charakter, ponieważ niższe ceny gruntów przyczyniają się do rozwoju podmiejskiej zabudowy mieszkaniowej. Naturalną konsekwencją jest lokalizowanie na tych terenach inwestycji, służących mieszkańcom. Oczywiście jest kwestią, że planowanie przestrzenne bezpośrednio wpływa na wiele sfer funkcjonowania społeczności lokalnych na przykład: środowisko naturalne, rynek nieruchomości, mieszkalnictwo, dostęp do usług, dostępność dla osób z niepełnosprawnościami, inwestycje itp., czyli szeroko rozumianą jakość życia.

Władze centralne dostrzegły fakt, że zrównoważony rozwój kraju wymaga usprawnień także w obszarze planowania przestrzennego. W Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju stwierdzono między innymi: „Intensywne przekształcenia przestrzeni związane z postępującą suburbanizacją, zwłaszcza wokół dużych miast, ujawniły brak właściwego zarządzania rozwojem na obszarach funkcjonalnych, ponad granicami administracyjnymi pojedynczych JST, znacząco utrudniając sprawne funkcjonowanie tych obszarów. Brak koordynacji między działaniami rozwojowymi i brak bezpośredniego odniesienia ich do przestrzeni przekłada się na nieefektywność interwencji publicznej oraz problemy w zakresie ochrony interesu publicznego”.⁷

To właśnie duże, dynamiczne obszary miejskie najbardziej potrzebują przemyślanych narzędzi planowania przestrzennego i czerpią z nich najwięcej korzyści. Przyciągają wiele nowych osiedli mieszkaniowych i inwestycji, mają też znaczne potrzeby pod względem nowej infrastruktury publicznej⁸. W „Strategii rozwoju województwa – Podkarpackie 2030” (SRWP 2030) wskazano, że wspomniane wyżej zachodzące procesy urbanizacji i suburbanizacji, często mają charakter zjawiska niekontrolowanego, czego wyrazem jest dezorganizacja ładu przestrzennego, przekładająca się bezpośrednio na utratę atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej danych obszarów, utrudnienia komunikacyjne, ograniczenia w dostępie do usług publicznych oraz wzrost kosztów z tytułu zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego przez samorządy jednostek terytorialnych. Aby skutecznie realizować racjonalną gospodarkę przestrzenną, która jest kluczowym elementem integracji społeczno-gospodarczej, należy skoordynować planowanie przestrzenne oraz działania rewitalizacyjne pomiędzy miastem a gminami obszaru funkcjonalnego. W związku z powyższym w SRWP 2030 założone zostały między innymi działania w zakresie:

- zrównoważonego zagospodarowania przestrzennego i architektonicznego terenu miasta Rzeszowa i ROF dzięki koordynacji dokumentów planistycznych poszczególnych JST w celu efektywnego wykorzystania przestrzeni;
- ograniczenia konfliktów przestrzennych dotyczących funkcji i przeznaczenia terenów i zabudowy;
- rewitalizacji obszarów zdegradowanych w celu przywrócenia, bądź nadania im nowych funkcji społecznych oraz gospodarczych lub przestrzennych lub technicznych lub środowiskowych;
- ujęcia w koncepcjach architektoniczno-urbanistycznych miasta klinów napowietrzających wpływających na ruchy mas powietrza i zapobiegających smogowi;
- rozbudowy wewnątrz miejskich układów ekologicznych i połączenia z obszarami otwartymi przez system zielonych pierścieni.⁹

Ważną kwestią, na którą także wskazuje SRWP 2030, jest wzmocnienie szans rozwojowych obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją w województwie. Polityka regionu dąży do realizacji zasad zrównoważonego rozwoju, która obliuguje do kierunkowania działań na rzecz zapewnienia mieszkańcom pełnego pakietu możliwości rozwojowych niezależnie od miejsca zamieszkania. Podejmowane działania mają identyfikować i wzmacniać czynniki rozwojowe dla obszarów o słabszych perspektywach rozwojowych (wynikających ze struktury społeczno-gospodarczej, peryferyjnego położenia bądź utraty dotychczasowych funkcji). Oczekiwanyimi celami w tym zakresie są między innymi:

- zwiększenie zasobów infrastrukturalnych w strategicznych sektorach;
- zdynamizowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w oparciu o lokalne potencjały;
- rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności;
- poprawa dostępu do podstawowych usług publicznych;

⁷ Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (2017, s. 228)

⁸ Raport *W kierunku lepszego planowania przestrzennego w województwach Podkarpackim i Świętokrzyskim*, Projekt Poland Catching-Up2 Regions, 2018

⁹ Strategia Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2030, s. 127

– zniwelowanie wykluczenia transportowego.

Obszary te zostały zidentyfikowane na poziomie powiatów, w oparciu o wskaźnik uwzględniający ich poziom rozwoju społeczno-gospodarczego.¹⁰

Jak zaznaczono w Raporcie Banku Światowego „*W kierunku lepszego planowania przestrzennego w województwach Podkarpackim i Świętokrzyskim*” system planowania przestrzennego w Polsce, w swojej obecnej formie, nie spełnia wyznaczonych zadań.¹¹

Autorzy Raportu stwierdzili, że w warunkach obecnego otoczenia prawnego i w obliczu praktyk stosowanych w planowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego system planowania przestrzennego:

- jest dysfunkcyjny, ponieważ programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego nie jest skutecznie powiązane z procedurami planowania przestrzennego (brak zintegrowanego planowania);
- nie uwzględnia nowych zjawisk takich jako MOF, ponieważ praktyki planistyczne ograniczają się do granic jednostek administracyjnych, a za ich cel uznaje się jedynie sporządzenie planu, a nie poszukiwanie porozumienia w definiowaniu wspólnych problemów i sposobów ich rozwiązania;
- prerogatywy i kompetencje samorządu lokalnego i wojewódzkiego utrudniają podjęcie działań na rzecz rozwiązania problemów wykraczających poza granice administracyjne danej jednostki (obszary „półcienia” będące pod jurysdykcją więcej niż jednego samorządu);
- kultura współdziałania na styku jednostek samorządowych jest słabo rozwinięta;
- mamy do czynienia ze słabą pozycją samorządu lokalnego wobec deweloperów i inwestorów („planowanie pod deweloperów”);
- „patologiczna urbanizacja” z minionego okresu, związana z przymusową industrializacją, została zastąpiona przez nowe patologie: rozlewanie się miast i nieracjonalne wykorzystanie społecznych, gospodarczych i przestrzennych aktywów i zasobów.

Na skutek braku planów zagospodarowania przestrzennego oraz szerokiego zastosowania decyzji administracyjnych do lokalizacji funkcji i obiektów mamy do czynienia z negatywnymi zjawiskami, jak:

- chaos przestrzenny – spontaniczne w treści decyzje administracyjne nie biorą pod uwagę szerszego kontekstu przestrzennego ani planów na przyszłość (co stanowi sedno planowania przestrzennego);
- nieprzewidywalność – nie wiadomo do końca, co powstanie ani w jakiej lokalizacji, a także z jakim skutkiem (inwestorów zniechęca niepewność, której poziom bywa nieakceptowalny);
- nieefektywność – liczne walory przestrzenne (lokalizacja, przyroda, zasoby naturalne, infrastruktura, itd.) nie są wykorzystywane w racjonalny sposób; w rezultacie dalszy rozwój jest hamowany albo wręcz blokowany;
- zagrożenia – bez odpowiedniej diagnozy oraz znajomości uwarunkowań i planów zagospodarowania terenu może się okazać, że nowe inwestycje zajmują obszary zalewowe lub inne tereny, które powinny być zamknięte dla zabudowy;
- konflikty – lokowanie inwestycji bez jednoznacznych ram zagospodarowania przestrzennego wywołuje konflikty na styku różnych funkcji zabudowy, które mogą się przełożyć na obniżenie poziomu życia albo prowadzenia działalności gospodarczej;
- zmowa – decyzje mogą zapadać w sposób arbitralny, bez umocowania w jednoznacznych wytycznych, co może tworzyć klimat sprzyjający zмовie i korupcji¹².

Na poniższej mapie nr 1 przedstawiono istniejące i proponowane plany przestrzenne w ROF. Wydają się one funkcjonować w całkowitej izolacji i oderwaniu od siebie. Fragmentaryczne planowanie przestrzenne ignoruje całość obrazu odpowiednich i przyjaznych dla mieszkańców wzorców zabudowy. Częstkowe miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego muszą co prawda uwzględniać postanowienia gminnego studium, lecz w praktyce nie zawsze tak się dzieje. Co więcej, studium to często dokument dość ogólny i nieaktualny¹³.

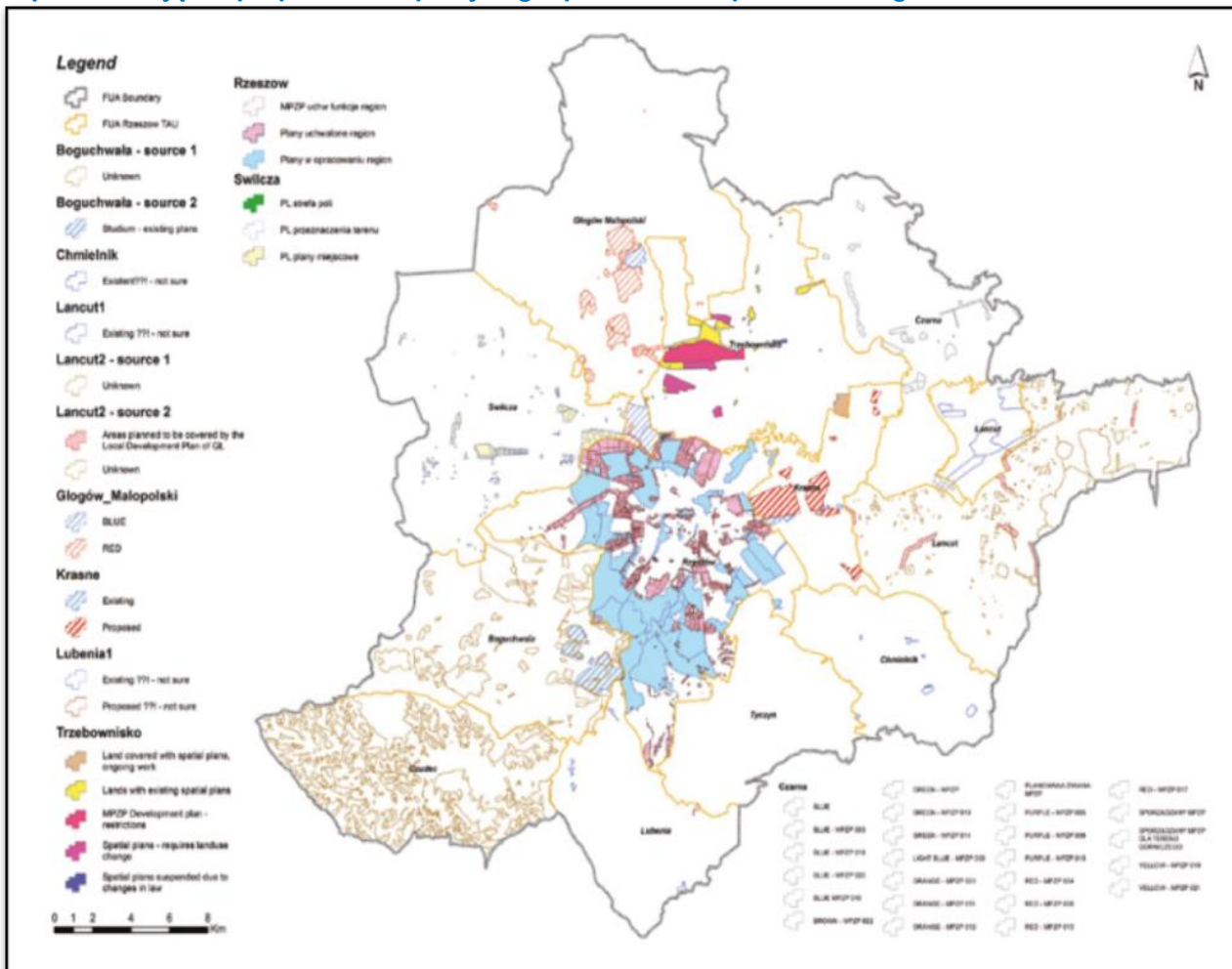
¹⁰ Strategia Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2030, s. 128

¹¹ Raport *W kierunku lepszego planowania przestrzennego*, Projekt Poland Catching-Up2 Regions, 2018, str. 73-74

¹² Ibidem, str. 74

¹³ Raport *W kierunku lepszego planowania przestrzennego*, Projekt Poland Catching-Up2 Regions, 2018, str. 38

Mapa 1. Istniejące i proponowane plany zagospodarowania przestrzennego na terenie ROF



Źródło: *W kierunku lepszego planowania przestrzennego w województwach Podkarpackim i Świętokrzyskim*, str. 38

Solidne narzędzia planowania przestrzennego odgrywają również ważną rolę w zwiększaniu atrakcyjności i dostępności danego obszaru dla inwestorów. Biorąc pod uwagę, że ROF jest głównym motorem gospodarczym województwa podkarpackiego trzeba koniecznie zadbać o to, aby działał prawidłowo, a mądre planowanie przestrzenne może podnieść jego konkurencyjność i atrakcyjność¹⁴. Dlatego tak ważna staje się harmonizacja procesów rozwoju MOF poprzez zrównoważone i racjonalne zagospodarowanie przestrzenne i architektoniczne terenu miasta i ROF, dzięki koordynacji dokumentów planistycznych poszczególnych JST w celu efektywnego wykorzystania przestrzeni, czy też ograniczenie konfliktów przestrzennych, w tym dotyczących funkcji i przeznaczenia terenów i rodzajów zabudowy. Pozwoli to m.in. na lepsze zarządzanie majątkiem (zwłaszcza rezerwami terenowymi) i udostępnienie tych zasobów na cele nowych inwestycji. Nowe inwestycje oznaczają więcej miejsc pracy i szanse dla mieszkańców regionu oraz większy strumień przychodów sektora publicznego, umożliwiając kolejne działania samorządów w przyszłości. W ROF większość nowych terenów inwestycyjnych znajduje się poza granicami administracyjnymi Gminy Rzeszów, a część z nich obejmuje terytorium administrowane przez trzy gminy. Przy braku odpowiedniej koordynacji trudno będzie przekształcić te tereny inwestycyjne w aktywne strefy produkcyjne.¹⁵

W opinii realizatorów i uczestników Projektu oraz ekspertów BŚ, wypracowane rozwiązania w zakresie zintegrowania planowania przestrzennego są: innowacyjne, praktyczne i możliwe do upowszechnienia i włączenia do głównego nurtu polityki.

W niniejszym Podręczniku zaprezentujemy najbardziej reprezentatywne opinie i rekomendacje w zakresie możliwości wdrażania Modelu w innych MOF.

¹⁴ Ibidem str.82 (nazwa dokumentu)

¹⁵ Ibidem str. 25

1. Streszczenie Podręcznika

1.1. Prace nad Podręcznikiem

Podręcznik został opracowany w okresie lipiec-październik 2023 r. przez Biuro Analiz Rynkowych i Społecznych BARIS. Firma od 2006 r. prowadzi działalność szkoleniowo-konsultingową, przede wszystkim w zakresie realizacji oraz ewaluacji projektów finansowanych ze środków UE (głównie Europejskiego Funduszu Społecznego) oraz prowadzenia szkoleń z planowania strategicznego i partycypacji społecznej.

Do opracowania Podręcznika został powołany Zespół redakcyjny w składzie:

- **dr Hubert Kotarski** - Kierownik zespołu badawczego: socjolog, Prodziekan Kolegium Nauk Społecznych, Zakładu Socjologii Organizacji i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Rzeszowskiego, autor wielu badań m.in. cyklicznej „Rzeszowskiej Diagnozy Społecznej” (która uwzględnia także zagadnienia planowania przestrzennego), „Polityka miejska a jakość życia mieszkańców”;
- **mgr inż. arch. Marta Jakowska** - architekt, urbanista. Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego, Prezes Towarzystwa Urbanistów Polskich Oddział w Rzeszowie. Członek Wojewódzkiej Komisji Urbanistyczno – Architektonicznej przy Marszałku Województwa Podkarpackiego, Członek Polsko-Ukraińskiej Komisji ds. planowania przestrzennego przy Departamencie Współpracy Terytorialnej Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej;
- **dr Joanna Dziejcz-Bukowska** - prawnik z kilkunastoletnim doświadczeniem orzecznika w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie w sprawach z zakresu prawa nieruchomości, procesu inwestycyjno-budowlanego, planowania przestrzennego itp.;
- **Piotr Buczek** – socjolog, od 2010 r. ekspert ds. monitoringu i ewaluacji w projektach współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, w tym projektów innowacyjnych, autor kilkunastu gminnych strategii rozwoju i strategii rozwiązywania problemów społecznych, trener i konsultant ROPS (Rzeszów, Kraków, Katowice, Łódź) w zakresie dokumentów planistycznych i partycypacji społecznej, Przewodniczący Zespołu Tematycznego ds. Jakości życia (Smart City) przy Centrum Innowacji Miejskich Urban Lab Rzeszów.

Autorzy Podręcznika dziękują osobom, których kompetencje, specjalistyczna wiedza, doświadczenie i życzliwość umożliwiły pozyskanie danych źródłowych, analiz, opinii itp. Są to między innymi: dr hab. Łukasz Mikuła i mgr inż. Rajmund Rys - eksperci Banku Światowego, konsultanci wspierający realizatorów Projektu oraz gminy ROF, współautorzy Strategii Przestrzennej ROF i SP ROF Raport Końcowy, dr inż. arch. Małgorzata Denis oraz mgr inż. arch. Robert Kuźmiczuk - pracownicy naukowcy Zakładu Gospodarki Przestrzennej Politechniki Warszawskiej, wykładowcy na studiach podyplomowych, które ukończyli uczestnicy projektu, p. Barbara Pujdak - Dyrektor Biura Rozwoju Miasta Rzeszowa, mgr inż. arch. Jan Burtan - główny specjalista Biura Rozwoju Miasta Rzeszowa, Wiceprezes Towarzystwa Urbanistów Polskich Oddział w Rzeszowie, ekspert z zakresu partycypacji społecznej. Justyna Placha-Adamska - Prezes Zarządu Stowarzyszenia ROF, Zastępca Burmistrza Miasta Boguchwała, p. Damian Kosiarski - Dyrektor Biura Stowarzyszenia ROF, p. Joanna Wdowik-Mika – specjalista ds. wdrażania projektów infrastrukturalnych w Stowarzyszeniu ROF, p. Renata Stefaniak – ekspert Regionalnych Ośrodków Polityki Społecznej w Rzeszowie, Krakowie i Katowicach i Łodzi w zakresie partycypacji społecznej i konsultacji społecznych, dr Paweł Wais - Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego w Urzędzie Marszałkowskim Woj. Podkarpackiego (UMWP), p. Agnieszka Wojdyło - Zastępca Dyrektora Departamentu Rozwoju Regionalnego UMWP, p. Marcin Niemczyk - Radca Prawny Departamentu Organizacyjno-Prawnego UMWP.

Szczególne podziękowania kierujemy do p. Anny Opalińskiej i p. Marka Fietko oraz p. Witolda Kowalskiego z Oddziału Polityki Przestrzennej w Departamencie Rozwoju Regionalnego UMWP, za bieżące wsparcie merytoryczne, udostępnienie danych źródłowych, pomoc organizacyjną w dotarciu do uczestników Projektu i ekspertów oraz konsultacje Podręcznika.

Serdecznie dziękujemy także uczestnikom Projektu – pracownikom Urzędu Miasta Rzeszowa, Gminy Boguchwała, Gminy Chmielnik, Gminy Czarna, Gminy Czudec, Gminy Głogów Małopolski, Gminy Krasne, Gminy Lubenia, Gminy Łañcut, Miasta Łañcut, Gminy Świlcza, Gminy Trzebownisko i Gminy Tyczyn,

za udział w IDI i podzielenie się merytoryczną opinią oraz opiniowanie treści Podręcznika.

Opracowanie Podręcznika na pierwszym etapie wymagało pozyskania i analizy źródeł i danych metodami:

- „**desk research**”, czyli po polsku lub “badanie zza biurka”. Nazwa metody wiąże się ze sposobem prowadzenia prac. Aby znaleźć odpowiedzi na postawione wcześniej pytania badawcze analizuje się różne źródła m.in. wersje wniosku o dofinansowanie Projektu, kolejne wnioski o płatność, dane z monitoringu uczestników, protokoły ze spotkań Komitetu Sterującego (KS), Zespołu Zarządzającego Projektem (ZZP), Zespołu Ekspertkiego (ZE), listy obecności z form wsparcia, korespondencja z IZ POWER itp.

W efekcie opracowano opis działań podejmowanych w ramach realizacji projektu, ze szczególnym uwzględnieniem innowacyjnych rozwiązań, mających zastosowanie jako dobra praktyka w zakresie zintegrowania i uspołecznienia procesu planowania przestrzennego w MOF. Przygotowano także zestawienie danych zbiorczych niezbędnych do ewaluacji wskaźników Projektu (opis w pkt. 3.9.).

Analiza ilościowa, szczególnie w przypadku realizacji projektów innowacyjnych, nie daje pełnego obrazu jego efektów, przede wszystkim w zakresie oceny praktyczności wypracowanych rozwiązań. Dlatego kolejnym etapem pozyskania materiałów do Podręcznika była **analiza jakościowa**, która wymagała zebrania opinii uczestników projektu, Lidera i Partnerów projektowych oraz ekspertów zewnętrznych, które potwierdziłyby (lub nie) czy wypracowane w ramach projektu rozwiązania w zakresie zintegrowanego planowania przestrzennego:

- są modelem uniwersalnym tj. możliwym do zastosowania w innych MOF;
- czy ewentualnie wymagają uzupełnienia o jakiś komponent/element, żeby mogły stanowić kompleksowy zestandaryzowany model;
- w jaki sposób można je promować i upowszechniać jako dobrą praktykę, czyli docelowo włączać zwalidowany produkt do głównego nurtu polityki lub praktyki (tzw. mainstreaming).

Skuteczne do pozyskania materiału badawczego w powyższym zakresie są metody jakościowe, w ramach których na potrzeby ewaluacji Projektu i opracowania Podręcznika zrealizowano:

- **indywidualne wywiady pogłębione** (IDI - Individual In-depth Interview), których respondentami byli uczestnicy projektu (pracownicy gmin z ROF), wnioskodawcy i partnerzy projektu oraz eksperci zewnętrzni. Badania IDI zrealizowano w okresie VII-VIII 2023 na grupie 18 uczestników (bardziej szczegółowy opis metodologii wyników IDI przedstawiono w pkt. 2.7);

- **zogniskowany wywiad grupowy** tzw. badania fokusowe (FGI - Focus Group Interview), którego celem było doprecyzowanie najbardziej wartościowych rozwiązań i dobrych praktyk oraz opracowanie rekomendacji. Zaproponowana metoda FGI wykraczała poza minimalny (wymagany w Szczegółowym Opisie Przedmiotu Zamówienia) zakres metodologiczny w zakresie opracowania Podręcznika. Ale autorzy Podręcznika uznali, że moderowana dyskusja ekspertów będzie dobrą okazją do skonfrontowania opinii ekspertów zewnętrznych z opiniami dysponentów (Urząd Marszałkowski i ROF) oraz użytkowników wypracowanych rozwiązań w zakresie planowania przestrzennego. FGI, nazwane na potrzeby badawcze Panelem ekspertów, sprawdziło się także z tego powodu, że czasowo nie absorbowało w znaczny sposób uczestników, którymi są osoby mocno zajęte zawodowo i zaangażowane w różne projekty. Zaletą badań FGI jest także możliwość obserwacji dynamiki stanowisk uczestników wywiadu i interakcji pomiędzy nimi oraz synergia, wynikająca z umożliwienia najlepszym ekspertom wymiany opinii w tym samym miejscu i czasie. Praktyczną formą realizacji badań fokusowych był Panel Ekspertów, który zrealizowano w dniu 12 października 2023 r. z udziałem 14 uczestników i 2 moderatorów. Istotne wnioski i rekomendacje z dyskusji ekspertów przedstawiono w rozdziale 9.

2. Syntetyczny opis wypracowanego w ramach projektu Modelu

Podręcznik składa się z ośmiu rozdziałów, z których pierwszy ma charakter ewaluacyjny, natomiast kolejne analityczno-rekomendacyjny. Sam Model został szczegółowo opisany w rozdziale 5, natomiast w tej części przedstawimy syntetyczny skrót przetestowanych w ramach Projektu rozwiązań współpracy w zakresie planowania przestrzennego.

2.1. Innowacyjne założenia Modelu

Potrzeba wypracowania i wdrożenia nowych rozwiązań wynikała z głównie z poniższych przesłanek (aktualnych na etapie opracowania koncepcji Projektu):

➔ ze wspomnianego już raportu BŚ pn.: „*W kierunku lepszego planowania przestrzennego...*” wynika, że aby zapewnić właściwy, zrównoważony rozwój całego obszaru, w tym tereny pod inwestycje, odpowiednią infrastrukturę itp., należy przystąpić do planowania przestrzennego na całym MOF. System planowania przestrzennego nie uwzględnia nowych zjawisk takich jak miejskie obszary funkcjonalne, ponieważ praktyki planistyczne ograniczają się do granic JST. Za ich cel uznaje sporządzenie planu, a nie poszukiwanie porozumienia co do sposobu rozwiązania wspólnych problemów i wyzwań rozwojowych. BŚ wymienia także jako jeden z głównych problemów prerogatywy i kompetencje

samorządu lokalnego i wojewódzkiego, które utrudniają podjęcie działań na rzecz rozwiązania problemów wykraczających poza granice administracyjne danej jednostki. Brak wspólnego, skonsultowanego przez interesariuszy planowania przestrzennego może powodować chaos przestrzenny, w następstwie odczuwany przez mieszkańców, którzy na przykład przez brak efektywnych połączeń transportowych spędzają zbyt dużo czasu na dojazdy do pracy, szkoły itp. lub mają ograniczony dostęp do usług publicznych, sieci handlowo-usługowej, miejsc rekreacyjnych itp. Brak skoordynowania planowania przestrzennego w MOF może skutkować także brakiem ładu przestrzennego, czyli takim ukształtowaniem przestrzeni, które „tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”;¹⁶

➔ z raportów BŚ wynika, że proces planowania przestrzennego powinien być sterowany oddolnie, przez lokalnych interesariuszy i dla lokalnych interesariuszy, w tym przede wszystkim mieszkańców. Wymaga to nowego podejścia do dialogu społecznego w kwestii planowania przestrzennego, który będzie prowadzony przez samorządy. Wymaga także dysponowania przez JST kompetentnymi pracownikami, którzy nie tylko dysponują wiedzą z zakresu planowania przestrzennego, ale także umiejętnościami komunikowania się ze społeczeństwem, mediowania często sprzecznych interesów, prowadzenia konsultacji społecznych zgodnie z zasadami partycypacji społecznej;¹⁷

➔ BŚ rekomenduje żeby w proces planowania przestrzennego od początku powinni być zaangażowani mieszkańcy (czynnik społeczny), którzy powinni mieć możliwość realnego wpływu na kształt dokumentów planistycznych na danym obszarze. Z analizy przeprowadzonej przez BŚ wynika, że dotychczasowe rozwiązania przyjęte w ustawie (obowiązującej na etapie odpracowania Projektu) w zakresie partycypacji społeczeństwa w procesie planowania przestrzennego nie są wystarczające. BŚ jako mankament obecnie funkcjonującego procesu konsultacji społecznych w zakresie planowania przestrzennego wskazuje, że obecnie polegają one raczej na „spóźnionej” reakcji na negatywne uwagi, często zgłaszane publicznie przez część interesariuszy niezadowolonych z proponowanych rozwiązań. Jest to raczej reakcja na sytuacje kryzysowe niż na inicjowanie dialogu.

Zdiagnozowane problemy oraz rozwiązania zaproponowane w Projekcie przedstawia Tabela 1.

Tabela 1. Logika interwencji w Projekcie

Problem (-)	Rozwiązanie (+)
- brak koordynacji lokalnych polityk przestrzennych w regionach miejskich – szczególnie w przypadku obszarów metropolitalnych i obszarów funkcjonalnych dużych miast, odznaczających się dynamiką procesów suburbanizacji. Intensywne przekształcenia przestrzeni związane z suburbanizacją, ujawniły brak zarządzania planowaniem przestrzennym w MOF, co w konsekwencji może ograniczać ich potencjał rozwojowy (to jeden z istotnych wniosków zawartych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju);	+ wdrożenie ponadlokalnego planowania funkcjonalnego w skali MOF, ponad granicami administracyjnymi pojedynczych gmin. Planowanie funkcjonalne umożliwi bardziej trafne zdefiniowanie specyficznych potencjałów rozwojowych i kompleksowe rozwiązywanie konfliktów pojawiających się na danym obszarze. Jako obligatoryjne wskazano opracowanie strategii zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego. Z kolei w odniesieniu do MOF opracowanie strategii planowania przestrzennego zarekomendowano jako zalecenie;
- prymat podejścia administracyjnego nad planowaniem funkcjonalnym w ramach polityki przestrzennej. Dla porównania podejście funkcjonalne stało się jednym z ważniejszych wyznaczników polityki regionalnej (m.in. wprowadzenie do polskiego porządku prawnego strategii rozwoju ponadlokalnego, zastosowanie mechanizmu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych itp.). Dominuje podejście administracyjne, w którym bliskość innych gmin często traktowana jest jako konkurencyjne zagrożenie. Podejście bazujące na interesach	+ innowacyjne podejście do planowania przestrzennego polega na opracowaniu Strategii Przestrzennej ROF (SP ROF) . Zawiera ona wspólne ustalenia JST dotyczące przestrzeni obszaru, które będą respektowane na poziomie gmin w ramach ich prac dotyczących planowania przestrzennego. Pozwoli to na ograniczenie konfliktów na styku granic gmin oraz wprowadzi mechanizm stabilności planowania przestrzennego. SP ROF pozwoli wskazać funkcje obszarów niezabudowanych w gminach ROF, z uwzględnieniem potrzeb mieszkańców i

¹⁶ Art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 778

¹⁷ Strategia Przestrzenna ROF. Raport Końcowy, str. 285

pojedynczych gmin może determinować konflikty i utrudnia wykorzystanie zasobów ponadlokalnych	potrzeb rozwojowych tego obszaru;
- brak jest formalnych narzędzi umożliwiających i stymulujących współpracę gmin w ramach ROF w sferze zintegrowania planowania przestrzennego;	+ powołanie ponadlokalnych komisji urbanistyczno-architektonicznych w strukturze organizacyjnej partnerstw samorządowych. W przypadku Projektu to Zespół Ekspercki , który został wyposażony w kompetencje opiniujące i uzgadniające zgodność dokumentów planistycznych gmin ze SP ROF (zwłaszcza modelem struktury funkcjonalno-przestrzennej, celami przestrzennymi oraz ustaleniami i rekomendacjami kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w ROF);
- obecny proces konsultacji społecznych w zakresie planowania przestrzennego wskazuje, że obecnie polega on raczej na reakcji mieszkańców (poprzez zgłaszanie negatywnych uwag przez część interesariuszy niezadowolonych z proponowanych rozwiązań) niż na inicjowaniu rzeczywistego dialogu;	+ innowacyjnym rozwiązaniem testowanym w ramach opracowania SP ROF jest aktywny udział mieszkańców w pracy planistycznej - kompetentni urzędnicy (przygotowani do moderowania dialogu ze społecznością) prowadzą konsultacje społeczne z wykorzystaniem metod tradycyjnych, ale także innowacyjnych tj. aplikacji i programów w zakresie e-usług, które umożliwią mieszkańcom wypowiedanie się drogą elektroniczną.

Źródło: opracowanie własne

Biorąc pod uwagę powyższe zestawienie do najważniejszych docelowych efektów wdrożenia Modelu należy zaliczyć:

- ograniczenie skali niekontrolowanego rozlewania się przestrzennego miast;
- poprawę spójności i racjonalności zagospodarowania przestrzeni w MOF;
- zapewnienie systemu transportu i usług publicznych (komplementarność a nie konkurencja);
- ograniczenie presji inwestycyjnej oraz negatywnych skutków niezrównoważonej urbanizacji;
- ograniczenie skali występowania różnych konfliktów przestrzennych na styku gmin.

Podkreślić jednak należy, że wyżej wymienione efekty są możliwe do osiągnięcia w perspektywie długoterminowej i wymagają długookresowej zgodnej współpracy gmin i koordynacji ich lokalnych polityk przestrzennych z poziomu MOF.

2.2. Kluczowe elementy Modelu


Komponenty Modelu wymieniono w kolejności nie ze względu na ich hierarchię ważności (wszystkie są równie istotne oraz komplementarne i spójne ze sobą), ale ze względu na chronologię realizacji zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie oraz logiką interwencji: „od przygotowania zasobów ludzkich do wypracowania Modelu po wdrażanie rozwiązań w praktyce planowania przestrzennego w ROF”.

Elementy Modelu w kolejności wdrażania to:

1 Zapewnienie spójności w zakresie potencjału partnerstwa

W ramach Projektu oznaczało to wyrównanie zawodowych kompetencji u kluczowych uczestników procesu zintegrowanego planowania przestrzennego w MOF, w tym członków Zespołu Eksperckiego. W Projekcie miało to formę wsparcia szkoleniowego w zakresie:

- **studiów podyplomowych:** w dniu 1 marca 2021 r. podpisano umowę z Politechniką Warszawską na zorganizowanie i przeprowadzenie dwusemestralnych studiów podyplomowych w zakresie planowania i gospodarki przestrzennej dla 16 uczestników projektu. Ze względu na zagrożenie epidemiczne wywołane pandemią covid-19 zajęcia ramach toku studiów odbywały się w trybie zdalnym. Zrealizowano łącznie 274 godziny wykładów, ćwiczeń, pracy w grupach itp. Podsumowaniem studiów były konsultacje indywidualne prac dyplomowych, sesja egzaminacyjna oraz obrona prac.

 Opinia uczestnika projektu na temat studiów podyplomowych (źródło IDI):

„Jeśli ktoś pracuje na takim stanowisku jak ja i zajmuje się planowaniem przestrzennym i planami miejscowymi, to takie studia były bardzo potrzebne. (...) Pomimo faktu, że przygotowanie planów zleca się na zewnątrz biurom projektowym, to administracyjnie trzeba nad tym trzymać pieczę, a mając

uprawnie urbanistyczne po tych studiach jest zdecydowanie szerszy pogląd na kwestie, na które należy zwrócić uwagę. Można na pewno łatwiej komunikować się z wykonawcą planu". (IDI 5)

- **szkolenie w zakresie obsługi specjalistycznego oprogramowania GIS:** celem było nabycie umiejętności pracy w środowisku QGIS, sposobów analizy danych przestrzennych, wykorzystania ich w praktyce, wizualizacji danych w postaci map, wykresów, diagramów, kartodiagramów, jak również tworzenia dokumentów planistycznych w całości w QGIS.

Uczestnicy otrzymali materiały (szczegółowo opisane w SOPZ), których najważniejszym kryterium były: w miarę możliwości jasność (przedstawienie specjalistycznych kwestii technicznych w sposób umożliwiający zrozumienie nawet osobom bez technicznego wykształcenia) oraz praktyczność, czyli możliwość odwołania się do materiałów w przypadku potrzeby, jako praktycznego instruktażu;

📄 Opinia uczestnika szkolenia z obsługi oprogramowania GIS (źródło IDI):

„Dla mnie dużą wartością były zajęcia z informatykami na temat programów GIS-owych. Dużo mnie nauczyły i dużo mi pomogły, teraz na co dzień w pracy. Na przykład do obsługi wniosków do planów miejscowych i studium. Ale trzeba powiedzieć, że korzystanie z tego oprogramowania nie byłoby możliwe bez doposażenia mojego stanowiska pracy w mocniejszy komputer". (IDI 12)

- **szkolenie w zakresie skutecznego i umiejętnego moderowania dyskusji społecznej z wykorzystaniem mediacji i negocjacji w trakcie prowadzonych konsultacji społecznych dokumentów planistycznych.** Szkolenie miało charakter szkoleń tzw. „miękkich”, dotyczących bardziej kompetencji i praktycznych umiejętności niż wiedzy specjalistycznej. Biorąc pod uwagę bardzo istotną rangę, którą nadała partycypacji społecznej Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz jej „prewencyjną” rolę (ograniczenie potencjalnych protestów mieszkańców np. przy wyłożeniu Studium – przykład miasta Rzeszowa), to miało ono wymierne korzyści. Praktyczne umiejętności z tego szkolenia zostały wykorzystane m.in. podczas konsultacji społecznych SUIKZP miasta Rzeszowa, w ramach których przedszkolni pracownicy Biura Rozwoju Miasta Rzeszowa mieli bezpośredni kontakt z mieszkańcami, podczas dyżurów w Punktach konsultacyjnych, podczas wysłuchań publicznych itp.

📄 Opinia uczestnika szkolenia z zakresu partycypacji i konsultacji społecznych (źródło IDI):

„To szkolenie na pewno zwróciło uwagę, w jaki sposób rozmawiać z mieszkańcami, bo to jest chyba największy problem. Teraz oczywiście było tak, że na tych dyskusjach publicznych u nas w gminie akurat nie było dużej liczby osób, tak jak na przykład w Rzeszowie jak wyłożyli studium. Ale tutaj w gminie raczej nie mieliśmy wcześniej takich problemów. No, teraz pewnie się zaczną po nowelizacji ustawy". (IDI 1)

Eksperci biorący udział w Panelu eksperckim podkreślali innowacyjną i pionierską rolę studiów i szkoleń. W ich opinii powyższe działania nie tylko wyrównały poziom wiedzy i kompetencji pracowników gmin biorących udział w Projekcie. Miały też efekt wartości dodanej (synergii), którą jest nawiązanie relacji mających pozytywne przełożenie na jakość współpracy (dobry zespół to zespół zintegrowany).

📄 Opinia eksperta Panelu ekspertów (źródło FGI):

„Porównując inne obszary funkcjonalne, to (...) najbardziej innowacyjnym i pionierskim elementem całego projektu był komponent wspólnego szkolenia się gmin z obszaru funkcjonalnego. Bo o ile różnego rodzaju koncepcje przestrzenne czy różne analizy na różną skalę były gdzieś wykonywane, czy w Poznaniu, czy we Wrocławiu, Krakowie i oczywiście też w Gdańsku, to ja nigdzie nie kojarzę tego komponentu właśnie wspólnego szkolenia, który ma element nie tylko podnoszenia indywidualnych kompetencji, ale wytworzenia też więzi grupowej. Znają się, owszem, urzędnicy w gminach, ale najczęściej to jest tylko sąsiad bezpośredni. Jeżeli jest to ktoś, powiedziałbym, po przekątnej metropolii, to już są osoby anonimowe. Natomiast ten cykl wspólnego kształcenia się, faktycznie tworzy grupę. Oczywiście zawsze jest pytanie, na ile ona będzie stabilna, no bo też fajnie byłoby, żeby wszystkie te osoby weszły do planowania metropolitalnego. I to jest na pewno jedna z rekomendacji dla innych MOF, aby tak właśnie robić." (Ekspert 11)

Rekomendacje dla MOF:

1/ przeprowadzenie diagnozy potrzeb w zakresie kwalifikacji pracowników odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne, 2/ realizacja działań edukacyjnych, służący podniesieniu i wyrównaniu potencjału merytorycznego kluczowych dla planowania przestrzennego osób. Potrzeba takiego działania wynika z faktu, że zapewnienie spójności w zakresie kwalifikacji jest warunkiem konieczny dla wdrożenia kolejnych elementów Modelu, 3/ komponent edukacyjny może być opcjonalnie rozszerzony o inne grupy interesariuszy procesu planowania tj. zarządy JST, radnych, sołtysów, przedstawicieli organizacji

pozarządowych (NGO), miejskie Zespoły Tematyczne, liderów miejskich, przedstawicieli grup zagrożonych wykluczeniem, w tym osób z niepełnosprawnościami (OzN), inwestorów, przedstawicieli mediów itp.

Dzięki wsparciu projektowemu zapewniona została także **spójność potencjału technicznego**.

To bardzo istotna kwestia, dotycząca wyposażenia Lidera i Partnerów projektu w sprzęt komputerowy, który umożliwi wymianę danych pomiędzy gminami oraz pomiędzy gminami, opracowanie dokumentów planistycznych (np. map), prowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami itp. Aby zoptymalizować współpracę przewidziano zakup jednolitego oprogramowania, które umożliwi wspólne planowanie przestrzenne w MOF. Dzięki temu funkcjonuje na terenie ROF zintegrowany system planowania przestrzennego, oparty na takich samych komponentach, na sprzęcie o takich samych parametrach i systemach. Umożliwi on także mieszkańcom czy potencjalnym inwestorom w różnych gminach ROF uzyskiwanie informacji o takim samym stopniu szczegółowości. Zapewnienie spójności technicznej obejmowało także wyposażenie w każdej JST z obszaru ROF, w Biurze Stowarzyszenia ROF oraz w Urzędzie Marszałkowskim WP stanowisk pracy z zakresu gospodarki przestrzennej, koordynacji planowania przestrzennego w ramach ROF oraz zapewnienia udziału mieszkańców w konsultacjach społecznych.

Zakupiony sprzęt i oprogramowanie służy także prowadzeniu digitalizacji zasobów w zakresie planowania przestrzennego obecnie niedostępnych cyfrowo lub elektronicznie.

 Opinia uczestnika projektu (źródło IDI):

„Doposażenie urzędu z projektu było potrzebne, szczególnie ploter, bo z niego korzystamy bardzo często. Wcześniej musieliśmy to zlecać na zewnątrz, gdyż była możliwość druku do formatu A3. To był maksymalny format, który mogliśmy po prostu zrobić. Teraz nie mamy ograniczeń technicznych i to też poprawiło pracę całego urzędu (...). Myślę, że to poprawiło naszą efektywność pracy”. (IDI 6).

Szczegółowe informacje na temat studiów i szkoleń zamieszczono w podrozdziale 2.3.

Rekomendacje dla MOF:

1/ uzasadnione jest doposażenie realizatorów planowania przestrzennego w sprzęt techniczny, w tym: komputery o wysokiej mocy, odpowiednio „zestandardyzowane” oprogramowanie, umożliwiające analizę, przechowanie i prezentację danych, drukarki i plotery z możliwością drukowania dużych formatów np. map dla potrzeb analiz oraz konsultacji społecznych, 2/ bez doposażenia wdrożenie „standaryzacji” w zakresie zintegrowanej jakości dokumentów planistycznych może być bardzo utrudnione;

Powołanie Zespołu Ekspertskiego (ZE)

Jest kluczowym elementem zarówno samego Modelu jak i gwarantem zapewnienia trwałości Projektu i rezultatów projektu (warunkiem koniecznym wdrażania Strategii Przestrzennej ROF. W skład ZE wchodzi przedstawiciele: Lidera Projektu oraz Partnerów - 13 gmin tworzących ROF i Stowarzyszenia ROF. W skład Zespołu mogą być zaangażowani także eksperci zewnętrzni na przykład z dziedziny planowania przestrzennego, urbanistyki, architektury, komunikacji, historii sztuki i ochrony środowiska, partycypacji społecznej, badań opinii publicznej itp.

Zakres działania ZE został określony we wniosku o dofinansowanie oraz Regulaminie funkcjonowania ZE, który stanowi załącznik do Uchwały w sprawie powołania ZE.

Praktyczne zadania ZE to:

- opiniowanie dokumentów Gmin należących do Stowarzyszenia ROF dotyczących zagospodarowania przestrzennego,
- konsultowanie zapisów dot. opracowania SP ROF,
- koordynowanie planowania przestrzennego na terenie ROF,
- wyrażanie stanowiska, opinii projektu aktu planistycznego SUIKZ oraz MPZP pod kątem zgodności z zapisami SP ROF,
- pełnienie funkcji doradczych dla Gmin ROF,
- sporządzanie corocznego sprawozdania z działalności ZE,
- przeprowadzanie śródk okresowych przeglądów i aktualizacji SP ROF,
- propagowanie i włączenia modelu do praktyki planowania przestrzennego w okresie realizacji i trwałości projektu,
- współpraca z Zespołem Zarządzania Projektem (ZZP).

Model zakłada, że ZE jest powołany na czas nieokreślony to znaczy, że będzie kontynuował działalność również po zakończeniu Projektu. Jedną z najistotniejszych funkcji ZE, oprócz konsultowania, uzgadniania i zatwierdzania SUIKZP i/lub MPZP zgodnie ze Strategią Przestrzenną ROF, jest „standaryzacja” jakości lokalnych dokumentów strategicznych z zakresu planowania przestrzennego. Na ten aspekt „standaryzacji” tj. wypracowania i przyjęcia jednakowej metodologii np. w zakresie

oznaczania funkcji oraz jakości zintegrowanych dokumentów zwracali uwagę uczestnicy Panelu Ekspertów.

Opinia uczestnika Panelu Ekspertów (źródło FGI):

„Warto w ramach Zespołu Ekspertckiego opracować jeden zakres, jeden katalog, jedną metodykę pracy na przykład oznaczania danych terenów, funkcji itd. To by z jednej strony ułatwiło pracę. Z drugiej strony z punktu widzenia odbiorcy, czyli mieszkańca również, bo raz by zobaczył i wiedziałby, że na przykład w innych gminach dana funkcja oznacza to samo. To może jakieś drobne szczegóły, ale tak naprawdę jak to się mówi diabeł tkwi w szczegółach. Więc generalnie nawet takie proste rzeczy jak by się udało określić, to pracownikom pewnie by się lepiej pracowało, bo wszyscy dookoła by mieli to samo. I społeczeństwu też by było łatwiej się zorientować w tym wszystkim. No i organy nadzoru też by na pewno miały łatwiej pracować z naszymi planami”. (Ekspert 11).

Szczegółowe informacje na temat ZE zamieszczono w podrozdziale 5.5.

Rekomendacje dla MOF:

1/ powołanie Zespołu Ekspertów (lub zespołu o innej nazwie), który jest podstawowym elementem Modelu, bez którego zintegrowane planowanie przestrzenne w MOF nie jest możliwe,
2/ rekomendowane jest także, żeby był to zespół interdyscyplinarny z udziałem ekspertów zewnętrznych.

3 Opracowanie Strategii Przestrzennej Rzeszowskiego Obszaru Funkcyjnego – zasady prowadzenia polityki przestrzennej ROF (SP ROF)

To dokument o charakterze strategicznym, kreujący politykę planowania przestrzennego w ROF i uwzględniający propozycje mieszkańców, skonsultowany z przedstawicielami JST uczestniczącymi w Projekcie. SP ROF opracowana została w okresie maj 2021 – grudzień 2022 r. przez międzynarodowy zespół 15 ekspertów BŚ w tym: Marcel Ionescu-Heroiu, Andreea China. Wśród ekspertów z Polski byli zaangażowani między innymi: dr hab. Łukasz Mikuła i mgr inż. Rajmund Ryś, arch. Piotr Kamiński, p. Grzegorz Wolszczak.

SP ROF składa się z: części diagnostycznej i części analitycznej oraz rekomendowanych kierunków polityki przestrzennej z odniesieniem do wydzielonych obszarów. Ustalenia zawarte w SP ROF stanowią podstawę do opracowania zintegrowanych ze Strategią SUIKZP i MPZP oraz do identyfikacji Strategicznych Obszarów Rozwojowych (SOR). SP ROF została przyjęta uchwałą Nr 463/9600/23 Zarządu Województwa Podkarpackiego w dniu 20 lutego 2023 r.

W obecnym stanie prawnym SP ROF jest dokumentem nieuregulowany prawnie, ma „miękki” charakter i jej egzekwowanie sprowadza się do weryfikacji zgodności działania Partnerów Projektu z wnioskiem o dofinansowanie w ramach projektu „ministerialnego”.¹⁸

Piszemy o tym w podrozdziale 4.8.

