

Jeremiasz Salamon¹, Artur Hołuj^{1,2}

¹ Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej
Katedra Gospodarki Przestrzennej
salamonj@uek.krakow.pl,  <https://orcid.org/0000-0002-6028-1188>

² Babeş-Bolyai University
Faculty of Geography
Department of Human Geography and Tourism Centre for Research on Settlements
and Urbanism, Cluj-Napoca
holuja@uek.krakow.pl,  <https://orcid.org/0000-0003-1676-8965>

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej województwa: między teorią a praktyką¹

Zarys treści: W artykule podjęto próbę poszerzenia dotychczasowej wiedzy na temat modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej jako elementu strategii rozwoju o perspektywę praktyków planowania regionalnego. Zaprezentowane badania opierają się na analizie tekstów prawnych, literatury przedmiotu oraz wywiadów pogłębionych z 88 ekspertami, przedstawicielami administracji samorządowej i specjalistami planowania. Analizą objęto również strategię rozwoju województw. Przeprowadzona przez autorów artykułu dyskusja odnosi się do zawartości, charakteru oraz relacji modelu z planami zagospodarowania przestrzennego województw. Ponadto autorzy scharakteryzowali wyzwania związane z sekwencją wprowadzania reformy systemu zarządzania rozwojem w Polsce.

Słowa kluczowe: model struktury funkcjonalno-przestrzennej, polityka regionalna, strategia rozwoju województwa, gospodarka przestrzenna

¹ Tekst powstał w związku z realizacją projektu pt. „Nowy model regionalnego i miejscowego planowania przestrzennego dla zapewnienia odporności i bezpieczeństwa struktury przestrzennej Polski w kontekście współczesnych wyzwań rozwojowych (ReActPlan)”, współfinansowany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach Strategicznego Programu Badań Naukowych i Prac Rozwojowych „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków” – GOSPOSTRATEG IX, realizowany przez Konsorcjum w składzie Instytut Rozwoju Miast i Regionów (Lider Konsorcjum), Ministerstwo Rozwoju i Technologii oraz Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie (Umowa NR GOSPOSTRATEG9/0015/2022 zawarta 14.07.2023).

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł stanowi próbę poszerzenia dotychczasowej wiedzy na temat modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej (MSFP) jako elementu strategii rozwoju o perspektywę praktyków planowania regionalnego. Zasadniczymi źródłami naszej wiedzy o tym zagadnieniu są prace badaczy zajmujących się problematyką polskiej polityki rozwoju oraz systemami planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego. Ponadto dysponujemy formalnoprawnym opisem modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej, który zawarty został w aktach powszechnie obowiązującego prawa regulujących prowadzenie polityki rozwoju przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. Bardzo interesującym, chociaż dotychczas nieco marginalizowanym, źródłem wiedzy na temat tego zagadnienia jest natomiast perspektywa osób planujących oraz wdrażających politykę regionalną (zarówno w jej wymiarze społeczno-gospodarczym, jak i przestrzennym). Przedstawiona w tym artykule perspektywa praktyków planowania regionalnego stanowi nową wiedzę wytworzoną w związku z realizacją projektu badawczego pod nazwą ReActPlan. W ramach projektu w 2024 r. przeprowadzona została seria wywiadów pogłębionych, w trakcie których jednym z omawianych zagadnień był MSFP jako element strategii rozwoju. Wiedza na temat MSFP zgromadzona w trakcie wywiadów uzupełniona została o wnioski płynące z analizy treści strategii rozwoju województw oraz ich projektów, w których strukturze uwzględniono model.

Przedmiot, zakres i metoda badawcza

Przedmiotem badań jest MSFP województwa stanowiący próbę integracji planowania społeczno-gospodarczego z przestrzennym. Badania koncentrują się na jego roli, definicjach, elementach składowych, a także na wyzwaniach związanych z jego implementacją i relacjami z innymi dokumentami planistycznymi. Celem artykułu jest poszerzenie dotychczasowej (wynikającej z prac naukowych oraz przepisów prawa) wiedzy na temat modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej jako elementu strategii rozwoju województwa o perspektywę praktyków planowania regionalnego. Tak sformułowany cel badawczy zdeterminował strukturę artykułu, na którą składają się trzy wyraźnie wyodrębnione części. W pierwszej – będącej przeglądem dotychczasowego dorobku naukowego poświęconego zagadnieniu modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej jako elementowi strategii rozwoju – dokonano analizy definicji „modelu” oraz „modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej”, a także propozycji katalogów elementów, które powinny zostać w nim ujęte. Z perspektywy teoretycznej kluczowej wagi nabiera zrozumienie, czy model ma charakter wizyjny, czy diagnostyczny oraz jakie powinny być jego relacje z aktami planowania przestrzennego. Druga część artykułu koncentruje się na przepisach regulujących funkcję pełnioną przez MSFP w strategiach rozwoju przygotowywanych przez JST. W szczególności przeanalizowano przepisy ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia

polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (UOZUZPPR), a także ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (UOSG) oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (UOSW). Badaniu poddano również pierwotne założenia legislacyjne oraz powody ich modyfikacji. Trzecia część artykułu koncentruje się na doświadczeniach i poglądach osób zaangażowanych w procesy planistyczne na poziomie regionalnym, w szczególności w zakresie sposobu interpretacji modelu, oczekiwań co do jego zawartości i funkcji, spostrzeżeń dotyczących koordynacji pomiędzy modelem a planami zagospodarowania przestrzennego województw (PZPW) oraz wyzwań wynikających z sekwencji wdrażania reformy systemu zarządzania rozwojem.