➡ Innowacyjne cechy SP ROF:

To przede wszystkim niespotykana dotychczas w skali regionu, MOF (być może także kraju) baza danych, służących zintegrowanemu planowaniu przestrzennemu. Eksperti BŚ przeprowadzili bardzo szczegółowe analizy przestrzenne, oparte o te dane. Analizy te obejmują cały ROF i do tej pory (w tak dużym zakresie) nie były dostępne. Eksperti BŚ nie tylko pozyskali dane w skali nieosiągalnej dotychczas na poziomie regionu, ale przede wszystkim zaproponowali w oparciu o nie praktyczne rekomendacje dla gmin i całego ROF. Zakres tych danych jest bardzo szczegółowy i obejmuje między innymi: dane demograficzne (w tym prognozy), jakość powietrza, funkcje terenów obszarów zabudowanych, elementy zielonej infrastruktury, funkcje terenów obszarów zabudowanych, wskaźniki społeczne, sytuacja gospodarcza, infrastruktura transportowa, komunalna i społeczna, pokrycie planistyczne i presja na grunty, procesy suburbanizacji, stan prawny nieruchomości itp.

Kluczowe warunki dla osiągnięcia oczekiwanych efektów w zakresie aktualności, szczegółowości i jakości danych z zakresu planowania przestrzennego w SP ROF to:

- zebranie kilku warstw danych przestrzennych w ROF:

W przeciwieństwie do danych społeczno-ekonomicznych, dane przestrzenne rzadko są gromadzone we wspólnych repozytoriach danych i wymagają zbierania danych z różnych źródeł. W Polsce centralnym repozytorium wielu danych przestrzennych jest Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (CODGiK). Istnieje również szereg ogólnopolskich repozytoriów danych, w których znajdują się odpowiednie warstwy danych, jak np. Główny Urząd Geodezji i Kartografii (GUGiK), Ewidencja Gruntów i Budynków (EGiB), Geodezyjna Ewidencja Sieci Uzbrojenia Terenu (K-GESUT), Baza Danych Obiektów Ogólnogeograficznych (BDOO), Państwowy Rejestr Granic (PRG) itp.

¹⁸ Strategia Przestrzenna Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego. Raport końcowy, grudzień 2022 r., str. 178

- zebranie danych na temat proponowanych inwestycji w ROF:

Istnieje wiele strategii i planów opracowanych na poziomie regionalnym, powiatowym i lokalnym, zawierających propozycje inwestycji w perspektywie średnio- i długoterminowej. Szczególną uwagę zwrócono na: strategię, programy i plany rozwoju dla regionu, MOF i gmin, RPO i inne krajowe programy operacyjne i programy inwestycyjne budżetu państwa, SUIKZP i MPZP dla gmin z ROF;

- zgromadzenie danych przez wszystkich Partnerów Projektu:

Zespół BŚ zgromadził większość międzynarodowych i krajowych ww. zbiorów danych, natomiast UMWP pozyskał dane katastralne ze starostw powiatowych, do których należą gminy ROF. Gminy i Stowarzyszenie ROF również koordynowały zbieranie danych.

Wymierne produkty działań eksperckich w zakresie pozyskania i analizy danych to:


- metodologia stosowana przez ekspertów BŚ do przeprowadzenia analiz stanowi „jakościowy standard” dla gmin (ale także innych MOF) oraz umożliwia porównywalność pozyskanych danych (ujednoczenie metodologii);
- aktualizacja bazy danych GIS dla ROF;
- przeprowadzenie analiz istotnych dla strategicznego planowania przestrzennego w ROF;
- lepsze zrozumienie potencjału redukcji śladu węglowego w ROF związanego ze strukturą urbanistyczną i świadczeniem usług publicznych;
- identyfikacja Strategicznych Obszarów Rozwoju (SOR) dla ROF;
- oszacowanie potrzeb inwestycyjnych dla krótkiej listy zidentyfikowanych SOR;
- przeprowadzenia konsultacji społecznych związanych z Strategią Przestrzenną ROF;
- zaprojektowanie systemu zarządzania, wdrażania i monitorowania realizacji SP ROF;
- dostarczenie wiedzy na temat przyjętego podejścia do zintegrowanego planowania przestrzennego na poziomie ROF i upowszechnienie tego doświadczenia na poziomie krajowym.

 Opinia uczestnika Panelu ekspertów (źródło FGI):

„Eksperci zewnątrzni wykonali tytaniczną pracę nad opracowaniem danych do Strategii Przestrzennej ROF-u.. Największą zaletą tych danych jest możliwość ich praktycznego wykorzystania. Gminy z ROF, może oprócz Rzeszowa, nie dysponowały wcześniej materiałem o takiej szczegółowości, a to ma bezpośredni wpływ na jakość ich dokumentów planistycznych, zmniejszenie kosztów i czasu ich opracowania”. (Ekspert 3).

 **Rekomendacje dla MOF:**

1/ wykorzystanie nakładów finansowych (które są związane z opracowaniem Strategii Przestrzennej) do pozyskania, zagregowania i analizy możliwie najszerszego zakresu danych dotyczących planowania przestrzennego., 2/ najbardziej korzystane jest zlecenie tego działania podmiotom zewnętrznym, które mają: potencjał merytoryczny i organizacyjny gwarantujący kompleksowość i jakość danych, doświadczenie, które jest niezbędnym warunkiem do analizowania danych i zaproponowania rozwiązań, które będą akceptowane i wdrażane przez użytkowników Strategii.

 Innowacyjnym elementem wypracowanych w ramach Projektu rozwiązań jest wyznaczenie **Strategicznych Obszarów Rozwoju (SOR)**, czyli terenów, których rozwój jest uznawany za ważny dla całego ROF, a nie tylko dla poszczególnych gmin.

SOR-y mają znaleźć odzwierciedlenie w dokumentach planistycznych gmin ROF i stać się priorytetami rozwojowymi z punktu widzenia aglomeracji. Zaproponowane przez gminy SOR zostały zweryfikowane, pod kątem ich zgodności z SP ROF, w kilku etapach na drodze spotkań indywidualnych, grupowych oraz poprzez wymianę opinii ekspertów BŚ z gminami.

Na pierwszym etapie, gminy zgłaszały swoje propozycje zgodnie z własną wizją rozwoju. Na tym etapie powstała tzn. długa lista SOR v.1. Następnie lista była zestawiana z wynikami analiz przestrzennych (np. potencjału terenów pod rozwój, ograniczeń rozwojowych) i weryfikowana w czasie kolejnych rozmów z Partnerami Projektu. W trakcie dalszych rozmów indywidualnych i grupowych gminy doprecyzowywały swoje wskazania oraz określały funkcję czy przeznaczenie wcześniej wskazanych obszarów – tzn. długa lista SOR v.2. Następnie, na drodze dalszych konsultacji została zawężona do krótkiej listy SOR, która została uznana za mającą znaczenie strategiczne dla całej aglomeracji. Bierze ona pod uwagę charakterystykę zaproponowanych SOR: ich status formalno-prawny, rozmiar, funkcję, położenie, zidentyfikowane ograniczenia rozwoju, wytyczne dotyczące zrównoważonego rozwoju i kwestie spójności terytorialnej.

 **Charakterystyka krótkiej listy SOR opracowanej dla ROF:**

- krótka lista SOR jest prawie dwukrotnie krótsza niż długa lista SOR v.2 i zawiera 61 SOR, w porównywaniu do wcześniejszych 118 propozycji;
- znalazły się na niej wszystkie zaproponowane tereny o funkcji ochronnej/zielonej, duża część rekreacyjnych oraz wszystkie centrotwórcze;
- część terenów pod funkcję rekreacyjną wykluczono, ponieważ dążyła ona w kierunku zabudowy mieszkaniowej o rozproszonym charakterze i miała ograniczony dostęp do infrastruktury technicznej;
- jako SOR wybrane zostały także duże tereny pod funkcję produkcyjno-usługową, które mają bardzo dobry dostęp do infrastruktury transportowej i mają szansę bycia znacznymi generatorami miejsc pracy (w ROF koncentrują się one wzdłuż pasa autostrady A4);
- do listy SOR dołączono także mniejsze obszary o funkcji produkcyjno-usługowej (głównie w gminach południowych, gdzie nie ma wielu firm), które mają przyczynić się do spójności terytorialnej ROF;
- wpisano do SOR wszystkie zgłoszone obszary o funkcji publicznej;
- z listy obszarów strategicznych ROF zostały wykluczone w duże mierze obszary o funkcji mieszkaniowej i mieszanej, które miały tendencje do rozpraszania zabudowy i pogłębiania procesów suburbanizacji.¹⁹

Wypowiedź p. Grzegorza Wolszczaka - specjalisty BŚ do spraw rozwoju miejskiego:

„Wierzmy w to, że ta strategia zwiększy konkurencyjność ROF-u, jako całej aglomeracji (...). Dobrze zaplanowana przestrzeń spowoduje, że stworzycie lepszą jakość życia, że usługi będą bliżej mieszkańców, że będą mniejsze korki i lepszy dostęp do obszarów zielonych. Dobre planowanie przestrzenne tworzy ład przestrzenny, który ściąga ludzi, ludzie z kolei przyciągają inwestycje, a to napędza wzrost gospodarczy. To jest ważne dla wszystkich gmin w całym ROF, a to jest podstawa całego myślenia o projektach metropolitarnych.”²⁰

Rekomendacje dla MOF:

1/ wybór (w oparciu o obiektywne przesłanki i dane) i uzgodnienie obszarów, których wspieranie ma strategiczne znaczenie dla zintegrowania MOF, 2/ istotną rolę przy identyfikacji i akceptacji SOR mają konsultacje i mediacje ekspertów zewnętrznych, mających duży autorytet i wiarygodność, ponieważ przy wyborze krótkiej listy SOR mogą wystąpić sporne stanowiska, które mogą być podłożem do konfliktów i brakiem akceptacji dla wyznaczonych priorytetów rozwojowych.

4 Opracowanie i wdrożenie narzędzia informatycznego (Innowacyjna Platforma Internetowa)

To zintegrowane innowacyjne narzędzie informatyczne, służące społeczeństwu do konsultowania założeń dokumentów planistycznych. Pozwala na zmniejszenie czasu na uzyskanie informacji od mieszkańców i przez mieszkańców od administracji. Służy zwiększeniu dostępności do konsultacji społecznych i zwiększa ich zasięg. IPI ma także spełniać zadania „do wewnątrz” ROF tzn. ułatwić wymianę informacji i zasobów danych z zakresu gospodarki przestrzennej pomiędzy Liderem i Partnerami, a przede wszystkim uczestnikami Projektu, czyli pracownikami urzędów gmin, zajmujących się zadaniami z zakresu planowania przestrzennego. W założeniach Szczegółowego Opisu Przedmiotu Zamówienia (SOPZ) zakres usługi związanej z IPI obejmował:

- opracowanie, dostawę i wdrożenie oprogramowania aplikacyjnego i bazodanowego dla administratorów (aplikacje serwerowe, administracyjne i analityczne).
- opracowanie, dostawę i wdrożenie oprogramowania aplikacyjnego dla partnerów projektu, umożliwiających obsługę i świadczenie wdrażanych e-usług wraz z migracją i zasileniem baz danych;
- cyfryzację obowiązujących na terenie gmin rysunków miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (rysunek kierunków), archiwalnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- utworzenie Centralnej Bazy Danych Przestrzennych (CBDP);
- uruchomienie indywidualnych gminnych portali mapowych i wspólnego zintegrowanego geoportalu;
- przeprowadzenie szkoleń i instruktaży w zakresie obsługi Platformy, w szczególności oprogramowania narzędziowego i aplikacyjnego dla uczestników projektu (administratorów).

IPI zgodnie z SOPZ miała być oprogramowaniem narzędziowym klasy GIS, dostępnym jako aplikacja typu desktop GIS lub równoważnym.²¹

¹⁹ Źródło: Strategia Przestrzenna ROF, Raport Końcowy, str. 163-164

²⁰ Źródło: <https://podkarpackie.pl/index.php/sam-terytorialny/aktualnosci/dyskusje-na-temat-rof>

²¹ Źródło: <https://www.portalzp.pl/przetargi/wykonanie-i-wdrozenie-platformy-internetowej>

Należy podkreślić, że samo przeprowadzenie postępowania przetargowego na wykonanie i wdrożenie IPI wiązało się z dużymi trudnościami. Stworzenie SOPZ-u wymagało specjalistycznej wiedzy zarówno z zakresu informatyki, ale także i planowania przestrzennego. Ponadto ze względu na specyfikę rynku usług informatycznych istniało ryzyko, że wykonawca dostarczy narzędzie, którym już dysponuje (lub po jego niewielkiej modyfikacji), a nie narzędzie stworzone na potrzeby uczestników Projektu oraz z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb Zamawiającego i przede wszystkim opowiadające SOPZ.

Taka sytuacja, w opinii Komisji Odbioru Zadania (KOZ) oraz Inżyniera Kontraktu (IK), miała miejsce w Projekcie. Wykonawca odpowiedzialny za wykonanie i wdrożenie IPI (według oceny KOZ oraz IK) nie wykonał zlecenia zgodnie z SOPZ. Procedura ponownych KOZ oraz opóźnienie działań Wykonawcy w zakresie wprowadzania zmian, spowodowały poważne ryzyko projektowe (brak osiągnięcia wskaźnika: Liczba utworzonych systemów wymiany informacji o przestrzeni pomiędzy gminami).

W związku z tym Beneficjent po konsultacjach przeprowadzonych w ramach partnerstwa, na posiedzeniach ZPP i KS za wiedzą IZ podjął decyzję o odstąpieniu od dalszej realizacji umowy.

Jednocześnie Lider Projektu wystąpił do IZ z propozycją rozwiązania tej kryzysowej sytuacji. Rozwiązanie opierało się na poniższych racjonalnych założeniach:

- przeprowadzenie ponownego postępowania przetargowego na wykonanie i wdrożenie IPI zgodnie z SOPZ przez kolejnego Wykonawcę nie było możliwe ze względu na termin zakończenia realizacji Projektu;

- IPI jest kluczowym produktem Projektu i nie jest możliwa rezygnacja z tego działania (niezrealizowanie istotnego wskaźnika powoduje ryzyko zastosowania reguły proporcjonalności);

- wyjściem z tej sytuacji jest wdrożenie narzędzia informatyczno-komunikacyjnego, które będzie odbiegać w parametrach oraz funkcjonalnościach od pierwotnego SOPZ, ale przede wszystkim ma posiadać moduł do konsultacji społecznych i funkcje służące do zgłaszania uwag do dokumentów.

ZPP zrealizował powyższe działania zaradcze i została wdrożona IPI w zakresie uzgodnionym z IZ.

W sierpniu 2023 r. KOZ i IK dokonali odbioru narzędzia i pozytywnie zweryfikowali jego zgodność z SOPZ. Tym narzędziem jest aplikacja internetowa „Partycypacja”, która sprawdziła się w konsultacjach projektów dokumentów planistycznych, opracowanych przez gminy ROF w ramach zadania 3.

Mimo, że narzędzie to ma mniejszy zakres funkcjonalności niż pierwotnie zakładano, to spełnia ono cele Projektu, a jego wdrożenie doprowadziło do prawidłowej realizacji Projektu i osiągnięcia założonych wskaźników. W tym istotny wskaźnik produktu nr 4. Liczba podmiotów wykorzystujących technologie informacyjno-komunikacyjne.

 Opinia uczestnika Panelu ekspertów (źródło FGI):

„Platforma powinna spełniać przede wszystkim funkcje w zakresie partycypacji społecznej, ułatwiając dostęp mieszkańcom do projektów studium lub miejscowych planów zagospodarowania. Jeżeli z powodów technicznych lub finansowych nie jest możliwe wdrożenie innych funkcjonalności (...) to i tak warto mieć takie narzędzie, bo dla jednostek samorządu i dla całego obszaru funkcjonalnego daje to praktyczne korzyści zaoszczędzenia czasu i środków na tradycyjne konsultacje” (Ekspert 8).

Rekomendacje dla MOF:

1/ Platforma jest narzędziem skomplikowanym ze względu na wiele funkcjonalności oraz technicznie trudnym do wykonania, 2/ dlatego warto brać pod uwagę, że przy opracowaniu SOPZ powinni brać udział zarówno informatycy jak i specjaliści od planowania przestrzennego - skupienie się wyłącznie na parametrach technicznych w oderwaniu od praktycznych funkcji może prowadzić do braku porozumienia pomiędzy zamawiającym w wykonawcą, 3/ firmy informatyczne mogą w ramach realizacji usługi dostarczyć rozwiązania technologiczne, którymi dysponują (lub po ich niewielkiej modyfikacji) – narzędzia te mogą nie spełniać wymagań określonych w SOPZ, dlatego w przypadku sporów warto dysponować opinią niezależnego eksperta na przykład Inżyniera Kontraktu (IK), 3/ rynek usług informatycznych jest konkurencyjny - ze względu na chęć obniżenia kosztów usługi firmy mogą oferować rozwiązania „pudełkowe”, dlatego wsparcie IK wydaje się być niezbędne.

Moduły, składające się na narzędzia i funkcjonalności Innowacyjnej Platformy Internetowej (szczegółowo opisane w podrozdziale 8.1.

5 Partycypacja społeczna w procesie planowania przestrzennego

Z diagnozy BŚ pn.: „Lepsze planowanie przestrzenne w Polsce” wynika, że od samego początku w proces planowania powinni być zaangażowani mieszkańcy (czynnik społeczny), którzy powinni mieć realny wpływ na kształt dokumentów planistycznych na danym obszarze. Podkreślić należy, że z analizy przeprowadzonej przez BŚ wynika, że:

→ dotychczasowe rozwiązania przyjęte w obowiązującej ustawie co do partycypacji społeczeństwa w procesie uchwalania MPZP nie są wystarczające;

➔ z raportów BŚ wynika, że proces planowania przestrzennego powinien być sterowany oddolnie, przez lokalnych interesariuszy i dla lokalnych interesariuszy, w tym przede wszystkim mieszkańców. Wymaga to nowego podejścia do dialogu społecznego w kwestii planowania przestrzennego. Wymaga to posiadania przez samorządy kompetentnych pracowników, którzy posiadają wiedzę nie tylko z zakresu planowania przestrzennego, ale też posiadają umiejętność komunikowania się ze społeczeństwem i mediowania stanowisk (często sprzecznych interesów);

➔ BŚ jako mankament obecnie funkcjonującego procesu konsultacji społecznych w zakresie planowania przestrzennego wskazuje także, że obecnie polega on raczej na „spóźnionej” reakcji na negatywne uwagi, często zgłaszane publicznie przez część interesariuszy niezadowolonych z proponowanych rozwiązań. Jest to raczej reakcja na sytuacje kryzysowe niż na inicjowanie dialogu.

W związku z powyższą diagnozą zaproponowanym w Modelu innowacyjnym rozwiązaniem jest aktywny udział mieszkańców od początku procedury planowania przestrzennego, moderowany i wspomagany przez przygotowanych do prowadzenia konsultacji urzędników. Mają oni kompetencje i umiejętności praktyczne do tego, by prowadzić dialog ze społecznością lokalną, z wykorzystaniem metod tradycyjnych i innowacyjnych (na przykład za pośrednictwem IPI). W toku prowadzonego dialogu z mieszkańcami, zostaną im przedstawione także konsekwencje decyzji przestrzennych (rola edukacyjna partycypacji społecznej). Zaznaczyć należy, że założeniem Modelu jest zmiana podejścia do konsultacji społecznych: z przymusowego (w rozumieniu uregulowań prawnych jako obligatoryjny element procedury) na partycypacyjny i edukacyjny, prowadzony w rzeczywistym dialogu z możliwie szerokim gronem interesariuszy decyzji w zakresie planowania przestrzennego, z wszystkimi konsekwencjami otwartości dialogu (np. ryzykiem wystąpienia konfliktów ze stronami konsultacji).

Mieszkańcy mają mieć poczucie realnego wpływu na proces planowania przestrzennego oraz na ostateczne decyzje, które dotyczą np. ich nieruchomości, najbliższego sąsiedztwa (przy uwzględnieniu rozwoju całego obszaru ROF). Korzyści dla JST, w szczególności decydentów w zakresie planowania przestrzennego, to prawdopodobieństwo uniknięcia poważnych konfliktów z mieszkańcami lub uniknięcia podejmowania błędnych decyzji (związanych na przykład ze zbyt dużymi kosztami społecznymi).

W ramach Projektu konsultacje społeczne dotyczyły przede wszystkim:


- konsultacji SP ROF – z na poziomie Projektu z Partnerami oraz z interesariuszami zewnętrznymi;
- konsultacje SUIKZP i MPZP oraz SOR proponowanych przez poszczególne gminy (prowadzone głównie na poziomie społeczności lokalnych).

Zgodnie z założeniami Projektu SP ROF podlegała konsultacjom społecznym. Ze względu na innowacyjność niniejszego dokumentu nie stanowi on dokumentu w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1057) ani ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 503), co rodzi implikacje prawne.

Oznacza to, że proces i tryb konsultacji społecznych tego dokumentu były wypracowane w związku z realizacją Projektu. Dlatego w oparciu o umowę partnerską została przygotowana indywidualna procedura konsultacji społecznych. Procedura ta zakładała wiodącą rolę Lidera w konsultacjach ale w ścisłej współpracy z Partnerami i wykorzystaniem wsparcia ZE, który ma na celu min. przygotowanie opinii w sprawie uwag zebranych podczas konsultacji. Partycypacja społeczna SP ROF przyjęła klasyczną tj. papierową formę konsultacji jak i innowacyjną poprzez narzędzie internetowe.²²

Reprezentatywnym, ze względu na spójność z Modelem, studium przypadku partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym, jest konsultowanie projektu SUIKZP dla miasta Rzeszowa.

Konsultacje społeczne projektu Studium w Rzeszowie były prowadzone równoległe z opracowaniem i konsultowaniem SP ROF. Dlatego oba te procesy miały na siebie duży wpływ z korzyścią dla obu stron. Biuro Rozwoju Miasta Rzeszowa (BRMR) wykorzystało możliwości, które wynikały z udziału w Projekcie m.in. korzystało ze wsparcia ekspertów zewnętrznych oraz funkcjonalności aplikacji do konsultacji społecznych. Miasto Rzeszów praktycznie jako pierwsze w ROF wykorzystało założenia Modelu w procesie uspołecznienia Studium. Ponadto Studium opiniowane było przez projektowy Zespół Ekspertki. Należy również podkreślić, że w dużej mierze dokument ten został opracowany w oparciu o dane opracowane przez ekspertów BŚ w ramach Projektu, Natomiast Lider i Partnerzy Projektu korzystali z doświadczenia i kompetencji pracowników BRMR, którzy prowadzili konsultacje projektu SUIKZP (jako piersi w praktyce stosowali rekomendacje Modelu. Zagadnienia, dotyczące uspołecznienia procesu planowania przestrzennego (w tym studium przypadku konsultacji w Rzeszowie) opisano w rozdziale 7.

 Opinia uczestnika Projektu o uspołecznieniu procesu planowania przestrzennego (źródło IDI):

²² Strategia Przestrzenna Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego - zasady prowadzenia polityki przestrzennej ROF, str. 8

„Mam nadzieję, że wtedy, kiedy będziemy te dokumenty wyklądać i będziemy robić dyskusje z mieszkańcami i kiedy będziemy przedstawiać to, co udało się w tym projekcie osiągnąć (...) to po prostu mieszkańców uda się wyłączyć w planowanie. Osobiście zainteresują się, że jednak te tereny, przykładowo usług dobrze byłoby lokalizować w innym miejscu, ale w ogóle popatrzeć na to, gdzie one są, czyli też próbować kształtować przestrzeń wokół siebie”. (IDI 12)

☑ Rekomendacje dla MOF:

1/ należy podkreślić ważność edukacyjnej funkcji konsultacji społecznych – przede wszystkim w celu podniesienia podstawowego poziomu wiedzy mieszkańców na przykład o przeznaczeniu i celach dokumentów planistyczny, kompetencjach poszczególnych stron procesu planowania przestrzennego (w tym JST), skutkach uchwalenia SUIKZP i MPZP itp.

➔ Podsumowanie syntetycznego opisu elementów Modelu

Model jest komplementarny i spójny, bo jego komponenty mają związek przyczynowo skutkowy. Na przykład: trudno oczekiwać efektywności ZE bez zapewnienia jego spójności merytorycznej i technicznej. Brak ZE uniemożliwiłoby opracowanie dobrej Strategii Przestrzennej ROF (szczególnie w kontekście identyfikacji i wyboru SOR-ów). Przyjęte w SP ROF oraz lokalnych dokumentach planistycznych priorytety w zakresie planowania przestrzennego nie będą mieć akceptacji mieszkańców bez rzeczywistych konsultacji społecznych. Wykorzystanie narzędzia informatycznego zwiększa dostępność i efektywność partycypacji społecznej, czyli ma pozytywny wpływ na jakość dokumentów planistycznych i zwiększa szanse na poparcie mieszkańców na etapie wdrażania. Są to więc „naczynia połączone”, z których usunięcie któregoś z elementów powoduje problem ze zintegrowaniem i uspołecznieniem planowania przestrzennego. Holistyczne podejście do procesu planowania przestrzennego w koncepcji Modelu przedstawia schemat 1.

Schemat 1. Model zintegrowanego i uspołecznionego planowania przestrzennego



Źródło: opracowanie własne

3. Realizacja projektu

3.1. Chronologiczne tło i koncepcja projektu

Projekt stanowi kontynuację inicjatywy Unii Europejskiej pod nazwą „Catching-up Regions”. W Polsce inicjatywa wdrażana była przez Komisję Europejską (KE), Bank Światowy oraz Ministerstwo Rozwoju. To przedsięwzięcie zainicjowane w 2016 r przez KE miało na celu identyfikację czynników ograniczających wzrost w słabiej rozwiniętych regionach Unii Europejskiej oraz zapewnienie wsparcia ich potencjału rozwojowego. W fazie pilotażowej tej inicjatywy brały udział Polska i Rumunia, a w pierwszej edycji w Polsce zaangażowane były województwa: podkarpackie i świętokrzyskie. W drugiej edycji tej inicjatywy udział wzięły także województwa małopolskie, śląskie i lubelskie, a wspierane obszary tematyczne to również m.in. planowanie przestrzenne.

KE wraz z Ministerstwem Rozwoju oraz BŚ zidentyfikowała planowanie przestrzenne jako jeden z bardzo istotnych obszarów, którego zintegrowanie pozytywnie przyczyni się do zrównoważonego rozwoju regionów.

Niskie pokrycie planami zagospodarowania przestrzennego (w okresie analizy w ramach „CuR” na poziomie 28 % powierzchni kraju) utrudnia długofalowy i zrównoważony rozwój gmin oraz MOF i spowalnia procesy inwestycyjne. W kontekście strategicznym plany zagospodarowania przestrzennego pomagają w prowadzeniu długofalowej i spójnej polityki rozwoju. Na szczeblu operacyjnym, przyczyniają się do usprawnienia procesu inwestycyjnego np. przez przyśpieszenie procesu wydawania pozwoleń na budowę.²³ Dlatego jednym z ważnych komponentów realizacji inicjatywy „CuR” było zintegrowanie i usprawnienie planowania przestrzennego w kontekście poniższych aspektów:

- planowanie dla miejskiego obszaru funkcjonalnego (MOF): w ramach pilotażu wsparcie koncentrowało się na ROF, przy założeniu, że rezultaty rekomendacje będą możliwe do zaimplementowania do innych MOF;

- planowanie w niewielkiej miejscowości: działania w gminie Staszów (woj. świętokrzyskie. Zdecydowana większość miejscowości w Polsce to niewielkie gminy wiejskie o skromnych wyzwaniach i możliwościach planistycznych, lecz one również potrzebują planowania przestrzennego.

W przypadku Podkarpacia celem projektu „CuR” było wypracowanie wspólnej wizji rozwoju przestrzennego dla ROF, która miała koordynować przyszłe prace planistyczne tj. opracowanie studiów i planów zagospodarowania przestrzennego dla poszczególnych 13 gmin tworzących ROF.

Analizy i raporty BŚ jednoznacznie wskazywały, że dalszy zrównoważony rozwój ROF wymaga spójnego zintegrowanego zaprogramowania procesów planowania przestrzennego (zaplanowania infrastruktury biznesowej, transportowej, terenów mieszkaniowych, rekreacyjnych, chronionych itp.)²⁴.

Praktycznymi rezultatami projektu „CuR” (oprócz niezwykle istotnego i podstawowego efektu nawiązania współpracy Urzędu Marszałkowskiego WP, Stowarzyszenia ROF oraz z gmin z obszaru ROF w zakresie planowania przestrzennego) były przede wszystkim:

- opracowanie zestawu „Specyfikacji istotnych warunków zamówienia” do wykorzystania przy zleceniu wykonania tzw. Masterplanu, czyli Strategii Przestrzennej dla Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego;

- wypracowanie koncepcji innowacyjnego projektu jako kolejnego „kamienia milowego” do wdrożenia zintegrowanego planowania przestrzennego. Ponieważ pilotaż, ewaluacja i upowszechnienie Modelu zintegrowanego planowania przestrzennego nie były objęte zakresem merytorycznym w ramach projektu „CuR” konsekwentnym działaniem jego realizatorów i interesariuszy było pozyskanie źródła finansowania na kontynuację wsparcia w tym zakresie. W tym celu zorganizowano (skoordynowany przez Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju) dialog pomiędzy Urzędem Marszałkowskim WP a IZ PO WER na lata 2014-2020. Efektem tych konsultacji było opracowanie wniosku o dofinansowanie i pozyskanie w trybie pozakonkursowym dotacji w ramach Osi priorytetowej IV. Innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa. Działanie 4.1 Innowacje społeczne²⁵.

Tym samym sporządzono „mapę drogową” służącą praktycznemu wdrożeniu zintegrowanego i uspołecznionego planowania przestrzennego w ROF oraz zapewniono środki finansowe na ten cel.

Koncepcja niniejszego Projektu wynikała po pierwsze z rekomendacji ekspertów BŚ (zawartych w raporcie „*W kierunku lepszego planowania przestrzennego w województwach podkarpackim i świętokrzyskim*”), po drugie z celu szczegółowego PO WER dla Działania 4.1 Innowacje społeczne, którym było: zwiększenie wykorzystania innowacji społecznych na rzecz poprawy skuteczności wybranych aspektów polityk publicznych w obszarze oddziaływania EFS. Jednocześnie musiała wpisywać się w typy projektów innowacyjnych tj. zakładać opracowanie, przetestowanie, upowszechnienie oraz (o ile będzie to możliwe) włączenie do polityki i praktyki nowego modelu zintegrowanego planowania przestrzennego.

3.2. Wnioskodawca i Partnerzy projektu

Poniżej przedstawiamy istotne informacje na temat Projektu, jego beneficjentów i interesariuszy, obszaru, na którym jest realizowany (w tym krótkiej charakterystyki ROF).

➡ **Umowa na realizację Projektu** pn. „*Zintegrowany i uspołeczniony model planowania przestrzennego poprzez opracowanie Strategii Przestrzennej Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego*” (nr projektu POWR.04.01.00-00-ROF1/19) została podpisana w dniu 29 października 2019 r.

²³ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/inicjatywa-na-rzecz-regionow-rozwijajacych-sie/planowanie-przestrzenne-województwo-podkarpackie-i-swietokrzyskie/>

²⁴ Raport pt. „*W kierunku lepszego planowania przestrzennego w województwach podkarpackim i świętokrzyskim*”, 2018.r.

²⁵ Źródło: <https://www.power.gov.pl/strony/wiadomosci/przemyslne-planowanie-przestrzenne-kluczem-do-rozwoju/>

 nazwa beneficjenta WOJEWÓDZTWO PODKARPACKIE	 program Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój
 wartość projektu 9 134 661,74 zł dofinansowanie z UE 8 613 072,55 zł	 działanie 4.1. Innowacje społeczne
	 fundusz Europejski Fundusz Społeczny

Źródło: <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/888032/>

➔ **Realizatorzy Projektu**, zgodnie z umową partnerstwa, to:

Lider Wiodący – Województwo Podkarpackie - jednostki realizujące: Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego Rzeszowie oraz Podkarpackie Biuro Planowania Przestrzennego (zlikwidowane uchwałą Sejmiku WP nr XLIII/729/21 z dnia 28 grudnia 2021 r.)²⁶

W dniu 1 kwietnia 2019 r. (numer umowy RR - V.760.11.17.2019 r.) podpisano umowę partnerską pomiędzy Liderem a **14 partnerami**:

Partner 1 - Stowarzyszenie Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego;

Partner 2 - Gmina Boguchwała;

Partner 3 - Gmina Czarna;

Partner 4 - Gmina Chmielnik;

Partner 5 - Gmina Czudec;

Partner 6 - Gmina Głogów Małopolski;

Partner 7 - Gmina Krasne;

Partner 8 - Gmina Lubenia;

Partner 9 – Gmina Łańcut;

Partner 10 – Gmina Miasto Łańcut;

Partner 11 – Gmina Miasto Rzeszów;

Partner 12 – Gmina Świlcza;

Partner 13 – Gmina Trzebownisko;

Partner 14 – Gmina Tyczyn.

W listopadzie 2021 r. do ROF przystąpiły dodatkowe gminy: Błażowa i Hyżne.

Nie są one jednak beneficjentami Projektu (ze względów formalnych nie było możliwe uwzględnienie ich we wniosku o dofinansowanie) i nie zostały objęte projektowym wsparciem, w tym analizami w ramach opracowania SP ROF. Tym samym informacje na ich temat nie pojawiają się także w Podręczniku.

Mapa 2. Rzeszowski Obszar Funkcjonalny (ROF)

²⁶ Źródło: <https://bip.podkarpackie.pl/index.php/uchwaly-sejmiku/5792-xml-iii-sesja-sejmiku-województwa-podkarpackiego-vi-kadencja-z-dnia-28-grudnia-2021-r>



Źródło: *Strategia Przestrzenna Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego*, str.9

3.3. Obszar realizacji Projektu

Projekt realizowany jest w obrębie Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego.

📍 podstawowe informacje o ROF:

Zarząd Województwa Podkarpackiego przyjął w dniu 08.09.2015 r. Uchwałę Nr 90/2067/15 w sprawie wyznaczenia obszaru realizacji instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) na terenie miasta wojewódzkiego Rzeszowa i obszaru powiązanego z nim funkcjonalnie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020). Decyzją Zebrania Delegatów Stowarzyszenia Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego z dnia 17 listopada 2021 roku do Stowarzyszenia dołączyły Gmina Białowa oraz Gmina Hyzne, położone w południowej części ROF.

Pierwsze kroki w celu nawiązania współpracy w ramach ZIT obszaru funkcjonalnego podjęto w 2012 r., w którym Gmina Miasto Rzeszów zaproponowała wspólną realizację inwestycji w nowej perspektywie finansowej 2014-2020 gminom: Boguchwała, Chmielnik, Głogów Małopolski, Krasne, Świlcza, Trzebowniko i Tyczyn. W trakcie kolejnych konsultacji uzgodniono, że teren ROF obejmie łącznie jedenaście gmin (dodatkowo także gminy Czarna, Łańcut i m. Łańcut). Proces tworzenia ROF zakończył się podpisaniem w styczniu 2014 r. Porozumienia w sprawie określenia zasad współpracy przy realizacji zadań przewidzianych dla Związku ZIT. Od dnia 18 czerwca 2015 r. (data rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym) wdrażaniem ZIT zajmuje się Stowarzyszenie ROF.

📍 charakterystyka ROF (według stanu na okres opracowania wniosku o dofinansowanie):

ROF obejmuje 2 gminy miejskie - Rzeszów (będący także miastem na prawach powiatu) i miasto Łańcut, 3 gminy miejskowiejskie - Boguchwała, Głogów Małopolski, Tyczyn oraz 8 gmin wiejskich - Chmielnik, Czarna, Czudec, Krasne, Lubenia, Łańcut, Świlcza i Trzebowniko.

Obejmuje łączną powierzchnię 1047 km kw., w której największy udział mają: Gmina Głogów Młp. (145 km kw. - 13,85 % ogółu), Gmina Miasto Rzeszów (120 km kw. - 11,4 %), Gmina Świlcza (108 km kw. - 10,3%) oraz Gmina Łańcut (107 km kw. - 10,2%). Najmniejszy odsetek powierzchni w ROF ma Miasto Łańcut (19 km kw. - 1,8 %). ROF zamieszkuje 374 tys. osób, w tym największy udział mają mieszkańcy miasta Rzeszowa (ponad 52 %).

Gminy położone w północnej części ROF (oczywiście także Rzeszów) to tereny o znacznym stopniu uprzemysłowienia np. Gmina Trzebowniko, w której znajduje się część Specjalnej Strefy Ekonomicznej EURO-PARK, Podkarpacki Park Naukowo-Techniczny „AEROPOLIS”. Na terenie Miasta Łańcuta także jest strefa przemysłowa EURO-PAR Mielec (Podstrefa Łańcut). Natomiast gminy na południu, głównie ze względu na ukształtowanie powierzchni, to w przeważającej części tereny rolnicze, z rozproszoną zabudową i znacznie mniejszą liczbą ludności (np. Lubenia – 6,4 tys., Chmielnik – 6,9 tys. mieszkańców).

Charakterystyczne dla ROF jest to, że dynamika konsumpcji terenów była dziesięciokrotnie większa niż dynamika wzrostu populacji. W tym czasie liczba ludności wzrosła o 14 % (z 324 tys. do obecnie 375 tys. mieszkańców) podczas gdy obszar zabudowany (liczony jako przestrzeń pokryta budynkami,

drogami itp.) powiększył się o 150 %. Nawet jeśli część wzrostu obszaru zabudowanego jest pozytywna i potrzebna do zwiększenia potencjału rozwojowego regionu (np. budowa autostrady A4, która zwiększyła możliwości komunikacyjne ROF), to ogólna dynamika rozwoju obszarów zabudowanych jest nie zrównoważona w dłuższej perspektywie czasowej. Procesy te zachodzą w kontekście starzejącego się społeczeństwa. W okresie 1990-2020 w ROF odnotowano spadek młodszej części populacji (wiek 0-34 lata) o 17%.²⁷

Drugą charakterystyczną dla ROF cechą jest intensywny proces suburbanizacji - nie tylko Rzeszowa, ale także pozostałych miast i wsi. Proces ten jest szczególnie widoczny wzdłuż głównych dróg prowadzących do Rzeszowa. Rozlewanie zabudowy powoduje szereg efektów ubocznych dla ROF, a jego ciągły postęp przyniesie negatywne konsekwencje dla ROF i jakości życia jego mieszkańców (jako efekt na przykład chaotycznej zabudowy, ubytku terenów zielonych, zmniejszenia dostępności do usług publicznych, wyższej emisji gazów cieplarnianych. Dokumenty planistyczne gmin często mają ok. 20 lat i nie stanowią wyznacznika dla chaotycznie odbywających się procesów rozwojowych.²⁸

3.4. Cele oraz zadania zakładane we wniosku o dofinansowanie Projektu

➔ **Głównym celem Projektu** jest opracowanie i przetestowanie innowacyjnego modelu współpracy w zakresie planowania przestrzennego w ramach obszaru funkcjonalnego. Projekt zakłada zmianę podejścia JST do polityki przestrzennej na jej obszarze poprzez ścisłą współpracę pomiędzy JST wchodzącymi w skład obszarów funkcjonalnych.

Realizacja powyższego celu głównego przyczynia się do realizacji celu szczegółowego PO WER, w ramach którego realizowany był projekt tj. zwiększenie wykorzystania innowacji społecznych na rzecz poprawy skuteczności wybranych aspektów polityk publicznych w obszarze oddziaływania EFS.

Projekt wpisuje się w obszar innowacji społecznych poprzez wypracowanie nowych rozwiązań służących usprawnieniu procesu wymiany informacji pomiędzy interesariuszami a gminami oraz stworzenie mechanizmu współpracy między samorządami i instytucjami, a także wymianę doświadczeń w wyniku w wyniku połączenia wiedzy praktycznej oraz doświadczeń JST w obszarze planowania przestrzennego.

➔ **Grupa docelowa:** to osoby wskazane przez poszczególnych Partnerów (łącznie 16 os.), które wzięły udział w poszczególnych formach wsparcia, w tym: studiach podyplomowych, szkoleniu z zakresu GIS i szkoleniu z zakresu partycypacji społecznej w konsultowaniu dokumentów planistycznych, związanych z planowaniem przestrzennym na obszarze ROF. Ponadto dzięki zastosowaniu innowacyjnej formuły wdrażanej w ramach projektu i szeroko pojętej partycypacji społecznej beneficjentami projektu byli również mieszkańcy ROF.

Uczestnicy Projektu zostali wydelegowani przez gminy z terenu ROF, spośród pracowników odpowiadających za planowanie przestrzennego w gminie. W mniejszych gminach są to osoby zajmujące się także innymi zadaniami np. gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej itp. W większych ośrodkach miejskich to pracownicy wydziałów/jednostek zajmujących się w szczególności zadaniami z zakresu planowania przestrzennego - na przykład BRMR.



Beneficjent: Województwo Podkarpackie
Partnerzy: Stowarzyszenie Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego, Gmina Boguchwała, Gmina Czarna, Gmina Chmielnik, Gmina Czudec, Gmina Głogów Małopolski, Gmina Krasne, Gmina Lubenia, Gmina Łańcut, Gmina Miasto Łańcut, Gmina Miasto Rzeszów, Gmina Świlcza, Gmina Trzebownisko, Gmina Tyczyn

realizuje projekt dofinansowany z Funduszy Europejskich

Zintegrowany i uspołeczniony model planowania przestrzennego poprzez opracowanie Strategii Przestrzennej Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego

Celem projektu jest opracowanie i przetestowanie innowacyjnego modelu współpracy w zakresie planowania przestrzennego w ramach obszaru funkcjonalnego.

Dofinansowanie projektu z UE: 8 613 072,55 zł

Fundusze Europejskie Wzrost i Kwalifikacja Rzeczywistości
 Rzeczpospolita Polska
 PODKARPAKIE
 Unia Europejska Europejski Fundusz Społeczny

www.mapadotacji.gov.pl

Mając na uwadze innowacyjne podejście do polityki przestrzennej kluczowym założeniem było wyrównanie różnicowania w poziomie kompetencji i kwalifikacji uczestników Projektu.

Dlatego jedną z form wsparcia był udział w studiach podyplomowych, które przybliżyły praktykom najnowsze podejście w zakresie planowania przestrzennego. Uczestnicy Projektu podnieśli kompetencje w dziedzinie planowania przestrzennego oraz umiejętności do wdrażania innowacyjnego Modelu planowania przestrzennego z bezpośrednim zaangażowaniem mieszkańców ROF.

²⁷ Strategia Przestrzenna Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego. Raport końcowy, grudzień 2022 r., str. 18

²⁸ Ibidem, str. 19

W ramach Projektu przestrzegano zasady równości szans kobiet i mężczyzn, na każdym etapie jego realizacji tj. od naboru i rekrutacji po wybór i korzystanie ze ścieżki wsparcia. W Projekcie wzięło udział 11 kobiet i 5 mężczyzn. Taka proporcja płci świadczy o tym, że mimo funkcjonowania stereotypów, dotyczących np. większego udziału mężczyzn w zawodach wymagających specjalistycznych kwalifikacji w Projekcie najważniejszym kryterium były obecne i docelowe zadania pracownika w gminie, a nie płeć, wiek, czy ewentualna niepełnosprawność.

➔ **Okres realizacji Projektu:** 1.01.2020 r. do 31.12.2023 r.²⁹

➔ **Zadania określone we wniosku o dofinansowanie to:**

1. Zapewnienie spójności w zakresie potencjału partnerstwa;
2. Realizacja innowacyjnego modelu współpracy w ramach ROF;
3. Przetestowanie opracowanego modelu zintegrowanego planowania przestrzennego³⁰;
4. Włączenie do praktyki i upowszechnienie wypracowanych rozwiązań.

Zadania zaplanowane we wniosku o dofinansowanie opisano bardziej szczegółowo w podrozdziale 3.6.

3.5. Uzasadnienie realizacji projektu (na okres opracowania wniosku o dofinansowanie).

Poniżej przedstawiono opis problemów/barier czynników, które były punktem wyjścia diagnozy, na której oparto koncepcję Projektu i złożonego do IZ wniosku o dofinansowanie.

Sytuacja wyjściowa na poziomie „systemowym”:

➔ przyjęta w polityce spójności zasada uwzględnienia wymiaru terytorialnego zakłada, że procesy społeczno-gospodarcze przekraczają granice administracyjne, co powoduje konieczność integracji działań w obrębie kilku jednostek administracyjnych i podjęcia działań w celu rozwiązywania wspólnych problemów. Temu służyła koncepcja obszarów funkcjonalnych, które mają sprzyjać równoważeniu poziomu zagospodarowania terenów. Jednak MOF-y nie są uwzględnione w praktyce planowania przestrzennego, bo praktyki planistyczne ograniczają się do granic JST. Za ich cel uznaje się sporządzenie planu w obrębie poszczególnej gminy, a nie poszukiwanie wspólnych uzgodnień w zakresie planowania przestrzennego na obszarze wykraczającym poza teren danej gminy;

➔ prymat podejścia administracyjnego nad planowaniem funkcjonalnym w ramach polityki przestrzennej. Dla porównania podejście funkcjonalne stało się jednym z ważniejszych wyznaczników polityki regionalnej (m.in. wprowadzenie do polskiego porządku prawnego strategii rozwoju ponadlokalnego, zastosowanie mechanizmu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych itp.). W planowaniu przestrzennym dominuje podejście administracyjne, w którym bliskość innych gmin często traktowana jest jako konkurencyjne zagrożenie. Podejście bazujące na „interesach” pojedynczych gmin może determinować konflikty i utrudnia wykorzystanie zasobów ponadlokalnych;

➔ brak koordynacji lokalnych polityk przestrzennych w regionach miejskich – szczególnie w przypadku obszarów metropolitalnych i obszarów funkcjonalnych dużych miast, odznaczających się dynamiką procesów suburbanizacji. Intensywne przekształcenia przestrzeni związane z suburbanizacją, ujawniły brak zarządzania planowaniem przestrzennym w MOF, co ogranicza ich potencjał rozwojowy;

➔ formuła ZIT, w coraz większym stopniu będzie wymuszała podejmowanie kwestii wspólnego planowania przestrzennego dla całego obszaru. Rozwiązywanie problemów w skali obszaru funkcjonalnego wymaga współpracy (także w zakresie planowania przestrzennego) od wchodzących w jego skład samorządów. Dotychczas gminy mogły ale nie musiały brać pod uwagę opinii sąsiednich gmin w procesie planowania. Często było to powodem kolizji funkcji przestrzennych na styku granic administracyjnych gmin;

➔ procedury planowania przestrzennego nie są skutecznie powiązane z programowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego. Tam, gdzie plany miejscowe są sporządzane, z reguły obejmują swoim zasięgiem niewielki obszar i ustanawiają interwencje przestrzenne często ignorując całościową dynamikę rozwoju. Kompetencje samorządu lokalnego i wojewódzkiego utrudniają podjęcie działań na rzecz rozwiązania problemów wykraczających poza granice administracyjne danej JST. Współdziałanie „na styku gmin” jest słabo rozwinięta. Rodzi to w konsekwencji negatywne zjawiska np. chaos przestrzenny.

Sytuacja wyjściowa na poziomie „samorządowym”:

²⁹ w pierwszej wersji wniosku o dofinansowanie złożonej do IZ Projekt miał zakończyć się do 31.06.2021 r.

³⁰ Zadanie nr 3 wprowadzono do wniosku o dofinansowanie jako kluczowa zmiana projektu (zgoda Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Departamentu EFS, z dnia 6 października 2020 r.)

- ➔ w procesie planowania przestrzennego, gminy mogły, ale nie musiały brać pod uwagę opinii sąsiednich gmin. Było to powodem kolizji funkcji przestrzennych na styku granic administracyjnych gmin. Wiązało się to z negatywnymi konsekwencjami dla mieszkańców, gdyż wprowadzało stan niepewności co do przeznaczenia gruntów w ich najbliższym sąsiedztwie (po drugiej stronie granicy administracyjnej gminy);
- ➔ brak formalnej koordynacji współpracy gmin, służącej zintegrowaniu planowania przestrzennego, także na poziomie obsługi współpracy gmin w ramach MOF (np. poprzez powołanie organizacji pozarządowej) oraz nadanie kooperacji formuły organizacyjnej (np. powołanie Biura MOF);
- ➔ nieefektywny proces konsultacji społecznych w zakresie planowania przestrzennego, który obecnie często polega na reakcji mieszkańców (poprzez zgłaszanie negatywnych uwag przez część interesariuszy niezadowolonych z proponowanych rozwiązań) niż na inicjowaniu rzeczywistego dialogu;
- ➔ mocno zróżnicowany poziom kwalifikacji, kompetencji i doświadczenia pracowników odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne w poszczególnych gminach – niektórzy pracownicy mają specjalistyczne wykształcenie i są przygotowani do zespołowego opracowywania dokumentów planistycznych (lub przynajmniej eksperckiego nadzoru nad wykonaniem zleceń w tym zakresie przez podmioty zewnętrzne), inni z niewielkim lub żadnym doświadczeniem. Tak duże zróżnicowanie jest poważną barierą współpracy, bo jej efektywność jest uwarunkowana od osiągnięcia przez Partnerów „wyjściowego poziomu” w zakresie planowania przestrzennego, obsługi programów GIS, partycypacji itp.
- ➔ brak płaszczyzny do bieżącej wymiany informacji przez gminy w zakresie planowania przestrzennego – w formule międzygminnego zespołu praktyków i ekspertów. Zespół umożliwiłby bieżące konsultowanie planów i przyczynił się do synergii, wynikającej z wymiany wiedzy oraz kompetencji (bardziej doświadczeni pracownicy wspierają mniej wdrożonych w zagadnienia planowania przestrzennego);
- ➔ brak bazy zagregowanych danych niezbędnych do zintegrowania planowania przestrzennego. Każdy JST dysponuje własnymi (lepszymi lub gorszymi jakościowo) danymi, ale: po pierwsze nie są one ujednolicone/zestandardyzowane (tzn. pozyskiwane i opracowywane według tej samej metodologii, żeby mogły być pomocne dla innych i porównywalne), po drugie często nie są one dostępne dla innych JST, nawet bezpośrednio ze sobą sąsiadujących i mających na siebie wpływ.

Zgodnie z logiką interwencji z diagnozy bezpośrednio powinna wynikać koncepcja Projektu. Tej reguły przestrzegali autorzy wniosku o dofinansowanie. Dlatego odpowiedzią na opisane powyżej sytuacje problemowe były następujące innowacyjne rozwiązania:

1/ zapewnienie spójności w zakresie potencjału współpracy w dwóch obszarach:

- potencjał kadr - oznacza możliwie najbardziej efektywne wyrównane zawodowych kwalifikacji i kompetencji u kluczowych uczestników procesu zintegrowanego planowania przestrzennego w ROF, w tym członków Zespołu eksperckiego (komponent szkoleniowy w ramach projektu);
- potencjał techniczny - wyposażenie jest w sprzęt komputerowy i oprogramowanie, które będzie umożliwiała wymianę danych, opracowanie dokumentów (np. map), optymalizację współpracy, jakościową standaryzację danych, efektywne informowanie społeczności itp.;

2/ powołanie Zespołu Eksperckiego - ponadlokalnej komisji urbanistyczno-architektonicznej w strukturze organizacyjnej partnerstw samorządowych. ZE powinien zostać wyposażony w kompetencje opiniujące i uzgadniające zgodność dokumentów planistycznych gmin z SP ROF;

3/ opracowanie Strategii Przestrzennej ROF – zawiera ustalenia, dotyczące przestrzeni obszaru, które będą respektowane na poziomie gmin ROF. SP ROF pozwoli wskazać funkcje obszarów niezabudowanych w gminach ROF, z uwzględnieniem potrzeb mieszkańców i potrzeb rozwojowych tego obszaru;

4/ partycypacyjny udział mieszkańców w procesie planowania – z wykorzystaniem metod tradycyjnych i innowacyjnych tj. aplikacji i programów, które umożliwią mieszkańcom wypowiedanie się drogą elektroniczną.

📖 Strategia Przestrzenna ROF. Raport Otwarcia, Bank Światowy, sierpień 2021, str. 16:

„Według obecnie obowiązujących ram prawnych w znacznie większym stopniu rolę odgrywać będą „miękkie” relacje i uzgodnienia, a nie sformalizowane i administracyjne mechanizmy. W tym procesie, którego dokładny przebieg trudno na obecnym etapie przewidzieć, warto przyjąć ustalone założenia i zasady, które będą zaakceptowane przez wszystkich Partnerów Projektu. Kluczowe z nich to: I) otwarty i konstruktywny dialog, II) przejrzystość, III) decyzje oparte na danych, IV) edukacja, V) dalekosiężne spojrzenie, VI) współpraca i kompromis”.

3.6. Zadania określone we wniosku o dofinansowanie

Realizacja Projektu obejmowała cztery zadania, które z różnych powodów (przede wszystkim pandemii covid-19) ewaluowały i były wielokrotnie przedmiotem uzgodnień z IZ.

Zadanie 1. Zapewnienie spójności w zakresie potencjału

Obejmowało komponent szkoleniowy oraz techniczny. Pierwszy to przeszkolenie pracowników JST, Lidera oraz Stowarzyszenia ROF w ramach studiów podyplomowych, szkolenia on-line z zakresu obsługi specjalistycznego oprogramowania GIS wspomagającego procesy planowania przestrzennego za pomocą platformy QGIS oraz szkolenia i warsztatów z prowadzenia konsultacji społecznych, mediacji i negocjacji w procesie partycypowania dokumentów planistycznych. Działanie w zakresie podniesienia i wyrównania kwalifikacji i kompetencji opisano powyżej, ale przypomnijmy, że były to:

- studia podyplomowe z zakresu planowania przestrzennego:

W dniu 1 marca 2021 r. podpisano umowę z Politechniką Warszawską na przeprowadzenie studiów podyplomowych w zakresie planowania i gospodarki przestrzennej dla 16 uczestników projektu. Zrealizowano łącznie 274 godziny wykładów, ćwiczeń, pracy w grupach itp.

Ramowy program studiów podyplomowych obejmował między innymi: uwarunkowania obecnego stanu prawnego w zakresie planowania przestrzennego i procedur, procesy urbanistyczne na styku terenów miejsko-wiejskich; problemy planowania i gospodarki przestrzennej obszaru ruralistycznego, narzędzia partycypacji interesariuszy w procesie planowania przestrzennego, praktyczne umiejętności w sporządzaniu projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa, SUIKZP, MPZP, a także decyzji ustalającej WZ, systemy i oprogramowania komputerowe wspierające planowanie przestrzenne.

Wykładowcami byli przede wszystkim pracownicy naukowcy Politechniki Warszawskiej z Zakładu Gospodarki Przestrzennej i Nauk o Środowisku Przyrodniczym, m.in. prof. dr hab. Alina Maciejwska, dr inż. arch. Małgorzata Denis, mgr inż. Robert Kuźmiczuk oraz specjaliści/praktycy/informatycy itp. prowadzący praktyczne zajęcia z zakresu na przykład: obsługi specjalistycznego oprogramowania GIS wspomagającego procesy planowania przestrzennego za pomocą platformy QGIS;

Należy podkreślić, że z powodu zagrożenia epidemicznego covid-19, studia odbyły się w praktyce w trybie zdalnym z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość.

Ze względu na obostrzenia wprowadzone w 2020 w systemie kształcenia nie było innej możliwości na zrealizowanie tego działania. W opinii większości ich uczestników nie miało to negatywnego wpływu na jakość kształcenia i przyniosło pewne wymierne korzyści m.in. ograniczenie kosztów i czasu na dojazdy, wysoka frekwencja, zwiększenie dostępności itp. Podsumowaniem studiów były konsultacje indywidualne prac dyplomowych, sesja egzaminacyjna i obrona prac dyplomowych przez wszystkich 16 uczestników.

📄 Opinia uczestnika projektu na temat studiów podyplomowych (źródło IDI):

„Studia oceniam je bardzo dobrze. Po pierwsze z tego względu, że ukończyłam studia na budownictwie, a te studia dotyczyły planowania przestrzennego więc na pewno poszerzyły moją wiedzę z zakresu geodezji, pod kątem informatyki, programu QGIS i nowych rozwiązań informatycznych w zakresie planowania. Studia dały też możliwość poznania pracowników z okolicznych gmin, również dzięki dużej liczbie zajęć praktycznych”. (IDI 8)

Ramowy program dwusemestralnych studiów podyplomowych z zakresu planowania zamieszczono w Załącznikach do Poradnika.

- szkolenie z obsługi oprogramowania GIS:

Ukończyło je 16 uczestników projektu, którzy nabyli praktyczne umiejętności pracy w środowisku QGIS. Ze względu na obostrzenie epidemiczne 40 godz. zajęć w formule online w dniach 23-29 września 2022 r.

Ramowy program szkolenia obejmował między innymi: wprowadzenie do programu GIS, przygotowanie do stworzenia planu w QGIS, tworzenie SUIKZP, MPZP, analizy przestrzenne przy wydawaniu decyzji.³¹

📄 Opinia uczestnika szkolenia z obsługi oprogramowania GIS (źródło IDI):

„Mimo zdalnej formy realizacji zajęć to szkolenie i tak miało warsztatowy charakter. Nie byłoby to możliwe gdyby nie prowadzący, którzy są praktykami i przygotowali dla nas bardzo praktyczne i potrzebne w pracy materiały”. (IDI 11)

³¹ Źródło: <https://bip.podkarpackie.pl/index.php/zamowienia-publiczne/ponizej-30-tys-euro/5569-organizacja-oraz-przeprowadzenie-szkolenia-w-formie-on-line-w-zakresie-obsługi-specjalistycznego-oprogramowania-gis-wspomagajacego-procesy-planowania-przestrzennego-za-pomoca-platformy-qgis>

Ramowy program szkolenia z zakresu oprogramowania GIS jest załącznikiem nr 2 w Poradniku.

➔ **szkolenie w zakresie skutecznego i umiejętnego moderowania dyskusji społecznej z wykorzystaniem mediacji i negocjacji w trakcie prowadzonych konsultacji społecznych dokumentów planistycznych.** Zrealizowane zostało w kontakcie w dniach 27-28 kwietnia 2022 r. Zajęcia prowadzone były przez p. Renatę Stefaniak – eksperta i trenera szkoleń z zakresu ds. konsultacji społ. i partycypacji społecznej.

Szkolenie ma charakter tzw. szkoleń „miękkich”, dotyczących bardziej kompetencji i praktycznych umiejętności niż wiedzy specjalistycznej. Ale, biorąc pod uwagę bardzo istotną rangę, którą nadała partycypacji społecznej Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz jej „prewencyjną” rolę (ograniczenie potencjalnych protestów mieszkańców np. przy wyłożeniu Studium – przykład miasta Rzeszowa), to miało ono wymierne korzyści.

Zgodnie z SOPZ zakres 16-godz. szkolenia obejmował między innymi zagadnienia: organizacja konsultacji społecznych – metody i techniki, komunikacja interpersonalna z interesariuszami, negocjacje i mediacje w konsultacjach społecznych. Zajęcia miały także charakter warsztatów z prowadzenia mediacji i negocjacji.

📖 Opinia uczestnika szkolenia z zakresu partycypacji i konsultacji społecznych (źródło IDI):

„Planowanie ma przełożenie na życie tych ludzi. (...) Największym problem jest zawsze to, że ogranicza się ich w tym, co by chcieli robić na własnej nieruchomości (...). I to powód dla czego szkolenie z mediacji i negocjacji było przydatne. Mieliśmy w gminie drugą zmianę studium i naprawdę reakcje były przeróżne i było nerwowo. I widzę, jak dużą rolę w tym procesie planowania ma umiejętne podejście do moderowania dyskusji. Moderowanie dyskusji, nie rodzenie agresji, nie wchodzenie w konflikty, próby zażegnania sporu, rozładowania napiętej atmosfery. To też była ważna rzecz i też była prowadzona z osobą, która na co dzień zajmuje się tym tematem”. (IDI 12)

Ramowy program szkolenia z zakresu partycypacji i konsultacji społecznych stanowi załącznik nr 3.

➔ **zapewnienie spójności technicznej Lidera i Partnerów:** obejmowało doposażenie w sprzęt komputerowy wraz ze specjalistycznym oprogramowaniem oraz plotery i drukarki. W ramach Projektu zakupiono:

- zestawy komputerowe, wyposażone w oprogramowanie umożliwiające opracowanie SUIKZP i MPZP;
- plotery zapewniających wysoką jakość skanowania dokumentów;
- urządzenia wielofunkcyjne A3 zapewniających wysoką jakość wydruku, skanowania i kopiowania;

W ramach tego zadania u każdego Partnera Projektu wydzielone zostały stanowiska pracy, odpowiedzialne za realizację działań z zakresu gospodarki przestrzennej, koordynacji planowania przestrzennego w ramach ROF oraz zapewnienia udziału społeczeństwa w konsultacjach społecznych.

📖 Opinia uczestnika projektu (źródło IDI):

„Dane przestrzenne, którymi teraz dysponujemy jednak trochę ważą. Jeżeli chcemy w rozsądnym zakresie czasowym zrobić jakąś analizę (...) to praca na 15 calowym monitorze, którego nie można podzielić, to była po prostu katorga. Podobnie praca na komputerze z procesorem i3 na tych danych, no to też jest coś naprawdę trudnego (...). Teraz nowy szybki komputer już jest i szeroki monitor”. (IDI 10)

Zadanie 2. Realizacja innowacyjnego Modelu współpracy w ramach ROF

W ramach tego zadania zrealizowano dwa kluczowe dla wdrożenia Modelu działania tj. powołano Zespół Ekspertki i opracowano SP ROF.

Oba działania zostały szczegółowo opisane w podrozdziałach 5.2 oraz 5.5.

Zadanie 3. Przetestowanie opracowanego modelu zintegrowanego planowania przestrzennego

Zadanie polegało na przetestowaniu opracowanego Modelu poprzez wspólną weryfikację obowiązujących dokumentów planistycznych z przyjętą SP ROF oraz opracowywanie studiów uwarunkowań/ miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w gminach ROF.

SP ROF, przyjęta zgodnie z kompetencjami poszczególnych szczebli jst, wyznacza kierunki oraz określa zasady dokumentów planistycznych pozwalające zapewnić ich komplementarność na obszarze ROF. Działanie w powyższym zakresie było pierwszym tego typu działaniem w skali kraju. Projekt zakładał, że zapisy SP ROF będą uwzględniane przy opracowywaniu lub aktualizowaniu SUIKZG dla obszaru gminy bądź MPZP. Za dokonanie przeglądu dokumentów planistycznych w gminach ROF pod kątem ich zgodności z zapisami SP ROF odpowiedzialny jest ZE. Na podstawie przeprowadzonego przeglądu ZE wystawia opinię, będącą jednocześnie rekomendacją dla gminy.

Zapisy we wniosku o dofinansowanie zakładały opracowanie nowych lub aktualizację istniejących dokumentów planistycznych przez minimum 12 gmin z terenu ROF. Wskaźnik ten będzie mierzony na zakończenie Projektu, natomiast poziom zaawansowania prac nad dokumentami planistycznymi w gminach pozwala zakładać, że będzie osiągnięty na zakładanym poziomie. Opracowanie dokumentów planistycznych było realizowane przez wykonawców zewnętrznych bądź we własnym zakresie (jak w przypadku miasta Rzeszowa). ZE wypracował standard zapisów we SIWZ na potrzeby wyłonienia wykonawców SUIKZP lub MPZP, co miało bardzo istotne znaczenie dla ujednoczenia i zintegrowania tych dokumentów oraz generalnie dla poprawy ich jakości.

Zgodnie z Modelem podczas prac na ww. dokumentami były zaangażowane społeczności lokalne, także przy wykorzystaniu narzędzia internetowego.

Zadanie to zostało przedstawione w ramach podrozdziału 5.4.

Zadanie 4. Włączenie do praktyki i upowszechnienie wypracowanych rozwiązań

Ostatnim etapem Projektu jest proces upowszechniania informacji na temat wypracowanych rozwiązań. Jednym z zaplanowanych w projekcie działań było opracowanie niniejszego Podręcznika. Drugim istotnym działaniem w ramach tego zadania będzie organizacja konferencji na zakończenie Projektu, zaplanowana na grudzień 2023 r. W okresie trwałości promocja i upowszechnienie Modelu będzie także jednym z zadań ZE.

3.7. Istotne zmiany w Projekcie

Bardzo istotnymi kwestiami, mającymi bezpośredni wpływ na zadania, wskaźniki, rezultaty itp. były zmiany we wniosku o dofinansowanie. Poniżej opisujemy zmiany kluczowe, które zdefiniowały ostateczny charakter Projektu i przez których pryzmat należy oceniać jego efekty.

Po pierwsze należy podkreślić, że fundamentalny wpływ na realizację projektu miała pandemia covid-19.

Po niespełna 4 miesiącach od rozpoczęcia realizacji Projektu weszła w życie ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Skutki tego były poważne ponieważ:

- wprowadzone obostrzenia (ale także faktyczny stan zagrożenia epidemicznego w tym okresie) spowodowały praktycznie brak możliwości organizowania bieżących spotkań w bezpośrednim kontakcie;
- epidemia koronawirusa bezpośrednio wpłynęła na ograniczenie potencjału kadrowego ZZP (co najmniej dwukrotnie z powodu zachorowań zwolnień, kwarantann itp.) oraz u realizatorów kluczowych zadań w Projekcie (spowodowała między innymi znaczne przedłużenie się procedury podpisania umowy z BŚ);

- z uwagi na charakter i specyfikę projektu bardzo trudnym do przeprowadzenia stała się jego bieżąca realizacja przy wprowadzonych ograniczeniach ze względów bezpieczeństwa m.in. zalecony dystans społeczny, czy też ograniczeń działalności uczelni wyższych (w przypadku studiów podyplomowych);

Aby zminimalizować zaistniały problem oraz w ogóle umożliwić realizację Projektu w warunkach zagrożenia epidemiologicznego podjęto środki naprawcze polegające na tym, że pracownicy swoje obowiązki wykonywali w warunkach pracy zdalnej;

W związku z tym w dniu 30 marca 2020 r. Komitet Sterujący podjął decyzję o wystąpieniu do IZ PO WER 2014-2020 z wnioskiem o wstrzymaniu realizacji Projektu ze względu na zagrożenie pandemią.

Na podstawie decyzji IZ z dnia 27 maja 2020r. realizacja Projektu została zawieszona na okres od 1 kwietnia do 30 czerwca 2020 r.).

Wstrzymanie realizacji projektu powodowało poważne ryzyka, przede wszystkim w kontekście nieosiągnięcia zakładanych rezultatów produktu i rezultatu. Mimo to ambitnie podjęto działania zmierzające do przekonstruowania projektu poprzez jego rozszerzenie o zadanie 3. Przetestowanie opracowanego modelu (zaplanowane zgodnie z fiszka projektu w ramach II etapu).

Proces wprowadzania tych kluczowych zmian w Projekcie wymagał od Lidera i Partnerów konieczności dokonania ponownej analizy logiki projektu. W dniu 23 września 2020 r. KS podjął uchwałę w sprawie zatwierdzenia zmian we wniosku o dofinansowanie Projektu. W toku prowadzonych uzgodnień finalnym efektem była propozycja wprowadzenia do Projektu dodatkowego zadania nr 3.

IZ wyraziła zgodę na zaproponowane zmiany w Projekcie i wniosku o dofinansowanie w piśmie z dnia 15.10.2020 r. Projekt w pierwszej wersji miał zakończyć się 30 czerwca 2021 r. To data, do której realizacja wszystkich podpisanych przez Województwo Podkarpackie umów w ramach Projektu musiała zostać zakończona. Tak krótki okres realizacji spowodował realną ocenę Lidera, że nie może wszcząć

postępowań na udzielenie zamówień publicznych (tym samym zaciągnąć zobowiązań i podpisać umów na realizację poszczególnych zadań) bo wykraczałyby one poza pierwotny termin realizacji Projektu.

Zgoda IZ na wydłużenie okresu realizacji Projektu umożliwiła Liderowi podpisanie umowy z BŚ na opracowanie SP ROF, której procedura z powodu pandemii covid-19 znacznie się przedłużyła.

Tym samym, pomimo okresu zagrożenia epidemicznego, zrealizowano kluczowe działanie w ramach Projektu, którym było opracowanie SP ROF i jej uchwalenie przez Zarząd Województwa Podkarpackiego. Decyzja IZ miała więc fundamentalne znaczenie dla Projektu i bez jej uzyskania ze strony IZ jego kontynuowanie (zgodnie z zakresem zadań określonych we wniosku o dofinansowanie, na zakładanym poziomie wskaźników itp.) nie byłoby możliwe. Dlatego uważamy, że „kamieniami milowymi” w Projekcie (decydującymi o jego dalszej realizacji) były: podpisanie umowy z BŚ na opracowanie SP ROF, oddanie SP ROF i jej przyjęcie przez Zarząd Województwa Podkarpackiego.

Schemat 2. Kamienie milowe w realizacji Projektu



Źródło: opracowanie własne

Istotne działania w Projekcie (w ujęciu chronologicznym) to przede wszystkim:

- podpisanie umowy z BŚ w dniu 28 maja 2021 r. Czyli praktycznie od III kw. 2021 r. rozpoczęły się prace BŚ nad „Raportem Otwarcia Strategii Przestrzennej ROF” i projektem „Ram Analitycznych Projektu”;

- W IV kw. 2021 r. kolejna fala pandemii wirusa covid-19 wywołała dużą absencję chorobową oraz konieczność skierowania wielu członków ZPP na przymusową kwarantannę i izolację zarówno u Lidera jak i u Partnerów projektu, a także wykonawców poszczególnych usług projektowych (w chwili kiedy wiele zadań było już na ostatnim etapie realizacji). U Lidera i Partnerów wprowadzono ściśle

procedury bezpieczeństwa, które utrudniły obieg korespondencji i wydłużały podejmowanie decyzji;

- w IV kw. 2021 r. zakończono realizację studiów podyplomowych. **Tym samym został ociążnięty wskaźnik rezultatu: Liczba przeszkolonych osób w zakresie planowania przestrzennego – 16.**

- w II kw. 2022 r. rozpoczęła się realizacja Zadania 3. Gminy ROF przeprowadziły procedurę szacowania kosztów opracowania dokumentów planistycznych, przygotowują uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium/sporządzenia planu miejscowego;
- w III kw. 2022 większość gmin przystąpiła do opracowywania SUIKZP i/lub MPZP. Prace polegały na opracowaniu koncepcji dokumentu planistycznego, prowadzeniu konsultacji społecznych i opiniowaniu ich z poszczególnymi instytucjami (RDOŚ, UW, BOSG, WUOZ, PWIS, ZWP, ABW) oraz ZE;
- w IV kw. 2022 r. odbyły się konsultacje społeczne projektu SP ROF. Prowadzone były głównie za pomocą narzędzia internetowego IPI;
- 15 grudnia 2022 r. BŚ przesłał do Lidera Raport Końcowy zawierający podsumowanie prac wykonanych w trakcie opracowywania Strategii, który został zatwierdzony przez Lidera 20 grudnia 2022 r.
- 20 lutego 2023 r. Zarząd Województwa Podkarpackiego uchwałą Nr 463/9600/23 przyjął SP ROF. **Tym samym został zrealizowany został wskaźnik: Liczba opracowanych dokumentów strategicznych (Strategia Przestrzenna ROF);**
- w I i II kw. 2023 r. ZE zaopiniował 13 dokumentów planistycznych w kontekście zgodności z SP ROF (wszystkie uzyskały pozytywną opinię ZE). Dokonano także przeglądu 2 obowiązujących SUIKZP (m. Rzeszów i gm. Łańcut) pod kątem ich zgodności z zapisami SP ROF i wydano pozytywną opinię;
- w II kw. 2023 r. kolejne gminy podjęły uchwałę w sprawie przyjęcia SP ROF, tym samym zrealizowano **wskaźnik rezultatu: Liczba gmin, które przyjęły Strategię Przestrzenną ROF w formie uchwały Rady gmin;**
- w kwietniu 2023 r. z powodu braku odbioru przez Komisję Odbioru Zadania narzędzia internetowego IPI . Zarząd Województwa Podkarpackiego podjął uchwałę w sprawie odstąpienia od umowy z Wykonawcą. Aby zminimalizować niekorzystny wpływ tej sytuacji na realizację Projektu, za zgodą IZ, przeprowadzono rozstrzygnięcie zamówienie publiczne na nowe narzędzie informatyczne;
- w III kw. 2023 r. ZE wydał 13 pozytywnych opinii co do zgodności studium gmin pod kątem zgodności z zapisami SP ROF. **Osiągnięto wskaźnik: Liczba zweryfikowanych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin z założeniami Strategii Przestrzennej ROF;**
- 21 sierpnia 2023 r. odbyło się posiedzenie Komisji Odbioru Zadania, w trakcie którego dokonano odbioru Aplikacji internetowej „Partycypacja” i wydano pozytywną opinię w zakresie jej zgodności z SOPZ. **Osiągnięto wskaźnik: Liczba utworzonych systemów wymiany informacji o przestrzeni pomiędzy gminami.**

Powyżej przedstawiono tylko najważniejsze działania zrealizowane w ramach Projektu, które bezpośrednio dotyczyły wskaźników produktów i rezultatów. Należy jednak podkreślić, że osiągnięcie projektowych „kamieni milowych” wymagało wykonania wielu działań cząstkowych. Bieżąca aktywność w Projekcie obejmowała przede wszystkim: cykliczne spotkania ZE (do końca września 2023 r. odbyło się 39), prace w gminach nad dokumentacją planistycznymi w ramach Zadania 3, konsultacje ekspertów w gminach, liczne spotkania i wydarzenia w ramach konsultacji społecznych itp.

Poniższy schemat przedstawia kluczowe działania zrealizowane w Projekcie ujęciu chronologicznym.

Schemat 3. Chronologia kluczowych działań w Projekcie



Źródło: opracowanie własne

Pandemia covid-19 i wynikające z niej problemy napotkanie w trakcie realizacji Projektu spowodowały istotne ryzyka, trudne do przewidzenia na etapie składania wniosku o dofinansowanie. Trudności były zgłaszane do IZ, opisywane w kolejnych wnioskach o płatność, a ZZP i KS na bieżąco proponowały działania zaradcze, aby Projekt miał możliwość realizacji. Nie była to oczywiście sytuacja dotycząca tylko niniejszego Projektu, bo w okresie pandemii (najbardziej restrykcyjnych obostrzeń i lockdownów) zagrożona była realizacja większości projektów.

W przypadku Projektu sytuacja była dość szczególna, ponieważ podstawą wszystkich zadań (warunkiem brzegowym) była współpraca z ekspertami z BŚ, która przez długi okres praktycznie nie mogła zostać wdrożona. Koncepcja Projektu zakładała także bezpośrednią partycypację społeczną, konsultacje w gminach, spotkania ZE itd., których realizacja ze względu na zagrożenie epidemiczne była bardzo utrudniona, a w niektórych okresach wręcz niemożliwa. Mimo to zadania projektowe wykonano zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie, a wskaźniki w zdecydowanej większości zostały osiągnięte na zakładanym poziomie. Ewaluacja kilku wskaźników ma być, zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie, dokonana po zakończeniu realizacji Projektu. Opis zakładanego i rzeczywistego poziomu osiągnięcia wskaźników zaprezentowano w podrozdziale 3.9.

3.8. Koordynacja Projektu i sposób zarządzania jego realizacją

Kluczową rolę w strukturze zarządzania Projektem pełnią:

☞ Komitet Sterujący (KS):

Powołany został uchwałą Nr 98/2316/19 Zarządu Woj. Podkarpackiego z dnia 19 listopada 2019 r.

Zgodnie z wytycznymi Komitet Sterujący jest odpowiedzialny za nadzór nad prawidłową realizacją projektu w zakresie merytorycznym oraz w zakresie zgodności z przyjętym harmonogramem, budżetem i planem działań oraz zapisami umowy o dofinansowanie projektu w ramach PO WER 2014-2020.

Do zadań Komitetu Sterującego należy w szczególności:

- nadzorowanie spełnienia wymagań jakościowych i osiągnięcia celów Projektu,
- stworzenie forum wymiany informacji i opinii między Stronami zaangażowanymi w realizację projektu,
- okresowa ocena i kontrola stopnia zaawansowania realizacji Projektu,
- zatwierdzanie zmian w Projekcie.

Pracą KS kieruje Przewodniczący przy pomocy Zastępców. Obsługę techniczno-organizacyjną oraz prowadzenie Sekretariatu KS zapewni Departament Rozwoju Regionalnego UMWP.³²

Skład KS uzupełniają 15 przedstawicieli Partnerów, w tym:

- Prezes Zarządu i Wiceprezes Zarządu Stowarzyszenia ROF, - Prezydent Miasta Rzeszowa, Burmistrz Boguchwały, Wójt Gminy Chmielnik, Wójt Gminy Czarna, Wójt Gminy Czudec, Burmistrz Głogowa Młp.,

³² Źródło: https://bip.podkarpackie.pl/attachments/article/4858/Uchwa%C5%82a%20Nr%2098_2316_19.pdf

z-ca Wójta Gminy Krasne, Wójt Gminy Lubenia, Burmistrz Miasta Łańcut, z-ca Wójta Gminy Łańcut, Wójt Gminy Świlcza, Wójt Gminy Trzebownisko, Burmistrz Tyczyn.

➤ Zespół Zarządzania Projektem (ZZP):

Powołany uchwałą Nr 98/2317/19 Zarządu Woj. Podkarpackiego z 19 listopada 2019 r. Do zadań ZZP należy w szczególności:

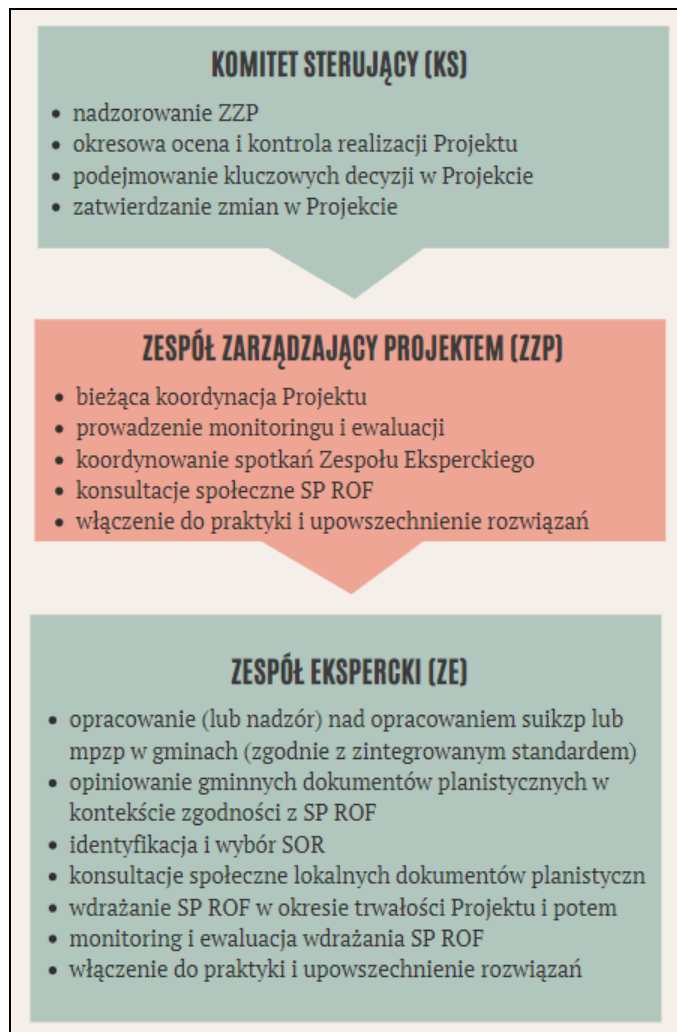
- realizacja Projektu zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie (WoD) i umową zawartą z IZ,
- realizacja budżetu zgodnie z WoD,
- uszczegółowienie harmonogramu zadań,
- bieżąca koordynacja zadań projektowych,
- bieżący monitoring zadań,
- prowadzenie ewaluacji wskaźników,
- obsługa Projektu w SL 2014,
- zapewnienie komunikacji w ramach Projektu,
- analiza informacji i sprawozdań,
- prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych zgodnie z wytycznymi;
- analiza i zarządzanie ryzykiem i zmianami,
- zarządzanie projektem we współpracy z KS,
- współpraca z ZE.

Pracą ZZP kieruje Przewodniczący, którym w Projekcie jest Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego. ZPP ze strony Lidera Projektu uzupełniali przedstawiciele Departamentu Rozwoju Regionalnego i Podkarpackiego Biura Planowania Przestrzennego (przed jego likwidacją uchwałą Zarządu Województwa).

Partnerów w ZZP reprezentuje 20 osób, w tym 2 osoby z Biura Stowarzyszenia ROF oraz 18 przedstawicieli gmin ROF.

Obsługę techniczno-organizacyjną dla ZZP zapewnia (przez okres realizacji Projektu) Departament Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Woj. Podkarpackiego.

Schemat 4. Kompetencje KS, ZZP i ZE



Zródło: opracowanie własne

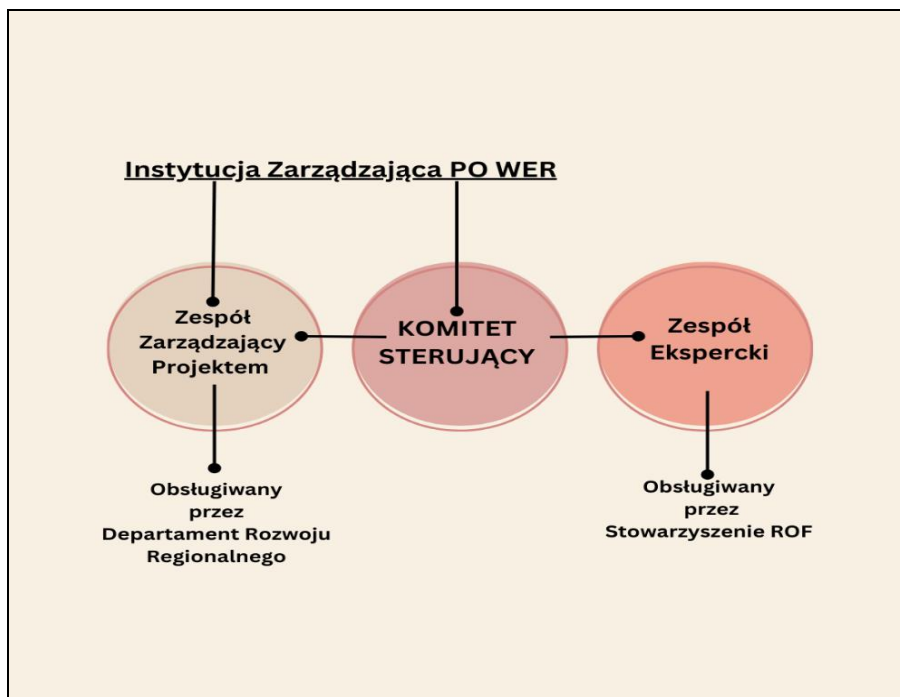
Tak liczny ZZP nie jest typowy, bo zazwyczaj zespoły koordynujące projekty są kilkuosobowe (Kierownik, koordynatorzy, asystenci ds. monitoringu, sprawozdawczości itp.). Należy jednak brać pod uwagę, że w przypadku niniejszego Projektu wiele kluczowych działań było realizowanych przez 14 Partnerów i na terenie 13 gmin. Taki zakres i obszar realizacji wymagał reprezentowania w składzie ZZP wszystkich realizatorów w poziomie gmin.

ZZP decyzyjnie podlega KS, chociaż ma priorytetową samodzielność w podejmowaniu bieżących decyzji w Projekcie i zwraca się do KS w kluczowych kwestiach. Natomiast ZE ma bardzo duży poziom autonomii, zachowany także poprzez jego obsługę ze strony Stowarzyszenia ROF, a nie Urzędu Marszałkowskiego.

Ma to istotne znaczenie z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze takie rozwiązanie wyklucza potencjalne sugestie, że Urząd Marszałkowski ma ostateczny wpływ na podejmowane przez ZE decyzje (równość Lidera i Partnerów w konsultowaniu dokumentów planistycznych). Po drugie daje możliwość płynnego kontynuowania koordynowania działalności ZE przez Stowarzyszenie ROF, po zakończeniu realizacji Projektu (oczywiście po ustaleniu warunków organizacyjnych i finansowych z tym związanych).

Nadzór nad KS, a przede wszystkim nad ZZP sprawuje IZ PO WER (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej), chociaż nie ma ona bezpośredniego przełożenia na ZE. Strukturę podejmowania decyzji wypracowany w ramach Modelu przedstawia poniższy schemat.

Schemat 5. Struktura zarządzania w Projekcie



Źródło: opracowanie własne

3.9. Wskaźniku projektu (zakładane i osiągnięte)

Ewaluacja wskaźników , wskazuje, że na obecnym poziomie realizacji Projektu (stan na 30 września 2023 r.) osiągnięcie wskaźników na zakładanym we wniosku o dofinansowanie poziomie nie będzie stanowiła problemu, ponieważ:

- 6 na 7 ze wskaźników produktu są obecnie na docelowym poziomie, natomiast wskaźnik nr 7 powinien być mierzony po zakończeniu realizacji Projektu tj.,
- 3 na 3 ze wskaźników rezultatu także zostały osiągnięte, ale ich wartość docelowa będzie wykazana w końcowym wniosku o płatność.

Jest to pozytywna informacja w kontekście istotnych trudności w realizacji Projektu, nie wynikających z działań (lub zaniechania działań i nienależytej staranności) po stronie Lidera i Partnerów, a z wystąpienia tzw. siły wyższej, czyli okoliczności niezależnych od stron, których w chwili zawierania umowy nie można było przewidzieć. Chodzi o stan pandemii, który stanowił „przerwę” w realizacji wielu projektów.

Należy także podkreślić, że Lider i Partnerzy Projektu podejmując się realizacji Zadania nr 3 (była to dobrowolna decyzja Lidera i Partnerów, zaproponowana IZ) dodatkowo określili nowy wskaźnik: Liczba zweryfikowanych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin z założeniami Strategii Przestrzennej ROF. Zadeklarowali jego osiągnięcie na bardzo wysokim poziomie wszystkich 13 gmin z ROF, dodając do Projektu nową wartość w kontekście zmiany. Poziom osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu przedstawiają poniższe tabele 2 i 3.

Tabela 2. Zestawienie poziomu osiągnięcia wskaźników produktu (stan na 31.10.2023 r.)

Nazwa wskaźnika PRODUKTU	Wartość docelowa	Wartość osiągnięta	Komentarz
1. Liczba gmin, które przedłożyły radom gmin do uchwalenia dokumenty planistyczne opracowane lub zaktualizowane w projekcie	12	0	Wskaźnik produktu zgodnie z zapisami wniosku o dofinansowanie powinny być mierzone po zakończeniu realizacji Projektu
2. Liczba innowacji przyjętych do dofinansowania w skali makro	1	1	Innowacją społeczną jest Model zintegrowanego i uspołecznionego planowania przestrzennego wypracowany w ramach Projektu

3. Liczba opracowanych dokumentów o charakterze strategicznym	1	1	Strategia Przestrzenna ROP. zatwierdzona w lutym 2023 r.
4. Liczba podmiotów wykorzystujących technologie informacyjno-komunikacyjne	15	0/15	Lider i Stowarzyszenie ROF oraz 13 gmin ROF korzystają z narzędzia internetowego. Zmiana wskaźnika z 16 na 15 wynika z likwidacji Podkarpackiego Biura Planowania Przestrzennego. Wskaźnik produktu zgodnie z zapisami WoD powinien być mierzony po zakończeniu realizacji Projektu
5. Liczba stron/ mieszkańców/ podmiotów biorących udział w procesie konsultacji dokumentów planistycznych z wykorzystaniem innowacyjnego narzędzia internetowego na obszarze ROF	200	253	Liczba stron biorących udział w konsultacjach SP ROF za pośrednictwem narzędzia internetowego
6. Liczba utworzonych systemów wymiany informacji o przestrzeni pomiędzy gminami	1	1	Wymianie informacji i danych z zakresu planowania przestrzennego pomiędzy gminami służy IPI
7. Liczba zweryfikowanych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin z założeniami Strategii Przestrzennej ROF	13	13	ZE wydał 13 pozytywnych opinii w zakresie zgodności studium gmin z założeniami SP ROF

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane z wniosku o płatność nr 15

Analizując powyższe zestawienie należy podkreślić, że niektóre z powyższych wskaźników produktu zgodnie z zapisami wniosku o dofinansowanie powinny być mierzone po zakończeniu realizacji Projektu tj. w XII 2023 r. Dotyczy to wskaźników: 1. Liczba gmin, które przedłożyły radom gmin do uchwalenia dokumenty planistyczne opracowane lub zaktualizowane w projekcie, 4. Liczba podmiotów wykorzystujących technologie informacyjno-komunikacyjne oraz 7. Liczba zweryfikowanych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin z założeniami SP ROF.

Tabela 3. Zestawienie poziomu osiągnięcia wskaźników rezultatu (stan na 31.10.2023 r.)

Nazwa wskaźnika REZULTATU	Wartość docelowa	Wartość osiągnięta	Komentarz
1. Liczba gmin, które przyjęły Strategię Przestrzenną ROF w formie uchwał Rad gmin	13	13	13 gmin ROF przyjęło SP ROF w formie uchwały Rady gminy
2. Liczba przeszkolonych osób w zakresie planowania przestrzennego	16	16	16 uczestników Projektu ukończyło studia podyplomowe z zakresu planowania przestrzennego
3. Liczba przetestowanych innowacji społecznych w skali makro o charakterze strategicznym	1	0	Model zintegrowanego planowania przestrzennego jest w trakcie testowania do końca okresu realizacji Projektu.

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane z wniosku o płatność nr 15

Wartość osiągnięcia wskaźnika rezultatu nr 3, zgodnie z zapisami we wniosku o dofinansowania, także powinna być mierzona po zakończeniu Projektu. Jednak, biorąc pod uwagę stan realizacji Zadania 3 (dotyczącego testowania wypracowanych rozwiązań) można uznać, że jest on już obecnie osiągnięty. Analizując powyższe zestawienia należy również podkreślić, że ewaluacja ilościowa nie oddaje w pełni efektów Projektu o charakterze innowacyjnym, ponieważ w tym przypadku pojawiło się wiele tzw. wartości dodanych. Synergia wynika między innymi z: nawiązania kooperacji, wymiany wiedzy i doświadczeń, pracy zespołowej itp. Także wzrost kwalifikacji i kompetencji, osiągnięty w efekcie udziału w studiach podyplomowych, pozwala na pewniejsze, bardziej świadome podejmowanie decyzji w

zakresie planowania przestrzennego. Identyfikacji tych (równie istotnych z punktu widzenia oceny Projektu) rezultatów służyły badania IDI i FGI, których skrótowe wyniki przedstawiamy w podrozdziałach 3.9 i 9.1.

3.10. Jakościowa ewaluacja Projektu na podstawie indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI)

Analiza poziomu osiągnięcia rezultatów jest istotnym elementem każdego projektu, wynikającym z metodologii opracowania wniosków o dofinansowanie. Realizatorzy projektów muszą wskazać metody ewaluacji, zaplanować jej wdrożenie i w oparciu o jej wyniki ocenić czy został zrealizowany cel Projektu i czy osiągnięto zakładane wskaźniki. W Projekcie oczywiście także wskazano sposób, źródło i moment ich pomiaru, których analiza umożliwiła przygotowanie powyższego zestawienia. Jednak ze względu na specyfikę projektów innowacyjnych bardzo istotne znaczenie ma także ewaluacja jakościowa. Dzięki niej nie tylko wiemy, że w wyniku realizacji Projektu nastąpiły zmiany, ale otrzymujemy materiał do analizy tego, jakie efekty powodują (oczekiwane lub pojawiające się jako wartość dodana). W tym kontekście warto w niniejszym Podręczniku opisać wyniki ewaluacji jakościowej, szczególnie w kontekście oceny wypracowanych rozwiązań.

W ramach badania jakościowego zrealizowano 20 IDI, których uczestnikami było 15 pracowników urzędów gminnych biorących udział w projekcie oraz 2 przedstawicieli Stowarzyszenia ROF oraz 3 ekspertów BŚ. Badania realizowane były w okresie lipiec-wrzesień 2023 r.

Ze względu na poruszoną w IDI tematykę, w wywiadach uczestniczyli przede wszystkim uczestnicy Projektu. W przypadku dwóch gmin w IDI oprócz uczestnika studiów uczestniczyła również osoba odpowiedzialna za obsługę finansową Projektu w gminie. W jednej gminie IDI miał charakter triady, w której uczestniczyło ze strony urzędu gminy trzech rozmówców zaangażowanych w realizację Projektu. W przypadku gminy Rzeszów IDI przeprowadzony został z p. Dyrektora Biura Rozwoju Miasta Rzeszowa. Poniżej przedstawiono skrót raportu z badań IDI, który w pełnej wersji został przekazany Departamentowi Rozwoju Regionalnego, jako element ewaluacji Projektu. Zaprezentowano opinie, dotyczące tylko kwestii istotnych w kontekście Modelu, a więc opinie o jego elementach, poziomie innowacyjności i możliwości zaimplementowania w innych MOF.

3.10.1. Opinia uczestników IDI na temat innowacyjności Modelu

Badani byli zgodni, że kluczowe elementy Modelu, czyli: powołanie międzygminnego ZE, wspólny przegląd obowiązujących dokumentów planistycznych (MPZP), opracowanie wspólnej Strategii Przestrzennej ROF, partycypacja mieszkańców na etapie prac nad gminnymi dokumentami planistycznymi oraz SP ROF, są niezbędne do tego, żeby mówić o innowacji.

➤ Wnioski z badań IDI, dotyczące oceny innowacyjności Modelu:

1/ opracowanie i wdrożenie Modelu ma istotną rolę w innowacyjnym podejściu do procesu planowania przestrzennego i może mieć praktyczne zastosowanie w zintegrowaniu planowania przestrzennego.

📄 Opinia uczestnika indywidualnych wywiadów pogłębionych (źródło IDI):

„Zadaniem projektu było to, że kiedy gmina po sąsiedzku coś robi to żeby konsultować to między sobą, chodzi o pograniczne działki, które sąsiadują między sobą. Kiedy dwie sąsiednie gminy planują coś na swoim terenie ale on jest bezpośrednio przyległy do naszego terenu to żeby zachować pewną spójność. Ten projekt ma sprawić żeby wspólnie, razem wypracować model komunikacji między gminami i wspólnie dochodzić do jakiegoś porozumienia lub zwracać uwagę na jakieś elementy, które mogą działać na naszą, bądź drugą stronę i żeby doprowadzić do wypracowania modelu komunikacyjnego i spójnego działania gmin”. (IDI 4)

2/ bardzo ważnym elementem Modelu było powołanie ZE. W opinii badanych ZE pełni przede wszystkim rolę forum dyskusji, wymiany opinii i poglądów. Spełnia on również ważną rolę platformy komunikacji i wymiany informacji, ma również walor edukacyjno-poznawczy, gdyż pozwala na poznanie zamierzeń i działań związanych z planowaniem przestrzennym na obszarze całego MOF, a nie jedynie w przypadku gmin sąsiednich. ZE to również grupa wsparcia, która zapewnia doradztwo w zakresie planowania przestrzennego. Jest to szczególnie ważne i istotne dla niewielkich gmin wiejskich, które nie mają rozbudowanych komórek zajmujących się planowaniem i gospodarką przestrzenną. Korzystanie z pomocy większych gmin, w tym przede wszystkim miejskich jest zatem znaczną wartością.

📄 Opinia uczestnika indywidualnych wywiadów pogłębionych (źródło IDI):

„Procedura administracyjna przy planowaniu przestrzennym, przy zmianie studium jest taka, że gmina musi wysłać powiadomienie i dokumenty do sąsiedniej gminy, ale nie ma w tym przypadku żadnej rozmowy. Dostajemy taki dokument, zapoznajemy się z nim i jeśli nie wnosimy uwag to zostaje ta

zmiana przyjęta. A tutaj rozmawiamy między sobą na tych zespołach eksperckich, dyskutujemy na różne tematy, głosujemy między innymi nad różnymi dokumentami, gdzie wcześniej trzeba wyrazić jakąś opinię więc jest dialog, jest rozmowa". (IDI 7)

„Myślę, że te spotkania, to, że możemy wymienić między sobą informacje, czy wiemy co się dzieje, czy zapytać. To jest na pewno ważne, że możemy porozmawiać. Jeśli ktoś potrzebuje się doradzić, to myślę, że tak". (IDI 10)

3/ zaangażowanie przedstawicieli gmin nad wspólnym dokumentem planistycznym SP ROF wskazywało na deficyt tego typu inicjatyw. Badani posiadają wiedzę, dotyczącą gmin bezpośrednio z nimi sąsiadujących, brak im jednak szerszego spojrzenia, mającego duże znaczenie w kontekście polityki rozwoju tego obszaru.

📄 Opinia uczestnika indywidualnych wywiadów pogłębionych (źródło IDI):

„Wcześniej koncentrowaliśmy się tylko na styku gmin, czyli na tych miejscach problematycznych i to nas interesowało. To podejście, które zostało wypracowane w ramach tej strategii, czyli podejście ogólne pozwala widzieć, gdzie ktoś na terenie swojej gminy lokuje albo ma zamiar lokować obszary aktywności gospodarczej, funkcję produkcyjną, usługową. Wiemy, gdzie rozwijać infrastrukturę, gdzie my możemy wykorzystać nasze możliwości przy współpracy z tymi gminami. Pozwala lepiej lokować kapitał, lepiej kształtować zabudowę i usługi społeczne". (IDI 12)

4/ respondenci podkreślali realne korzyści płynące z realizacji Projektu dla mieszkańców ROF. Wynikały one między innymi z inwestycji w kapitał ludzki – pracowników urzędów gmin zajmujących się planowaniem przestrzennym. Gminy zyskały wykwalifikowanych i wykształconych na wysokim poziomie pracowników, mieszkańcy zaś fachową i stojącą na wysokim merytorycznie obsługę. Pracownicy urzędów gmin mający w swojej kompetencji kwestie związane z planowaniem przestrzennym są dla mieszkańców źródłem wiedzy dotyczącej przeznaczenia gruntów, których są właścicielami. Dzięki nabyciu nowych kompetencji, poprzez udział w Projekcie, zakres wsparcia mieszkańców jest znacznie szerszy.

📄 Opinia uczestnika indywidualnych wywiadów pogłębionych (źródło IDI):

„Jeżeli gmina ma wśród swoich pracowników wykształcone osoby, mające wiedzę planistyczną i urbanistyczną zdobytą dzięki temu projektowi to mieszkaniec ma taki komfort, że wstępnie może rozeznaczyć możliwości dla danego terenu, dla swojej działki, informację jak przeprowadzić postępowanie administracyjne. Może uzyskać na pewno więcej informacji niż wcześniej odnośnie potencjalnych możliwości dla działki. Aa nie ukrywajmy, że mieszkańcy przychodzą właśnie po to, z pytaniem co na danej działce mogą zrobić: czy mogą coś tutaj wybudować, czy mają zwartą zabudowę itp. Na pewno pracownicy urzędów są teraz przeszkoleni w tej materii bardzo dobrze". (IDI 5)

5/ istotnym elementem realizacji innowacyjnego Modelu było zaangażowanie w prace nad nim ekspertów BŚ. W powszechnej opinii rozmówców było to bardzo dobre posunięcie, pozwalające na skorzystanie z spojrzenia z zewnątrz na problemy planowania przestrzennego w zróżnicowanych geograficznie, jak i funkcjonalnie, gminach ROF. Respondenci podkreślali bardzo wysoki poziom przygotowanych przez ekspertów BŚ danych i analiz dedykowanych każdej z gmin. Opracowania te wypełniły wyraźną lukę w tego typu opracowaniach, posiadanych przez gminy. Badani podkreślali, że dane te będą wykorzystywane w bieżącej pracy urzędu o do przygotowania innych dokumentów strategicznych w gminie. Respondenci docenili również możliwość skorzystania z pomocy ekspertów zewnętrznych w ramach czterech obszarów tematycznych przy opracowywaniu dokumentów planistycznych. Pozytywnej oceny nie zmienia również fakt, że z tej możliwości skorzystały przede wszystkim gminy miejskie (głównie Rzeszów).

📄 Opinia uczestnika indywidualnych wywiadów pogłębionych (źródło IDI):

„Dla mnie też ten projekt wyniósł dużo na etapie tych danych zbieranych przez Bank Światowy. Wiadomo, w gminie typowo wiejskiej, gdzie nie ma potrzeby, wydawałoby się, że nie ma potrzeby tworzenia korytarzy stref przemieszczania czy przewietrzenia. Tak więc nie ma to znaczenia. Ale popatrzymy na miejscowości położone w nieckach i na funkcjonującą w nich zabudowę, to jednak gdyby popatrzeć na to z perspektywy urbanisty, który zajmuje się tą tematyką, to zabudowa tych wsi też nie jest do końca poprawna i też wpływa na komfort życia tych mieszkańców, bo jest nieprawidłowo zaprojektowana". (IDI 12)

6/ respondenci nie wskazali w swoich wypowiedziach, że partycypacyjny – uspołeczniony proces planowania przestrzennego może powodować jakieś negatywne skutki, ryzyka dla społeczności lokalnej. Wręcz przeciwnie podkreślali, że włączenie mieszkańców w ten proces ma duże znaczenie, które dodatkowo zostanie wzmocnione zmianą przepisów prawnych w tym zakresie. Partycypacja ma również walor edukacyjno-informacyjny, gdyż z jednej strony stwarza nowe kanały komunikacyjne na linii urząd

gminy- mieszkańców, z drugiej strony edukuje mieszkańców w zakresie dokumentów planistycznych jakie funkcjonują w gminie. Jak podkreślali badani wiedza mieszkańców na ten temat jest niewielka.

Opinia uczestnika indywidualnych wywiadów pogłębionych (źródło IDI):

„Mam nadzieję, że w efekcie tego projektu, mając jeszcze na względzie zmianę ustawy o planowaniu przestrzennym, która też będzie dla ludzi rodzić większe ograniczenia po wprowadzeniu, bo wydania WZ-ki zgodnie z planem ogólnym, sprzecznie z planem ogólnym nie będzie już możliwe. To ludziom otworzy oczy i (...) włączą się w to, ale też nie patrząc przez pryzmat własnego interesu, ale przez pryzmat interesu lokalnej społeczności jako całości”. (IDI 12)

7/w opinii badanych rozwiązania wypracowane w ramach Projektu można implementować w innych MOF-ach w innych województwach, zwracając uwagę na możliwą specyfikę MOF w innych regionach Polski.

Opinia uczestnika indywidualnych wywiadów pogłębionych (źródło IDI):

„Myślę, że ten projekt jest dość innowacyjny. Na pewno jak już finalnie dokończymy ten projekt i wyciągniemy z jego realizacji wnioski to Model będzie na pewno w pełni innowacyjny”. (IDI 1)

„Myślę, że Projekt to jest pewnie jakaś dobra podstawa. I że inne województwa mogą się inspirować i może też ulepszać ten model”. (IDI 5)

3.10.2. Wnioski z badań IDI

Analiza opinii uczestników badań jakościowych, z których część zaprezentowano powyżej, potwierdza, że:

- ➔ projekt stanowi przykład innowacji społecznej. Walorami projektu w opinii badanych było postawienie silnego akcentu na dialog, dyskusję, edukację i transparentną współpracę. Wypracowany w ramach Projektu schemat działań, który można śmiało nazwać Modelem planowania przestrzennego, jest interesującym przykładem myślenia o rozwoju w oparciu o tzw. politykę opartą na dowodach (ang. evidence based policy);
- ➔ wykorzystanie wiedzy i wkładu naukowo-analitycznego ekspertów BŚ oraz dyskusja nad zaproponowanymi rozwiązaniami w oparciu o „twarde” dane jest niewątpliwie dobrą praktyką wartą upowszechniania;
- ➔ bardzo istotnym walorem Projektu jest jego edukacyjny charakter. Założone działania projektowe dokonały wyraźnej inwestycji w kapitał ludzki urzędów gmin i co ważne beneficjentami tych działań są w dużej części mieszkańcy, którzy otrzymali w swojej gminie dostęp do urzędników dysponujących wiedzą, kompetencjami i narzędziami do świadczenia usług na zdecydowanie wyższym poziomie;
- ➔ interesującą sugestią jest położenie w przyszłości przy tego typu Projektach, nieco innego nacisku czasowego na poszczególne działania projektowe. Przede wszystkim warto rozważyć zarezerwowanie większego okresu czasowego na opracowanie dokumentów planistycznych – planów miejscowych czy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Należy również wskazać, że efektywna partycypacja wymaga często bardzo wczesnego włączenia mieszkańców w cały proces i długotrwałego wypracowywania rozwiązań.

4. Uwarunkowania prawne zintegrowanego planowania przestrzennego, z uwzględnieniem MOF

Rozdział opisuje zarówno obecny stan prawny, jak i zarysowuje wcześniejsze uregulowania obowiązujące w okresie opracowywania Strategii Przestrzennej ROF. W szczególności uwzględnia dwie istotne zmiany systemu planowania przestrzennego. Pierwsza z nich, wprowadzona Ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, stanowiła istotny krok ku integracji planowania przestrzennego oraz społeczno-gospodarczego. Druga wynikająca z zapisów Ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, zmieniła katalog dokumentów z zakresu planowania przestrzennego oraz wzmocniła rolę strategii rozwoju gminy jako podstawowego dokumentu kreowania polityki przestrzennej.

Z tego względu, omawiając system planowania przestrzennego, którego podstawę stanowi wielokrotnie nowelizowana ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uwzględniono jego postępującą integrację z planowaniem społeczno-gospodarczym, przedstawiając obowiązujące dokumenty strategiczne, których główne ramy prawne stanowi Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

System planowania przestrzennego w Polsce opiera się na koncepcji trzech podstawowych poziomów planowania przestrzennego – krajowego, wojewódzkiego i gminnego. Ten podział zachowano w kolejnych częściach rozdziału.

4.1. Planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym

Podstawą prowadzenia polityki przestrzennej na szczeblu krajowym do roku 2020 była przyjęta uchwałą nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. **Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030**. Dokument uwzględniał uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz wskazywał działania niezbędne do jego osiągnięcia. Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw uchyliła obowiązującą KPZK 2030, jednocześnie wprowadzając w jego miejsce Koncepcję Rozwoju Kraju. Zakres i charakter tego dokumentu określony został w znowelizowanej Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, gdzie m.in. dodano poświęcony mu nowy rozdział 1a. Koncepcja Rozwoju Kraju to dokument o charakterze wizyjnym określający wyzwania rozwojowe kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym na okres do 30 lat. Oznacza to, że łączy on sfery planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego.

Koncepcja Rozwoju Kraju nie została dotychczas opracowana. Natomiast przedstawiciele Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk (KPZK PAN) w przygotowanej analizie „Przestrzenne Zagospodarowanie Kraju – perspektywa długookresowa”, wskazują, iż obecnie największe zagrożenie dla prowadzenia spójnej gospodarki przestrzennej w kraju stanowi brak dokumentu określającego organizację przestrzenną państwa, jakim była KPZK 2030. Zdaniem autorów, krajowy dokument dotyczący zagospodarowania przestrzennego stanowi naturalną płaszczyznę godzenia celów ochrony klimatu i środowiska z celami rozwoju gospodarczego, a jego brak oznacza narastanie konfliktów społecznych i przyrodniczych, ograniczając tym samym przyszłe możliwości rozwojowe kraju.

W opinii autorów, jest szczególnie ważne, aby Polska możliwie jak najszybciej dysponowała znowu dokumentem strategicznym porządkującym zagospodarowanie przestrzenne na poziomie krajowym. Należy podkreślić, że KRK w określonym obecnie przez ustawę kształcie, jako dokument o charakterze wizyjnym nie spełnia powyższych postulatów.

W kontekście planowania przestrzennego na szczeblu krajowym należy wskazać art. 46a Koordynacja współpracy transgranicznej i przygranicznej Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym: „Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego koordynuje współpracę transgraniczną i przygraniczną w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego”.

4.2. Planowanie przestrzenne na szczeblu wojewódzkim

Zgodnie z art. 3. ust. 3. Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz audytu krajobrazowego, należy do zadań samorządu województwa. Na mocy art. 14 ust. 1. Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, wykonuje on m.in. zadania z zakresu zagospodarowania przestrzennego.

Planowanie przestrzenne w województwie określa rozdział 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Podstawowym instrumentem prowadzenia polityki przestrzennej na poziomie województwa jest **plan zagospodarowania przestrzennego województwa**. Zgodnie z art. 39³³ obejmuje on swymi regulacjami obszar całego województwa i zamyka się w jego granicach administracyjnych. Plan województwa uwzględnia ustalenia strategii województwa oraz rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym, oraz określa w szczególności:

- podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązań komunikacyjnych oraz infrastrukturalnych, w tym kierunki powiązań transgranicznych;
- system obszarów chronionych, w tym ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, uzdrowisk, obszarów ochrony uzdrowiskowej, dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym;
- obszary szczególnego zagrożenia powodzią;
- granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych;

³³ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

- obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin i udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla.

Plan województwa określa uwarunkowania, zasady i kierunki kształtowania struktury przestrzennej województwa, w taki sposób, aby stworzyć korzystne warunki do rozwoju gospodarczego, wzrostu poziomu i jakości życia oraz konkurencyjności regionu, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Zgodnie z zapisami ustawy o samorządzie województwa, projekt planu województwa przygotowuje zarząd województwa, a następnie jest on uchwalany przez sejmik województwa.

Plan województwa nie jest aktem prawa miejscowego, ale aktem kierownictwa wewnętrznego. Nie wynika to z zapisów ustawowych, a powszechnie ukształtowanego poglądu w orzecznictwie sądów administracyjnych. Mimo braku formy redakcyjnej właściwej dla przepisów prawnych, ustalenia planu województwa – w zakresie wskazanym przez ustawodawcę – mają charakter wiążący.

Planowanie przestrzenne na poziomie wojewódzkim ma w dużej mierze charakter koncepcyjny i cechuje się i wysokim stopniem uogólnienia. Plan województwa wobec tego ma charakter ogólny, zawiera ustalenia o różnorodnym charakterze – zarówno koncepcyjne jak i odnoszące się do konkretnych rozwiązań planistycznych.

Ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa przed wejściem w życie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw były obligatoryjnie uwzględniane w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Obecnie obowiązek ten dotyczy planu ogólnego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 39 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dla miasta będącego siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody i powiązanego z nim funkcjonalnie obszaru może być sporządzony plan zagospodarowania przestrzennego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

W przypadku Planu zagospodarowania przestrzennego województwa podkarpackiego – Perspektywa 2030, jego integralną część stanowi Plan zagospodarowania przestrzennego Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego. Plan ROF zawiera wiodące kierunki rozwoju tego obszaru oraz wskazuje polityki służące ich realizacji.

Przy okazji przygotowań do zmian w systemie planowania przestrzennego i powiązaniu go z planowaniem społeczno-gospodarczym w 2020 r. zakładano wzmocnienie strategii rozwoju województwa poprzez nadanie jej wymiaru przestrzennego oraz jednoczesną likwidację planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Ostatecznie, wprowadzając w życie zmiany systemowe poprzez ustawę z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, nie zdecydowano się na ten drugi krok, zakładając uchylenie planów województw w późniejszym czasie.

Zgodnie z art. 38a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dla obszaru województwa sporządza się, nie rzadziej niż raz na 20 lat, **audyt krajobrazowy**. Projekt audytu krajobrazowego sporządza zarząd województwa, a uchwała sejmik województwa.

Audyt krajobrazowy określa w szczególności krajobrazy występujące w obszarze danego województwa i lokalizację krajobrazów priorytetowych, wskazuje lokalizację i granice: parków krajobrazowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, obszarów chronionego krajobrazu oraz obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO (MaB) lub obszarów i obiektów proponowanych do umieszczenia na tych listach. Ponadto audyt krajobrazowy wskazuje: zagrożenia dla możliwości zachowania wartości krajobrazów, rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania i ochrony krajobrazów oraz lokalne formy archiwalistyczne zabudowy w obrębie krajobrazów priorytetowych.

Audyt krajobrazowy bezpośrednio wpływa na inne akty planowania przestrzennego wymienione w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, takie jak:

- plan zagospodarowania przestrzennego województwa, w którym uwzględnia się rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym;
- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w którym należy uwzględniać uwarunkowania wynikające z rekomendacji i wniosków zawarte w audycie krajobrazowym lub z określenia przez audyt krajobrazowy granic krajobrazów priorytetowych oraz kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy, a także w przeznaczeniu terenów wynikających z audytu krajobrazowego, uwzględniających bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę;
- plan ogólny gminy, w którym uwzględnia się rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym oraz krajobrazy priorytetowe;
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w którym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym.

Audyt krajobrazowy oddziałuje również na obszary chronione poprzez zapisy w ustawie o ochronie przyrody. Audyt krajobrazowy wpływa ponadto na zapisy uchwały reklamowej przez zapisy zawarte w ustawie o ochronie zabytków i opiece na zabytkami, wskazując, że w uchwale określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń uwzględnia się w szczególności wnioski i rekomendacje audytów krajobrazowych oraz plany ochrony parków krajobrazowych.

4.3. Planowanie przestrzenne w gminie

Według art. 3 ust. 1. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do jej zadań własnych. Zgodnie z powyższym artykułem, w brzmieniu sprzed zmian systemowych z 2023 r., narzędziami polityki przestrzennej gminy są:

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy,
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

➔ **Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy**, nie jest aktem prawa miejscowego, ale jako „akt planistyczny” i akt kierownictwa wewnętrznego określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego. Sporządza się w granicach administracyjnych gminy. Studium jest opracowywane w formie dokumentu zawierającego część tekstową i graficzną.

Dokument studium składa się z dwóch głównych części. Pierwsza z nich ma charakter „diagnostyczny”, obejmuje szereg uwarunkowań wskazanych w uchylonym obecnie art. 10 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności dotychczasowe przeznaczenie, zagospodarowanie i uzbrojenie terenu, stan ładu przestrzennego, środowiska, dziedzictwa kulturowego i zabytków, systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a także warunki i jakość życia mieszkańców oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy.

Druga część zawiera kierunki rozwoju przestrzennego gminy. Wskazuje m.in. kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy. Określa również m.in. zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, obszary na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym lub ponadlokalnym, a także obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych.

Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw usunęła studium z systemu aktów planowania przestrzennego. Rolę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy przejęła **strategia rozwoju gminy** jako dokument określający politykę przestrzenną gminy oraz **plan ogólny gminy** w zakresie ustalenia stref predystynowanych do rozmieszczenia terenów o określonym przeznaczeniu w planach miejscowych. Studia zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r.

Zgodnie z art. 10e ust 3 ustawy o samorządzie gminnym, w strategii, w ramach modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej, zostanie określona struktura sieci osadniczej, powiązania przyrodnicze oraz główne korytarze i elementy sieci transportowych. Ponadto w strategii zostaną zawarte ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie, w tym kierunku zmian w strukturze zagospodarowania terenów gminy, zasad ochrony środowiska, przyrody i dziedzictwa, rozwoju infrastruktury technicznej i komunikacyjnej oraz pozostałych aspektów, które będą rzutowały na przyszłe rozstrzygnięcia zarówno strategiczne jak i przestrzenne. Takie rozwiązanie oznacza faktyczną integrację systemu planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym.

Według art.13a plan ogólny sporządza się obowiązkowo dla całego obszaru gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych innych niż ustalone przez ministra właściwego do spraw transportu, które są wyłączone z władztwa planistycznego gminy. Stanowi on akt prawa miejscowego.

Plan ogólny gminy określać będzie strefy planistyczne, w których jest możliwe przeznaczenie terenów wskazane w rozporządzeniu wykonawczym oraz ustalenia nieprzekraczalnych warunków realizacji inwestycji w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych określonych w gminnych standardach urbanistycznych. W planie ogólnym będzie można wyznaczyć granice obszarów uzupełnienia zabudowy – czyli obszarów, na których dopuszczalne będzie wydawanie decyzji o warunkach zabudowy oraz obszarów zabudowy śródmiejskiej, dla których wprowadzane będą dodatkowe zasady dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Fakultatywnie przyjmowanym elementem

gminnych standardów urbanistycznych będą standardy dotyczące dostępności obiektów infrastruktury społecznej.

Plan ogólny będzie w takim samym stopniu wiążący dla ustaleń planów miejscowych jak i decyzji o warunkach zabudowy, jednocześnie wyznaczając obszary, na których wydanie tych decyzji będzie w ogóle dopuszczalne. Dzięki temu rozwiązaniu gminy będą posiadały większy wpływ na to, gdzie może rozwijać się zabudowa i jaki ma mieć ona charakter. Rozwiązanie to ma przeciwdziałać jej niekontrolowanemu rozlewaniu.

Natomiast plan ogólny nie będzie bezpośrednio wiązał przy wydawaniu innych decyzji niż o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zwłaszcza decyzji stanowiącej zgodę na rozpoczęcie inwestycji, tj. pozwolenia na budowę. W ten sam sposób nie będzie badana zgodność z planem ogólnym w postępowaniach dotyczących zgłoszeń budowy.

Plan ogólny będzie miał formę cyfrową. Wersja cyfrowa będzie pozwalała na dowolne powiększenie mapy, więc będzie ona dużo dokładniejsza niż tradycyjnie sporządzane dokumenty planistyczne.

➔ **Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego** jest aktem normatywnym o mocy powszechnie obowiązującej. Zgodnie z art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym projekt planu sporządza wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Plan miejscowy składa się z części tekstowej i graficznej. Część graficzna, tzn. rysunek planu, powinna stanowić graficzne odzwierciedlenie ustaleń planistycznych. Przyjęte w nim nazewnictwo i oznaczenia, muszą umożliwiać jednoznaczne powiązanie rysunku planu z jego tekstem.

Plan miejscowy uwzględni politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego. Przez zmiany przepisów wprowadzonymi w 2023 r. plan miejscowy musiał być zgodny z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Obecnie musi być zgodny z ustaleniami planu ogólnego.

Obligatoryjny zakres planu miejscowego określony został w art. 15. ust. 2 ww. ustawy. Obejmuje on:

- 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;
- 3) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;
- 3a) zasady kształtowania krajobrazu;
- 4) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej;
- 5) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;
- 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;
- 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;
- 8) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
- 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
- 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- 11) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;
- 12) stawki procentowe, na podstawie których ustala się tzw. opłatę planistyczną (art. 36 ust. 4).

Inne elementy planu, wynikające ze specyfiki objętego nim obszaru, określane są w zależności od potrzeb. Zostały one wskazane w art. 15 pkt 3 ustawy.

➔ **Gminny Program Rewitalizacji** może opracować **miejscowy plan rewitalizacji**.

Zagadnienia dotyczące problematyki rewitalizacji szczegółowo reguluje ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji.

Zgodnie z definicją ustawową (art.2 ust. 1. powyższej ustawy), rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Prowadzenie działań rewitalizacyjnych stanowi zadanie własne gminy o charakterze nieobligatoryjnym.

Wspomniany miejscowy plan rewitalizacji jest szczególną formą planu miejscowego sporządzanego dla obszaru rewitalizacji. W miejscowym planie rewitalizacji, poza elementami wymienionymi w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określa się m.in.: zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowanie planowanej zabudowy z zabudową istniejącą, ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków, szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzenia i sytuowania zieleni.

4.4. Planowanie przestrzenne w MOF

Należy podkreślić, że obecnie planowanie przestrzenne na poziomie MOF pozostaje niedookreślone i zawieszono pomiędzy względnie ustabilizowanymi, choć podlegającymi w ostatnim czasie istotnym próbom modyfikacji, poziomami planowania wojewódzkiego i gminnego.³⁴

W polskim systemie planowania przestrzennego zagadnienia planowania rozwoju w obszarach funkcjonalnych miast pojawiły się po raz pierwszy wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wprowadziła pojęcie „obszaru metropolitalnego” oraz przepisy mówiące o konieczności jego wyznaczenia w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju i planie zagospodarowania przestrzennego województwa, a także sporządzenia dla niego planu.³⁵

Plan ten miał być opracowywany jako integralna część planu wojewódzkiego, nie był więc de facto „samodzielnym” bytem planistycznym i co istotne – podmiotem tego planu formalnie nie były lokalne jednostki samorządów terytorialnych (gminy i powiaty), bo plan był opracowywany przez samorząd województwa. Co istotne w początkowych latach obowiązywania ustawy z 2003 r. planowanie obszarów funkcjonalnych miast było formalnie ograniczone tylko do obszarów funkcjonalnych miast będących stolicami 16 województw, które to miasta uznawano za „metropolie”, a otaczające je obszary poddane oddziaływaniu stolicy regionu za „obszary metropolitalne”. W 2014 r. w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zaszły zmiany. Były one wynikiem refleksji, że poza metropoliami i obszarami metropolitalnymi (których w Polsce de facto nie było, a ich istnienie było raczej postulatywne, tzn. stanowiło cel polityki rozwoju) istnieją obszary funkcjonalne wokół miast, zwłaszcza tych będących stolicami województw, a także inne rodzaje obszarów funkcjonalnych niż miejskie. Określenie „obszary metropolitalne” usunięto z ustawy, a zdefiniowano pojęcie „obszary funkcjonalne” oraz szczególny ich rodzaj (podkategorię): „miejskie obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich”.

W przepisach dotyczących opracowywania planu zagospodarowania przestrzennego województwa pojawił się zapis mówiący o potrzebie określania: „granic i zasad zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym oraz, w zależności od potrzeb, granic i zasad zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu regionalnym” (art. 39, ust. 3, pkt 4).

Plany dla obszarów metropolitalnych zastąpiono dokumentem pod nową nazwą: „dla miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa”.

Plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego może obejmować również obszary leżące poza granicami miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego” (art. 39, ust. 6 i 7). Dokument ten nadal nie był „samodzielnym” bytem planistycznym, a podmiotem opracowującym ten plan był samorząd województwa, a nie lokalne jednostki samorządów terytorialnych (gminy i powiaty) wchodzące w skład obszaru funkcjonalnego.

Od roku 2014 charakterystycznym elementem ustawy były więc obszary funkcjonalne różnych typów (ich katalog zawarty był w rozdziale 4a [art. 49a–49f]. Wśród nich istotną rolę przypisywano tzw. „obszarom funkcjonalnym o znaczeniu ponadregionalnym”, do których zaliczono „miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego” (art. 49 b). Kolejne zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczące planowania w obszarach funkcjonalnych miast wprowadzono na przełomie 2015/2016. Dodano wówczas nowy rozdział 2a pt. Planowanie przestrzenne na obszarze metropolitalnym. Z jego treści wynikało, że: „związek metropolitalny (o ile został powołany) sporządza ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, dla całego obszaru metropolitalnego, zwane dalej „studium metropolitalnym”, uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa”. Jednocześnie w mocy

³⁴ Strategia Przestrzena Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego. Raport Końcowy, str. 60

³⁵ Dla obszaru metropolitalnego uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa” [ustawa o planowaniu..., art. 39, ust. 6]

pozostawiono wszystkie przepisy, o których mowa powyżej, tj. dotyczące planowania zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego.

Wynikało to zapewne z tego, że nie przewidywano powoływania związków metropolitalnych w każdym województwie (a co za tym idzie sporządzania dla nich „studiów metropolitalnych”). W związku z tym w tych województwach, w których związków metropolitalnych nie powołano, opracowywane były plany dla obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich.

Kolejna zmiana regulacji dotyczących kwestii planowania w obszarach funkcjonalnych miast nastąpiła w listopadzie 2020 r. Usunięto z ustawy pojęcia: „obszar funkcjonalny” oraz „miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego”, a także cały rozdział dotyczący planowania przestrzennego na obszarze metropolitalnym. Z przepisów dotyczących treści planu zagospodarowania przestrzennego województwa usunięto zapis mówiący o konieczności/możliwości wyznaczenia w tym planie obszarów funkcjonalnych (ponadregionalnych i regionalnych), ich granic oraz zasad zagospodarowania. Uchylony został obowiązek opracowywania „planu zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego” (jako integralnej części planu wojewódzkiego). Zastąpiono go fakultatywną możliwością samorządu regionalnego polegającą na tym, że dla miasta (stolicy regionu i jego obszaru funkcjonalnego może być wykonany plan zagospodarowania przestrzeni.³⁶ Ustawa w żadnym zakresie nie określa merytorycznego charakteru takiego planu. Usunięto również przepisy mówiące o wskazywaniu/ wyznaczeniu w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, ponieważ zniesiono obowiązek opracowania takiego dokumentu.

Bardziej konkretnym instrumentem kształtowania ładu przestrzennego w wymiarze terytorialnym pomiędzy skalą regionalną a lokalną może być **strategia rozwoju ponadlokalnego**.

Jest ona wprowadzona do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym poprzez ustawę z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw. Możliwość opracowywania takiego dokumentu posiadają sąsiadujące i powiązane ze sobą funkcjonalnie gminy. Ponieważ miejskie obszary funkcjonalne są niejako z definicji kreowane przez powiązania funkcjonalne pomiędzy tworzącymi je jednostkami lokalnymi, to instrument strategii rozwoju ponadlokalnego będzie mógł mieć zastosowanie na takim poziomie terytorialnym. Strategia rozwoju ponadlokalnego musi być opracowana z udziałem powiatu, jeżeli obejmuje wszystkie gminy z jego terytorium, a w przypadku, gdy dotyczy tylko niektórych gmin z powiatu to jego udział jest fakultatywny. Zakres strategii ponadlokalnej w swoim wymiarze przestrzennym obejmuje takie elementy jak:

1. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej;
2. Ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej;
3. Obszary strategicznej interwencji wraz z zakresem planowanych działań;

Tak sformułowany zakres przedmiotowy strategii stanowi krok w kierunku planowania zintegrowanego, przełamującego podział na odrębne podsystemy planowania strategicznego i przestrzennego.

Strategia rozwoju ponadlokalnego pozostaje w polskim porządku prawnym instrumentem stosunkowo nowym. Pozostaje więc kwestią otwartą, w jaki sposób dość lakoniczne przepisy ustawy opisujące zawartość merytoryczną strategii mogą zostać wypełnione realną treścią w praktyce planistycznej. Jednocześnie znowelizowany art. 9 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym bezpośrednio nakazuje wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta uwzględniać ustalenia strategii rozwoju ponadlokalnego przy sporządzaniu studium.

Strategia Przestrzenna ROF nie będzie strategią rozwoju ponadlokalnego w rozumieniu ustawowym. Dopiero docelowe przeniesienie ustaleń Strategii Przestrzennej ROF do strategii rozwoju ponadlokalnego spowoduje powstanie bezpośredniej podstawy prawnej dla jej wdrażania.³⁷

Potencjalne przeniesienie ustaleń SP ROF do strategii rozwoju ponadlokalnego będzie kluczowym działaniem dla zapewnienia długotrwałości oddziaływania SP ROF na planowanie lokalne czyli także w perspektywie czasowej po zakończeniu okresu trwałości Projektu (po 2025 r.). Jednocześnie przyjęcie założenia, że ustalenia SP ROF w sposób płynny zostaną włączone do strategii rozwoju ponadlokalnego, gwarantuje gminom, które dostosowują swoje dokumenty planistyczne do SP ROF, potencjalnie długi okres aktualności znowelizowanych aktów.

³⁶ Przepis ustawy o planowaniu... [art. 39, ust. 6] stanowił, że: „dla miasta będącego siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody i powiązanego z nim funkcjonalnie obszaru może być sporządzony plan zagospodarowania przestrzennego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa”

³⁷ Strategia Przestrzenna Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego. Raport Końcowy, str. 61

4.5. Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalanie warunków zabudowy

W przypadku braku planu miejscowego, inwestycje lokalizowane są w drodze **decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy**.

Decyzje administracyjne miały być w założeniu instrumentem uzupełniającym względem planów miejscowych, umożliwiającym lokalizację inwestycji w przypadku braku planu. Z perspektywy kilkunastu lat obowiązywania Ust. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym można stwierdzić, że stały się one w wielu gminach podstawowym narzędziem określającym możliwości zagospodarowania terenów.

Na szeroki zakres stosowania decyzji o warunkach zabudowy ma wpływ m.in. brak ustawowego obowiązku sporządzania planu miejscowego dla obszaru całej gminy. Skutkiem dużej ilości wydawanych decyzji jest m.in. rozproszona zabudowa, uszczuplenie terenów zielonych, wysokie koszty komunikacyjne oraz degradacja krajobrazu.

➔ **zintegrowany plan inwestycyjny** Szczególną formą planu miejscowego jest również wprowadzony w 2023 r. nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zintegrowany plan inwestycyjny, unormowany w art. 37ea-eg. Plan jest uchwalany na wniosek inwestora. Stanowi narzędzie dające gminom dużą swobodę w lokalizowaniu i realizacji inwestycji, przy zachowaniu zgodności z planem ogólnym oraz przy większym udziale partycypacji społecznej. Instrument ten uzupełni, a od 2026 r. zastąpi uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, na podstawie tzw. specustawy mieszkaniowej.

Przed zmianami w systemie planowania przestrzennego wprowadzonymi w 2023 r., w przypadku braku obowiązującego na danym obszarze gminy planu miejscowego, inwestycje lokalizowane były w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy.

Z założenia, decyzje administracyjne miały być jedynie instrumentem uzupełniającym względem planów miejscowych, umożliwiającym lokalizację inwestycji w przypadku braku planu.

Z perspektywy kilkunastu lat obowiązywania regulacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, można stwierdzić, że stały się one w wielu gminach podstawowym narzędziem określającym możliwości zagospodarowania terenów.

Na szeroki zakres stosowania decyzji o warunkach zabudowy miał wpływ m.in. brak ustawowego obowiązku sporządzania planu miejscowego dla obszaru całej gminy, a także brak związania decyzji ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Skutkiem dużej ilości wydawanych decyzji jest m.in. rozproszona zabudowa, uszczuplenie terenów zielonych, wysokie koszty komunikacyjne oraz degradacja krajobrazu.

Zmiany przepisów wprowadzone Ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw ograniczają możliwości wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Będą one miały zastosowanie jedynie w wyznaczonych w planie ogólnym granicach uzupełnienia zabudowy. Ustalenia planu ogólnego będą miały dla decyzji charakter wiążący (art. 13a ust 4 i 5 znowelizowanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

4.6. Dokumenty o charakterze strategicznym

Jak wspomniano powyżej, m.in. za sprawą wprowadzonych w 2020 r. oraz 2023 r. zmian przepisów ma miejsce ściśle powiązanie planowania przestrzennego oraz społeczno-gospodarczego. Wyrazem tego jest m.in. wprowadzenie komponentu przestrzennego do dokumentów strategicznych.

Podstawę planowania strategicznego stanowi Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zgodnie z art. 1 ust 1. określa ona zasady prowadzenia polityki rozwoju, podmioty prowadzące tę politykę oraz tryb współpracy między nimi.

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 (art. 2.). Politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych i polityk publicznych (art. 4 ust. 1.).

Podstawowy system dokumentów strategicznych ma charakter trójstopniowy obejmujący poziom krajowy, regionalny oraz lokalny. Jego uzupełnienie stanowią opracowywane fakultatywnie dokumenty strategiczne o charakterze ponadregionalnym bądź ponadlokalnym.

Na poziomie krajowym podstawowym dokumentem długookresowym ma być wspomniana już **Koncepcja Rozwoju Kraju** wprowadzona ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw. Koncepcja Rozwoju Kraju nie jest strategią, ale dokumentem wizyjnym, określającym założenia rozwojowe kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym na okres do 30 lat.

Dokument jest obecnie na etapie opracowania. Jego zadaniem jest identyfikacja kluczowych światowych i krajowych trendów kształtujących przyszłość w sferze społecznej, gospodarczej, środowiskowej i przestrzennej, wskazanie najważniejszych wyzwań rozwojowych, z jakimi mierzy i mierzyć się będzie Polska. Koncepcja ma formułować możliwe scenariusze rozwojowe, a także rekomendować strategiczne wybory w ramach polityk publicznych w perspektywie roku 2050.

Wspomniana powyżej nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia rozwoju uchylła również omówioną wcześniej Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, a także długookresową strategię rozwoju kraju, usuwając ten dokument z systemu dokumentów strategicznych. Obecnie podstawowym krajowym dokumentem strategicznym jest **średniookresowa strategia rozwoju kraju**. Określa ona podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym, na okres 10–15 lat, oraz wskazuje szczegółowe działania na okres 4 lat.

Obecnie rolę średniookresowej strategii rozwoju kraju pełni **Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 z perspektywą do 2030 r.** (zwana dalej SnROR). Głównym celem SnROR jest „tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym”. Strategia opiera się na trzech celach szczegółowych. Są nimi:

- trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silnie o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną;
- rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony;
- skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu.

SnROR zakłada budowę zintegrowanego systemu planowania społeczno-gospodarczego przestrzennego. Ponadto przewiduje m.in. zwiększenie koncentracji polityki regionalnej na obszarach problemowych i potencjałach terytorialnych obszarów miejskich i wiejskich. Strategia określa główne typy terytoriów stanowiących obszary strategicznej interwencji (OSI) państwa.

Są to: obszary zagrożone marginalizacją, miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze, a także makroregion Polski Wschodniej.

Definicję **obszarów strategicznej interwencji** zawarto w art. 5 pkt 5b ustawy o zasadach prowadzenia rozwoju. Jest to określony w strategii rozwoju obszar o zidentyfikowanych lub potencjalnych powiązaniach funkcjonalnych lub o szczególnych warunkach społecznych, gospodarczych lub przestrzennych, decydujących o występowaniu barier rozwoju lub trwałych, możliwych do aktywowania, potencjałów rozwojowych, do którego jest kierowana interwencja publiczna łącząca inwestycje, w szczególności gospodarcze, infrastrukturalne lub w zasoby ludzkie, finansowane z różnych źródeł, lub rozwiązania regulacyjne.

Inne strategie sporządzane na poziomie krajowym, to m.in. strategie sektorowe opracowane w oparciu o średniookresową strategię rozwoju. Wśród obecnie obowiązujących dokumentów wskazać należy tzw. zintegrowane strategie rozwoju. Stanowią one uszczegółowienie SnROR w priorytetowych obszarach rozwojowych. Należą do nich:

- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030,
- Polityka ekologiczna państwa 2030,
- Polityka energetyczna Polski do 2040,
- Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) 2030,
- Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2030,,
- Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu 2030,
- Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030.

Szczególne znaczenie z punktu widzenia programowania rozwoju regionalnego ma **Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego**. Obecnie obowiązujący dokument opracowany został dla perspektywy roku 2030. Dokument przedstawia cele polityki regionalnej oraz działania i zadania, jakie do ich osiągnięcia powinien podjąć rząd, samorzady wojewódzkie, powiatowe i gminne oraz pozostałe podmioty uczestniczące w realizacji tej polityki w perspektywie roku 2030. Strategia kładzie nacisk na zrównoważony rozwój całego kraju przez zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego różnych obszarów, głównie miejskich i wiejskich.

Główny cel polityki regionalnej został sformułowany jako: „efektywne wykorzystanie endogenicznych potencjałów terytoriów i ich specjalizacji dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju kraju, co tworzyć będzie warunki do wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym osiągnięciu spójności w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym i przestrzennym. Jego realizacji służyć ma 3 cele szczegółowe. Są nimi:

1. Zwiększenie spójności rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym i przestrzennym.
2. Wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych.
3. Podniesienie jakości zarządzania i wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie.

W dokumencie, w oparciu o zapisy SnROR, wskazano obszary strategicznej interwencji (OSI), mające otrzymać szczególne wsparcie. Są nimi: obszary zagrożone trwałą marginalizacją, miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze, Śląsk oraz Polska Wschodnia.

Strategie ponadregionalne są dokumentami o charakterze fakultatywnym. Strategia taka jest opracowywana wspólnie przez samorządy województw, których obszar jest objęty strategią, a następnie przyjmowana przez sejmiki tych województw. Na wspólny wniosek samorządów województw, opracowany i zaakceptowany przez sejmiki projekt strategii ponadregionalnej może zostać przekazany ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w celu jego zaopiniowania i przekazania Radzie Ministrów. Rada Ministrów przyjmuje strategię ponadregionalną, jeżeli z takim wnioskiem wystąpią przygotowujące ją województwa. Rozwiązanie takie jest stosowane w przypadku konieczności przygotowania strategii ponadregionalnej określającej ramy strategiczne dla programów stanowiących podstawę aplikowania o środki UE.

Na poziomie regionalnym kluczowym dokumentem programowania polityki rozwoju jest **strategia rozwoju województwa** określona w art. 11 ust. 1. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Zgodnie z nim w strategii uwzględnia się następujące cele:

1. Pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej, kulturowej mieszkańców, a także rozwijanie i pielęgnowanie tożsamości lokalnej.
2. Pobudzanie aktywności gospodarczej.
3. Podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa.
4. Zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnianiu potrzeb przyszłych pokoleń.
5. Kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Przygotowanie strategii rozwoju województwa należy do zadań zarządu województwa. Dokument jest przyjmowany przez sejmik województwa w drodze uchwały. Strategię rozwoju województwa sporządza się w formie tekstowej oraz graficznej.

Zgodnie z art. 1. ust 1 c, ustawy o samorządzie województwa, strategia rozwoju województwa zawiera wnioski z diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej przygotowanej na potrzeby tej strategii, z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych, oraz określa w szczególności:

- 1) cele strategiczne w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym;
- 2) kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych;
- 3) oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym, oraz wskaźniki ich osiągnięcia;
- 4) model struktury funkcjonalno-przestrzennej województwa;
- 5) ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie;
- 6) obszary strategicznej interwencji określone w średniookresowej strategii rozwoju kraju, wraz z zakresem planowanych działań;
- 7) obszary strategicznej interwencji kluczowe dla województwa, jeżeli takie zidentyfikowano, wraz z zakresem planowanych działań;
- 8) system realizacji strategii, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych;
- 9) ramy finansowe i źródła finansowania.

Należy podkreślić, że określony powyżej zakres strategii rozwoju województwa wyraźnie wskazuje na jej charakter przestrzenny.

W przypadku województwa podkarpackiego, obowiązującą strategią jest **Strategia rozwoju województwa – Podkarpackie 2030** (SRWP 2030) przyjęta uchwałą nr XXVII/458/20 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 28 września 2020 r. W strategii wyodrębniono cztery obszary tematyczne. Są nimi: gospodarka i nauka, kapitał ludzki i społeczny, infrastruktura dla zrównoważonego rozwoju i środowiska, dostępność usług. Dla każdego obszaru tematycznego określono priorytety, a także służące ich realizacji kierunki działań oraz działania. W czwartym obszarze tematycznym SRWP, jednym z priorytetów wskazujących istotne dla rozwoju województwa zagadnienia jest priorytet 4.2 *Planowanie przestrzenne wspierające aktywizację społeczności i aktywizacja obszarów zdegradowanych*.

Celem tego priorytetu jest poprawa zarządzania przestrzenią oraz przeciwdziałanie występowaniu wykluczenia osób i obszarów ze względu na ograniczenia ekonomiczne czy infrastrukturalne³⁸.

Jednym z kierunków działania ww. priorytetu, jest **Poprawa ładu przestrzennego i jakości zarządzania przestrzenią**. Zapisy SRWP 2030 odnosząc się do tego kierunku działania wskazują, że:

³⁸ Strategia Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2030 s.67

„Ład oraz spójność przestrzenna warunkują zrównoważony rozwój regionu, gdyż racjonalizacja gospodarki przestrzennej decyduje o stymulowaniu procesów gospodarczych, kształtowaniu właściwych warunków życia mieszkańców, wzmocnieniu funkcji społecznych i kulturowych oraz zachowaniu zasobów przyrodniczo-krajobrazowych. Podnoszenie jakości przestrzeni i dbałość o ład przestrzenny powinny uwzględniać specyfikę potencjałów danego terytorium oraz bariery rozwojowe. Dlatego też kluczową kwestią są plany zagospodarowania przestrzeni, których opracowanie jest zadaniem własnym JST. Plany umożliwiają efektywne kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy. Rozwój kompetencji planistycznych i zwiększenie koordynacji w tym zakresie, umożliwi ograniczenie konfliktów przestrzennych oraz będzie wspomagać wzmocnianie procesów rozwoju społeczno-gospodarczego”.

Do realizacji powyższych celów zostały założone działania:

- działania wspierające w zakresie planowania przestrzennego w jednostkach samorządu terytorialnego z uwzględnieniem ich komplementarności z sąsiednimi JST;
- wzmocnienie systemu zarządzania przestrzenią poprzez zwiększenie udziału powierzchni objętej MPZP;
- integracja planowania przestrzennego w obszarach funkcjonalnych;
- poprawa dostępności do danych przestrzennych;
- wykorzystanie instrumentów planowania przestrzennego dla ochrony zasobów przestrzeni i krajobrazu oraz racjonalnego gospodarowania przestrzenią³⁹.

W SRWP wskazany jest również terytorialny wymiar strategii mający na celu dostosowywanie wsparcia do kontekstu regionalnego i posiadanych cech funkcjonalnych. Poza krajowymi OSI, określono w nim następujące OSI regionalne: Rzeszów i ROF, subregionalne bieguny wzrostu – miejskie obszary funkcjonalne, miasta powiatowe i małe, obszary wiejskie, obszary zagrożone trwałą marginalizacją w województwie, obszar objęty Programem strategicznego rozwoju Bieszczad oraz obszar objęty Programem Strategicznym „Błękitny San”.

Strategia rozwoju ponadlokalnego wymieniona jest w katalogu dokumentów strategicznych zawartych w art. 9 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Jej opracowanie jest fakultatywne. Może być sporządzana między innymi dla obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych. Zgodnie z art. 10g ustawy samorządzie gminnym, gminy sąsiadujące, powiązane ze sobą funkcjonalnie, mogą opracować strategię rozwoju ponadlokalnego będącą wspólną strategią rozwoju tych gmin w zakresie ich terytorium. Strategia rozwoju ponadlokalnego jest opracowywana z udziałem samorządu powiatowego, jeżeli w jej opracowywaniu uczestniczą wszystkie gminy z terytorium tego powiatu. Strategia może być opracowywana z udziałem samorządu powiatu, jeżeli przynajmniej jedna gmina będąca przedmiotem strategii, znajduje się na jego terytorium.

Strategia rozwoju ponadlokalnego musi być zgodna ze strategią rozwoju województwa. Jej zakres jest analogiczny do strategii rozwoju gminy. W celu przygotowania i realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć w szczególności związek międzygminny, związek powiatowo-gminny lub stowarzyszenie, bądź zawierać porozumienie międzygminne. Zgodnie z art. 10e ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, który, na mocy ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, wejdzie w życie z dniem 1.01.2026, gmina może nie opracować strategii rozwoju gminy, jeżeli obszar gminy jest objęty strategią rozwoju ponadlokalnego. Tym samym strategia rozwoju ponadlokalnego od wskazanej powyżej daty może stanowić dla gminy podstawowy dokument określający politykę przestrzenną, a tym samym m.in. stanowić ramy dla opracowania planu ogólnego, a w dalszej kolejności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Od strategii rozwoju ponadlokalnego należy odróżnić tzw. **strategie ZIT (Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych)**. Nie stanowią one strategii rozwoju ponadlokalnego w rozumieniu powyżej przytoczonych przepisów. Stanowią natomiast podstawę do wdrażania instrumentu ZIT, a tym samym do ubiegania się przez miejskie obszary funkcjonalne o środki finansowe na ten cel.

W przypadku Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego, w czasie opracowywania Strategii Przestrzennej ROF obowiązywała przyjęta w 2016 r. **Strategia ZIT Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego**. Obecnie (stan na 10.2023) trwają prace nad nowym dokumentem. Nowa strategia ZIT ROF ma być ukierunkowana na wdrażanie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych na terenie ROF, a równocześnie stanowić strategię rozwoju ponadlokalnego dla tego obszaru.

Strategia Przestrzenna ROF nie stanowi dokumentu strategicznego w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, co zostanie szerzej omówione w ostatniej części tego rozdziału.

³⁹ Ibidem s. 110

Strategia rozwoju gminy zgodnie z art. 10e ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do dnia 1.01.2026 r. pozostaje dokumentem nieobligatoryjnym. Od tej daty, zgodnie z nowym brzmieniem powyższego przepisu wynikającym z Ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, opracowanie strategii staje się dla gminy obligatoryjne.

Szczegółowy zakres strategii określono w art. 10e ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z nim, strategii zawiera wnioski z diagnozy sporządzonej w wymiarze społecznym, gospodarczym oraz przestrzennym. Wskazuje strategiczne cele rozwoju oraz służące ich realizacji kierunki działań a także oczekiwane rezultaty w wymiarze społecznym, gospodarczym oraz przestrzennym.

Strategia zawiera model struktury funkcjonalno-przestrzennej rozumiany jako docelowy układ elementów składowych przestrzeni oraz ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie w określonym przez ww. przepis zakresie. Ponadto uwzględnia obszary strategicznej interwencji (OSI) określone w strategii rozwoju województwa wraz z zakresem planowanych działań. Ponadto może wskazywać obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy, jeżeli takie zidentyfikowano. Strategia zawiera także zapisy określające system jej realizacji, a także ramy finansowe i źródła finansowania.

Strategię rozwoju gminy sporządza się w formie tekstowej oraz graficznej. Strategia powinna być spójna ze strategią rozwoju województwa oraz strategią rozwoju ponadlokalnego, jeśli została ona opracowana. Projekt dokumentu sporządza odpowiednio wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Przyjmuje go rada gminy na drodze uchwały.

4.7. Nowe narzędzia planowania przestrzennego

Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 24 sierpnia 2023 r., poz. 1688. Wchodzić w życie będzie etapami. Część uregulowań zaczęła obowiązywać od 24 września 2023r. a część 1 stycznia 2025 r. i 1 stycznia 2026 r.

Zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym realizuje reformę planowania i zagospodarowania przestrzennego zapisaną w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności. Wejście w życie ustawy realizuje kamień milowy reformy „A.1.3 Reforma planowania i zagospodarowania przestrzennego”. Kamień milowy jest opisany następująco: „Po przeprowadzeniu konsultacji społecznych, wejście w życie nowej ustawy o planowaniu przestrzennym, która:

- 1) wprowadzi wymóg przygotowania i przyjęcia przez wszystkie gminy długoterminowej strategii związanej z zagospodarowaniem przestrzennym w gminie;
- 2) wprowadzi obowiązek sporządzania i uchwalania przez wszystkie gminy ogólnych planów zagospodarowania przestrzennego, przekształcanych w akty prawa miejscowego, które powinny określać ogólne zasady zabudowy na obszarze gminy i opierać się na długofalowej strategii rozwoju gminy;
- 3) wprowadzi wymóg, który zobowiąże inwestorów do realizacji dodatkowych przedsięwzięć na rzecz gminy przy budowie nowych inwestycji deweloperskich, w celu m.in. ograniczenia rozwoju budownictwa mieszkaniowego bez wystarczającego zapewnienia infrastruktury;
- 4) określi proces, w którym interesariusze mogą uczestniczyć w opracowywaniu strategii i planów ogólnych w gminach.”

Punkt 1 realizowany jest poprzez zmianę w ustawie o samorządzie gminnym (art. 6 pkt 1 ustawy) polegającą na wprowadzeniu obowiązku sporządzania strategii rozwoju gminy oraz dodaniu postanowień uszczegóławiających zakres modelu struktury funkcjonalnoprzestrzennej gminy oraz ustaleń

i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Punkt 2 realizowany jest poprzez wprowadzenie planów ogólnych gminy (art. 1 pkt 11 ustawy). Punkt 3 realizowany jest poprzez wprowadzenie przepisów o zintegrowanym planie inwestycyjnym (art. 1 pkt 38 ustawy), w szczególności art. 37ed upzp. Punkt 4 realizowany jest poprzez wprowadzenie rozdziału o partycypacji społecznej (art. 1 pkt 9 ustawy) do upzp, gdzie określono prawa interesariuszy do bycia informowanym o przebiegu procesu przygotowywania aktów planistycznych oraz możliwościach uczestniczenia w tych procesach.

Wprowadzone zmiany mają na celu uproszczenie, ujednoczenie i przyspieszenie procedur planistycznych. Jak wynika z danych prawie 1/3 planów miejscowych jest procedowana ponad 3 lata. W miastach wojewódzkich, gdzie przygotowywanych jest najwięcej planów miejscowych, ten wskaźnik wynosi ponad 50%. Wraz ze zmianami w procedurze zaproponowano wyodrębnienie przepisów dotyczących partycypacji społecznej jako osobnego rozdziału. Ma to na celu podwyższenie standardów prowadzenia rozmów z mieszkańcami, uporządkowanie, rozszerzenie i otwarcie katalogu możliwych do stosowania narzędzi partycypacji o nowe techniki, m.in. związane z cyfryzacją, oraz unowocześnienie stosowanego słownictwa zgodnie z rozwojem tej dziedziny wiedzy. Przy opracowaniu przepisów nowo

wprowadzanego rozdziału w znacznej mierze posiłkowane się wysoko ocenianymi regulacjami rozdziału o partycypacji społecznej, znajdującymi się w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Efektem zmian ma być ułatwienie wypracowywania kompromisów w zarządzaniu przestrzenią, akceptowanych przez co najmniej większość interesariuszy tego procesu. Zwiększy to także pewność inwestowania, gdyż sprzeczne stanowiska i interesy będą ujawniane w otwartej i przejrzystej procedurze konsultacji, a nie dopiero na etapie przystępowania do realizacji inwestycji.

Kolejna część zmian dotyczy wprowadzenia planu ogólnego gminy, jako obligatoryjnie sporządzanego dokumentu planistycznego o zasięgu całej gminy. Plan ogólny będzie aktem prawa miejscowego, który zastąpi studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jako dokument, z którym badana będzie zgodność planów miejscowych, ale także decyzji o warunkach zabudowy. Decyzje o warunkach zabudowy będą mogły być wydawane wyłącznie na obszarach wskazanych w planie ogólnym. Plan ogólny będzie zawierał ustalenia dotyczące funkcji terenów dopuszczalnych do wyznaczenia w dokumentach niższego szczebla, jak i ramowe ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, z którymi dokumenty te będą musiały zachowywać zgodność. Dodatkowo w planie ogólnym możliwe będzie wyznaczenie obszarów zabudowy śródmiejskiej, dla których będą mogły być formułowane szczególne zasady zagospodarowania dotyczące m.in. minimalnej powierzchni biologicznie czynnej czy odległości między budynkami, określone w przepisach wydanych na podstawie ustawy prawo budowlane. Plan ogólny będzie także mógł zawierać regulacje dotyczące standardów dostępności infrastruktury społecznej. Co ważne plan ogólny będzie miał formę cyfrową, co rozwiąże obecne problemy, polegające na tym, że w tradycyjnej, papierowej wersji studium i planów zagospodarowania narysowane w nich linie, np. oznaczające granice pomiędzy poszczególnymi strefami, nie są tak dokładne, żeby można je było zinterpretować co do metra kwadratowego na gruncie. Wersja cyfrowa będzie pozwalała na dowolne powiększenie mapy, więc będzie ona dużo dokładniejsza.

4.8. Charakter formalno-prawny Strategii Przestrzennej Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego

Opracowany dokument pod nazwą „Strategia Przestrzenna Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego” (zwany dalej także „Strategią Przestrzenną ROF”) jest jednym z wymiernych efektów realizacji umowy partnerskiej z dnia 1 kwietnia 2019 r. nr RR - V.760.11.17.2019, zawartej pomiędzy Województwem Podkarpackim a Stowarzyszeniem Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego oraz trzynastoma gminami tworzącymi Rzeszowski Obszar Funkcjonalny. Umowa ta ukonstytuowała partnerstwo na rzecz wspólnej realizacji projektu pn. „Zintegrowany i uspołeczniony model planowania przestrzennego poprzez opracowanie Strategii Przestrzennej Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego”.

Określenie formalno-prawnego charakteru dokumentu jakim jest Strategia Przestrzenna ROF musi uwzględniać zarówno cel projektu zakładany przez lidera oraz partnerów projektu jak i normatywne uwarunkowania odnoszące się do planowania przestrzennego. Na wstępie zauważyć należy, że jako podstawowy cel projektu wskazano opracowanie i praktyczną weryfikację innowacyjnego modelu współpracy odnoszącej się do zagadnień planowania przestrzennego w geograficznych ramach Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego (zwanego dalej także „ROF”). Jego istotą była próba zmiany podejścia jednostek samorządu terytorialnego do zasad i reguł rządzących polityką przestrzenną, w szczególności poprzez zacieśnienie współpracy podmiotów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne na terenie ROF. Jednym z kluczowych instrumentów mających służyć przedmiotowej zmianie ma być dokument o charakterze strategicznym tworzący ramy zintegrowanego planowania przestrzeni ROF. Dokument ten w możliwie istotnym zakresie ma uwzględniać oczekiwania i propozycje zmian zgłaszane przez podmioty bezpośrednio zainteresowane, tj. mieszkańców oraz jednostki samorządu terytorialnego, które następnie miały przyjąć Strategię Przestrzenną ROF, przez posiadające w tym zakresie kompetencje poszczególne organy podmiotów realizujących umowę partnerską. Charakter prawny Strategii Przestrzennej ROF w dużej mierze wynika zatem z jej nowatorskiego charakteru. Projekt zakłada bowiem, że innowacyjne podejście do zagadnień związanych z planowaniem przestrzennym będzie efektem przyjęcia Strategii Przestrzennej ROF oraz wdrożenia i sukcesywnego pogłębiania modelu współpracy pomiędzy gminami zrzeszonymi w ramach Stowarzyszenia Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego. Jednym z filarów tego modelu jest wydatny, aktywny i efektywny udział w procesie planowania przestrzennego obywateli zamieszkujących na terenie ROF. Mechanizm taki ma także przynieść pozytywne skutki w zakresie poprawy jakości oraz dostępności do usług publicznych oferowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Proponowane w ramach projektu rozwiązania zakładają bowiem koordynację celów i priorytetów w zakresie planowania przestrzennego realizowanych przez samorząd województwa podkarpackiego oraz poszczególne gminy na terenie ROF przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb mieszkańców. W efekcie, przestrzeń ROF ma stać się obszarem na którym oczekiwania, potrzeby oraz indywidualne i zbiorowe interesy mieszkańców

będą mogły być realizowane w bardziej kompleksowym niż dotychczas wymiarze. Służyć ma temu przede wszystkim zwiększona partycypacja mieszkańców w procesie kształtowania treści dokumentów planistycznych. Takie podejście, w zamiarze projektowym, ma umożliwić identyfikację i wskazanie nowych kierunków w ramach realizowanych przez JST polityk planowania przestrzennego.

Jednostki samorządu terytorialnego, zarówno na poziomie gminy jak i województwa, stanowią wspólnoty samorządowe, które samodzielnie i zasadniczo autonomicznie podejmują działania w obszarze spraw publicznych o znaczeniu lokalnym (gminy) lub regionalnym (województwo). Stanowią one zatem ważne ogniwo w kształtowaniu życia społeczno-gospodarczego w odniesieniu do obszarów swoich właściwości. Przenosząc powyższe na obowiązujące w polskim porządku prawnym rozwiązania statuujące pozycję ustrojową jednostek samorządu terytorialnego oraz ich roli w zapewnieniu ładu przestrzennego należy zauważyć, co następuje. Zgodnie z art. 163 oraz art. 164 i art. 166 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) gmina, jako jednostka samorządu terytorialnego, posiada generalną kompetencję do wykonywania wszelkich zadań z zakresu domeny publicznej, które na mocy odrębnych przepisów nie zostały zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. W katalogu tych spraw znajdują się także zagadnienia dotyczące ładu przestrzennego (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym). Analogicznie, materia ta na podstawie art. 163 i art. 166 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 14 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 z późn. zm.) stanowi immanentną część zadań samorządu województwa. Nie ulega zatem wątpliwości, że realizacja partnerstwa na rzecz wspólnej realizacji projektu pn. „Zintegrowany i uspołeczniony model planowania przestrzennego poprzez opracowanie Strategii Przestrzennej Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego” mieści się w tak zakreślonych przez obowiązujące przepisy prawa zadaniach przypisanych JST.

Otwartym natomiast pozostaje kwestia o charakter prawny przygotowanego w ramach projektu dokumentu pn. „Strategia Przestrzenna Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego”. Użycie dla określenia materii tego dokumentu pojęcia „strategia” wymaga dla ustalenia charakteru prawnego tego dokumentu sięgnięcia w pierwszej kolejności do wykładni językowej i przynależnych do niej dyrektyw języka potocznego, języka prawnego i języka prawniczego. Zgodnie ze słownikowym rozumieniem tego pojęcia „strategia” stanowi przemyślany plan działania w jakiejś dziedzinie, czyli w tym przypadku w odniesieniu do kwestii związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Natomiast normatywnie określony katalog rodzajów strategii, które stanowią jeden ze sposobów realizacji zasad prowadzenia polityki rozwoju znajduje się w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1259 z późn. zm.) – zwanej dalej także „ustawą o z.p.p.r.” Ustawa ta, w art. 2 podaje legalną definicję polityki rozwoju stanowiąc, że jest nią 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. Z kolei art. 3 tejże ustawy stanowi, że politykę rozwoju prowadzą, między innymi: samorząd województwa (pkt 2) oraz samorząd gminny (pkt 3). Rodzaje aktów i dokumentów planistycznych w zakresie polityki rozwoju określono w art. 4 ustawy o z.p.p.r., wskazując iż politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych oraz polityk publicznych. Rodzaje strategii rozwoju ustawodawca enumeratywnie wymienił w art. 9 ustawy o z.p.p.r. Są nimi: średniookresowa strategia rozwoju kraju (pkt 2), inne strategie rozwoju (pkt 3), strategia rozwoju województwa (pkt 4), strategia rozwoju gminy (pkt 5) oraz strategia rozwoju ponadlokalnego (pkt 6).

Z oczywistych względów, wszak *clara non sunt interpretanda* (łac. nie dokonuje się wykładni tego, co jasne), Strategia Przestrzenna ROF nie jest średniookresową strategią rozwoju kraju. Nie jest także inną strategią rozwoju w rozumieniu art. 9 pkt 3 ustawy o z.p.p.r., ponieważ są to dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju, odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego i przyjmowane, zgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy o z.p.p.r. przez Radę Ministrów w drodze uchwały. Strategią rozwoju w rozumieniu art. 9 pkt 3 ustawy o z.p.p.r. odnoszącą się do regionu jest także strategia ponadregionalna (art. 14a ust. 1 pkt 2) i jest ona opracowywana wspólnie przez samorządy województw i przyjmowana przez sejmiki właściwych województw w drodze uchwały (art. 14a ust. 5) lub przez Radę Ministrów (art. 14a ust. 8) w przypadku gdy na wspólny wniosek samorządów województw, opracowany i zaakceptowany przez sejmiki tych województw, projekt strategii ponadregionalnej zostanie przekazany ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w celu jego zaopiniowania i przekazania Radzie Ministrów.

SP ROF nie jest strategią rozwoju województwa ani tym bardziej strategią rozwoju gminy w rozumieniu jakim dokumenty te zostały określone odpowiednio w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa i w art. 10e ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Nie można jej także określić jako strategię rozwoju ponadlokalnego, o której mowa w art. 9 pkt 6 ustawy o z.p.p.r., ponieważ jest nią dokument, o którym mowa w art. 10g ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i w art. 12a ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2022 r. poz. 2578). Strategia rozwoju ponadlokalnego, o której stanowi art. 10g ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym jest bowiem dokumentem opracowywanym przez sąsiadujące ze sobą gminy powiązane wzajemnie funkcjonalnie przy fakultatywnym lub obowiązkowym udziale powiatu (art. 10 g ust. 1 i ust. 2). Żadna z tych podmiotowych przesłanek nie jest zatem spełniona w przypadku dokumentu jakim jest Strategia Przestrzenna ROF, podobnie jak nie spełnia on przesłanek przedmiotowych stanowiących essentialia negotii (z łac. przedmiotowo istotne elementy) strategii rozwoju, o których mowa w art. 10e ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, a odnoszące się do strategii rozwoju ponadlokalnego na podstawie art. 10g ust. 3 tej ustawy.

Należy także stwierdzić, że Strategia Przestrzenna ROF nie jest także programem rozwoju w rozumieniu art. 15 ust. 1 i ust. 4 pkt 2 ustawy o z.p.p.r. Programy (operacyjne, rozwoju) rozumiane są jako dokumenty o charakterze operacyjno-wdrożeniowym, ustanawiane w celu realizacji strategii rozwoju, określają działania przewidziane do realizacji zgodnie z ustalonym systemem realizacji programu i planem finansowym, stanowiącymi element programu. W myśl art. 15 ust. 4 pkt 2 programem rozwoju jest dokument realizujący cele zawarte w strategiach rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3-6 tej ustawy, oraz programy wieloletnie, o których mowa w przepisach o finansach publicznych. Są to zatem instrumenty wykonawcze w odniesieniu do strategii i mają charakter uszczegóławiający. Abstrahując od innych przesłanek formalnych odnoszących się do programów rozwoju, to takiego charakteru nie można przypisać SP ROF.

Uwzględniając powyższe, określenie charakteru formalno-prawnego SP ROF musi zostać dokonane z wykorzystaniem wniosku a contrario (łac. z przeciwieństwa) przy jednoczesnym założeniu, że w polskim porządku prawnym katalog dokumentów odnoszących się do problematyki z zakresu planowania przestrzennego ma charakter zamknięty (łac. numerus clausus). Na podstawie wyżej wskazanych przepisów prawa powszechnie obowiązującego nie jest zatem możliwym przyporządkowanie SP ROF do żadnego z przywołanych powyżej dokumentów.

Pozostaje uznanie SP ROF jako nienazwanego przejawu aktywności jednostek samorządu terytorialnego w ramach wypełniania ich ustawowych i statutowych zadań z zakresu planowania przestrzennego. Powyższe wynika z faktu innowacyjności przedmiotowego dokumentu, co rodzi wspomniane implikacje prawne. Nieznany, z punktu widzenia języka prawnego, charakter Strategii Przestrzennej ROF w żadnej mierze nie stanowi o dysfunkcyjnym charakterze tego dokumentu.

Z uwagi choćby na koncyliacyjny sposób powstawania Strategii Przestrzennej ROF, a co za tym idzie, jej potencjalne bezpośrednie lub pośrednie oddziaływanie na inne dokumenty związane z zachowaniem ładu przestrzennego oraz rozwoju regionalnego należy uznać ją za dokument o istotnym regionalnym znaczeniu. Mimo, jak stwierdzono powyżej, nienazwanego charakteru prawnego tego dokumentu jego wartość może ulec wzmocnieniu jeżeli uzyskane w trakcie jego opracowywania dobre praktyki zostaną zaimplementowane w innych regionach kraju.

5. Zintegrowane zarządzanie procesami planowania przestrzennego w MOF

5.1. Specyfika zintegrowanego planowania rozwoju

Potrzeba zintegrowanego planowania rozwoju, polegającego na integracji planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego jest kluczowe w zakresie kształtowania i utrzymania ładu przestrzennego na różnych poziomach zarządzania przestrzenią. W prakseologicznym podejściu do procesów planowania i zarządzania w sektorze publicznym podejście zintegrowane coraz bardziej się upowszechnia.

Publiczne planowanie rozwoju jest oparte na paradygmacie wzajemnego zrównoważonego powiązania pomiędzy podsystemem gospodarczym, społecznym i środowiskiem. Największym zintegrowaniem procesów decyzyjnych charakteryzuje się planowanie przestrzenne. Planowanie i polityka przestrzenna są niejako predystynowane do wprowadzenia na jego kanwie zintegrowanego podejścia do planowania rozwoju. Prowadzona polityka przestrzenna na poziomie gminy jest bowiem silnie powiązana z interesem publicznym, projektowaniem urbanistycznym, kompozycyjnym i architektonicznym.

5.2. Zintegrowane zarządzanie procesami planowania przestrzennego w MOF, w tym Strategia Przestrzenna ROF jako narzędzie zintegrowanego planowania przestrzennego

„Strategię Przestrzenną Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego - zasady prowadzenia polityki przestrzennej ROF” Zarząd Woj. Podkarpackiego przyjął uchwałą Nr 463/9600/23 w dn. 20 lutego 2023

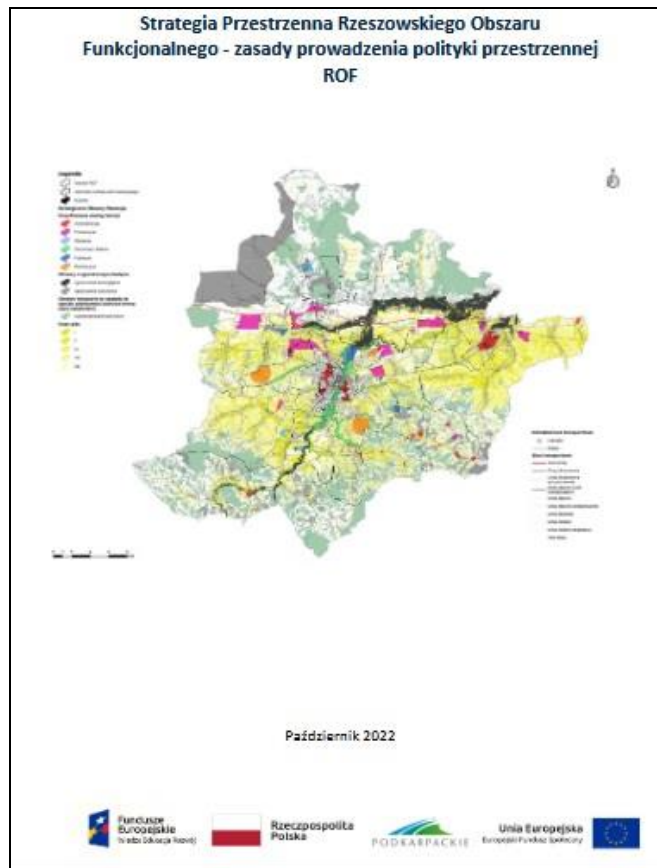
r.

Jest pierwszym dokumentem, który patrzy na ROF przez perspektywę przestrzenną w tak dużej skali.

Myśl przewodnia stojąca za SP ROF brzmi:

„Dobrze zaplanowana przestrzeń aglomeracji przekłada się na wyższą jakość życia mieszkańców, która przyczynia się do przyciągania zdolnych ludzi oraz inwestycji.

Dobre planowanie przynosi wiele korzyści, np. lepszy dostęp do usług publicznych (edukacja, zdrowie, transport publiczny), obniża koszty funkcjonowania gmin (niższe koszty budowania oraz utrzymania racjonalnie zaplanowanej infrastruktury), podnosi jakość życia (lepsza jakość środowiska, krótsze czasy dojazdów, łatwiejszy dostęp do obszarów rekreacyjnych). Wysoka jakość życia pomaga zatrzymać oraz przyciągać osoby kreatywne i wysoko wykształcone osoby na terenie aglomeracji oraz przyciągać które mogą swobodnie wybierać między lokalizacjami oferującymi „podstawowe” dobra, czyli pracę, podstawową infrastrukturę, mieszkanie. To są zazwyczaj osoby o wysokim potencjale i dochodach, czyli takie, które przynoszą dochody dla gmin. Gminy ROF widzą w zrównoważonym zarządzaniu przestrzenią sposób na budowanie swojej przewagi konkurencyjnej względem innych ośrodków MOF o podobnej skali”.



Dotychczasowe analizy wykonywane dla ROF miały charakter bardziej ogólny. Na przykład Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podkarpackiego 2030, który za względu na swoje pokrycie geograficzne całego województwa, z natury rzeczy był bardziej ogólny. Natomiast inne analizy miały często charakter jednosektorowy. SP ROF znaczną uwagę przywiązuje do analizy wieloczynnikowej, która w syntetyczny sposób pozwala na określenie potencjału rozwojowego poszczególnych obszarów.

Ponieważ SP ROF jest dokumentem „pozaustawowym” to zawiera bardziej wskazówki i rekomendacje niż co pozwala na elastyczne ukształtowanie jego treści i skupienie się na aspektach łączących gminy ROF, dzięki którym współpraca w aspekcie przestrzennym będzie wzmocniana w średnim i długim terminie. Stworzenie wspólnej wizji rozwoju przestrzennego dla całej aglomeracji jest pionierskim podejściem na skalę Polski. Lider i Partnerzy, przy wsparciu ekspertów BŚ, podjęli pierwsze próby wspólnego zdefiniowania przestrzeni w aglomeracji i postanowili zapewnić współpracy podstawy w oparciu o SP ROF.

➡ SP ROF składa się z czterech głównych części.:

- 1/ diagnozy wybranych elementów mających wpływ na planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w aglomeracji, w tym: uwarunkowania ekofizjograficzne, wybrane wskaźniki społeczno-gospodarcze, rozwój obszarów zabudowanych, rynek nieruchomości, stan rozwoju infrastruktury;
- 2/ analizy obowiązujących dokumentów planistycznych gmin tworzących ROF. Na podstawie tej analizy w SP ROF przedstawione zostały wnioski dla głównych typów funkcji terenów w ROF;
- 3/ wskazania kierunków działań zorientowanych na zrównoważony rozwój przestrzenny, które obejmują rekomendacje dotyczące **Strategicznych Obszarów Rozwoju (SOR)**, czyli obszarów uznanych jako kluczowe dla rozwoju aglomeracji.;
- 4/ rekomendacji, dotyczących systemu realizacji SP ROF oraz jej monitorowania i oceny.

➡ W ramach prac nad SP ROF eksperci BŚ, opracowali **Ramy Analityczne Projektu (RAP)**, które określiły kierunki prac analitycznych i „ścieżkę” wypracowania długiej i krótkiej listy SOR. RAP stanowi wypracowany w ramach Projektu standard analizy wieloczynnikowej, która w syntetyczny sposób pozwala na określenie potencjału rozwojowego poszczególnych działek.

Potencjał ten jest analizowany przez pryzmat funkcji, jakie poszczególne działki mogą przyjmować, np. mieszkaniowej/ mieszanej, produkcyjno-logistyczną, komercyjnej itp.

W ramach tej analizy wykorzystano określoną liczbę czynników (zazwyczaj nie więcej niż 7-10), w tym:

- dostęp do sieci komunikacyjnej;
- odległość od stacji i przystanku kolejowego; odległość od przystanku autobusowego;
- wielkość i indeks kształtu działki;
- odległość od placówki edukacji;
- dostępność do obiektów użyteczności publicznej (edukacja, opieka zdrowotna);
- dostęp do mediów (elektryczność, woda, ścieki, gaz);
- bliskość obszarów o wysokiej koncentracji działalności gospodarczej;
- bliskość błękitno-zielonych korytarzy;
- bliskość dużych obszarów chronionych;
- bliskość kluczowych węzłów transportowych, sportowych i biznesowych (lotnisko, główny dworzec kolejowy i autobusowy, duże stadiony);
- różne czynniki ograniczające np. zagrożenie powodziowe; obszary osuwisk lub stromych zboczy;
- wysoka jakość gruntów rolnych.⁴⁰

Głównym założeniem zastosowania kryteriów jest skierowanie ROF na ścieżkę bardziej zrównoważonego rozwoju. Stąd też niezbędne jest powiązanie analizy w tym zakresie z dodatkowym czynnikiem.

☞ Przyjęto, że takim rozstrzygającym czynnikiem powinna być: dostępność analizowanej nieruchomości do stabilnego, niezawodnego i niezależnego transportu publicznego, a nie bazowanie na transporcie zindywidualizowanym (samochodach). Na dziś spełnienie takich warunków w ROF zapewnia jedynie dostępność do transportu kolejowego w zakresie sieci Podkarpackiej Kolei Aglomeracyjnej (istniejącej, jak i planowanej do realizacji, włączając w to planowane połączenie kolejowe z Centralnym Portem Komunikacyjnym). Dzieje się tak, ponieważ publiczny transport autobusowy w dużej mierze odbywa się po drogach, z których korzystają samochody pasażerskie (wyjątkiem są niektóre linie na terenie miasta Rzeszów tzw. buspasy). Utrudnienia w ruchu drogowym, szczególnie w godzinach szczytu, które dotyczą zarówno samochody osobowe jak i autobusy powodują ograniczoną motywację do wybierania drogowego transportu publicznego.

Generalnie opisane w RAP kryteria analizy potencjału działek pod rozwój zmierzają docelowo do:

- skupiania zabudowy mieszkalnej wokół ośrodków urbanizacji w ROF oraz promowania lokalizacji z dobrym dostępem do transportu publicznego oraz usług publicznych;
- wykluczenia z możliwości zabudowy działek o glebie wysokiej jakości (klasy I-III) – branie pod uwagę potrzeby rolnicze kraju i społeczeństwa.

☞ Typy zabudowy, dla których wykonano analizę przydatności terenu objęły:

1. Działalność przemysłowa, logistyczna i magazynowa;
2. Powierzchnie handlowo-usługowe;
3. Budynki biurowe i działalność biurowa;
4. Zabudowa mieszkaniowa / mieszana.

Analiza potencjału działek obejmowała szeroki zakres działań, które można ogólnie podzielić na trzy odrębne etapy:

1. Obliczenie każdego z parametrów i ustalenie związanego z nim wyniku;
2. Obliczenie ostatecznego wyniku (przydatności) na podstawie wag i określenie klas przydatności;
3. Wykluczenie z analizy działek nieprzydatnych ze względu na bieżące użytkowanie terenu:

• **obszary o przeznaczeniu niebędącym przedmiotem** analizy - zasadniczo są to wody, tereny zabudowane (mieszkaniowe, przemysłowe, usługowe), elementy infrastruktury, drogi i linie kolejowe;

• **obszary wymagające ochrony** - kategoria, do której zaliczamy: obszary chronione, lasy, tereny zielone, parki i tereny rekreacyjne.

☞ Trzy kluczowe rekomendacje dla bardziej zrównoważonego rozwoju przestrzennego ROF to:

1. Zaprojektowanie i wdrożenie koncepcji błękitno-zielonego korytarza wzdłuż rzeki Wisłok,
2. Uwzględnienie zidentyfikowanych SOR w gminnych dokumentach planistycznych i podjęcie działań do ich wdrożenia,
3. Dalsze zacieśnianie współpracy w kontekście planowania przestrzennego ROF.

Nowatorskim elementem SP ROF stało się wyznaczenie **Strategicznych Obszarów Rozwoju (SOR)**, czyli terenów, których rozwój jest uznawany za istotny dla całego ROF a nie tylko dla poszczególnych

⁴⁰ Strategia Przestrzenna Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego, str. 14

gmin. Aby SOR-y stały się priorytetami rozwojowymi z punktu widzenia aglomeracji, muszą znaleźć swoje odzwierciedlenie w dokumentach planistycznych i strategicznych gmin ROF.

Dane z gmin dotyczące proponowanych obszarów strategicznych zostały pozyskane a następnie zweryfikowane w kilku etapach na drodze spotkań indywidualnych, grupowych oraz poprzez wymianę korespondencji.

Przeprowadzono analizy wieloczynnikowe dla całego ROF na poziomie działek na podstawie komputerowego przetwarzania dużych ilości danych w oprogramowaniu GIS. To pomogło w określeniu potencjału rozwojowego poszczególnych działek, co przełożyło się na zaproponowanie poszczególnych funkcji. Powyższe funkcje terenów obejmują:

1. Działalność produkcyjno – usługową.
2. Zabudowę mieszkaniową i mieszaną.
3. Zabudowę handlowo – usługową oraz biurową.

Dla **funkcji produkcyjno-usługowej** dostęp do infrastruktury drogowej oraz technicznej, a także wielkość działki stały się kluczowymi czynnikami. Istotna była również odległość od centrum ośrodka miejskiego oraz od lotniska. W ślad za zgłoszonymi postulatami gmin ROF rozważano uwzględnienie także kryterium związanego z dostępnością terenu do infrastruktury kolejowej. Jednak z uwagi na trudności z jej budową, nie uwzględniono podnoszonego kryterium. Funkcja produkcyjno-usługowa została przeanalizowana pod kątem wykorzystania na dużych działkach o regularnym kształcie, przy głównych drogach, z dobrym dostępem do infrastruktury technicznej i w pobliżu większych skupisk ludności. W wyniku analizy ustalono, że działki o najwyższym potencjale są rozproszone w różnych częściach ROF i nie ma ich wiele. Działki o wysokim potencjale przylegają do głównych dróg, co jest spowodowane promowaniem terenów z dobrym transportem oraz dostępem do infrastruktury technicznej. Ich znaczna koncentracja widoczna jest wokół miasta Łańcut i w gminie Łańcut, a także wzdłuż linii kolejowej w Świlczy i drodze łączącej Rzeszów, Krasne i miasto Łańcut. Także Tyczyn i Boguchwała wyróżniają się w wynikach analizy.

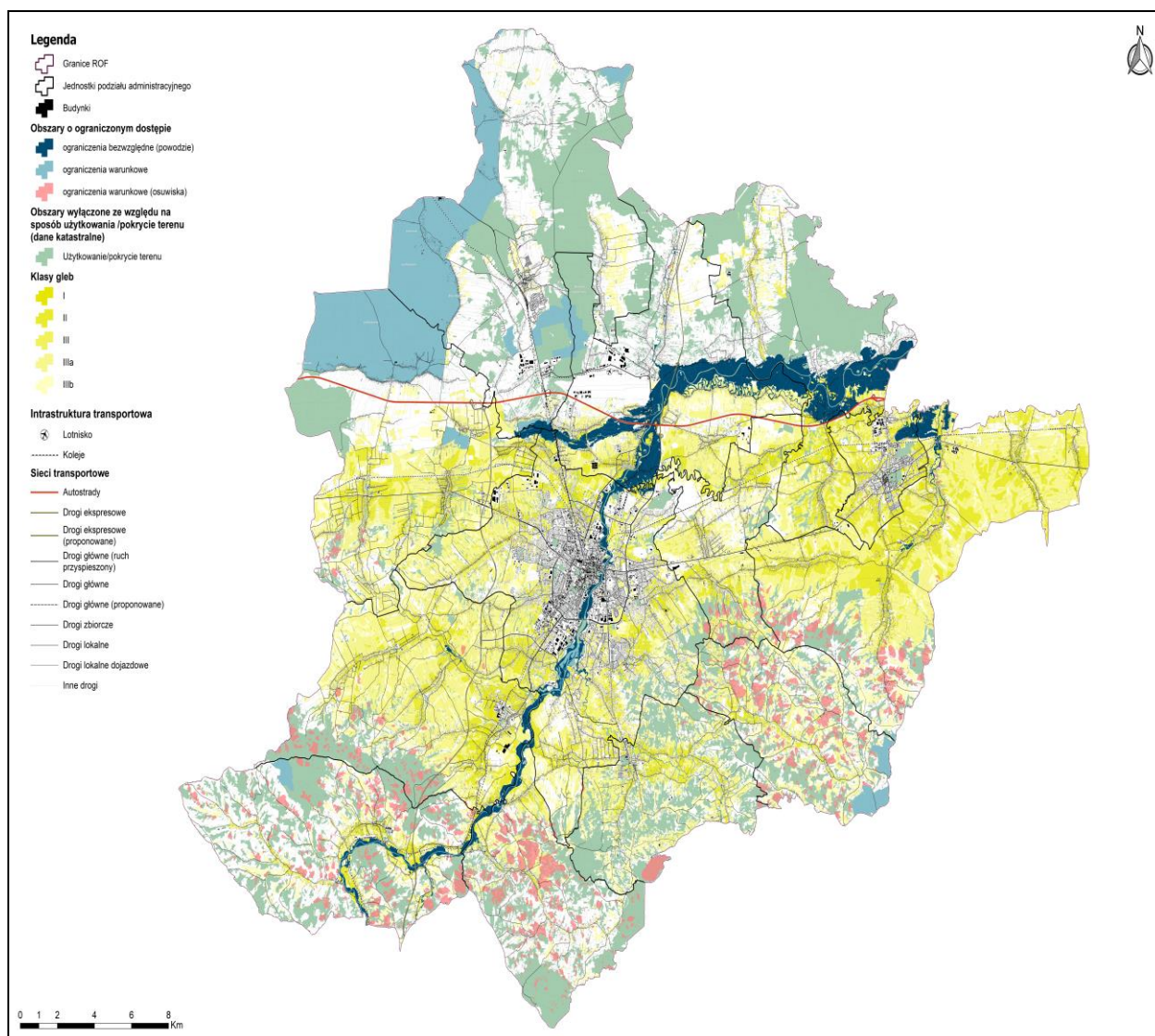
Po uwzględnieniu jakości gleb, w analizie funkcji produkcyjno-usługowej wyróżniają się obszary miast oraz tereny na północ od autostrady A4.

Dla **funkcji mieszkaniowej i mieszanej**, wykluczenie kryterium jakości gleb, powoduje, że wszystkie działki w prawie całym ROF leżące przy drogach, osiągają wysokie wartości. Natomiast uwzględniając uwarunkowania wynikające z wysokiej klasy gleb, okazuje się, że wykluczana z zabudowy staje się większość działek na południe od autostrady A4 i na północ od bardziej górzystych terenów należących do gmin Czudec i Lubenia. Kolejna wersja kryterium związana z wyłączeniem jakości gleb w sąsiedztwie stacji kolejowych, ukazuje możliwość lokalizacji zabudowy na terenach o promieniu 1000 m od istniejących i planowanych stacji i przystanków kolejowych. Największymi beneficjentami takiego podejścia byłyby gminy Boguchwała, Czudec, Trzebownisko, Głogów Małopolski, Świlcza, Krasne i Łańcut. Podkreśla się w tym wariancie znaczenie infrastruktury kolejowej, w tym Podmiejskiej Kolei Aglomeracyjnej jako niskoemisyjnego transportu publicznego.

Dla **funkcji handlowo-usługowej** przeprowadzono oddzielne analizy, które brały pod uwagę różne parametry. W wyniku analizy ustalono, że tereny pod funkcję komercyjną i handlową skorelowane są z transportem publicznym, większymi ośrodkami urbanizacji oraz infrastrukturą drogową. Bliskość stacji i przystanków kolejowych czy przystanków autobusowych oraz centralna lokalizacja zapewniają duże przepływy ludności, a zatem potencjalnych klientów dla usług komercyjnych. Funkcja biurowa jest zorientowana na bliskość do centrum miejskiego, dostępność komunikacyjną oraz zagęszczenie działalności biznesowej. Najbliższe centrum zdefiniowane jest jako 2 km od punktu centralnego. Dostępność komunikacyjna definiowana jest przez bliskość do różnego rodzaju dróg, lotniska, stacji kolejowych i przystanków autobusowych. Gęstość działalności biznesowej została policzona na podstawie specjalnie stworzonej siatki poligonowej dla całego ROF z polem o powierzchni 100ha. Wysoka gęstość jest definiowana jako więcej niż 100 firm na obszarze takiego pola. Do analizy funkcji została również włączona wielkość działki oraz bliska odległość od głównych stacji transportu publicznego. Funkcja handlowa bez uwzględnienia gleb priorytetyzuje działki wzdłuż dróg na terenie całego ROF. Natomiast uwzględniając kryterium jakości klas gleb zauważa się skoncentrowanie potencjalnej zabudowy wokół pięciu miast ROF oraz obszary na północy i południe ROF, gdzie jakość gleb jest niższa.

Formy ograniczenia zabudowy w ROF w podziale na grupy przedstawiono na poniższej mapie.

Mapa 3. Formy ograniczenia zabudowy w ROF



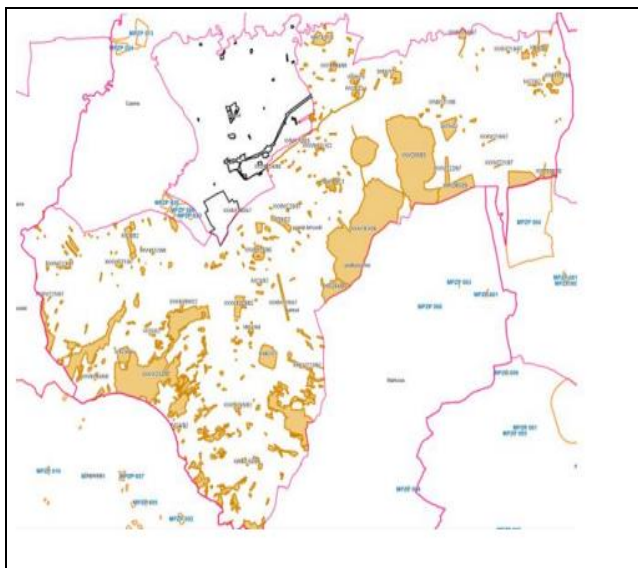
Źródło: *Strategia Przestrzenna Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego*, str. 40

SP ROF zawiera aktualną analizę sytuacji planistycznej w gminach ROF. Jest ona zróżnicowana, chociaż zasadniczo MPZP pokrywają niewielką część ROF. Łącznie jest ich dla całego ROF 707, o łącznej powierzchni 8570 ha. W projektach jest 112 MPZP, w tym 63 z nich jest opracowywanych dłużej niż 3 lata.⁴¹ Łączna powierzchnia projektów MPZP to 6512 ha. Średnia pokrycia planami dla ROF to 8%.

Najwięcej MPZP posiada Gmina Łańcut – 219 oraz Miasto Rzeszów – 212. W przypadku Rzeszowa MPZP pokrywają ponad 20 % powierzchni, a średnia wielkość planu to 10 ha. Kolejne, pod względem liczby obowiązujących MPZP, gminy mają ich znacznie mniej. Na przykład Świlcza – 85, Tyczyn – 41, Głogów Młp. – 36, Trzebownisko - 28. Najmniej MPZP mają gminy: Lubenia – 4, Chmielnik - 7 oraz Krasne – 10. Siedem gmin ROF ma pokrycie planami poniżej 5% swojego obszaru.

⁴¹ *Strategia Przestrzenna Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego*, str. 90

Mapa 4. MPZP w Mieście i Gminie Łańcut



Mapa 5. MPZP w Gminie Lubenia



Źródło: *Strategia Przestrzenna Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego*, str. 91 i 92

Dynamika zmian pokrycia powierzchni terenów gminy nowymi planami jest bardzo niska. W większości gmin zmiany w tym zakresie w ciągu ostatniej dekady nie przekroczyły 3 %. Tylko gmina Łańcut powiększyła pokrycie swojego terenu o dodatkowe 8 % powierzchni. W całym ROF w ciągu 11 lat nowe plany pokryły dodatkowe 3 % powierzchni (prawie 3 500 ha). Przy takim tempie uchwalania nowych planów miejscowych, pokrycie połowy powierzchni ROF planami zajęłoby około 135 lat.⁴²

Brak aktualnych SUIKZP oraz niskie pokrycie MPZP sprzyjają niezrównoważonemu rozwojowi przestrzennemu, opartemu na decyzjach o warunkach zabudowy (DWZ).

Inwestycje wykonywane na podstawie DWZ nie muszą być zgodne ze studium, przez co mogą naruszać politykę przestrzenną gminy, wyrażoną w tym dokumencie planistycznym.

Takie sytuacje występują często i jest to typowe zjawisko w Polsce powodujące chaos przestrzenny. To właśnie kwestia wydawanych DWZ może być jednym z wyznaczników presji inwestycyjnej na grunty. W skali ROF w ostatniej dekadzie wydawanych jest średnio 2,7 tys. DWZ rocznie, z czego 70-80 % to decyzje dla domów jednorodzinnych. Na Rzeszów ogółem przypada prawie, co trzecia z tych DWZ (średnio ok. 800 rocznie). Reszta gmin wydaje średnio między 100 a 350 DWZ. Liczba wydawanych DWZ w przypadku gmin ROF jest dość stabilna, pomimo rocznych fluktuacji co może sugerować, że presja inwestycyjna w skali ROF nie zmienia się radykalnie.

Dzieje się tak między innymi dlatego, że nie każda wydawana DWZ musi kończyć się realizacją inwestycji. W rzeczywistości stosunek liczby nowo oddanych mieszkań do wydanych DWZ dla domów jednorodzinnych oscyluje w okolicy 50 % rocznie. Część właścicieli działek ubiega się o DWZ w celu podniesienia wartości działki na potencjalną sprzedaż i nie ma zamiaru realizować takiej inwestycji.⁴³

Analiza obowiązujących SUIKZP i MPZP w gminach ROF nie wykazała znaczących konfliktów przestrzennych (funkcji) w obszarach przygranicznych poszczególnych gmin (na styku gmin). Pierwszym obszarem, w którym w zależności od intensywności lub rodzaju zabudowy związanej z aktywizacją gospodarczą może potencjalnie dojść do sytuacji konfliktowych jest styk miasta Łańcut z gminą Czarna w rejonie drogi krajowej nr 94, gdzie po stronie miasta zaplanowano tereny zabudowy mieszkaniowej, a po stronie gminy tereny produkcyjno-usługowe, bez żadnej otuliny w bezpośrednim sąsiedztwie. W celu zmniejszenia skutków ewentualnego konfliktu funkcjonalno-przestrzennego sugeruje się, w przypadku sporządzania nowych planów miejscowych dla tych obszarów, zarówno po stronie miasta, jak i gminy zaplanować funkcję usługową lub funkcję zieleni, które stanowić będą strefę buforową lub izolacyjną.

Studium przypadku Błękitno-Zielonego Korytarza (na podstawie analizy SP ROF)

SP ROF za jeden z priorytetów uznaje koncepcję Błękitno-Zielonego Korytarza. Jest to ciągły pas terenów zieleni położonych na obu brzegach rzeki Wisłok. Koncepcja łącząc funkcje ochronne,

⁴² *Strategia Przestrzenna Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego*, str. 90

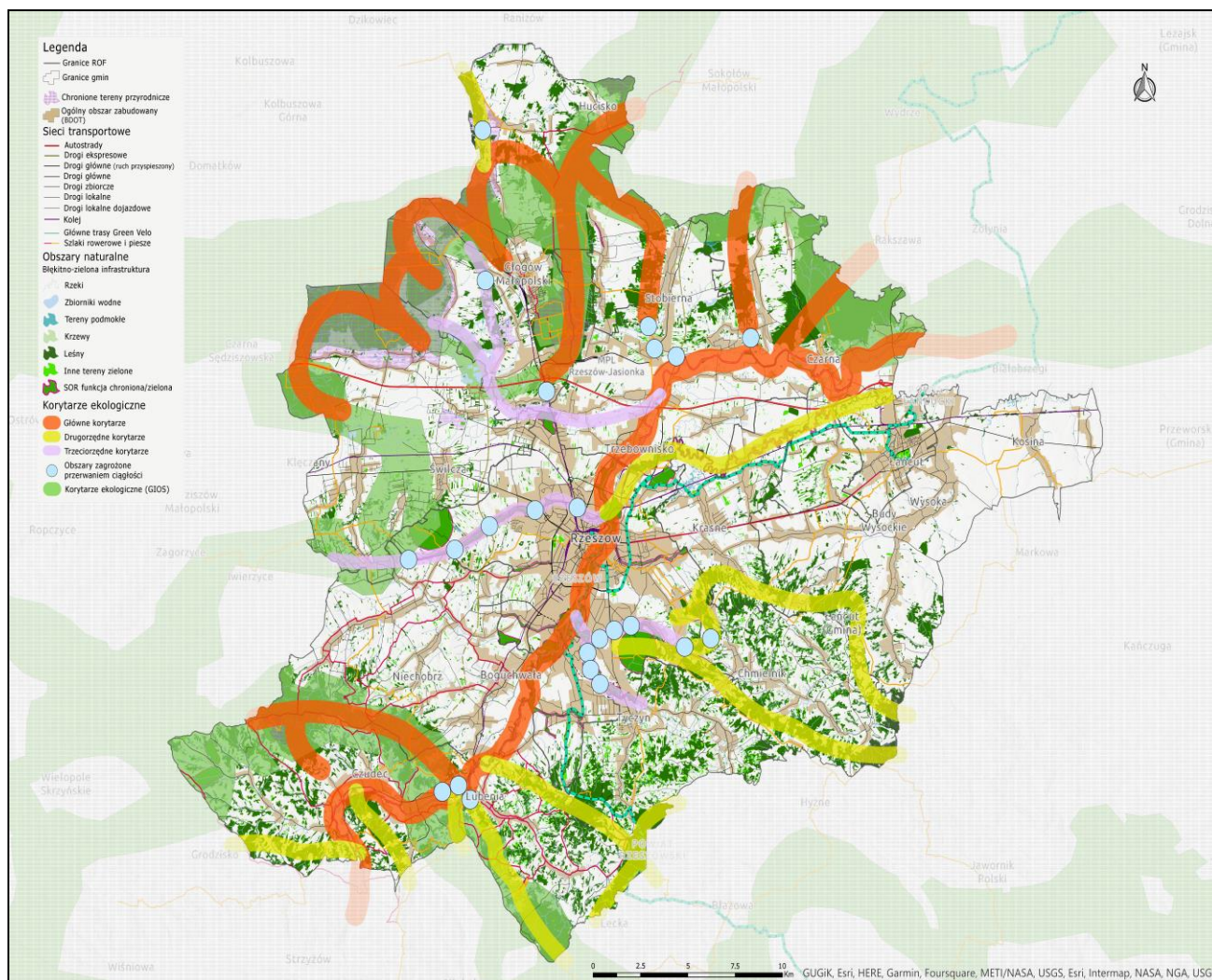
⁴³ *Ibidem*, str. 93

rekreacyjne, ale także transportowe (ciąg rowerowo-pieszny). Może on też pełnić rolę korytarza ekologicznego, świadczącego ważne usługi ekosystemowe dla aglomeracji.

Stanowi odpowiedź na krytykowaną w ostatnim czasie tendencję „betonowania” doliny Wisłoka. Jest to wyraźnie dostrzegalne w Rzeszowie i to tam zrodził się plan aktywnej ochrony terenów nadrzecznych przed zabudową przez uchwalenie planów ochronnych.

Koncepcja Błękitno-Zielonego Korytarza wzdłuż Wisłoka jest, na podstawie rekomendacji zawartych w SP ROF, rozszerzana na inne tereny uznane za SOR o funkcji chronionej/zielonej. To w szczególności obszary stwarzające warunki do ochrony i rozwoju terenów zielonych wzdłuż rzek i potoków oraz w istniejących kompleksach leśnych. W przypadku terenów zielonych dotyczy to także dużych zwartych kompleksów leśnych w północnej i południowej części ROF. Analiza stanu zastanego pokazuje duży potencjał na stworzenie takiej sieci korytarzy błękitno-zielonych, szczególnie w połączeniu z SOR o funkcji zielonej (chronionej) i rekreacyjnej Wisłok i duże kompleksy leśne tworzą rdzeń sieci korytarzy błękitno-zielonych w ROF. Poniższa mapa 6 Mapa przedstawia proponowane korytarze błękitno-zielone

Mapa 6. Propozycja korytarzy błękitno-zielonych w ROF



Źródło: Strategia Przestrzenna Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego, str. 112

Dalszym krokiem do wykorzystania korytarzy błękitno-zielonych będzie wyznaczenie połączeń pieszo-rowerowych. Dzięki nim będzie możliwa realizacja funkcji rekreacyjnej. Jednak równoważnie kwestii ochrony przyrody i rekreacji wymaga szczegółowej analizy. W tak zagęszczonej sieci korytarzy błękitno-zielonych wciąż jednak ilość połączeń na osi północ-południe jest bardzo ograniczona i sprowadza się tylko do doliny Wisłoka. Zwiększenie połączeń ekologicznych w tym kierunku może stanowić dalszy kierunek współpracy gmin w ramach ROF.

5.2.1. Powiązanie SP ROF z dokumentami strategicznymi i planistycznymi wyższego szczebla

Za merytoryczną podstawę SP ROF zmierzającej do ukierunkowania rozwoju przestrzennego aglomeracji zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju można uznać:

1/ Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), która za jeden z kierunków interwencji uznaje: „Tworzenie warunków do dalszego rozwoju konkurencyjnej gospodarki w Polsce Wschodniej i w innych obszarach słabszych gospodarczo”. Zapis ten wskazuje na jednoznaczne potwierdzenie wsparcia dalszego rozwoju ROF. Równocześnie w diagnozie tego dokumentu za jeden z istotnych problemów MOF uznaje suburbanizację i związane z nią niekontrolowane rozprzestrzenianie zabudowy.

„Intensywne przekształcenia przestrzeni związane z postępującą suburbanizacją, zwłaszcza wokół dużych miast, ujawniły brak właściwego zarządzania rozwojem na obszarach funkcjonalnych ponad granicami administracyjnymi pojedynczych JST), znacząco utrudniając sprawne funkcjonowanie tych obszarów. Brak koordynacji i odniesienia ich do przestrzeni przekłada się na nieefektywność interwencji publicznej i problemy w zakresie ochrony interesu publicznego”.⁴⁴

Powyższa Strategia za jeden z priorytetowych celów uznaje „tworzenie warunków dla zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, wypracowanie mechanizmów współpracy w ich obszarach funkcjonalnych, wzmocnienie ich zdolności do tworzenia miejsc pracy oraz poprawę jakości życia mieszkańców”. Aby osiągnąć ten cel niezbędna jest poprawa zdolności MOF do wspierania zrównoważonego rozwoju między innymi. poprzez przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom suburbanizacji.

2/ Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR), która również wskazuje jako wyzwanie dla polityki regionalnej potrzebę przeciwdziałania niekontrolowanej suburbanizacji zarówno w kontekście zrównoważonego rozwoju miast, jak i obszarów wiejskich. KSRR wśród celów zakłada:

„Ograniczenie suburbanizacji i polepszenie ładu przestrzennego na obszarach o rozproszonej zabudowie oraz przeciwdziałanie dekoncentracji osadnictwa obciążającego budżety gmin koniecznością ponoszenia coraz wyższych nakładów na obsługę dróg, kanalizacji, wodociągów i dostarczania innych usług publicznych”. KSRR wzywa więc do podjęcia konkretnych działań w zakresie uporządkowania zabudowy w strefach podmiejskich i w tym sensie jest komplementarne z SP ROF.⁴⁵

W zakresie polityki regionalnej uszczegółowienie SOR stanowi kolejna edycja KSRR, która również wskazuje jako wyzwanie dla polityki regionalnej potrzebę przeciwdziałania niekontrolowanej suburbanizacji zarówno w kontekście zrównoważonego rozwoju miast, jak i obszarów wiejskich.

W szczególności, w KSRR jest wskazany cały szereg problemów od ekonomicznych do społecznych wywołanych tym zjawiskiem. „Rozproszenie zabudowy i zajmowanie green fields [czyli terenów dotąd nie rozwiniętych / niezainwestowanych] wyłącza część gruntów, w tym około 10-15% już uzbrojonych, z użytkowania. Powstają duże problemy z dostępem do usług publicznych, np. efektywną organizacją transportu publicznego i dopasowania go do potrzeb mieszkańców pod względem warunków takich jak: zasięg, częstotliwość kursowania, opłaty i taryfa biletowa, trudności organizacyjne na granicach różnych samorządów. Dużą część kosztów niekontrolowanego rozlewania się zabudowy ponoszą również mieszkańcy, np. przez zwiększone koszty życia w monofunkcyjnych dzielnicach podmiejskich, wydłużenie czasu i dróg dojazdu, konieczność korzystania przez poszczególne gospodarstwa domowe z więcej niż jednego samochodu. Następuje obniżenie jakości życia w wyniku ograniczonego dostępu do usług publicznych (np. edukacji, ochrony zdrowia, kultury), a także do usług ekosystemowych, świadczonych przez ekosystemy poddawane rosnącej presji czy obniżenie jakości środowiska np. poprzez hałas i zanieczyszczenie powietrza.

3/ Krajową Polityką Miejską 2030 (KPM), która jako dwa najważniejsze wyzwania, z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju, wskazuje: „Dbałość o ład przestrzenny i estetyczny” i „Niwelowanie procesów chaotycznej suburbanizacji”. KPM stanowi więc kolejne „umocowanie” dla SP ROF.

4/ Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podkarpackiego - Perspektywa 2030 (PZPWP). PZPWP zakłada m.in., że „powstrzymane zostanie rozlewanie się zabudowy i niekontrolowana suburbanizacja, skutkujące degradacją krajobrazu kulturowego regionu, chaosem urbanistycznym

i utratą cennych pod względem przyrodniczym terenów. Wdrożone zostaną działania mające na celu przywracanie ładu przestrzennego.” W tym sensie SP ROF stanowi próbę – w

⁴⁴ Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (2030), str. 229

⁴⁵ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030, str. 12

aktualnych ramach prawnych – przełożenia zamierzeń PZPWP – 2030 na bardziej konkretne treści, zalecenia i rekomendacje.

5.4. Model planowania przestrzennego wypracowanego w ramach opracowywania Strategii Przestrzennej ROF

Jak wskazano w poprzednim rozdziale, Strategia Przestrzenna ROF nie jest dokumentem w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ani ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tym samym Strategia Przestrzenna ROF nie wpisuje się w system dokumentów strategicznych wskazany w art. 9 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Nie stanowi także aktu planowania przestrzennego, których zamknięty katalog określa art. 2 pkt 22 znowelizowanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Do realizacji założeń Strategii przestrzennej konieczne jest przeniesienie jej zapisów do dokumentów strategicznych i aktów planowania przestrzennego określonych w powyższych aktach prawnych.

Jak wskazali autorzy SP ROF trzema kluczowymi rezultatami procesu jej opracowania są:

1. Wypracowanie koncepcji bardziej zrównoważonego rozwoju przestrzennego ROF w oparciu o dane i analizy przestrzenne oraz wizje rozwojowe gmin,
2. Uzgodnienie Strategicznych Obszarów Rozwoju dla aglomeracji,
3. Wzmocnienie współpracy w ramach ROF.

Biorąc pod uwagę wypracowany model zintegrowanego planowania przestrzennego, na szczególną uwagę zasługuje punkt 2. dotyczący Strategicznych Obszarów Rozwoju.

Ze względu na ponadlokalny charakter Strategii, skoncentrowano się na SOR, a więc tych obszarach, które są kluczowe z punktu widzenia całego ROF. Na obecnym poziomie współpracy, biorąc pod uwagę różne interesy gmin, niezwykle trudno byłoby wskazać takie rozwiązania planistyczne dla innych obszarów ROF, bądź jego całości, które zyskałyby akceptację ogółu parterów, a jednocześnie mogły znaleźć swoje odzwierciedlenie w dokumentach planistycznych poszczególnych gmin.

Za nowatorskie i warte powielenia rozwiązanie należy uznać nie tylko sam efekt finalny w postaci wyznaczonych SOR, ale także sam proces ich identyfikowania i wyboru.

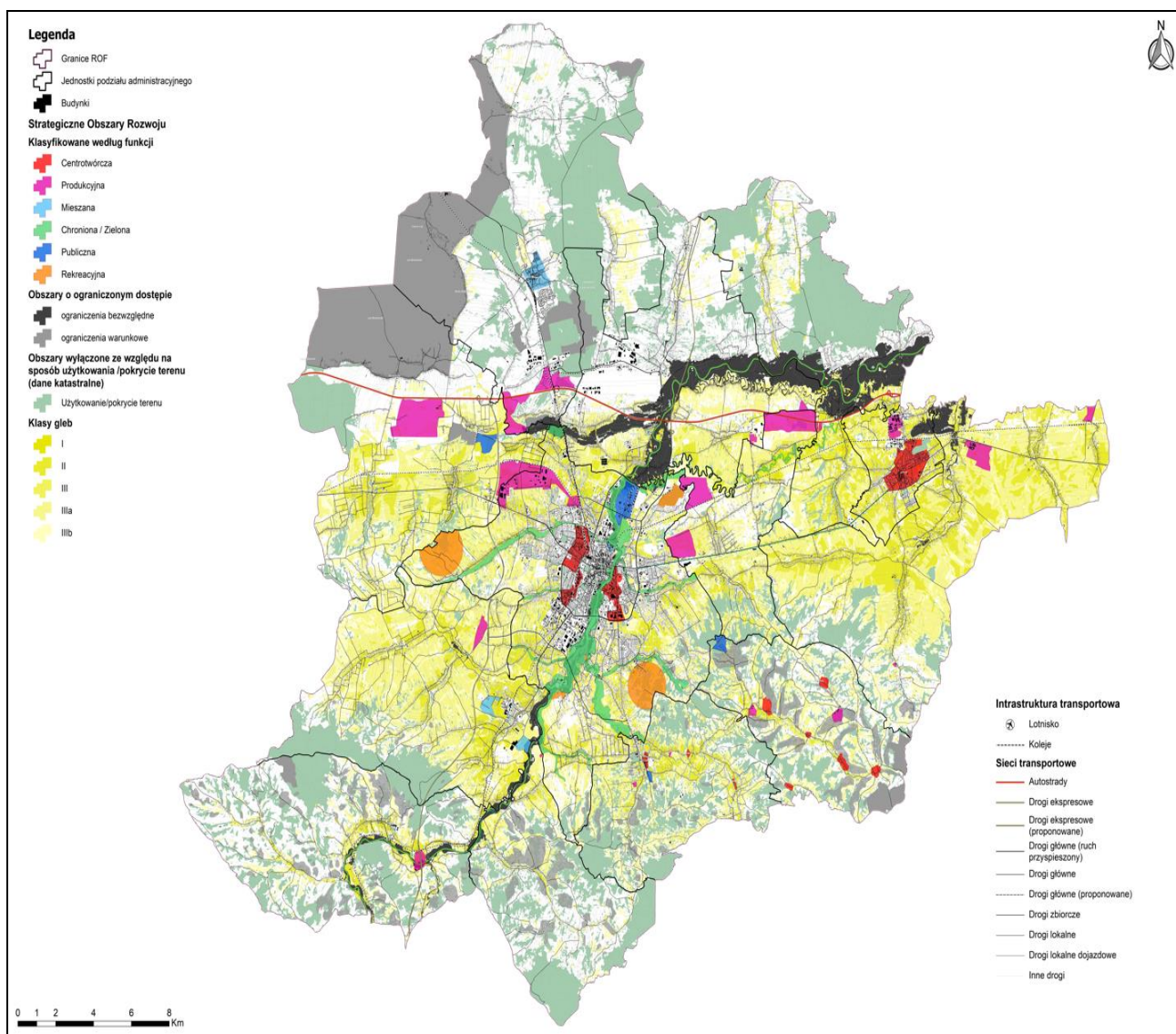
Warto podkreślić, iż propozycje takich obszarów zgłaszały poszczególne gminy, a nie eksperci odpowiedzialni za opracowanie dokumentu Strategii. Gminy zaproponowały wstępną listę obszarów, zgodne z ich wiedzą oraz zakładaną wizją rozwoju. Dalszy ich wybór miał charakter wielokrotnych spotkań grupowych, warsztatów i spotkań indywidualnych moderowanych przez zespół ekspertów BŚ.

Ekspersi w ramach prowadzonego wsparcia korzystali z efektów wcześniejszych bardzo szczegółowych analiz całego obszaru ROF, w tym analiz przy użyciu oprogramowania GIS prowadzonych na poziomie poszczególnych działek, co miało na celu określenie ich potencjału rozwojowego. Dzięki temu procesowi z początkowej długiej listy SOR (118 obszarów), partnerzy ROF wyłonili o połowę krótszą listę obszarów strategicznych i wskazali ich funkcje. Wyodrębniono obszary o następujących funkcjach:

- produkcyjno-usługowej,
- centrotwórczej,
- ochronnej/zielonej,
- turystycznej (rekreacyjnej),
- publicznej
- mieszanej.

SOR w podziale na funkcje, wraz z obszarami wyłączonymi, uzgodnione podczas prac Zespołu Ekspertkiego przedstawia poniżej Mapa 7.

Mapa 7. SOR uzgodnione przez Partnerów ROF w podziale na funkcje



Źródło: Strategia Przestrzenna ROF. Raport Końcowy, str. 163

W kontekście powyższych rekomendacji (punkty 1,2) należy zwrócić uwagę na przypadek miasta Rzeszowa. Prace nad Strategią przestrzenną ROF zbiegły się z opracowywaniem przez Biuro Rozwoju Miasta Rzeszowa nowego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Rzeszowa. Prace nad Studium prowadzono od maja 2020 r. Dokument przyjęto 26 września 2023 roku uchwałą nr LXXXV/1890/2023 Rady Miasta Rzeszowa.

Toczące się równolegle prace pozwoliły na uwzględnienie w projekcie Studium zaproponowanych w Strategii SOR o funkcji centrotwórczej, a także ochronnej/zielonej w postaci doliny rzeki Wisłok.

Propozycje tych obszarów do ujęcia w Strategii na etapie rozpoznania i wyboru SOR zostały zgłoszone przez zespół projektowy Biura Rozwoju Miasta Rzeszowa pracujący nad projektem Studium.

SOR o funkcji centrotwórczej odpowiadają wskazane w Studium obszary do przekształceń, które z racji położenia w centralnej części miasta, wymagają zmiany dotychczasowych funkcji negatywnie wpływających na wizerunek miasta i uciążliwych dla otoczenia, które reprezentowane są głównie przez hurtownie, składy i magazyny oraz zakłady produkcyjne. Ze względu na swoje położenie obszary te charakteryzują się dużym

potencjałem centrotwórczym. Posiadają warunki dla tworzenia atrakcyjnej oferty inwestycyjnej – lokalizacji różnorodnych nowoczesnych funkcji usługowych: biurowych, bankowych, kulturalnych, IT, promocyjnych, okołobiznesowych, badawczych, itp. W połączeniu z funkcją mieszkaniową, uzupełnioną o przestrzeń publiczną wysokiej jakości (zieleń, ciągi piesze, place publiczne), stanowią one uporządkowane, wielofunkcyjne zespoły zabudowy o wysokiej jakości urbanistyczno-architektonicznej.

W Studium dolina Wisłoka stanowi jeden z obszarów przestrzeni publicznych, przez który zgodnie z art. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy rozumieć „obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający

nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne”. Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 8 dla obszarów przestrzeni publicznych istnieje obowiązek opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, w ramach ujętej w Studium polityki sektorowej „Mieszkańcy i infrastruktura społeczna”, w ramach kierunku działań „Kształtowanie sieci przestrzeni publicznych wysokiej jakości” wskazano szereg działań związanych z zagospodarowaniem terenów położonych nad Wisłokiem stanowiących zieloną oś miasta.

Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw usunęła z systemu aktów planistycznych studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Po zmianach podstawą prowadzenia polityki przestrzennej w gminie ma się stać strategia rozwoju gminy, bądź strategia rozwoju ponadlokalnego oraz plan ogólny gminy. Zakres oraz charakter tych dokumentów pozwalają na implementacje do nich wskazanych SOR wraz ze sformułowanymi dla nich wnioskami.

Szczególną uwagę należy zwrócić na możliwość potraktowania SOR jako obszarów strategicznej interwencji, nieobligatoryjnie wskazywanych w strategiach rozwoju gminy i rozwoju ponadlokalnego. Szerzej zagadnienie to zostało omówione w rozdziale 6. Wskazanie nowych kierunków w polityce planowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych.

Podsumowywanie zagadnień dotyczących SOR:

1) Zarówno sam proces selekcji jak i efekt końcowy w postaci wybranych strategicznych obszarów rozwoju stanowi istotną wartość projektu oraz rozwiązanie, które może być powielane w innych miejskich obszarach funkcjonalnych.

2) Sam opisany proces wyboru pozwala na porównanie priorytetów rozwojowych różnych partnerów, skonfrontowanie ich z polityką rozwojową sąsiadów a także wiedzą i doświadczeniem eksperckim.

3) Wybór SOR może być przeprowadzony pod kątem prowadzenia konkretnych prac planistycznych, czy opracowania dokumentu strategicznego. Może stanowić także próbę wskazania priorytetów rozwojowych w skali ponadlokalnej, jako podstawę do formułowania zakresu przyszłej współpracy.

Przykład doliny Wisłoka jako kluczowego SOR dla całej aglomeracji jest możliwy do zaimplementowania w analogiczny sposób w innych MOF. Zwornikiem obszaru może być nie tylko rzeka, ale również inny element przestrzeni, np. przyrodniczy bądź infrastrukturalny, wspólny dla znacznej części bądź całości obszaru funkcjonalnego.

Powszechne zasady polityki przestrzennej rekomendowane przez SP ROF

Istotne z punktu widzenia planowania i zagospodarowania przestrzennego wydają się rekomendacje i zalecenia, wskazane przez Bank Światowy. Zostały zawarte w poniższych punktach.

1. Gminy powinny kierować się następującym podejściem, jeśli chodzi o sekwencję i wymiar merytoryczny działań z zakresu planowania przestrzennego:
 - docelowe pokrycie wszystkich terenów, na których możliwa jest zabudowa, planami miejscowymi zapewniającymi utrzymanie lub wykształcenie w wyniku ich realizacji ładu przestrzennego,
 - uchwalanie w pierwszej kolejności dokumentów planistycznych o randze prawa miejscowego (obecnie MPZP, w przyszłości potencjalnie planów ogólnych) o charakterze ochronnym (zwłaszcza dla terenów zieleni lub rolnych) tam, gdzie rozwój zabudowy nie jest pożądanym z punktu widzenia pryncypiów zrównoważonego rozwoju,
 - uchwalanie bez zbędnej zwłoki planów miejscowych w obszarach spodziewanej lub już dokonującej się zabudowy,
 - uchwalanie planów miejscowych przewidujących zabudowę powinno być poprzedzone rzetelną analizą stanu zagospodarowania i wykorzystania innych terenów o podobnym przeznaczeniu w ramach jednostki osadniczej, a także w obszarze całego ROF,
 - na ile to możliwe koncentrowanie nowej zabudowy wzdłuż korytarzy transportu niskoemisyjnego,
 - uchwalanie planów miejscowych zapewniających zrównoważone zagospodarowanie terenu, w tym uporządkowanie struktury przestrzennej (m.in. poprzez narzucenie obowiązku reparcelacji) tam, gdzie nastąpiło zagospodarowanie chaotyczne, rozproszone, pozbawione niezbędnych funkcji towarzyszących lub nieuwzględniające uwarunkowań i potrzeb środowiskowych,
 - zawarcie w uchwalanych lub aktualizowanych aktach planistycznych treści, które tworzyć będą warunki dla skutecznej odpowiedzi na wyzwania związane z kryzysem klimatycznym (zmiany klimatyczne, dążenie do neutralności energetycznej, zanieczyszczenie środowiska, oszczędzanie dostępnych zasobów), w szczególności chodzi o:
 - określenie parametrów i wskaźników urbanistycznych (powierzchnia biologicznie czynna, intensywność zabudowy, wskaźniki parkingowe) tak, aby sprzyjały one zrównoważonemu rozwojowi i łaadowi przestrzennemu;
 - uwzględnienie rozwiązań służących zrównoważonej mobilności;

- o uwzględnienie potrzeb prowadzenia aktywnej polityki klimatycznej (m.in. w zakresie zielono-błękitnej infrastruktury, OZE, małej i mikroretencji, systemów ogrzewania i odprowadzania ścieków, tworzenie warunków dla zacienienia, korygowanie struktury przestrzennej pod kątem kształtowania policentrycznego układu osadniczego).

2. Gminy w celu przyczynienia się do tego, że kształtujące się zagospodarowanie terenu nie będzie miało negatywnego wpływu na ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, powinny kierować się następującym podejściem:

- zapewnić, że zabudowa w obszarach obowiązujących planów miejscowych następować będzie dopiero po dokonaniu reparcelacji w celu dostosowania do struktury przestrzennej zaplanowanej w planie miejscowym,
- w przypadku obszarów spodziewanej lub rozwijającej się intensywnej zabudowy, dla których nie uchwalono jeszcze planów miejscowych zapewniających zabudowę zgodną z zasadami ładu przestrzennego, powstrzymać powstawanie zabudowy możliwymi środkami (zawieszanie postępowań o wydanie decyzji o warunkach zabudowy (wz), odmawianie lub odraczanie wydania decyzji wz, aktywne i skrupulatne działania organów władzy publicznej (w tym gmin) oraz gminnych dysponentów sieci i mediów, m.in. w zakresie dokonywania uzgodnień),
- prowadzić aktywną gospodarkę nieruchomościami wspierającą racjonalne zagospodarowanie przestrzeni, a więc m.in. tworzyć zasób nieruchomości komunalnych przeznaczonych na cele rozwojowe, w tym budownictwo mieszkaniowe,
- prowadzić konsekwentną i spójną z uchwalonymi aktami planowania przestrzennego politykę inwestycyjną, zwłaszcza w zakresie gminnej infrastruktury technicznej i społecznej, polegającą na zapewnieniu tej infrastruktury w obszarach, gdzie nowa zabudowa jest pożądana i oczekiwana oraz powstrzymaniu się przed realizacją dodatkowej infrastruktury w obszarach, gdzie zabudowy należy unikać (co może np. wiązać się z określeniem i ogłoszeniem przez gminę obszarów, na których wyłącznie powstawać będzie nowa infrastruktura),
- zapobiegać inwestycjom w nieuzasadniony sposób zwiększającym zasięg powierzchni nieprzepuszczalnych lub prowadzących do nieracjonalnych/niepotrzebnych wycinek drzew.

Powiaty w celu przyczynienia się do tego, żeby kształtujące się zagospodarowanie terenu nie miało negatywnego wpływu na ład przestrzenny i zrównoważony rozwój powinny, przy wydawaniu pozwoleń na budowę, w sposób bardziej rygorystyczny podchodzić do weryfikacji spełnienia warunków zapisanych w decyzji wz (a wcześniej podjąć współpracę z gminami w celu ustalenia, jakiego rodzaju warunki mogą i powinny być wpisywane do decyzji wz, aby w najpełniejszym stopniu zapewnić realizację celów SP ROF).

Pożądane jest, aby inwestorzy podejmujący inwestycje na obszarach, na których nie obowiązują jeszcze szczegółowe plany miejscowy zapewniające zachowanie, wykształcenie lub przywrócenie ładu przestrzennego, powstrzymywali się od działań inwestycyjnych godzących w ład przestrzenny oraz reguły zrównoważonego rozwoju. Należy więc dążyć do tego, aby metodami „miękkimi” oraz poprzez dialog ze społecznością lokalną, samorządowcami i ekspertami oddziaływać na ich świadomość inwestycyjną.

5.5. Zespół Ekspertki jako kluczowy element Modelu

Jak już kilkakrotnie podkreślaliśmy w niniejszej publikacji Zespół Ekspertki (ZE) jest podstawowym, być może najistotniejszy, elementem Modelu zintegrowanego planowania przestrzennego oraz zapewnienia trwałości Projektu. Jesteśmy przekonani, że jest także warunkiem koniecznym wdrażania SP ROF. Istotną wartością wypracowaną w trakcie trwania Projektu jest zacieśnienie współpracy między gminami, wymiana doświadczeń, możliwość wspólnego przedyskutowania planów itp. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywa ZE.

➔ Skład ZE:

W skład ZE wchodzi przedstawiciele: Lidera Projektu oraz Partnerów - 13 gmin tworzących ROF oraz samego Stowarzyszenia ROF. W okresie realizacji projektu to łącznie 27 osób.

W skład ZE mogą dodatkowo być zaangażowani eksperci np. z dziedziny planowania przestrzennego, urbanistyki, architektury, komunikacji, historii sztuki i ochrony środowiska itp.

Zakres działania ZE został określony we wniosku o dofinansowanie oraz Regulaminie Zespołu (stanowi on Załącznik n1 do Podręcznika). Rozwiązania przyjęte w Projekcie nawiązują do analogicznych procesów wypracowanych m.in. w Stowarzyszeniu Metropolia Poznań.

➔ Zdania ZE:

- opiniowanie dokumentów Gmin należących do Stowarzyszenia ROF dotyczących zagospodarowania przestrzennego,
- konsultowanie zapisów dot. opracowania SP ROF,

- koordynowanie planowania przestrzennego na terenie ROF,
- wyrażanie stanowiska, opinii projektu aktu planistycznego suikzp oraz mpzp pod kątem zgodności z zapisami SP ROF,
- pełnienie funkcji doradczych dla Gmin ROF,
- sporządzanie corocznego sprawozdania z działalności ZE,
- przeprowadzanie śródkresowych przeglądów i aktualizacji SP ROF,
- propagowanie i włączenia Modelu do praktyki planowania przestrzennego w okresie trwałości Projektu,
- współpraca z Zespołem Zarządzania Projektem (ZZP).

➡ **Członkostwo w ZE:**

- 1) Powołanie uchwałą Zarządu Stowarzyszenia ROF, w składzie spośród osób wskazanych przez Lidera i Partnerów Projektu;
- 2) Odwołanie członków ZE następuje poprzez zmianę uchwały Zarządu Stowarzyszenia ROF po złożeniu odpowiedniego wniosku przez podmiot, który wskazał odwoływanego Członka. Wraz z wnioskiem o odwołanie, podmiot składający wniosek wskazuje nowego kandydata na członka ZE;
- 3) Członków ZE powołuje się na czas nieokreślony. Członkostwo w ZE ustaje na skutek:
 - śmierci;
 - pisemnej rezygnacji członka ZE, po odwołaniu go przez Zarząd Stowarzyszenia ROF;
 - odwołania przez Zarząd Stowarzyszenia ROF;
- 4) Spośród członków ZE, Zarząd Stowarzyszenia ROF powołuje Przewodniczącego, Wice przewodniczącego i Sekretarza Zespołu. Przewodniczący Zespołu kieruje jego pracami, redaguje projekty stanowisk i opinii, reprezentuje Zespół na zewnątrz oraz podpisuje jego opinie i inne dokumenty. Wiceprzewodniczący Zespołu zastępuje Przewodniczącego w razie jego nieobecności lub niezdolności do sprawowania funkcji;
- 5) skład ZE mogą dodatkowo (na czas określony) uzupełnić eksperci zewnątrz np. z dziedziny planowania przestrzennego, urbanistyki, architektury, komunikacji, historii sztuki i ochrony środowiska itp.

➡ **Posiedzenia ZE:**

- 1) Posiedzenia Zespołu eksperckiego zwołuje Dyrektor Biura Stowarzyszenia ROF lub Przewodniczący Zespołu, na co najmniej 7 dni przed terminem posiedzenia, przekazując jednocześnie członkom Zespołu eksperckiego drogą elektroniczną materiały, których dotyczy porządek obrad posiedzenia;
- 2) Porządek obrad na posiedzenie Zespołu eksperckiego ustala Przewodniczący lub jego Zastępca. Powiadomienie o terminie i porządku obrad posiedzenia Zespołu eksperckiego może nastąpić pisemnie lub pocztą elektroniczną;
- 3) Posiedzenia ZE odbywają się poprzez spotkania, które prowadzi i zamyka Przewodniczący (w Projekcie zaplanowano 46 spotkań, czyli śr. 1/mies.);
- 4) Posiedzenia ZE nie mają charakteru publicznego. Przebieg posiedzeń ma charakter poufny;
- 5) Protokoły, stanowiska i opinie Zespołu eksperckiego są jawne i podlegają publicznemu udostępnieniu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej.
- 6) ZE wyraża opinię w drodze głosowania jawnego zwykłą większością głosów członków obecnych na posiedzeniu. W razie równej liczby głosów, decyduje głos Przewodniczącego;
- 7) W sytuacji, gdy członek ZE jest jednocześnie członkiem zespołu autorskiego rozpatrywanego opracowania, podlega wyłączeniu z części posiedzenia dotyczącego omawianego opracowania i nie bierze udziału w głosowaniu w tym zakresie;

➡ **Tryb podejmowania decyzji w ZE:**

- 1) Partner Projektu zwraca się do ZE o zaopiniowanie lokalnego projektu aktu planistycznego (SUiKZP lub MPZP) pod kątem zgodności z zapisami SP ROF. ZE na posiedzeniu omawia założenia projektu aktu planistycznego oraz projektu stanowiska lub opinii ZE;
- 2) Po uzgodnieniu przez ZE ostatecznej treści stanowiska lub opinii, oddzielnej dla każdego opracowania, zostają one przyjęte w drodze głosowania;
- 3) Członkowie ZE wyrażający odmienną opinię mogą sporządzić własne uwagi, które podlegają załączeniu do stanowiska lub opinii Zespołu;
- 4) Uprawnieni do wyrażania odmiennych opinii są tylko członkowie ZE, którzy brali udział w głosowaniu
- 5) Nie przedstawienie opinii przez ZE jest równoznaczne z akceptacją projektu aktu planistycznego bez uwag i nie wstrzymuje procedury jego sporządzania;
- 6) W przypadku przedłożenia opracowań planistycznych nie wymagających ustawowo formalnej opinii (wariantowe koncepcje). Dyskusja jest podsumowana sporządzonym na piśmie stanowisku ZE;
- 7) W przypadku przedłożenia do ZE wniosku o zajęcie stanowiska w sprawie wariantowych koncepcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego:
 - na posiedzeniu omawia wariantowe rozwiązania koncepcji projektu miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego,

- rekomenduje rozwiązania urbanistyczne przedstawione w wariantowych koncepcjach projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rekomendacje w formie stanowiska Zespół przyjmuje w drodze głosowania;

➔ **Obecny i potencjalny charakter zaangażowania ZE:**

Funkcjonujący obecnie w ramach projektu ZE koncentruje się na uzgadnianiu i opiniowaniu projektów planów miejscowych oraz uchwalonych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz projektów ich zmian, w kontekście zgodności z SP ROF.

Po zmianie systemu planistycznego niejako naturalną konsekwencją wydaje się rozszerzenie działania Zespołu nie tylko o plany ogólne gminy, ale także strategie rozwoju gmin, jako dokumentów kreujących ich politykę przestrzenną. W tym miejscu warto podkreślić, że obecnie Stowarzyszenie ROF prowadzi prace nad nową Strategią ZIT ROF, która ma być jednocześnie strategią rozwoju ponadlokalnego w rozumieniu przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Zakres strategii rozwoju ponadlokalnego jest analogiczny do zakresu strategii rozwoju gminy. W przypadku obu tych dokumentów integrujących obecnie sferę planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego, bardzo istotną rolę odgrywa komponent przestrzenny.

Intensyfikacja działań Zespołu i poszerzenie zakresu jego działalności może z czasem stać się impulsem do potencjalnych zmian w formule ZE. Jedną z możliwości jest przekształcenia funkcjonującego Zespołu Eksperskiego w Komisję Planistyczną, co stanowi jedno z zaproponowanych w SP ROF rozwiązań instytucjonalnych.

Po zakończeniu realizacji Projektu można rozważyć dwie możliwości kontynuowania działalności ZE.

➔ **utrzymanie funkcjonowania w obecnej formule** - w oparciu o dotychczasowy Regulamin, z niezmiennym (lub w niewielkim stopniu zmienionym) składem osobowym.

👍 potencjalne zalety i korzyści: struktura ZE już istnieje, dzięki doświadczeniom projektowym jest rozwiązaniem wdrożonym i przetestowanym, w ZE jest pełna reprezentacja wszystkich gmin z MOF, obsługą organizacyjną i administracyjno-biurową ZE zajmuje się podmiot stabilny i sprawdzony w tej roli, Członkowie ZE mieli możliwość stopniowego nabierania doświadczenia;

👎 potencjalne wady i ryzyka: brak finansowania może ograniczyć częstotliwość spotkań ZE i/lub zmniejszyć frekwencję, obsługa ZE będzie obciążeniem organizacyjnym i finansowym dla Stowarzyszenia ROF (bez zapewnienia źródła finansowania kosztów), ograniczony będzie dostęp do ekspertów zewnętrznych (koszty), możliwość zdominowania ZE przez poszczególne „silne” JST.⁴⁶

➔ **przekształcenie w stałą Komisję Planistyczną MOF**, ze zrównoważoną reprezentacją przedstawicieli gmin (dominujących w aktualnym składzie ZE) i ekspertów zewnętrznych.

👍 potencjalne zalety i korzyści: możliwość bardziej obiektywnego spojrzenia na procesy planistyczne z perspektywy całości MOF, większa niezależność od uwarunkowań lokalnych, transfer wiedzy i doświadczenia spoza administracji samorządowej;

👎 potencjalne wady i ryzyka: niepełna reprezentacja wszystkich gmin z terenu MOF w składzie Komisji, wydatki na honoraria dla ekspertów zewnętrznych.

W celu usprawnienia pracy Komisji Planistycznej jednym z możliwych rozwiązań może być powoływanie Zespołów roboczych do zaopiniowania konkretnego projektu planistycznego. Przykładowo:

- dla projektu całościowej zmiany studium gmin powoływany jest pełny skład KP (reprezentanci gmin plus eksperci zewnętrzni) z wyłączeniem reprezentantów gminy objętej projektem, w celu eliminacji konfliktu interesów (mogą uczestniczyć w posiedzeniu, lecz nie biorą udziału w głosowaniu),

- dla projektu zmiany fragmentarycznej studium oraz projektów MPZP dokonuje się wstępnej oceny, czy zmiana SUIKZP lub projekt MPZP mogą wpływać na realizację ustaleń SP ROF.

W przypadku pozytywnej odpowiedzi przewodniczący KP kieruje projekt do zespołu roboczego o składzie osobowym adekwatnym do stopnia skomplikowania sprawy.⁴⁷

W przypadku przekształcenia ZE w Komisję Planistyczną MOF eksperci Banku Światowego w SP ROF rekomendują przyjęcie szerszego zakresu działania, wykraczający poza jedynie planowanie przestrzenne.

Ewentualne wprowadzenie rozwiązań instytucjonalnych odnośnie kolejnych dwóch poziomów współpracy byłoby możliwe w przypadku pozytywnych doświadczeń w ramach realizacji poziomu pierwszego.

⁴⁶ Źródło: Strategia Przestrzenna ROF, Raport Końcowy, str. 178

⁴⁷ Strategia Przestrzenna ROF, Raport Końcowy, str. 178-179

➡ Dodatkowe zadania dla Zespołu Ekspertckiego po zakończeniu Projektu:

- **MONITORING** wdrażania Strategii Przestrzennej ROF - według rekomendacji ekspertów BŚ powinien pełnić funkcję podmiotu odpowiedzialnego za przeprowadzanie monitoringu oraz przygotowanie i przedłożenie organom Stowarzyszenia ROF raportu zawierającego jego wyniki. Monitoring rozumiany jest, jako bieżące zbieranie danych, służących śledzeniu postępu realizacji strategii względem zakładanych wskaźników. Po pierwsze monitoring wynika z potrzeby dysponowania wiedzą na temat postępów realizacji SP ROF, po drugie wynika z konieczności dostosowywania się do zmieniających się zewnętrznych uwarunkowań;
- **EWALUACJA** - kompleksowa ocena stanu jej wdrażania wraz z identyfikacją działań korekcyjnych niezbędnych do podjęcia w celu uprawdopodobnienia osiągnięcia wszystkich zakładanych celów. W przypadku SP ROF rekomenduje się dwa rodzaje ewaluacji:
 - śródtreminową (na koniec 2024 roku)
 - ex-post (na koniec 2025 roku)

Każda ewaluacja musi być oparta na analizie **wskaźników** (najlepiej adekwatnych do celów, obiektywnych i umożliwiających porównanie sytuacji wyjściowej z docelową). Eksperti BŚ zaproponowali przykładowe wskaźniki, dotyczące dokumentów planistycznych oraz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym w ROF i poszczególnych gminach.

Tabela 4. Przykładowa matryca wskaźnikowania do ewaluacji realizacji Strategii Przestrzennej ROF

Wskaźnik rezultatu	Gmina	Wartość wyjściowa	Poziom osiągnięcia wartości oczekiwanej w 2023 r.	Poziom osiągnięcia wartości oczekiwanej w 2025 r.	Źródło danych
DOKUMENTY PLANISTYCZNE					
% powierzchni SOR, dla których zapisy studium są zgodne z SP ROF	ROF				
	Gmina A				
				
.....					
EFEKTY W ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM					
liczba nowo oddanych do użytku mieszkań					
.....					

Źródło: Strategia Przestrzenna ROF, Raport Końcowy, str. 182

5.5.1. Podsumowanie zagadnień z zakresu Zespołu Ekspertckiego

Biorąc pod uwagę doświadczenia z realizacji Projektu oraz opinie ekspertów można stwierdzić, że:

- ➡ Wypracowany wzorzec współpracy w postaci ZE jest możliwy do zaimplementowania w innych MOF. Bodźcem do wprowadzenia takiego rozwiązania może być zarówno potrzeba sporządzenia strategii ponadlokalnej, Strategii ZIT bądź innego dokumentu, np. Planu zrównoważonej mobilności miejskiej (SUMP), jak również sama chęć wymiany doświadczeń, informacji czy próby skoordynowania prac planistycznych;
- ➡ W przypadku funkcjonowania międzygminnego związku lub stowarzyszenia, jako inicjatora utworzenia ZE należy wskazać władze związku bądź stowarzyszenia, w tym stowarzyszenia ZIT, a koordynatora prac Zespołu – biuro bądź inny podmiot zajmujący się jego obsługą.

Zagadnienie możliwości rozwijania współpracy rozwinięto w rozdziale 3. Wskazanie nowych kierunków w polityce planowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych, w części: Rozwiązania instytucjonalne dla planowania zintegrowanego na szczeblu ponadlokalnym

☞ W ramach projektu założono, że Zespół Ekspertski będzie kontynuował swoją pracę również po zakończeniu jego realizacji. Zespół ma pełnić funkcję doradczą dla gmin, a także, w miarę potrzeb, dokonywać przeglądów strategii i ewentualnej jej aktualizacji.

W Strategii Przestrzennej ROF w rozdziale pt. „Katalog dobrych praktyk i tematów do dalszego pogłębiania współpracy w ROF wskazano szereg potencjalnych rozwiązań instytucjonalnych.⁴⁸

Dotyczą one między innymi:

1. Opiniowania i monitoringu dokumentów,
2. Sporządzania lokalnych dokumentów planistycznych (koordynacja lub realizacja),
3. Wsparcia i koordynacji uruchamiania terenów inwestycyjnych (projektowanie, uzbrajanie, zarządzanie, promocja).

Proponowane rozwiązania instytucjonalne zarówno bazują na obecnych jednostkach organizacyjnych samorządów oraz ROF, jak również zakładają możliwość tworzenia nowych. Kolejność powyższych form współpracy wydaje się nieprzypadkowa. Pierwsza z nich jest najprostsza do wdrożenia. Kolejne stanowią bardziej zaawansowane formy współpracy.

Kwestią związaną ze zmianą formuły ZE jest jego koordynacja i obsługa po zakończeniu Projektu.

W okresie trwałości projektu wsparcie i koordynacja ZE (w tym także koordynacja i/lub realizacja lokalnych dokumentów planistycznych) może być prowadzona przez:

- **Stowarzyszenie ROF** (jak w obecnej formule) - rekomendowane jest wtedy wzmocnienie (także kadrowe) i określenie zasad finansowania zwiększonych (już poza projektowych) zadań Biura;

- **nową jednostkę planistyczną** np. przy Stowarzyszeniu ROF – możliwe są dwie opcje:

a) obsługa wszystkich gmin ROF przez taką jednostkę,

b) obsługa gmin wyrażających zgodę na współpracę w tym zakresie;

- **Biuro Rozwoju Miasta Rzeszowa** – tu także pojawiają się pewne wątpliwości np. możliwość przyjęcia spojrzenia „miastocentrycznego”, konieczność wzmocnienia kadrowego i określenia zasad współfinansowania działalności przez gminy.⁴⁹

W rozważeniach, dotyczących obecnej lub potencjalnie przekształconej formuły ZE należy brać uwagę istotną kwestię roli ZE w prowadzeniu monitoringu i ewaluacji SP ROF.

Jak podkreślają autorzy SP ROF, podobne procesy stopniowego rozszerzania zakresów współpracy międzygminnej były podstawą do powstania dobrze działających obszarów funkcjonalnych. Jako ich przykłady wskazują Hanower i Manchester oraz aglomerację Barcelony. Ta ostatnia zaczęła od współpracy w ramach planowania przestrzennego i stopniowo zwiększała swój tematyczny i instytucjonalny zakres. Wspólne projekty wykraczające poza temat planowania przestrzennego mogłyby stanowić ciekawy obszar działań dla ZIT i pozyskiwania środków dla osiągnięcia wspólnych korzyści gmin ROF.

6. Wskazanie nowych kierunków w polityce planowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych

Zapisy Strategii rozwoju przestrzennego ROF, a także doświadczenia związane z jej opracowaniem mogą stanowić wzorzec i źródło inspiracji w szczególności w odniesieniu do polityki przestrzennej prowadzonej w ramach innych miejskich obszarów funkcjonalnych.

Wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązania z lat 2020 i 2023 służące wykreowaniu zintegrowanego systemu planowania obejmującego sferę społeczną, gospodarczą oraz przestrzenną odnoszą się głównie do poziomu krajowego, regionalnego oraz lokalnego. Zintegrowane planowanie na poziomie ponadlokalnym, głównie w odniesieniu do miejskich obszarów funkcjonalnych, choć niezwykle istotne m.in. dla zachowania ładu przestrzennego, ograniczenia rozlewania się zabudowy czy możliwości koordynowania procesów rozwojowych, stanowi nadal novum i jest na początkowym etapie wdrażania.

6.1 Zintegrowane planowanie na poziomie ponadlokalnym a krajowe dokumenty strategiczne

Problematyka planowania zintegrowanego na szczeblu ponadlokalnym zajmuje istotne miejsce w **Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030** (KSRR 2030). Dokument ten przyjęty przez Radę Ministrów we wrześniu 2019 r., a więc przed wprowadzeniem wspomnianych wyżej rozwiązań prawnych integrujących oba systemy planowania, jest podstawowym dokumentem strategicznym polityki regionalnej państwa w perspektywie do 2030 r. Dokument przedstawia cele polityki regionalnej oraz

⁴⁸ Strategia Przestrzenna ROF, str. 119

⁴⁹ Strategia Przestrzenna ROF. Raport Końcowy, str. 180

działania i zadania, jakie do ich osiągnięcia powinien podjąć rząd, samorzady wojewódzkie, powiatowe i gminne oraz pozostałe podmioty uczestniczące w realizacji tej polityki w perspektywie roku 2030.

Jednym z przedstawionych w tym dokumencie wyzwań jest „zwiększenie efektywności zarządzania rozwojem (w tym finansowania działań rozwojowych) oraz współpracy między samorządami terytorialnymi i między sektorami”.

Zgodnie z KSRR 2030, wyzwaniem dla polityki regionalnej w tym zakresie jest powszechne stosowanie praktyki współpracy samorządów w zakresie m.in. przygotowywania wspólnych strategii rozwoju i realizowania wspólnych inwestycji – w tym w odpowiedzi na potrzeby i wyzwania wykraczające poza granice pojedynczej JST. Istotne jest także włączenie planowania przestrzennego jako obowiązkowego elementu zarządzania rozwojem (w tym uporządkowanie systemu planowania przestrzennego). Uporządkowanie przestrzeni i efektywne nią zarządzanie wymaga oparcia na kompleksowym systemie monitorowania procesów społeczno-gospodarczych z uwzględnieniem zmian w przestrzeni.

Dokument formułuje zasady określające główne reguły dla planowania i realizacji działań na rzecz rozwoju regionalnego. Służą one mają wdrażaniu KSRR, ale, co należy podkreślić, mają one także swoje przełożenie na poziom ponadlokalny. Wśród nich znalazły się:

Zasada 1. Subsydiarności (pomocniczości) – zakładająca, że każde działanie poszczególnych polityk rozwojowych, w tym zwłaszcza polityki regionalnej, jest zaprogramowane i realizowane na możliwie najniższym, ale jednocześnie efektywnym dla danego zagadnienia, poziomie administracyjnym. Jako praktyczne zastosowanie tej zasady dokument wskazuje strategię rozwoju ponadlokalnego będącą przykładem określania celów i priorytetyzacji działań rozwojowych na możliwie najniższym poziomie samorządu terytorialnego.

Zasada 2. Zintegrowane podejście terytorialne – polega ono na dopasowaniu interwencji do specyfiki danego obszaru, tak aby precyzyjnie odpowiadała ona na różnorodne potrzeby rozwojowe tego terytorium. Oznacza to potrzebę uwzględnienia kontekstu terytorialnego na etapie programowania, realizacji i monitorowania interwencji oraz lepszej koordynacji działań i dostępnych środków finansowych.

Zasada 3: Partnerstwo i współpraca – obejmuje budowanie kultury partnerstwa i współpracy ukierunkowanej na świadome i ustrukturyzowane współdziałanie ludzi, instytucji i organizacji oraz lepszą koordynację prowadzonych przez nich działań na rzecz rozwoju. Zasada dotyczy również zawiązywania trwałych relacji opartych na zaufaniu, zarówno w ujęciu wertykalnym pomiędzy instytucjami krajowymi, wojewódzkimi i lokalnymi, jak i horyzontalnym - pomiędzy administracją publiczną i różnymi interesariuszami, z włączeniem sektora prywatnego i społecznego.

Zasada 4: Koncentracja terytorialna i tematyczna. Koncentracja terytorialna rozumiana jest jako ukierunkowanie interwencji w ramach polityki regionalnej na rzecz wsparcia ograniczonej liczby terytoriów. Każdy obszar charakteryzuje się określonymi wyzwaniami, barierami bądź potencjałami, których rozwój jest szczególnie istotny. Obszary te wyróżniają się zestawem cech (funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych, przestrzennych i innych), które wyraźnie w sposób pozytywny lub negatywny wyodrębniają je z otoczenia, pozwalając określić granice tego obszaru. Z kolei koncentracja tematyczna polega na skoncentrowaniu zasobów, środków i działań na ograniczonej liczbie dziedzin wsparcia, priorytetowych z punktu widzenia rozwoju kraju i poszczególnych regionów. Jako przykład zastosowania tej zasady wskazano koncentrację terytorialną wsparcia na obszarach strategicznej interwencji (OSI).

KSRR 2030 ramach celu szczegółowego 3.2 Wzmacnianie współpracy i zintegrowanego podejścia do rozwoju na poziomie lokalnym, regionalnym i ponadregionalnym zakłada m.in., że sąsiadujące ze sobą gminy, tworzące obszar powiązany funkcjonalnie oraz deklarujące chęć wzajemnej współpracy, mogą w partnerstwie opracować zintegrowaną strategię rozwoju ponadlokalnego i wspólnie zaplanować, a także realizować przedsięwzięcia ukierunkowane na rozwój i podniesienie konkurencyjności subregionu.

Na istotną rolę problematyki planowania zintegrowanego na poziomie ponadlokalnym w odniesieniu do miejskich obszarów funkcjonalnych zwrócono także uwagę w zapisach **Krajowej Polityki Miejskiej 2030** (KPM 2030). Przyjęta 14 czerwca 2022 roku uchwałą Rady Ministrów Krajowa Polityka Miejska jest dokumentem określającym planowane działania administracji rządowej dotyczące polityki miejskiej w perspektywie roku 2030. Dokument diagnozuje najważniejsze wyzwania rozwojowe miast i ich obszarów funkcjonalnych, a także formułuje rozwiązania i określa planowane działania administracji rządowej w zakresie prawnym, finansowym oraz organizacyjnym na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i miejskich obszarów funkcjonalnych. Jako kluczowych partnerów w realizacji celów krajowej polityki miejskiej wskazuje m.in. jednostki samorządu terytorialnego (JST).

Dokument zawiera dziewięć wyzwań. Dla każdego z nich sformułowano katalog rozwiązań. Wyzwanie II ujęte w KPM 2030 to „niwelowanie procesów chaotycznej suburbanizacji”

W ramach przedstawionych dla niego rozwiązań zwrócono uwagę na wprowadzenie do strategii rozwoju (gminy i ponadlokalnej) modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej tj. przestrzennego komponentu

strategii rozwoju społeczno-gospodarczego. Wprowadzone w roku 2020 rozwiązania prawne dają możliwość gminom sąsiadującym, powiązanim ze sobą funkcjonalnie, opracowania wspólnej strategii rozwoju ponadlokalnego. Strategia rozwoju ponadlokalnego jest opracowywana z udziałem powiatu, jeżeli w jej opracowywaniu uczestniczą wszystkie gminy z terytorium tego powiatu. Natomiast w przypadku, gdy przynajmniej jedna gmina z obszaru danego powiatu jest objęta opracowywaną strategią rozwoju ponadlokalnego, powiat ten może być fakultatywnie zaangażowany w jej opracowanie.

Dokument podkreśla m.in. potrzebę stworzenia zachęt do współpracy, w wyniku których jednym dokumentem objęty byłby cały powiązany terytorialnie ze sobą obszar.

Wśród proponowanych rozwiązań za niezbędne uznano także wypracowanie relacji pomiędzy dokumentami przygotowywanymi obecnie na poziomie lokalnym, a dokumentem wspólnym dla całego obszaru funkcjonalnego.

6.2. Rola strategii rozwoju gminy i strategii rozwoju ponadlokalnego

Po zmianach systemu planowania przestrzennego wynikających z Ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, podstawowym dokumentem określającym politykę przestrzenną gminy staje się strategia rozwoju gminy. W tym zakresie strategia zastępuje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Określona w strategii polityka przestrzenna stanowić będzie podstawę zarówno do opracowania planów ogólnych, jak i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin. Inaczej mówiąc, to strategia rozwoju gminy a nie plan ogólny będzie podstawą polityki przestrzennej prowadzonej na poziomie lokalnym. Stąd dalsza część rozdziału poświęcona będzie głównie właśnie strategii rozwoju gminy, a także, biorąc pod uwagę problematykę zintegrowanego planowania w miejskich obszarach funkcjonalnych – strategii rozwoju ponadlokalnego.

Podstawowe unormowania dotyczące opracowania strategii rozwoju gminy, a także strategii rozwoju ponadlokalnego ujęto w znowelizowanej ustawie o samorządzie gminnym.

Wspomniana powyżej ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. pozostawia opracowanie strategii rozwoju gminy do dnia 1.01.2026 r. jako nieobligatoryjne (art. 10e ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Od tego czasu sporządzenie strategii rozwoju gminy staje się obowiązkiem samorządu gminy.

Zakres strategii rozwoju gminy został określony w art. 10e ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z nim:

3. Strategia rozwoju gminy zawiera wnioski z diagnozy, o której mowa w art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057 oraz z 2022 r. poz. 1079 i 1846), przygotowanej na potrzeby tej strategii, oraz określa w szczególności:

- 1) cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym;
- 2) kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych;
- 3) oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym, oraz wskaźniki ich osiągnięcia;
- 4) model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, rozumiany jako docelowy układ elementów składowych przestrzeni, w tym:
 - a) strukturę sieci osadniczej wraz z rolą i hierarchią jednostek osadniczych,
 - b) system powiązań przyrodniczych,
 - c) główne korytarze i elementy sieci transportowych, w tym pieszych i rowerowych,
 - d) główne elementy infrastruktury technicznej i społecznej;
- 5) ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie dotyczące:
 - a) zasad ochrony środowiska i jego zasobów, w tym ochrony powietrza, przyrody i krajobrazu,
 - b) zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
 - c) kierunków zmian w strukturze zagospodarowania terenów, w tym określenia szczególnych potrzeb w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej,
 - d) zasad 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, 1506, 1597 i 1688),
 - e) zasad lokalizacji kluczowych inwestycji celu publicznego,
 - f) kierunków rozwoju systemów komunikacji, infrastruktury technicznej i społecznej,
 - g) zasad lokalizacji urządzeń wytwarzających energię o mocy zainstalowanej przekraczającej 500 kW,
 - h) zasad lokalizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,
 - i) zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej,
 - j) zasad kształtowania zagospodarowania przestrzennego na obszarach zdegradowanych i obszarach rewitalizacji oraz obszarach wymagających przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji

- (rozumianej jako działania zmierzające do usunięcia lub zmniejszenia ilości zanieczyszczeń powierzchni ziemi, wprowadzonych do niej w wyniku działalności człowieka);
- 6) obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa, o której mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094), wraz z zakresem planowanych działań;
 - 7) obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy, jeżeli takie zidentyfikowano, wraz z zakresem planowanych działań;
 - 8) system realizacji strategii, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych;
 - 9) ramy finansowe i źródła finansowania.
4. Strategię rozwoju gminy sporządza się w formie tekstowej oraz graficznej zawierającej zobrazowanie treści, o których mowa w szczególności w przedstawionych powyżej pkt 4–7.

Zakres strategii rozwoju gminy w powyższym brzmieniu wynika z przepisów Ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. Doprecyzowuje ona zapisy dotyczące modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej, a także ustaleń i rekomendacji dotyczących polityki przestrzennej. Zakres tych ostatnich, w dużej mierze zbieżny z dotychczasowym zakresem kierunków studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wynika z tego, jak wskazano powyżej, że to strategia, w miejsce studium, staje się kluczowym dokumentem określającym politykę planistyczną gminy.

Zgodnie z art. 10g ust. 1. Ustawy o samorządzie gminnym, gminy sąsiadujące, powiązane ze sobą funkcjonalnie, mogą opracować strategię rozwoju ponadlokalnego będącą wspólną strategią rozwoju tych gmin w zakresie ich terytorium. Jednocześnie zgodnie z art. 10e ust. 1a wchodzącym w życie również dniem 1.01.2026 r. gmina może nie opracować strategii rozwoju gminy, jeżeli obszar gminy jest objęty strategią rozwoju ponadlokalnego.

Zakres strategii rozwoju ponadlokalnego jest analogiczny do strategii rozwoju gminy, co wynika z art. 10g ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Jak wynika z przytoczonego powyżej art. 10e ust. 1a, strategia rozwoju ponadlokalnego może być również podstawą prowadzonej przez gminę polityki przestrzennej, a więc również stanowić podstawę dla sporządzenia planu ogólnego gminy.

6.3. Miejskie obszary funkcjonalne a obszary strategicznej interwencji

Planowanie zintegrowane w obszarach funkcjonalnych obejmujące wymiar społeczny, gospodarczy i przestrzenny, z perspektywy samorządu gminy realizowane będzie na dwóch poziomach: gminnym i ponadlokalnym. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na pkt 6 i 7 przywołanych powyżej przepisów art. 10e ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, dotyczących zakresu strategii rozwoju gminy oraz strategii rozwoju ponadlokalnego.

Pierwszy z nich (pkt 6) nakazuje uwzględnienie w strategii obszarów strategicznej interwencji (OSI) określonych w strategii rozwoju województwa, wraz z zakresem planowanych działań. Takimi OSI są z reguły między innymi miejskie obszary funkcjonalne, w tym miejskie obszary funkcjonalne ośrodka wojewódzkiego.

Oznacza to de facto konieczność ujęcia w strategii rozwoju gminy zagadnień związanych z funkcjonowaniem miejskiego obszaru funkcjonalnego, którego jest ona częścią. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku opracowania strategii rozwoju ponadlokalnego. W przypadku sporządzania strategii rozwoju ponadlokalnego np. dla powiatu, którego część stanowi miejski obszar funkcjonalny będący równocześnie OSI wskazanym w strategii rozwoju województwa, w strategii rozwoju ponadlokalnego należy uwzględnić taki obszar funkcjonalny wraz z zakresem planowanych działań. Natomiast w przypadku sporządzania strategii rozwoju ponadlokalnego dla miejskiego obszaru funkcjonalnego, będącego równocześnie OSI wskazanym w strategii rozwoju województwa, sytuacja jest oczywista.

Drugi z nich (pkt 7) dotyczy uwzględnienia w strategii gminy bądź strategii ponadlokalnej obszarów strategicznej interwencji kluczowych dla gminy, jeżeli takie zidentyfikowano, wraz z zakresem planowanych działań. Inaczej mówiąc, wskazanie takich OSI w strategiach rozwoju jest nieobligatoryjne. Jak napisano w opublikowanym w 2020 r. przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej poradniku praktycznym opracowania strategii rozwoju gminy: „ewentualna potrzeba wyznaczenia OSI na poziomie lokalnym, a także ich charakter będą zależę od sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej gminy oraz przyjętych jej kierunków rozwoju. Możliwość oraz celowość identyfikacji w danej gminie OSI należy ocenić indywidualnie, a ostateczna decyzja w tym zakresie należy do władz gminy”.

Można założyć, iż takie obszary strategicznej interwencji mogą być wskazane np. w opracowanej strategii rozwoju ponadlokalnego i w rezultacie uwzględnione w strategii rozwoju gminy. W tym wypadku warto zwrócić uwagę na Strategię przestrzenną ROF. Choć, jak podkreślono, nie jest ona strategią

rozwoju ponadlokalnego i nie można jej umiejscowić w systemie dokumentów strategicznych ani aktów planowania przestrzennego, wskazuje ona tzw. strategiczne obszary rozwoju (SOR), co może stanowić podstawę do potraktowania ich jako lokalne OSI w strategiach rozwoju gminy oraz strategii rozwoju ponadlokalnego.

Jednocześnie należy podkreślić, że, zgodnie z przywołanym przepisem, w przypadku ujęcia w strategii rozwoju gminy (bądź strategii rozwoju ponadlokalnego) kluczowych dla niej OSI (lokalnych), konieczne jest również określenie odnoszących się do tych obszarów zaplanowanych działań.

Potrzeba wskazania fakultatywnych OSI na poziomie lokalnym wynikać może z przeprowadzonej diagnozy na potrzeby strategii. Próbuując zidentyfikować OSI lokalne warto także sięgnąć do innych dokumentów sporządzanych na poziomie gminy. Przykładowo:

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy może wskazywać np. obszary wymagające przekształceń, rekultywacji, czy remediacji,
- Lokalny / Gminny program rewitalizacji zawierać będzie wyznaczone obszary zdegradowane i obszary rewitalizacji,
- Gminny program opieki nad zabytkami wskazywać może np. historyczne układy przestrzenne bądź zespoły zabudowy wymagające rewaloryzacji bądź podjęcia innych działań.

Wskazane powyżej obszary mogą stanowić potencjalne lokalne OSI wymagające określonego zestawu działań, co może stanowić uzasadnienie do uwzględnienia ich w strategii rozwoju gminy bądź strategii rozwoju ponadlokalnego.

Biorąc pod uwagę doświadczenia związane z opracowaniem Strategii przestrzennej ROF i wskazania w niej strategicznych obszarów rozwoju istotnych dla Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego, należy stwierdzić, że w strategiach rozwoju ponadlokalnego powinno się wskazywać obszary strategicznej interwencji o znaczeniu ponadlokalnym (o znaczeniu dla rozwoju całego obszaru funkcjonalnego), a niekoniecznie takie, które będą miały znaczenie jedynie dla rozwoju poszczególnych gmin.

Kwestia uwzględnienia w strategii problematyki obszarów funkcjonalnych wskazana jest również w art. 10a. ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Dotyczy on sporządzania diagnozy. Zgodnie z nim, podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju, projekt polityki publicznej, projekt programu rozwoju lub projekt programu służącego realizacji umowy partnerstwa przygotowuje diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych. Analizując powyższy zapis należy zwrócić uwagę na wyartykułowany w nim aspekt przestrzenny diagnozy. Sama diagnoza nie stanowi integralnego elementu opracowywanej strategii. Zgodnie z przywołanym już powyżej art. 10e ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, strategia rozwoju gminy zawiera wnioski z diagnozy przygotowanej na potrzeby strategii.

6.4. Rozwiązania instytucjonalne dla planowania zintegrowanego na szczeblu ponadlokalnym

W kontekście zintegrowanego planowania prowadzonych w miejskich obszarach funkcjonalnych należy zwrócić uwagę na role miejskich pracowni urbanistycznych (biur planowania przestrzennego) istniejących głównie w większych ośrodkach miejskich, niejednokrotnie zaangażowanych także w sporządzanie gminnych dokumentów strategicznych.

Mogą one stanowić merytoryczne wsparcie nie tylko dla samorządu miasta stanowiącego zazwyczaj rdzeń obszaru funkcjonalnego, ale także dla samorządów innych gmin wchodzących w skład obszaru funkcjonalnego, które zazwyczaj nie posiadają własnych służb planistycznych i zaplecza eksperckiego. W przywołanej powyżej Krajowej Polityce Miejskiej 2030, w ramach proponowanych rozwiązań dla wyzwania II „niwelowanie procesów chaotycznej suburbanizacji” stwierdzono, że wsparciem w prowadzeniu spójnej i racjonalnej polityki przestrzennej w obszarze funkcjonalnym mogłoby być powołanie biura projektowego lub zatrudnienie zespołu, który w sposób ciągły prowadziłby prace kształtujące ład przestrzenny na tym obszarze. Za celowe uznano także wzmocnienie funkcji i wzmocnienie potencjału rozwojowego istniejących struktur planistycznych i urbanistyczno-architektonicznych w urzędach marszałkowskich w celu możliwości koordynowania zagospodarowania w skali całego obszaru funkcjonalnego.

Jako alternatywne rozwiązanie KPM 2030 wskazuje stworzenie w Polsce możliwości powołania „związku planistycznego”, który obejmuje miejski obszar funkcjonalny. Związek formalizowałby współpracę samorządów zlokalizowanych w danym obszarze funkcjonalnym w celu prowadzenia spójnego i skoordynowanego planowania i zagospodarowania przestrzennego. Odnosząc się do potencjału danego obszaru funkcjonalnego i jego uwarunkowań rozwojowych, określałby on optymalne kierunki rozwoju poszczególnych JST, przy jednoczesnym określeniu możliwych form wsparcia.

W obecnie obowiązującym porządku prawnym, zgodnie z art. 3 ust. 1. Ustawy o samorządzie gminnym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Jednocześnie, zgodnie z art. 74, gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. W przypadku opracowania strategii rozwoju ponadlokalnego, stroną porozumienia może być również powiat.

Treścią porozumienia międzygminnego może być m.in. opracowanie aktów planowania przestrzennego. W przypadku opracowywania strategii rozwoju ponadlokalnego, należy zwrócić uwagę na przepisy art. 10g ust. 4. wspomnianej ustawy, zgodnie z którymi, w celu przygotowania i realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego jednostki samorządu terytorialnego mogą, jak wskazano powyżej, zawierać porozumienie międzygminne, albo tworzyć w szczególności związek międzygminny, związek powiatowo-gminny lub stowarzyszenie. Gminy tworzące Rzeszowski Obszar Funkcjonalny funkcjonują w ramach stowarzyszenia.

Podstawą jego funkcjonowania, zgodnie ze statutem Stowarzyszenia Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego była współpraca przy „realizacji zadań przewidzianych dla Związku ZIT”.

6.5. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako element integrujący politykę przestrzenną gmin

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) mogą stanowić nie tylko podstawę współpracy gmin w ramach obszaru funkcjonalnego. Międzygminny charakter takich inwestycji, ich częste istotne oddziaływanie na przestrzeń, uwzględnianie takich inwestycji w strategiach rozwoju, oraz skutek ich realizacji w postaci wzmacniania powiązań funkcjonalnych między gminami wchodzącymi w skład obszarów funkcjonalnych, świadczą o tym, że ZIT mogą stanowić istotny czynnik integrujący politykę przestrzenną gmin.

Opracowany przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej dokument pn. „Zasady realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021-2027” zakłada, że instrument, jakim są ZIT, przeznaczony będzie dla MOF ośrodków wojewódzkich, a także obejmie pozostałe MOF wyznaczone przez samorządy wojewódzkie, w szczególności miasta średniej wielkości tracące funkcje społeczno-gospodarcze, które w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego do 2030 roku są zdefiniowane jako OSI o znaczeniu krajowym.

Istotą wdrażania ZIT będzie realizacja projektów zintegrowanych przyczyniających się do rozwiązywania wspólnych problemów i skoordynowanego zaspakajania potrzeb obszaru objętego ZIT. Projekt zintegrowany to projekt, który wpisuje się w cele rozwoju obszaru funkcjonalnego objętego instrumentem i jest ukierunkowany na rozwiązywanie wspólnych problemów rozwojowych. Oznacza to, że projekt ten ma wpływ na więcej niż 1 gminę w MOF oraz jego realizacja jest uzasadniona zarówno w części diagnostycznej, jak i w części kierunkowej strategii. Projekt zintegrowany powinien spełniać przynajmniej jeden z dwóch warunków:

a) jest projektem partnerskim w rozumieniu art. 39 ustawy wdrożeniowej, tj. Ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027;

b) deklarowany jest wspólny efekt, rezultat lub produkt końcowy projektu, tj. wspólne wykorzystanie stworzonej w jego ramach infrastruktury w przypadku projektów „twardych”, lub objęcie wsparciem w przypadku projektów „miękkich”, mieszkańców co najmniej 2 gmin OF, co powinno znaleźć swoje uzasadnienie zarówno w części diagnostycznej, jak i kierunkowej strategii.

Należy podkreślić, że strategia ZIT nie jest tożsama ze strategią rozwoju ponadlokalnego.

Zgodnie ze wspomnianym powyżej dokumentem, związek ZIT powinien dokonać wyboru dokumentu strategicznego, na podstawie którego będzie wdrażany instrument ZIT. Przewidziano następujące możliwości opracowania dokumentów strategicznych pozwalających na realizację ZIT:

- 1) strategia ZIT,
- 2) strategia rozwoju ponadlokalnego pełniąca funkcję strategii ZIT,
- 3) strategia ZIT oraz spójna z nią strategia rozwoju ponadlokalnego.

Projekty ZIT wynikające ze wspomnianej powyżej strategii powinny w szczególności realizować jeden lub kilka z następujących celów:

- a) wspierać rozwój gospodarczy;
- b) dążyć do neutralności klimatycznej;
- c) wpływać na zwiększenie dostępności do usług publicznych;
- d) realnie przekładać się na poprawę jakości życia mieszkańców;

e) opierać się na inteligentnym zarządzaniu.

7. Konsultacje społeczne w MOF ze szczególnym uwzględnieniem partycypacji społecznej

7.1. Obowiązki w zakresie partycypacji po nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Partycypacja społeczna (obywatelska) to „proces, w trakcie którego przedstawiciele społeczeństwa uzyskują wpływ, a pośrednio i kontrolę, nad decyzjami władz publicznych, gdy te decyzje mają bezpośredni lub pośredni wpływ na ich własne interesy.”⁵⁰

Zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadziły do niej nowy rozdział 1a poświęcony **partycypacji społecznej**. Ma to na celu podwyższenie standardów prowadzenia rozmów z mieszkańcami, uporządkowanie, rozszerzenie i otwarcie katalogu możliwych do stosowania narzędzi partycypacji o nowe techniki, m.in. związane z cyfryzacją, oraz unowocześnienie stosowanego słownictwa zgodnie z rozwojem tej dziedziny wiedzy.

Nowo wprowadzone artykuły 8e-8m określają zasady prowadzenia partycypacji, w tym wskazują szeroki, otwarty krąg interesariuszy, a także określają katalog form konsultacji społecznych oraz metody ich prowadzenia.

Zgodnie z art. 8i formami konsultacji społecznych są:

- 1) zbieranie uwag;
- 2) spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty, poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego;
- 3) spotkania plenerowe lub spacery studyjne, zorganizowane na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego;
- 4) ankiety lub geoankiety;
- 5) wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżury projektanta.

Konsultacje w formie ankiet lub geoankiet mogą być prowadzone w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej. Konsultacje te można prowadzić w szczególności za pomocą formularzy udostępnionych przez organ sporządzający projekt aktu planowania przestrzennego w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie obsługującego go urzędu. Ustawa dopuszcza również prowadzenie konsultacji w innych formach, niż wyżej wymienione. Jednocześnie wprowadza wymóg zastosowania w procesie konsultacji co najmniej trzech jej form. Konsultacje mają być prowadzone przez okres co najmniej 28 dni, przy czym formy konsultacji, takie jak spotkania otwarte, panele eksperckie, warsztaty, spotkania plenerowe, spacery studyjne, nie mogą się odbyć ani w pierwszym, ani w ostatnim tygodniu konsultacji.

Między innymi znowelizowane przepisy Rozdziału 1a. Partycypacja społeczna, które nakładają obowiązek zwiększania udziału interesariuszy w kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej, zostały w praktyce przetestowane m.in. w ramach konsultacji Strategii Przestrzennej ROF.

7.2. Partycypacja społeczna w Modelu zintegrowanego planowania przestrzennego

Innowacyjnym rozwiązaniem przyjętym w Modelu i testowanym w projekcie jest aktywny udział mieszkańców w pracy planistycznej. W założeniach Projektu kompetentni urzędnicy gmin ROF mają prowadzić dialog ze społecznością na różnorodnej płaszczyźnie, tj. z wykorzystaniem metod tradycyjnych, jak również nowatorskich (poprzez opracowanie i wdrożenie Innowacyjnej Platformy Internetowej), które umożliwi i ułatwi mieszkańcom wypowiedzenie się w ważnych dla nich kwestiach drogą elektroniczną. W toku prowadzonego dialogu z mieszkańcami, zostaną im przedstawione także konsekwencje decyzji przestrzennych (rola edukacyjna partycypacji społecznej).

Ponownie podkreślamy, że założeniem Projektu i celem rozwiązań wypracowanych w ramach Modelu jest zmiana podejścia do konsultacji - przymusowego (w rozumieniu ustawy obligatoryjny dla JST jako element procedury) na partycypacyjny. Aby mieszkańcy nie mieli poczucia braku wpływu na proces i procedury planowania i ostateczne decyzje w zakresie planowania, a przy tym mieli poczucie wspólnego tworzenia i realnego wpływu na decyzje, które są podejmowane, a dotyczą np. ich nieruchomości, najbliższego sąsiedztwa (przy uwzględnieniu rozwoju całego obszaru);

Korzyści dla JST (decydentów planowania przestrzennego) to duże prawdopodobieństwo uniknięcia konfliktów z mieszkańcami (lub obniżenia „temperatury” tych konfliktów) lub np. uniknięcia podejmowania decyzji błędnych (lub związanych ze zbyt dużymi kosztami społecznymi) w opinii społeczności lokalnej.

⁵⁰ D. Długosz, J.J. Wygnański, „Obywatele współdecydują. przewodnik po partycypacji społecznej”, Warszawa 2005, str.11

➔ Poziomy konsultacji społecznych w planowaniu strategicznym:

- ➔ konsultacje społeczne to proces dialogu pomiędzy przedstawicielami władz (każdego szczebla - od lokalnych po centralne) a społecznością lokalną, mający na celu zebranie opinii mieszkańców i w oparciu o nie podjęcie optymalnych decyzji w sprawach publicznych;
- ➔ są sposobem pozyskiwania opinii, stanowisk, propozycji itp. od grup, których w pewien sposób dotkną (bezpośrednio lub pośrednio) skutki proponowanych przez administrację działań;
- ➔ nie dają mieszkańcom bezpośredniego wpływu na decyzje (te są ostatecznie zarezerwowane dla władz), ale są czymś więcej niż tylko informowaniem obywateli przez władze o planowanych działaniach – zakładają obustronną komunikację i nawiązanie relacji pomiędzy mieszkańcami a władzami;
- ➔ informowanie - jest to relacja jednokierunkowa, bo gmina czy instytucja przedstawia „gotowy” plan/strategii, a opiniowanie ma charakter praktycznie tylko formalny;
- ➔ konsultowanie - relacja ma charakter dwustronny, bo JST pozyskuje opinie na temat planu/strategii przed jego oddaniem. Proces jest rozłożony w czasie - najpierw jest informacja o proponowanej wersji, potem zbieranie rekomendacji i wniosków na ich temat;
- ➔ partycypacja/współdecydowanie - chodzi nie tylko o uzyskanie opinii na temat planu/strategii, ale o wspólne jego opracowanie z ważnymi interesariuszami. Współdecydowanie oznacza też delegowanie części odpowiedzialności za realizację planu/strategii.

➔ Rola i funkcje konsultacji społecznych w planowaniu strategicznym:

- **informacyjna:** mieszkańcy wiedzą co zamierza samorząd, władze lokalne wiedzą co na to społeczność;
- **partycypacyjna:** udział możliwie szerokiego grona interesariuszy w podejmowaniu istotnych decyzji;
- **kreatywna:** w efekcie mogą pojawiać się nowe rozwiązania, inne ujęcia problemu, które w wersji proponowanej ujęte były „standardowo”;
- **identyfikacyjna:** wokół rozwiązywania zidentyfikowanych problemów tworzą się grupy zainteresowane wspólnym działaniem;
- **organizacyjna:** służą powstawaniu partnerstw, zespołów eksperckich, zespołów roboczych, kooperacji, zorganizowaniu formalnej i nieformalnej współpracy (synergia);
- **edukacyjna:** obie strony konsultacji dzielą się wiedzą. W planowaniu przestrzennym bardzo ważne jest zapoznanie mieszkańców z kompetencjami JST w tym zakresie (przekazanie podstawowej wiedzy prawnej, której brak po stronie interesariuszy jest barierą lub wręcz uniemożliwia pozyskanie opinii i wypracowanie stanowisk);
- **prewencyjna:** mogą uchronić z przymusowego (w rozumieniu ustawy obligatoryjny dla jst jako element procedury).

➔ Obowiązkowe konsultacje wynikające z prawa:

- w realiach samorządów lokalnych najczęstszymi konsultacjami o charakterze obowiązkowym są te wynikające z przepisów:
- Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dn. 27.03.2003 r. (konsultacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego MPZP oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego),
- Ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z dn. 3.10.2008 r. (konsultacje w sprawie inwestycji oddziałujących na środowisko)
- Ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (wspomniany powyżej rozdział 1a poświęcony partycypacji społecznej).

➔ Etapy konsultacji społecznych:

1. Określenie celu: możliwie precyzyjnie określenie celu konsultacji jest podstawowym warunkiem ich skuteczności. Przykłady celów dla konsultacji w planowaniu przestrzennym:
 - uzyskanie akceptacji społecznej dla tej inwestycji
 - wybór lokalizacji (jeśli jest dyskusyjna)
 - wybór koncepcji architektonicznej
 - analiza ewentualnych skutków negatywnych, czy kosztów społecznych;
 - identyfikacja i zapobieganie ryzykom (np. protesty niektórych grup)
 - ocena korzyści tzw. społecznego oddziaływania
2. Dobór sposobu dotarcia do uczestników konsultacji: adekwatne do odbiorców i uwzględniające zasady równości szans i dostępności dla osób z niepełnosprawnościami;
3. Określenie metody: tradycyjne i nowe (np. Innowacyjna Platforma Internetowa);

4. Monitorowanie realizacji konsultacji: analiza ilościowa (np. liczba uczestników konsultacji, liczba zgłoszonych uwag i wniosków itp.) oraz jakościowa (np. jakie są te wnioski, jakie grupy interesariuszy reprezentują, czy są możliwe do uwzględnienia itp.)

5. Ocena efektów i rekomendacje wdrożeniowe: czy wyniki konsultacji osiągnęły zakładany cel, jeżeli nie, to w jakim zakresie nie przyniosły oczekiwanego efektu, jakie są tego powody, jakie wnioski można wyciągnąć z tego w dalszym etapie konsultacji i planowania przestrzennego itp.).

➡ **Możliwe metody i techniki konsultacji społecznych:**

- konsultacje on-line
- warsztaty planowania partycypacyjnego
- punkty konsultacyjne
- zespoły eksperckie, zespoły robocze, grupy robocze;
- Kawiarnia Obywatelska
- wysłuchanie publiczne
- panel obywatelski
- panel ekspercki
- spacery badawcze
- geoankiety
- geokwestionariusze
- aplikacje mobilne
- debaty oksfordzkie
- otwarta przestrzeń (według formuły Harrisona Owena).

➡ **Uniwersalne zasady służące efektywnym konsultacjom społecznym:**

Niezależnie od metody istotne są następujące zasady:

- ➔ zrozumienie uregulowań (gł. prawnych) obowiązujących w danej dziedzinie;
- ➔ zrozumienie dla „kultury organizacyjnej” i sposobu pracy samorządu czy instytucji;
- ➔ łączenie działań formalnych i nieformalnych (kwalifikacje zawodowe i wiedza specjalistyczna, ale także kompetencje społeczne);
- ➔ sprawne mechanizmy komunikacji z mieszkańcami (dostosowane do społeczności lokalnej);
- ➔ responsywność - każdemu, kto zgłosi opinię/wniosek, należy się merytoryczna odpowiedź, co nie wyklucza odpowiedzi krytycznej;
- ➔ otwartość na samodoskonalenie – obu stron procesu partycypacji społecznej.⁵¹

7.3. Konsultacje społeczne Strategii Przestrzennej ROF

Konsultacje społeczne SP ROF zostały ogłoszone w październiku 2022r. Były prowadzone przez Urząd Marszałkowski WP, który był wspierany przez gminy i Stowarzyszenie ROF.

Konsultacje społeczne SP ROF przeprowadzone zostały również przy użyciu platformy internetowej opracowywanej w ramach Projektu.

Ogólne zasady angażowania interesariuszy wynikają z założeń całego Projektu i są rozwinięciem w szczególności zasad: „otwarty i konstruktywny dialog”, „przejrzystość” oraz „współpraca i kompromis”. W związku z powyższym, zasady angażowania interesariuszy w Projekcie to:

- **transparentność** – działania angażujące interesariuszy będą prowadzone w sposób jawny i transparentny, z dążeniem do zamieszczania informacji w sposób jak najbardziej dostępny;
- **otwartość** – Każdy interesariusz, nawet jeśli nie jest wskazany wprost, może włączyć się w dyskusję o Projekcie. Każdy interesariusz może zgłosić swoje zdanie, propozycję, opinię na każdym etapie Projektu.
- **równość** – wszystkie grupy społeczne są traktowane na zasadzie równości, ze szczególnym uwzględnieniem grup defaworyzowanych, np. osób starszych, kobiet, dzieci, osób z niepełnosprawnościami, mniejszości narodowych, etnicznych, wyznaniowych;
- **koncentracja na celu Projektu** – ponieważ istnieje prawdopodobieństwo, że interesariusze będą przy okazji działań w Projekcie podnosić wiele istotnych dla nich kwestii, ale wykraczających poza zakres Projektu, na każdym etapie angażowania interesariuszy komunikowane będą cele i ramy Projektu;
- **konstruktywny dialog oparty na faktach i danych** – osiągnięcie rezultatu Projektu będzie możliwe dzięki oparciu argumentów interesariuszy na danych oraz konstruktywnemu proponowaniu rozwiązań. Tak prowadzony dialog daje większe szanse na porozumienie zaangażowanych stron.

➡ **Przebieg konsultacji SP ROF:**

⁵¹ Źródło: www.partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy

Zarząd Województwa Podkarpackiego uchwałą nr 431/8736/22 w dniu 18 października 2022 r. przyjął projekt SP ROF i skierował go do konsultacji społecznych.

Uwagi można było zgłaszać od dnia 2 listopada do dnia 22 listopada 2022r. Częścią tego procesu była też konferencja konsultacyjna zorganizowana w dniu 14 listopada 2022 r., na której zespół ekspertów BŚ zaprezentował wyniki prac nad SP ROF.

Uwagi do projektu SP ROF można było zgłaszać w następujących formach:

- drogą elektroniczną pod adresem: <https://sip.rof.org.pl>,
- drogą pocztową na adres Urzędu Marszałkowskiego WP i Stowarzyszenia ROF,
- osobiście w siedzibie Departamentu Rozwoju Regionalnego UMWP i Stowarzyszenia ROF.

Ponadto, zaproszenie do konsultacji, projekt SP ROF wraz z formularzem uwag, zostały udostępnione na stronach internetowych Lidera i Partnerów, w tym na Biuletynach Informacji Publicznej 13 gmin ROF.

➡ Efekty konsultacji SP ROF:

W trakcie konsultacji zostało zgłoszonych 283 uwagi i opinii do tego dokumentu, w tym:

- 42 % uwag wpłynęło od osób prywatnych/fizycznych,
- 21 % od mieszkańców ROF,
- 21 % od jednostek samorządu terytorialnego,
- 16 % od pozostałych stron (brak wskazania).

Większość dotyczyła uwag redakcyjnych – 44 % i graficznych – 19 %. Tylko mniej niż co trzecia uwaga miała charakter merytoryczny – 29 %. 8 % stanowiły opinie, bez wskazania konkretnej propozycji zmiany zapisów w SP ROF i podania ich uzasadnienia.

W dniu 28 listopada 2022 r. odbyło się posiedzenie ZE wraz z przedstawicielami BŚ, na którym uwagi zostały poddane analizie pod kątem ich zasadności i możliwości uwzględnienia w tekście końcowym SP ROF. Stanowisko ZE zostało przekazane do Departamentu Rozwoju Regionalnego.

224 uwag (77 % ogółu) zostało przez ZE przyjętych, co oznacza, że postulowane zmiany zostały wprowadzone do ostatecznej wersji dokumentu. 60 uwag (21 %) zostało odrzuconych tj. rozpatrzonych negatywnie m.in. ze względu na jej nieadekwatny charakter. 5 uwag zostaną wprowadzone do ostatecznej wersji dokumentu w części, którą uznano za uzasadnioną.⁵²

Uchwałą Nr 445/9223/22 Zarząd Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie w dniu 20 grudnia 2022 r. przyjął stanowisko w sprawie rozpatrzenia złożonych uwag w procesie konsultacji społecznych projektu SP ROF. Stanowisko to zostało umieszczone na stronach internetowych Urzędu Marszałkowskiego oraz tablicy ogłoszeń w Urzędzie Marszałkowskiego. Zostało także przesłane do wszystkich Partnerów Projektu w celu zamieszczenia go na stronach internetowych Partnerów.

Powyższy opis konsultacji społecznych projektu SP ROF wskazuje na kluczową rolę w tej procedurze ZE. Należy podkreślić, że analizą uwag zajmował się właśnie ZE we współpracy z ekspertami BŚ, a nie wyłącznie Departamentu Rozwoju Regionalnego czy szczerzej Urzędu Marszałkowskiego. To w modelowy sposób przedstawia sposób projektowego podejścia do kooperacyjnego i zintegrowanego opiniowania najważniejszych dla ROF dokumentów planistycznych.

7.4. Studium przypadku konsultacji społecznych SUIKZP dla miasta Rzeszowa

Wnioski z przebiegu i efektów tych konsultacji projektu Studium mogą być cennym materiałem źródłowym dla innych gmin i MOF w kontekście implikowania nowych wymagań ustawowych w zakresie partycypacji społecznej. Z dwóch powodów – po pierwsze konsultacje SUIKZP Rzeszowa prowadzono równolegle

z realizacją Projektu i w ramach jego założeń. W efekcie Biuro Rozwoju Miasta Rzeszowa korzystało w partycypacji ze wsparcia projektowego, natomiast Lider i pozostali Partnerzy korzystali z doświadczeń Rzeszowa. Po drugie rekomendacje, wynikające z realizacji konsultacji społecznych Studium w Rzeszowie, są na tyle uniwersalne, że mogą być przydatne dla innych MOF.

➡ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Rzeszowa jest dokumentem planistycznym określającym politykę przestrzenną miasta. Powstało w oparciu o uchwałę Nr XXXII/641/2020 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 26 maja 2020 r., zmienioną uchwałą Nr XLII/872/2021 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 26 stycznia 2021 r.

⁵² Sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji społecznych projektu dokumentu pn. Strategia Przestrzenna ROF - zasady prowadzenia polityki przestrzennej ROF,

➡ Tło konsultacji społecznych: ostatnie 20 lat były dla Rzeszowa czasem intensywnych przemian przestrzennych i terytorialnych. W granice miasta włączonych zostało 10 sołectw, dzięki czemu miasto powiększyło swoją powierzchnię ponad dwukrotnie. Nie powstał jednak całościowy dokument Studium, który byłby odzwierciedleniem spójnej dla całego miasta wizji rozwoju przestrzennego przyjętego przez gminę miasto Rzeszów, integrującego w całość przestrzeń miasta w jego aktualnych granicach. W tym czasie miasto konsekwentnie prowadziło politykę stawiającą za główny cel jego intensywny rozwój gospodarczy i przestrzenny, co przyniosło wymierne korzyści w postaci wielu inwestycji zarówno komercyjnych jak i publicznych. Niestety, towarzyszyły temu również negatywne zjawiska i zmiany w przestrzeni miasta, przyczyniające się do licznych konfliktów przestrzennych, a przede wszystkim do rozpraszania zabudowy.

Zmiana sytuacji prawnej oraz dynamiczne zmiany przestrzenne i gospodarcze, mające miejsce od 2000 roku tj. od czasu opracowania dotychczas obowiązującego Studium, uzasadniają potrzebę aktualizacji tego dokumentu i wyznaczenia nowych kierunków zagospodarowania dostosowanych do obecnych realiów społecznych, gospodarczych oraz prawnych, zapewniających harmonijne kształtowanie przestrzeni, odpowiadających na aktualne potrzeby i wyzwania miasta.

➡ Przystępując do opracowania nowej edycji Studium podjęto decyzję o możliwie najbardziej szerokim udziale mieszkańców w opracowaniu tego dokumentu. W trakcie prac „ustawową” partycypację społeczną zorganizowano w sposób znacznie szerszy, niż wynika to z przepisów prawa. Cel partycypacji społecznej można wyrazić w 3 punktach:

- informowanie (przekazywanie informacji dotyczącej realizowanych działań),
- konsultowanie (zbieranie opinii, uzyskiwanie informacji zwrotnej),
- współpraca (pozyskiwanie nowych pomysłów, wykorzystanie informacji i pomysłów wypracowanych z uczestnikami procesu partycypacyjnego).

➡ Podczas przeprowadzania procesu partycypacyjnego podjęto decyzję o prowadzeniu komunikacji w sposób formalny (zasady określone w przepisach prawa) oraz nieformalny (inne niż określone ustawowo działania mające na celu współpracę z mieszkańcami). W informowaniu o działaniach konsultacyjnych skorzystano z narzędzi ustawowych takich jak ogłoszenia w prasie lokalnej, obwieszczenia na tablicach ogłoszeń, w BIP, wykorzystanie portali społecznościowych (konta Urban Lab i miasta Rzeszowa), miejskiej strony internetowej, mailingu, informacji telefonicznych, lokalnych mediów i plakatów.

➡ Informacje przekazywano również za pośrednictwem radnych miejskich i rad osiedli oraz parafii. Na etapie tworzenia projektu w promocję wydarzeń partycypacyjnych zaangażowała się nowo powołana Kancelaria Prezydenta Miasta Rzeszowa. Informacje przekazywano również za pomocą nowopowstałej strony internetowej Biura Rozwoju Miasta Rzeszowa - <https://brmr.erzeszow.pl/>. Informacje drogą mailową i telefoniczną przekazywane były do radnych miejskich, rad osiedli, przedstawicieli NGO, rad działających przy Prezydencie Miasta, lokalnych działaczy, spółdzielni mieszkaniowych.

➡ W ramach działań partycypacyjnych przeprowadzono między innymi akcję informacyjną **„Porozmawiajmy o Studium”**.

W ramach akcji zrealizowano 16 otwartych spotkań dla mieszkańców, na różnych osiedlach miasta, żeby zwiększyć dostępność. W trakcie tych spotkań projektanci Biura Rozwoju Miasta Rzeszowa rozmawiali o zakresie Studium, pomagali formułować wnioski do nowej edycji Studium. Spotkania z mieszkańcami odbywały się w Centrum Innowacji Miejskich - Urban Lab Rzeszów.

Odbyło się także 6 spotkań konsultacyjnych: 1/ prezentacja struktury funkcjonalno-przestrzennej i założeń Studium, 2/ rozwój gospodarczy miasta, 3/ rozwój infrastruktury społecznej, 4/ środowisko i odporność na zmiany klimatu + infrastruktura techniczna i retencja, 5/ rozwój transportu i komunikacji oraz 6/ krajobraz i dziedzictwo kulturowe w mieście.

Zorganizowano także 3 fora tematyczne: Rzeszowskie forum zieleni, Rzeszowskie forum jakości życia, oraz Rzeszowskie forum mobilności. W spotkaniach wzięli udział mieszkańcy Rzeszowa, a także przedstawiciele ruchów miejskich, organizacji pozarządowych oraz instytucji publicznych.

➔ Projekt Studium został udostępniony w siedzibie BRMR - z możliwości wglądu do projektu skorzystało łącznie **1244** osoby.

Łącznie wszystkimi możliwymi drogami konsultacji tj. składanie uwag w biurze podawczym Urzędu Miasta Rzeszowa, w siedzibie Biura Rozwoju Miasta Rzeszowa, drogą elektroniczną poprzez e-mail, ePUAP) wpłynęło łącznie **3903** uwag do projektu Studium;

➔ Mieszkańcy mogli zapoznać się również o sposobie rozpatrzenia uwag drogą telefoniczną oraz poprzez e-mail. W okresie XII 2022 – I 2023 udzielono kilkuset informacji telefonicznych, dotyczących sposobu rozpatrzenia uwag. Ponad **1000 razy** pobrano w tym okresie dokumenty związane z rozpatrzeniem uwag ze strony BIP Urzędu Miasta Rzeszowa;

➔ Podczas spotkania w dniu 13 grudnia 2021 r. w Prezydenta Miasta Rzeszowa z burmistrzami i wójtami gmin z ROF oraz przedstawicielami Lidera i Stowarzyszenia ROF zaprezentowano Studium w kontekście współpracy w ramach ROF, zgodności projektu Studium z założeniami P ROF itp.

➔ Po rozpatrzeniu złożonych uwag projekt Studium został ponownie wyłożony do publicznego wglądu. Z zapoznania się z projektem Studium w skorzystało **430 osób**.



Źródło: <https://erzeszow.pl>

Podsumowanie studium przypadku :

➔ konsultacje społeczne w zakresie Studium wykorzystano do upowszechnienia wiedzy na temat zasad zagospodarowania przestrzeni miasta. Osiągnięto duży wzrost zainteresowania dokumentami planistycznymi miasta – tj. SUIKZP, MPZP oraz DWZ. Dzięki temu upowszechniła się wiedza o dokumentach planistycznych i zasadach ich oddziaływania na przestrzeń miejską;

➔ wykorzystano wiele narzędzi partycypacyjnych i uruchomiono wiele kanałów umożliwiających bezpośredni dialog projektantów z interesariuszami. Rozszerzono „ustawowe” konsultacje, organizując około 50 partycypacyjnych wydarzeń (spotkania z mieszkańcami, dyżury projektantów, konferencje itp.);

➔ partycypacja społeczna Studium w Rzeszowie miała ścisły związek z realizacją Projektu. BRMR praktycznie wprowadzało rozwiązania zakładane w Modelu, testując je w praktyce konsultacji społecznych. Ponadto, zgodnie z założeniami Projektu, rzeszowskie Studium było opiniowane przez Zespół Ekspertki w zakresie zgodności z SP ROF. Inne gminy ROF wykorzystywały doświadczenia miasta Rzeszowa w prowadzeniu partycypacji swoich dokumentów planistycznych, uznając je za dobrą praktykę.

 Opinia uczestnika Panelu Ekspertów (źródło FGI):

„Kolejny projekt to warto by było napisać w celu podniesienia świadomości społeczeństwa o planowaniu przestrzennym. To też było wyraźnie widać, jak państwo wyłożyli Studium, że wiedza społeczeństwa na temat planowania przestrzennego jest dramatycznie niska”. (Ekspert 6).

Rekomendacje dla MOF:

1/ uzasadnione jest, na etapie konsultacji społecznych, prowadzenie możliwie szerokich działań edukacyjnych dla mieszkańców i szerszego grona interesariuszy (inwestorzy, organizacje pozarządowe, media itp.). Potrzeba ta wynika z faktu bardzo niewielkiej wiedzy na temat podstawowych kwestii: celów i funkcji planowania przestrzennego, uprawnień w zakresie planowania poszczególnych organów administracji i samorządu lokalnego, podstawowych pojęć SUIKZP i MPZP itp., 2/ celowe jest podniesienie kompetencji i umiejętności pracowników JST, prowadzących konsultacje społeczne, w zakresie mediacji, negocjacji, rozwiązywania konfliktów itp., 3/efektywne jest zaangażowanie do udziału w konsultacjach (np. podczas publicznych spotkań z mieszkańcami) ekspertów zewnętrznych np. BŚ, których opinia wzmocni stanowiska reprezentowane w projekcie dokumentu planistycznego, 4/ mimo rzeczywistego zaangażowania w partycypację społeczną i przeprowadzenia konsultacji społecznych różnymi metodami, mogą wystąpić konflikty społeczne, które w zdecydowanej większości wynikają z niskiego poziomu wiedzy w dziedzinie planowania przestrzennego po stronie społecznej.

8. Narzędzie informatyczne służące konsultacjom planowania przestrzennego

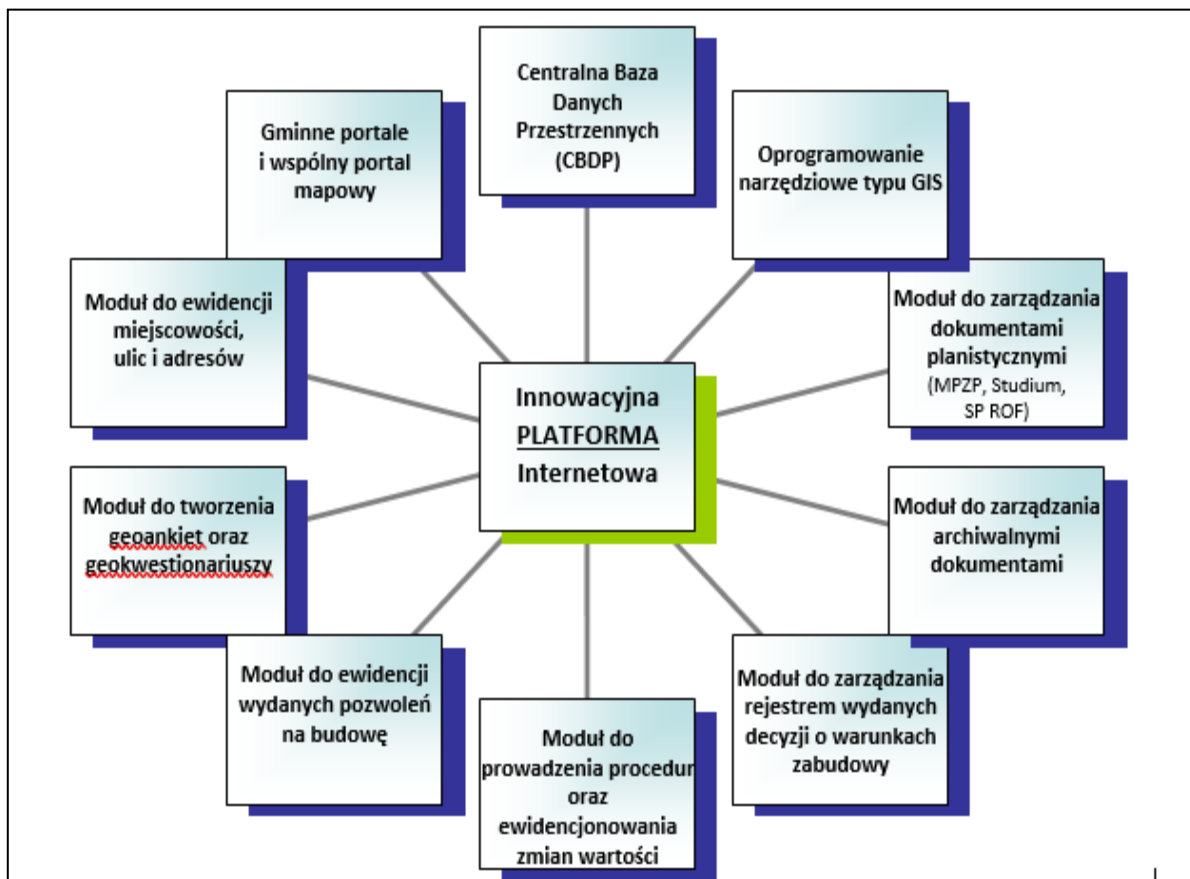
8.1. Rozwiązania techniczne wypracowane w ramach Projektu

Innowacyjna Platforma Internetowa to w założeniach zintegrowane innowacyjne narzędzie informatyczne, służące społeczeństwu do konsultowania założeń dokumentów planistycznych, które miało pozwolić na zmniejszenie czasu na uzyskanie informacji o planach przez mieszkańców, zapewnić sprawność realizacji usług publicznych i zachęcić ich (poprzez zwiększenie dostępności) do aktywnych konsultacji społecznych. IPI miała spełniać też zadania „do wewnątrz” ROF tzn. ułatwić wymianę informacji i zasobów z zakresu gospodarki przestrzennej pomiędzy uczestnikami projektu.

Funkcjonalności, które powinna dostarczać IPI to w założeniach projektowych:

- opracowanie, dostawę i wdrożenie oprogramowania aplikacyjnego i bazodanowego dla administratorów (aplikacje serwerowe, administracyjne i analityczne).
- opracowanie, dostawę i wdrożenie oprogramowania aplikacyjnego dla partnerów projektu, umożliwiających obsługę i świadczenie wdrażanych e-usług wraz z migracją i zasileniem baz danych;
- cyfryzację obowiązujących na terenie gmin rysunków miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (rysunek kierunków), archiwalnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- utworzenie Centralnej Bazy Danych Przestrzennych (CBDP);
- uruchomienie indywidualnych gminnych portali mapowych i wspólnego zintegrowanego geoportalu dla wszystkich Partnerów projektu;
- przeprowadzenie szkoleń i instruktaży w zakresie obsługi Platformy, w szczególności oprogramowania narzędziowego i aplikacyjnego dla uczestników projektu (administratorów).

Schemat 6. Moduły składające się na Innowacyjną Platformę Internetową (według SOPZ)



Źródło: opracowanie własne

IPI docelowo przeznaczona jest przede wszystkim dla trzech grup użytkowników:

1/ **Administratorzy:** to zarządzający i mający pełną kontrolę nad platformą, jej konfiguracją, tworzeniem danych, kontrolą dostępu i innymi narzędziami odpowiadającymi za jego sprawne i ciągle działanie oraz dalsze doskonalenie i rozwój. Wymagany podział na administratorów globalnych oraz gminnych (lokalnych) z odpowiednimi poziomami uprawnień dostępu do danych, funkcjonalności i narzędzi administracyjnych;

2/ **Użytkownicy wewnętrzni:** to pracownicy jednostek organizacyjnych JST z terenu ROF, Stowarzyszenia ROF oraz Urzędu Marszałkowskiego WP. Dostęp pracowników do zasobów Platformy realizowany miał być przede wszystkim za pomocą Intranetu. Użytkownicy wewnętrzni mieli być podstawową grupą użytkowników, którzy będą posiadać największy zakres uprawnień dostępu do Platformy, w szczególności w zakresie zgromadzonych zasobów informacyjnych, wprowadzania i edycji danych przestrzennych;

3/ **Użytkownicy zewnętrzni (anonimowi):** to docelowo miała być najliczniejsza grupa użytkowników tj. mieszkańców gmin, przedstawiciele szeroko rozumianej społeczności lokalnej oraz interesariuszy (np. potencjalni inwestorzy, inne podmioty gospodarcze, developerzy, turyści itp.). Mieli oni mieć możliwość skorzystania z zawartych na IPI danych oraz funkcjonalności poprzez ogólnodostępny interfejs dostępu np. ewidencji i rejestrów ogólnodostępnych oraz innych baz informacyjnych.

Jak pisaliśmy w podrozdziale 2.2. z powodu nie dostarczenia Platformy zgodnej z SOPZ w zakresie jej dostępności jako aplikacji typu desktop GIS lub równoważnych Komisja Odbioru Zadania wraz Inżynierem Kontraktu trzykrotnie udzielali odmowy przyjęcia usługi. Skutkowało to odstąpieniem od umowy

z Wykonawcą. Ze względu na termin zakończenia realizacji Projektu przeprowadzenie ponownego postępowania przetargowego na Platformę, a przede wszystkim na zbyt krótki czas na jej wykonanie (zgodnie z pierwotnymi założeniami konfiguracji i parametryzacji oprogramowania) przez nowego Wykonawcę nie było możliwe. W związku z tym wdrożono narzędzie o ograniczonym zakresie, które obejmuje moduł do konsultacji społecznych, posiadające funkcje służące do zgłaszania uwag do przygotowywanych dokumentów planistycznych.

🔄 Opis Platformy Internetowej dostępnej w ramach Projektu:

Platforma umożliwia przede wszystkim partycypację społeczną w procesie planowania, to znaczy:

1/osobom odpowiedzialnym za procesy przyjmowania MPZP, SUIKZP i SP ROF oraz ich konsultacje społeczne dostarcza przede wszystkim poniższe funkcje:

- tworzenie nowego procesu konsultacji,
- ustalenie parametrów konsultacji w tym: dodawanie nazwy procesu konsultacji, dodawanie daty rozpoczęcia i zamknięcia procesu konsultacji, dodawanie załączników tekstowych w formatach DOC oraz PDF, dodawanie załączników graficznych w formatach PDF, JPG, TIF,
- dodanie projektowanej granicy nowej procedury poprzez: wybranie działek ewidencyjnych, które dotyczą danego projektu, poprzez wybranie obrębu ewidencyjnego będącego granicą projektowanego MPZP, SUIKZP i SP ROF lub poprzez wybranie granicy gminy w przypadku kiedy granicą projektowanego MPZP, SUIKZP oraz SP ROF jest obszar całej gminy,
- dodawanie kolejnych etapów procedury uchwalania dokumentu planistycznego zgodnie z § 12. Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- wybranie etapu z rozwijalnej listy, określenie dokładnej nazwy etapu, opisu, okresie obowiązywania etapu oraz dodanie załączników graficznych i tekstowych,
- określenie, czy na danym etapie istnieje możliwość składania wniosków lub/i komentarzy lub/i uwag,
- określanie dat różnych procedur i etapów poprzez ręczne wpisanie daty lub wybranie z kalendarza,
- dodawanie załączników wektorowych z przypisanym układem współrzędnych ze szczególnym uwzględnieniem: warstw wektorowych dotyczących granic planów, warstw wektorowych dotyczących granic przeznaczeń MPZP, SUIKZP i SP ROF,
- dodawanie dodatkowych informacji w formie wektorowych warstw powierzchniowych/ liniowych/ punktowych ze szczególnym uwzględnieniem postaci obiektowej warstw wektorowych tj. bezpośrednio powiązanej części geometrycznej i tabelarycznej danych,
- przechowywanie warstw wektorowych w formie bazy danych,

- dodawanie załączników rastrowych z przypisaną georeferencją w formacie GeoTIFF z przypisanym układem współrzędnych PUWG 1992,
- generowanie raportów zbiorczych na podstawie złożonych wniosków, uwag, komentarzy,
- generowanie raportu z informacją w szczególności o: nazwie procesu planistycznego, danych adresowych wnioskodawców, treści wniosków, uwag, komentarzy.

2/ uczestnikom konsultacji oraz osobom zainteresowanym umożliwia:

- składanie komentarzy, wniosków, uwag do MPZP, SUIKZP i SP ROF poprzez uzupełnienie formularza przez system i dodania aktywnego punktu na mapie, oznaczającego przedmiotową działkę objętą wnioskiem, uwagą, komentarzem;
- dodanie aktywnego punktu na mapie, będącego punktem wniosku, komentarza, uwagi bezpośrednio powiązanego z wybraną działką ewidencyjną,
- ustawienie punktu wniosku, komentarza, uwagi w dowolnym miejscu na mapie w obrębie granicy procedury planu objętej procesem konsultacji,
- automatyczne dodawanie nazwy konsultacji na podstawie geolokalizacji wskazanego punktu na mapie,
- uzupełnianie informacji dotyczących daty wniosku, komentarza, uwagi i danych osoby zainteresowanej,
- dodawanie załącznika tekstowego, graficznego (mapy, zdjęcia, skanu) dotyczącego wniosku, komentarza, uwagi.

3/ warunki techniczne narzędzia informatycznego to głównie:

- ma wydzielony poziom dostępu dla użytkowników zewnętrznych i wewnętrznych,
- udostępnia użytkownikowi zewnętrznemu panel rejestracji i logowania z określeniem danych osobowych: imię, nazwisko, adres zamieszkania, adres email i numer telefonu;
- posiada zabezpieczenia danych użytkowników tylko na potrzeby procedur planistycznych,
- posiada mechanizm zabezpieczenia portalu przed wirtualnymi użytkownikami (botami),
- ma wyszukiwarkę działki ewidencyjnej na podstawie danych wprowadzonych ręcznie przez użytkownika.

4/ mapy dostępne na Platformie Internetowej umożliwiają między innymi:

- wprowadzenie warstwy z obrysem działek i ich numerami,
- przełączenie widoku na widok satelitarny oferowany przez dowolnego dostawcę widoku satelitarnego zachowaniem obrysu działek z ich numerami,
- dodawanie znaczników do każdej z działek wraz z opisem na temat zamierzeń przeznaczenia danej działki w SUIKZP oraz MPZP umożliwiając wyświetlenie tych informacji,
- prezentację warstwy dotyczących np. terenów szczególnego zagrożenia powodzią, terenów i obszarów górniczych, terenów osuwiskowych, terenów chronionych zgodnie z ustawą o ochronie przyrody, terenów ochrony konserwatorskiej, stref ochronnych od elektrowni wiatrowych itp.
- wczytanie: państwowego rejestru granic, obrysu działek ewidencyjnych i budynków (wraz z numerami działek i domów), użytków gruntowych, numerycznego modelu terenu, sieci uzbrojenia terenu, sieci dróg publicznych, specjalnych stref ekonomicznych,
- zmierzenie odległości oraz powierzchni,
- wykonanie wydruku z aktualnym widokiem mapy.

Platforma Internetowa dostępna jest na stronie: <https://sip.rof.org.pl/partycypacja/>



Źródło: <https://sip.rof.org.pl/partycypacja/>

9. Katalog dobrych praktyk i rekomendacji dla innych MOF na podstawie doświadczeń wypracowanych w trakcie realizacji Projektu

9.1. Opinie ekspertów na temat dobrych praktyk i innowacyjności Modelu oraz możliwości jego implementacji w innych MOF (wnioski z raportu z Panelu eksperckiego FGI)

W Panelu Ekspertów zrealizowanym w dniu 12 października 2023 r. w Rzeszowie uczestniczyli: dr hab. Łukasz Mikula i mgr inż. Rajmund Ryś – eksperci BŚ, mgr inż. arch. Robert Kuźmiczuk – nauczyciel akademicki z Zakładu Gospodarki Przestrzennej Politechniki Warszawskiej, p. Barbara Pujdak – Dyrektor Biura Rozwoju Miasta Rzeszowa, p. Marta Jakowska – Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego, p. Agnieszka Wojdyło - Zastępca Dyrektora Departamentu Rozwoju Regionalnego UMWP, p. Joanna Wdowik-Mika – specjalista ds. wdrażania projektów infrastrukturalnych w Stowarzyszeniu ROF, p. Anna Opalińska – specjalista Oddziału Polityki Przestrzennej w Departamencie Rozwoju Regionalnego UMWP, p. Marcin Czarnota – współautor SUIKZP dla miasta Rzeszowa, p. Marek Fietko, p. Witold Kowalski i p. Bartosz Niemczyk z Departamentu Rozwoju Regionalnego UMWP oraz p. Piotr Jasiński – specjalista ds. planowania przestrzennego Urzędu Gminy Chmielnik. Panel Ekspertów moderowali dr Hubert Kotarski i p. Piotr Buczek.

Celem dyskusji było wypracowanie Katalogu rekomendacji i dobrych praktyk związanych z realizacją Projektu. Wiele cennych opinii ekspertów wspierających i beneficjentów Projektu na temat wypracowanego w ramach projektu Modelu zintegrowanego i partycypacyjnego planowania przestrzennego zostało przedstawionych w raporcie z realizacji FGI. W tej części Podręcznika przedstawimy te, które dotyczą bezpośrednio dobrych praktyk rekomendowanych dla innych MOF.

☞ Według ekspertów uczestniczących w dyskusji jednym z najistotniejszych warunków osiągnięcia rezultatów projektu było „wyrównanie” poziomu wiedzy i kompetencji beneficjentów z zakresu planowania przestrzennego. Badani podkreślali, że pracownicy urzędów mniejszych gmin, biorących udział w Projekcie, często nie posiadali wystarczającej wiedzy z zakresu planowania przestrzennego.

📄 Opinia uczestnika Panelu Ekspertów (źródło FGI):

„W momencie tworzenia fiszki projektowej, a potem na etapie opracowania wniosku o dofinansowanie wyszło, że kompetencje poszczególnych osób w danych gminach są bardzo różne. Bardzo często było tak, że niektóre osoby nie miały wykształcenia urbanistycznego czy podobnego, związanego z planowaniem przestrzennym. Więc zaistniała kolosalna potrzeba żeby wyrównać tą wiedzę”. (Ekspert 6)

„Nie ma co ukrywać, że o ile w mieście Rzeszowie jest wydzielone Biuro Rozwoju Miasta, gdzie jest sztab ludzi bezpośrednio zaangażowanych, wykształconych w tym kierunku, to w pozostałych gminach, zwłaszcza tych mniejszych, niejednokrotnie tak jest, że osoba zajmująca się planowaniem przestrzennym ma szereg jeszcze innych zadań. (...) Dlatego też wydaje mi się, że bardzo dużym wsparciem było dla tych gmin, żeby właśnie te osoby wykształcić w tym kierunku”. (Ekspert 1)

☞ eksperci są przekonani do kluczowej roli Zespołu Eksperskiego, jako swoistej płaszczyzny i „narzędzia” dialogu gmin tworzących ROF, a także możliwości dalszej współpracy gmin w ramach ZE, w tym również w kontekście zmian prawnych związanych z planowaniem przestrzennym. Badani podkreślili, że ZE będzie miał kluczowe znaczenie w kontekście nowych regulacji prawnych dotyczących planowania przestrzennego. ZE przyczynił się do stworzenia bardzo mocnych fundamentów do przygotowania przez gminy ROF nowego narzędzia planistycznego – planu ogólnego. Dokument ten musi być spójny z strategią rozwoju gminy oraz strategią rozwoju ponadlokalnego. Ekspertzi podkreślili jednak, że ROF opracowując SP ROF, w znacznym stopniu opracował strategię rozwoju ponadlokalnego, która będzie również niezmiernie pomocna przy opracowywaniu lokalnych strategii. Gminy tworząc strategię lokalne będą mogły wykorzystywać zapisy dokumentów wyższego rzędu.

📄 Opinia uczestnika Panelu Ekspertów (źródło FGI):

„Zadaniem Zespołu eksperckiego powinno być stworzenie bazy wsparcia dla gmin, który podpowiada jak przygotować lokalne strategie, co powinno się tam znaleźć (...). Zespół mógłby opracować coś takiego o czym była już mowa – określenie standardów urbanistycznych dla planu ogólnego.” (Ekspert 5)

„Moim zdaniem Zespół ekspercki powinien się zająć tym jak trzeba zaimplementować żeby nasza strategia, była strategią ponad lokalną. I wtedy de facto gminy muszą być też zgodne z tym dokumentem. Kluczowy artykuł, który mówi, że plany ogólne muszą być zgodne ze swoimi strategiami. I Wy tu macie już ten etap rozpoznany

i w zasadzie to powinno za chwilę powstać. A drugie niezwykle istotne zadanie – stwórzmy te wspólne standardy”. (Ekspert 7)

☞ Osiągnięty, dzięki wsparciu projektowemu, poziom kompetencji pracowników gmin ROF, umożliwił wspólne opracowanie z ekspertami BŚ Strategii Przestrzennej ROF. Wskazówką dla innych MOF, wynikającą z Projektu jest możliwość skorzystania z środków Europejskiego Funduszu Społecznego na planowanie strategiczne i współfinansowania dużych kosztów: wsparcia eksperckiego, pozyskania i agregacji i analizy możliwie największej ilości danych przestrzennych, opracowania gminnych dokumentów planistycznych zgodnych ze Strategią Przestrzenną w innych MOF.

📄 Opinia uczestnika Panelu Ekspertów (źródło FGI):

„Jedna wskazówka dla innych pokazuje, w jaki sposób skorzystać ze środków z EFS-u, de facto na planowanie.

W Poznaniu na przykład sfinansowano z funduszy rozwoju regionalnego, nasze miejskie pracownie planistyczne. Jeżeli chcielibyśmy trochę zająć się planowaniem poza miastem, w skali całego obszaru funkcjonalnego, to my nie tyle potrzebujemy jakichś wielkich serwerów, ploterów czy czegoś innego.

Potrzebne są środki na wydatki osobowe, które są właśnie łatwiejsze do pozyskania przez EFS. Ale trzeba pokazać właśnie to podnoszenie kompetencji. Więc to jest też coś, na co warto zwrócić uwagę szerzej, żeby, miasta czy też stowarzyszenia metropolitalne widziały, że na planowanie też można wziąć środki z tej półki, a nawet wręcz trzeba by było z tej półki bardziej społecznej niż czysto rozwojowej, tej twardej. (Ekspert 9)

☞ uczestnicy dyskusji podkreślali, że dobrą praktyką, na którą warto zwrócić uwagę innym MOF jest forma prawna i organizacyjna ROF, funkcjonującego jako stowarzyszenie. Taki sposób formalizacji działania okazał się bardzo efektywny podczas realizacji Projektu.

📄 Opinia uczestnika Panelu Ekspertów (źródło FGI):

„My mamy to szczęście, że jest Stowarzyszenie ROF, które w jakiś sposób jest takim parasolem. (...) I z punktu widzenia w wielu MOF-ach nie ma chyba takiej jednostki, która w jakiś sposób by to starała się to koordynować współpracę, także poprzez inicjatywy projektowe. W naszym przypadku to było dobre, że było stowarzyszenie, które po prostu koordynowało działania”. (Ekspert 3)

„Stowarzyszenie też jest dobre z punktu widzenia czysto technicznego i budżetowego. Wydaje się, że stowarzyszenie jest dobre w kontekście na przykład przeprowadzania procedury postępowań itd. Wydaje się, że budżetowo to jest kluczowe jak próbowaliśmy coś robić, z punktu widzenia budżetowego i zasad jednostek samorządu terytorialnego. Stowarzyszenie eliminuje część problemów które, są na pierwszy rzut oka nie do przejścia. (Ekspert 6)

☞ W opinii ekspertów kluczowym elementem budowania Modelu zintegrowanego planowania przestrzennego jest dialog. W ramach dyskusji z ekspertami BŚ, którzy przygotowywali pogłębione

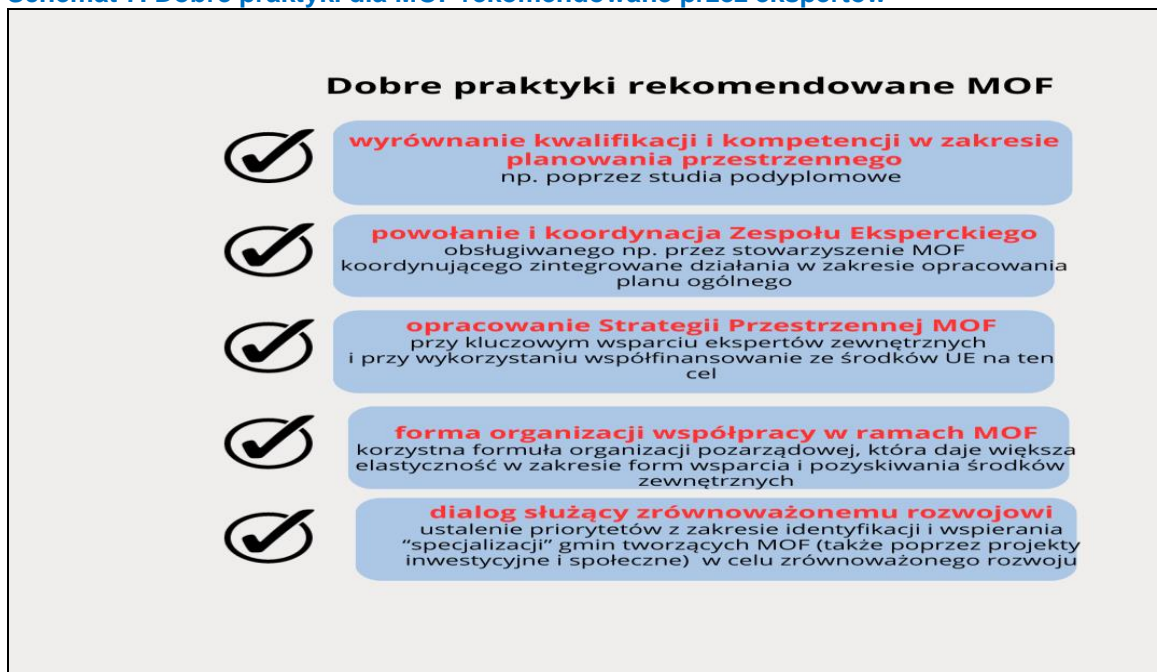
analizy rozwoju przestrzennego gmin istotne było dostrzeżenie, że poprzez zróżnicowanie gmin mogą one spełniać wobec siebie komplementarną rolę, nie konkurując ze sobą.

Opinia uczestnika Panelu Ekspertów (źródło FGI):

„Nadzieja na rozwiązanie problemów ze zintegrowaniem planowania tkwi w dialogu, który wykracza poza tylko strategię przestrzenną. Bo jeżeli, mówiąc wprost Rzeszowowi zależy na tym, żeby jednak mniej mieszkańców przeprowadzało do sąsiednich gmin, bo traci tą podstawę podatkową poprzez mniejszą liczbę mieszkańców, to musi rozmawiać z tymi gminami. I usługi w mieście centralnym mogą mieć kłopot, żeby obsłużyć cały obszar funkcjonalny. Tutaj jest metoda takiego pogłębionego dialogu, który wykracza poza samo myślenie o tym jak uchwalić akty planowania przestrzennego. Chcę zwrócić uwagę na ile to jest przydatne innym dla innych regionów. Według mnie, część gmin ma całkowicie inne warunki lokalizowania nowej zabudowy, nowych inwestycji niż pozostała część. W sposób naturalny na przykład warunki terenowe i nie tylko powodują, że jest pewna nierównowaga. I to właśnie stwarza tę potrzebę, tego głębszego dialogu. To nie znaczy, że ci, u których będą wielkie fabryki i nowe osiedla, to automatycznie mają mieć lepsze warunki rozwoju niż ci, którzy są obciążeni tymi różnymi uwarunkowaniami.

Trzeba szukać mechanizmów, które spowodują, że będzie równowaga, która niekoniecznie polega na tym, że do wszystkich gmin wyprowadzi się tyle samo osób. Istotne jest aby nie było negatywnej konkurencyjności pomiędzy nami, a współpraca i tworzenie takiego stałego komponentu. Natomiast miasto centralne przecież ma rozjeżdżane drogi itd. i też ponosi konkretne koszty. To nie jest tak, że tylko ciągnie do siebie, ponieważ są pewne usługi, które muszą być realizowane tylko w mieście centralnym. Więc nie konkurencyjność, a współpraca i wspólny rozwój. (...) Mam nadzieję na wspólne uzgodnienie specjalizacji poszczególnych gmin, która może być częściowo wymuszona, ale częściowo może być jakby pogłębiona właśnie tymi politykami, też przestrzennymi, i kierowaniem różnych projektów inwestycyjnych czy czysto miękkich społecznie w ramach cyklu. (...). Więc dlatego w tym modelu dla MOF są trzy strefy wyróżnione – kompetencje, kooperacja i dialog. Ale to ma być też pewna inspiracja do myślenia o tym, jak dystrybuować, na jakiego typu projekty postawić fundusze metropolitalne czy MOF-owskie właśnie, żeby tą specjalizację umacniać, żeby każdy korzystał ze swojej tej różnorodności, wyjątkowej jakiejś pozycji. (Ekspert 10)

Schemat 7. Dobre praktyki dla MOF rekomendowane przez ekspertów



Źródło: opracowanie własne

9.2. Wnioski z opinii uczestników panelu Ekspertów.

W opinii ekspertów Projekt to przykład innowacyjnego podejścia do ponadlokalnego planowania przestrzennego.

➔ Niewątpliwymi zaletami projektu w opinii ekspertów było skoncentrowanie się na wyrównaniu dysproporcji w zakresie wiedzy i kompetencji pracowników urzędów gmin zajmujących się planowaniem przestrzennym, a także dialog i dyskusję nad wizją rozwoju przestrzennego ROF;

➔ Kluczowym elementem możliwości kontynuowania współpracy w zakresie planowania przestrzennego pomiędzy gminami po zakończeniu projektu jest zachowanie triady: Stowarzyszenie ROF – Zespół ekspercki – narzędzia analityczne. Stowarzyszenie jest w opinii ekspertów najlepszą

prawną i organizacyjną formą współpracy pomiędzy gminami. W najbardziej efektywny sposób pozwala na wykorzystanie możliwości pozyskiwania środków finansowych, zarządzania nimi oraz rozliczania. Spełnia również bardzo istotną funkcję zaplecza organizacyjnego w postaci Biura i zatrudnionych w nim etatowych pracowników.

➔ Zespół ekspercki powinien pełnić rolę *think tanku*, czyli zapewniać merytoryczne wsparcie, jest swoistym zapleczem intelektualno-planistycznym. W praktyce procedura może sprowadzać się do mechanizmu, że Zespół ekspertów ustala pewien standard. Standard jest narzucany projektantowi - planiście, który pracuje na rzecz danej gminy, ale potem jest wymagane, żeby to, co on wytworzy, było zgodne ze standardem, który obowiązuje na obszarze całego obszaru funkcjonalnego;

➔ Narzędzia analityczne powinny tworzyć wspólną platformę, łączącą bank danych oraz hub, w którym gromadzone są dane planistyczne wraz systemami GIS i dedykowanymi im narzędziami. Wdrożenie modelu triady pozwoli z pewnością stworzyć w pełni zintegrowany i uspołeczniony model planowania przestrzennego.

10. Podsumowanie.

Wnioski i rekomendacje z realizacji Projektu oraz wdrożenia Modelu można podsumować następująco:

☞ Zapewniono spójność w zakresie potencjału partnerstwa. 16 osób (pracowników Lidera oraz Partnerów) skorzystało ze studiów podyplomowych z zakresu planowania przestrzennego. Pozwoliło to na pogłębienie ich wiedzy i podniesienie kompetencji, istotnych dla wykonywanej przez nich pracy. Wspólne studia stanowiły także istotny czynnik wpływający na pogłębienie więzi międzyludzkich, co będzie miało pozytywny wpływ na dalszą współpracę;

☞ Ścisła współpraca na różnych etapach projektu pozwoliła nawiązać dobre relacje pomiędzy partnerami. Bezpośredni kontakt, częsta komunikacja i wspólny cel, umożliwiły zbudowanie pozytywnych relacji, które przekładają się na wszelkie działania w obszarze ROF;

☞ Zespół Ekspertki jest ważnym organem w trakcie opiniowania dokumentów planistycznych. Rekomendowanej jest wzmocnienie roli ZE (być może formalne umocowanie uchwałą Zarządu WP). Zaproponowano również uzupełnienie ZE o członków mających znaczenie w planowaniu przestrzennym np. przedstawicieli organu Wojewody. Celem ZE byłoby ciągle podnoszenie kwalifikacji, aby nie tylko wyznaczał pewne idee dla obszaru ROF, ale także inicjował ich dalsze wdrażanie;

☞ Przeprowadzenie procesu opracowania i przyjęcia Strategii Przestrzennej ROF pokazało, jak istotne jest wskazanie wspólnych elementów przestrzeni wpływających na cały obszar i będących podstawą jego dalszej integracji. Określenie Strategicznych Obszarów Rozwoju (SOR) może stać się podstawą dla dalszej integracji przestrzennej obszaru;

☞ Strategia Przestrzenna ROF to innowacyjne rozwiązanie w skali kraju. Strategia Przestrzenna ROF jest dokumentem, który łączy gminy ROF i wzmacnia współpracę między nimi;

☞ Partnerzy Projektu opracowali (lub są obecnie w trakcie opracowania) łącznie 25 dokumentów planistycznych, w tym 17 MPZP oraz 8 zmian studium, które są spójne ze SP ROF. Stanowi to dobry prognozyk dla dalszych prac planistycznych;

☞ Partnerzy projektu ustalili potrzebę wypracowania wspólnych standardów jakości dla poszczególnych aktów planistycznych, w tym mpzp. Wyłoniła się potrzeba, aby wszystkie dokumenty planistyczne w obrębie ROF posiadały takie samo oznaczenie i sposób formułowania ustaleń;

☞ Opiniowanie poszczególnych aktów planistycznych przez ZE przyczyniło się do pogłębienia współpracy poszczególnych jednostek samorządu;

☞ Uznano za ważne, aby zaimplementować rekomendacje ze Strategii przestrzennej ROF do Strategii rozwoju ROF jako strategii ponadlokalnej, w taki sposób, aby nie blokować rozwoju poszczególnych gmin. Pomimo ustalenia kierunków rozwoju, zapisy powinny być dosyć ogólne i elastyczne;

☞ Podkreślono znaczenie opracowywanej nowej Strategii rozwoju ROF, jako strategii rozwoju ponadlokalnego. W Strategii ZIT ROF zostały ujęte komponenty z SP ROF;

☞ Innowacyjnym rozwiązaniem był aktywny udział mieszkańców w pracach planistycznych z wykorzystaniem technologii informacyjno-komunikacyjnych. Dialog z mieszkańcami był prowadzony na

różnych płaszczyznach m.in. poprzez wdrożenie platformy do konsultacji społecznych. Partycypacja społeczna powinna opierać się na inicjowaniu rzeczywistego dialogu pomiędzy mieszkańcami a gminą;

➔ Opracowanie i wdrożenie innowacyjnego narzędzia informatycznego służącego do konsultowania społecznych założeń SP ROF pozwoliło na zapoznanie się z nowoczesnym narzędziem ułatwiającym proces konsultacji zarówno mieszkańcom, jak i urzędnikom, co należy uznać za bardzo istotne m.in. w kontekście wprowadzenia w 2023 r. przepisów dotyczących partycypacji do znowelizowanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

11. Spis map, schematów i tabel.

Mapa 1. Istniejące i proponowane plany zagospodarowania przestrzennego na terenie ROF – str. 8

Mapa 2. Rzeszowski Obszar Funkcjonalny (ROF) – str. 23

Mapa 3. Formy ograniczenia zabudowy w ROF – str. 56

Mapa 4. MPZP w Mieście i Gminie Łańcut – str. 57

Mapa 5. MPZP w Gminie Lubenia – str. 57

Mapa 6. Propozycja korytarzy błękitno-zielonych w ROF – str. 58

Mapa 7. SOR uzgodnione przez Partnerów ROF w podziale na funkcje– str. 61

Schemat 1. Model zintegrowanego i uspołecznionego planowania przestrzennego – str. 20

Schemat 2. Kamienie milowe w realizacji Projektu – str. 30

Schemat 3. Chronologia kluczowych działań w Projekcie – str. 32

Schemat 4. Kompetencje KS, ZZP i ZE – str. 33

Schemat 5. Struktura zarządzania w Projekcie – str. 34

Schemat 6. Moduły składające się na Innowacyjną Platformę Internetową - str. 80

Schemat 7. Dobre praktyki dla MOF rekomendowane przez ekspertów – str. 84

Tabela 1. Logika interwencji w Projekcie – str. 11

Tabela 2. Zestawienie poziomu osiągnięcia wskaźników produktu (stan na 31.10.2023 r.) – str. 34

Tabela 3. Zestawienie poziomu osiągnięcia wskaźników rezultatu (stan na 31.10.2023 r.) – str. 35

Tabela 4. Przykładowa matryca wskaźnikowania do ewaluacji realizacji SP ROF – str. 66

12. Załączniki

Załącznik nr 1. Regulamin pracy Zespołu Eksperskiego do spraw realizacji projektu pn. „Zintegrowany i uspołeczniony model planowania przestrzennego poprzez opracowanie Strategii Przestrzennej Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego”

1.

Powołanie Zespołu Eksperskiego

Regulamin określa skład, kompetencje, organizację i zasady działania Zespołu Eksperskiego, powołanego w celu prawidłowego zarządzania Partnerstwem oraz zapewnienia podejścia partnerskiego do realizacji projektu pn. Zintegrowany i uspołeczniony model planowania przestrzennego poprzez opracowanie Strategii Przestrzennej Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, zwanego dalej „Projektem”.

1. Zespół Ekspertki do spraw realizacji projektu pn. Zintegrowany i uspołeczniony model planowania przestrzennego poprzez opracowanie Strategii Przestrzennej Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego zwany dalej „Zespołem”, został powołany w drodze uchwały nr 15.30.2020 Zarządu Stowarzyszenia Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego z dnia 16 lipca 2020r. w sprawie powołania Zespołu Ekspertckiego do spraw realizacji projektu pn. Zintegrowany i uspołeczniony model planowania przestrzennego poprzez opracowanie Strategii Przestrzennej Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego, zwanej dalej „uchwałą”.
2. Zespół jest powoływany na czas nieokreślony.

2.

Skład i zasady uczestnictwa w pracach Zespołu

1. Skład Zespołu określa załącznik nr 2 do uchwały.
2. Członków Zespołu Ekspertckiego wyznaczają Lider i Partnerzy Projektu, będący stronami w umowie partnerskiej nr RR-IV.760.11.17.2019 z dnia 1 kwietnia 2019r., zgodnie z § 8 ust. 3 umowy oraz Anekssem nr 1 do umowy z dnia 21 października 2019r.
3. Spośród członków Zespołu, Zarząd Stowarzyszenia Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego powoła Przewodniczącego, Zastępcę i Sekretarza Zespołu.
4. Członkowie Zespołu uczestniczą w jego pracach osobiście.
5. Odwołanie członka Zespołu następuje uchwałą Zarządu Stowarzyszenia Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego, po złożeniu odpowiedniego wniosku przez podmiot, który wskazał odwoływanego członka. Wraz z wnioskiem o odwołanie, podmiot składający wniosek wskazuje nowego kandydata na członka Zespołu Ekspertckiego.
6. Członkostwo w Zespole Ekspertckim wygasa:
 - 1) W przypadku śmierci członka Zespołu;
 - 2) pisemnej rezygnacji członka Zespołu Ekspertckiego,
 - 3) na wniosek Lidera i Partnerów zgłaszających swojego przedstawiciela w sposób wskazany w 2 ust. 5,
 - 4) odwołania przez Zarząd Stowarzyszenia ROF, w sposób wskazany w 5 2 ust. 5.

3.

Zadania

1. Zespół Ekspertcki opiniuje dokumenty gmin — Członków Stowarzyszenia Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego, będących Partnerami Projektu, dotyczące zagospodarowania przestrzennego (przez które, na potrzeby niniejszego Regulaminu, rozumie się: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego).
2. Zespół Ekspertcki jako organ doradczy koordynuje planowanie przestrzenne na terenie ROF.
3. Zadania Zespołu Ekspertckiego:
 - 1) opiniowanie dokumentów Gmin należących do Stowarzyszenia ROF dotyczących zagospodarowania przestrzennego,
 - 2) konsultowanie zapisów dot. opracowania SP ROF,
 - 3) koordynowanie planowania przestrzennego na terenie ROF,
 - 4) wyrażanie stanowiska, opinii projektu aktu planistycznego suikzp oraz mpzp pod kątem zgodności z zapisami SP ROF,
 - 5) pełnienie funkcji doradczych dla Gmin ROF,
 - 6) sporządzanie corocznego sprawozdania z działalności ZE,
 - 7) przeprowadzanie śródkresowych przeglądów i aktualizacji SP ROF,
 - 8) propagowanie i włączenie modelu do praktyki planowania przestrzennego w okresie trwałości projektu,
 - 9) współpraca z Zespołem Zarządzania Projektem (ZZP),
- 4) opiniowanie uwag przekazywanych w trakcie konsultacji SP ROF,
4. Pracą Zespołu kieruje Przewodniczący.
5. Zastępca Zespołu zastępuje Przewodniczącego w razie jego nieobecności lub niezdolności do sprawowania funkcji.
6. Sporządzanie protokołów z posiedzeń zespołu należy do Sekretarza.
7. Do zadań Przewodniczącego Zespołu należy:
 - 1) przewodniczenie posiedzeniom Zespołu;
 - 2) wyznaczanie terminów, miejsca i porządku spotkań Zespołu;
 - 3) zawiadamianie, za pośrednictwem biura Stowarzyszenia ROF, członków Zespołu o miejscu i terminie posiedzeń lub terminie posiedzeń w trybie zdalnym;
 - 4) zapraszanie ekspertów, przedstawicieli innych instytucji;
 - 5) podpisywanie uchwał Zespołu i protokołów z jego posiedzeń;
 - 6) redagowanie projektów, stanowisk i opinii;
 - 7) podpisywanie opinii, stanowisk oraz innych dokumentów wydawanych przez Zespół;
 - 8) reprezentowanie Zespołu na zewnątrz.
8. W czasie nieobecności Przewodniczącego Zespołu zadania, o których mowa w ust. 7 wykonuje Zastępca.

4.

Obsługa Zespołu

1. Obsługę administracyjno-finansową oraz techniczno-organizacyjną Zespołu Eksperskiego zapewnia Biuro Stowarzyszenia ROF.

5.

Posiedzenia Zespołu

1. W rozumieniu niniejszego regulaminu, posiedzeniem jest także posiedzenie w trybie zdalnym, o którym mowa w 5 5a.
2. Posiedzenia Zespołu Eksperskiego odbywają się nie rzadziej niż raz na miesiąc.
3. Wskazanie ekspertów do wykonania konkretnego opracowania następuje poprzez pisemne uzgodnienie.
4. Posiedzenia Zespołu Eksperskiego prowadzi i zamyka Przewodniczący Zespołu.
5. Posiedzenia Zespołu Eksperskiego nie mają charakteru publicznego.
6. Posiedzenie Zespołu Eksperskiego może się odbyć w obecności co najmniej połowy składu Zespołu i obecności ekspertów wskazanych i wezwanych przez Przewodniczącego.
7. Zespół Eksperski wyraża opinię w drodze głosowania jawnego zwykłą większością głosów członków Zespołu 8. Eksperskiego obecnych na posiedzeniu. W razie równej liczby głosów, decyduje głos Przewodniczącego.
9. W sytuacji, gdy członek Zespołu Eksperskiego jest jednocześnie członkiem zespołu autorskiego rozpatrywanego opracowania, podlega wyłączeniu z części posiedzenia dotyczącego omawianego opracowania i nie bierze udziału w głosowaniu w tym zakresie. Sekretarz Zespołu Eksperskiego sporządza protokół z posiedzenia Zespołu.
10. Protokoły, stanowiska i opinie Zespołu Eksperskiego są jawne i podlegają publicznemu udostępnieniu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej.
11. Przebieg posiedzeń Zespołu Eksperskiego ma charakter poufny.
12. Przewodniczący Zespołu Eksperskiego sporządza projekt rocznego sprawozdania z działalności Zespołu.

5a. Posiedzenia w trybie zdalnym

1. Posiedzenia w trybie online odbywają się, w sytuacji:
 - 1) Ogłoszenia stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego, stanu wojennego, epidemii i w innych nadzwyczajnych sytuacjach, w których zwołanie posiedzenia jest niemożliwe, bądź znacznie utrudnione;
 - 2) w pilnych sprawach związanych z bieżącym funkcjonowaniem Zespołu.
2. Posiedzenia w trybie online odbywają się poprzez komunikację na odległość przy użyciu transmisji obrazu (wizerunku) i dźwięku.

6.

Tryb pracy Zespołu

1. Tryb pracy Zespołu Eksperskiego jest następujący:
2. Partner Projektu zwraca się do Zespołu Eksperskiego o zaopiniowanie projektu aktu planistycznego, o którym mowa w § 3.
2. Zespół Eksperski na posiedzeniu omawia założenia projektu aktu planistycznego oraz projektu stanowiska lub opinii Zespołu Eksperskiego.
3. Po uzgodnieniu przez Zespół Eksperski ostatecznej treści stanowiska lub opinii, oddzielnej dla każdego opracowania, zostają one przyjęte w drodze głosowania przez Zespół Eksperski.
4. Członkowie Zespołu Eksperskiego wyrażający odmienną opinię mogą sporządzić własne uwagi, które podlegają załączeniu do stanowiska lub opinii Zespołu.
5. Uprawnieni do wyrażania odmiennej opinii, o której mowa w 5 6 ust. 4 są tylko członkowie Zespołu Eksperskiego, którzy brali udział w głosowaniu.
6. W przypadku przedłożenia opracowań planistycznych nie wymagających ustawowo formalnej opinii (wariantowe koncepcje) dyskusja ich dotycząca jest podsumowana w postaci sporządzonego na piśmie stanowiska Zespołu Eksperskiego.
7. W przypadku przedłożenia do Zespołu Eksperskiego wniosku o zajęcie stanowiska w sprawie wariantowych koncepcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego:
8. Zespół na posiedzeniu omawia wariantowe rozwiązania koncepcji projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
9. Zespół rekomenduje rozwiązania urbanistyczne przedstawione w wariantowych koncepcjach projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rekomendacje w formie stanowiska Zespół przyjmuje w drodze głosowania.
10. Wydatki związane z działalnością Zespołu Eksperskiego pokrywane są z budżetu projektu „Zintegrowany i uspołeczniony model planowania przestrzennego poprzez opracowanie Strategii Przestrzennej Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego”.

7.

Postanowienia końcowe

1. Sprawy nieuregulowane niniejszym regulaminem, dotyczące funkcjonowania Zespołu Eksperskiego, ustala Zarząd Stowarzyszenia ROF.
2. Zmiany w niniejszym regulaminie wymagają uchwały Zarządu Stowarzyszenia ROF.

Załącznik nr 2. Ramowy program studiów podyplomowych w dziedzinie planowania przestrzennego

Zgodnie z SOPZ zakres minimum programu studiów podyplomowych obejmował treści tematyczne, dotyczące następującej problematyki/przedmiotów:

1. Uwarunkowania obecnego stanu prawnego w zakresie planowania przestrzennego i procedur;
 2. Społeczne, kulturalne i środowiskowe uwarunkowania planowania i gospodarki przestrzennej;
 3. Wykorzystanie nieruchomości w planowaniu przestrzennym;
 4. Procesy urbanistyczne na styku terenów miejsko – wiejskich;
 5. Kształtowanie ładu przestrzennego w miastach;
 6. Problemy planowania i gospodarki przestrzennej obszaru ruralistycznego;
 6. Systemy komunikacyjne i infrastrukturalne w planowaniu i gospodarce przestrzennej;
 7. Narzędzia partycypacji interesariuszy w procesie planowania przestrzennego;
 8. Kształcenie praktycznych umiejętności w sporządzaniu projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także decyzji lokalizacyjnej celu publicznego i decyzji ustalającej warunki zabudowy;
 9. Systemy i oprogramowania komputerowe wspierające proces planowania przestrzennego.
- Program studiów podyplomowych powinien obejmować minimum 30 punktów ECTS

Załącznik nr 3. Ramowy program szkolenia z zakresu obsługi oprogramowania GIG

1. Wprowadzenie do programu GIS,
2. Przygotowanie do stworzenia planu w QGIS,
3. Wczytanie danych WMS, WFS, danych wektorowych, danych rastrowych (skanów map),
4. Kalibracja warstw wektorowych, kalibracja rastra, nadawanie georeferencji (skanów map),
5. Tworzenie m.p.z.p. i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
6. Tworzenie nowych warstw,
7. Geopaczka, tworzenie zestawów danych i klas obiektów,
8. Style warstw wektorowych – symbolizacja, etykietowanie, edycja danych (topologia),
9. Naprawianie błędów geometrycznych i topologicznych,
10. Tworzenie zasięgu przestrzennego planu miejscowego,
11. Tworzenie materiałów do inwentaryzacji urbanistycznej,
12. Obliczenia statystyczne – korzystanie z kalkulatora pól i panelu statystyk,
13. Tworzenie kompozycji kartograficznej planu (blokowanie widoków i stylów warstw, ustawienie stron w różnych skalach z różnymi stylami poszczególnych elementów (atlas),
14. Tworzenie wydruków,
15. Zapis projektu do formatu CAD, wizualizacja budynków 3D,
16. Cyfryzacja APP,
17. Analizy przestrzenne przydatne przy wydawaniu decyzji.

Załącznik nr 4. Ramowy program szkolenia z zakresu mediacji, negocjacji i moderowania konsultacji społecznych

Zgodnie z SOPZ zakres 16-godz. szkolenia obejmował następujące zagadnienia:

1. Metody prowadzenia dialogu społecznego;
2. Konsultacje społeczne jako metoda dialogu;
3. Obowiązki i rekomendacje dla prowadzenia konsultacji społecznych;
4. Organizacja konsultacji społecznych – metody i techniki;
5. Zasady prowadzenia konsultacji społecznych;
6. Partycypacyjne podejmowanie decyzji;
7. Komunikacja interpersonalna z interesariuszami;
8. Komunikacja wewnątrzgrupowa w zespole;
9. Psychologia konfliktu.
10. Negocjacje i mediacje w konsultacjach społecznych. Negocjacje podstawą skutecznych konsultacji społecznych.
11. Sztuka negocjacji – ćwiczenia praktyczne