Należy zwrócić uwagę, że kwestia relacji między strategicznym a operacyjnym planowaniem przestrzennym stanowi istotne wyzwanie, zwłaszcza na szczeblu ponadgminnym, czyli w kontekście planowania regionalnego. Jak zauważa Churski (2023), podstawowym aspektem jest tu potrzeba uspoijnienia i zharmonizowania przepisów prawa. Dopiero kompleksowe dostosowanie regulacji prawnych zapewni spójność relacji między strategicznym a regulacyjnym planowaniem nie tylko na poziomie regionalnym, ale również przeniesie się na efektywne i logiczne powiązania na szczeblu lokalnym. Oznacza to, że czytelne ramy prawne na wyższym poziomie zarządzania przestrzenią są niezbędne do zapewnienia konsekwencji i skuteczności działań planistycznych w poszczególnych gminach.

Realizacja założonego celu badawczego była możliwa dzięki zastosowaniu interdyscyplinarnego podejścia metodologicznego, łączącego metody jakościowe i analizę dokumentów. Przeprowadzono szczegółową kwerendę literatury przedmiotu oraz analizę treści aktów prawnych. Pozwoliło to na identyfikację dominujących definicji, teoretycznych koncepcji oraz formalnych wymogów dotyczących MSFP. Kluczowym elementem badań była realizacja serii 88 wywiadów pogłębianych, przeprowadzonych w 2024 r. w ramach projektu ReActPlan. Uczestniczyły w nich osoby z 16 województw, reprezentujące szeroki przekrój środowisk związanych z planowaniem regionalnym: eksperci, naukowcy, urbarńscy (17 osób), przedstawiciele administracji samorządowej szczebla wojewódzkiego (28 osób), specjaliści struktur planistycznych (31 osób) oraz przedstawiciele struktur ponadlokalnych (12 osób). Wywiady te pozwoliły na zebranie nowej wiedzy o dotychczasowych doświadczeniach i perspektywach praktyków zajmujących się planowaniem społeczno-gospodarczym oraz przestrzennym w wymiarze regionalnym i obszarów funkcjonalnych.

Ponadto analizą objęto treści strategii rozwoju województw (SRW) oraz ich projektów, w których uwzględniony został MSFP². Pozwoliło to na identyfikację „kanonu” elementów uwzględnianych w modelach regionalnych oraz sposobów ich interpretacji w praktyce. Triangulacja metod przyczyniła się do uzyskania kompleksowego obrazu sytuacji, umożliwiając syntezę wiedzy z różnych perspektyw

² W badanej grupie dokumentów znalazły się: SRW Kujawsko-Pomorskiego do roku 2030 – Strategia Przyspieszenia 2030+, SRW Lubelskiego do 2030 r., SRW Opolskiego „Opolskie 2030”, SRW Mazowieckiego 2030+. Innowacyjne Mazowsze oraz projekty SRW Lubuskiego 2030. Aktualizacja, SRW Dolnośląskiego 2030+ (z perspektywą 2050) i SRW Łódzkiego 2030 (aktualizacja).

i identyfikację kluczowych wyzwań i rekomendacji dla nowego systemu planowania regionalnego w Polsce.

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej w ujęciu teoretycznym

Jak zauważa Wolska, „słowo „model” wywodzi się od łacińskiego słowa *modus* (*modulus*), które oznacza miarę, obraz, sposób. Jego pierwotne znaczenie związane było ze sztuką budowniczą i w większości europejskich języków posługiwano się nim dla oznaczenia wzorca, pierwowzoru lub rzeczy podobnej pod jakimś względem do innej rzeczy. Słownik języka polskiego definiuje to pojęcie m.in. jako: „wzór, według którego coś jest lub ma być wykonywane”, lub „przedmiot będący kopią lub wzorcem danego przedmiotu wykonany zwykle w mniejszych rozmiarach” (Wolska 2023, s. 55). Z kolei Kafka wskazuje, że „w ujęciu słownikowym model jest rozumiany jako konstrukcja, schemat lub opis ukazujący działanie, budowę, cechy, zależności jakiegoś zjawiska lub obiektu” (Kafka 2024, s. 20). Trudno nie zgodzić się z Wolską, która konstatuje, że „analiza literatury, w której używany jest termin »model«, wskazuje, że nie ma jednej powszechnie przyjętej definicji tego terminu” (Wolska 2023, s. 55). Podejmując się próby sformułowania ogólnej definicji „modelu”, badaczka określa go jako „środek poznania i zdobywania informacji o badanych przedmiotach (zjawiskach), które mogą mieć postać zarówno materialną, jak i wyobrażeniową (intelektualną)” (Wolska 2023, s. 71).

W literaturze przedmiotu traktującej o polskiej polityce rozwoju, planowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego oraz planowaniu przestrzennym MSFP jako element strategii rozwoju stanowi stosunkowo nowy przedmiot zainteresowania. Kwestie, które dotychczas najczęściej podnoszone były przez badaczy zajmujących się tym zagadnieniem, koncentrowały się na próbach jego precyzyjnego zdefiniowania, ustalenia jego relacji z dokumentami z zakresu planowania przestrzennego oraz określenia jego treści (zawartości) (Markowski 2020, Hoinkis i in. 2021, Churski i in. 2022, Karzyński i in. 2022, Roman 2022, Sztando 2022, Ciesiołka i in. 2023, Drzazga 2023, Nowak i in. 2023, Kafka 2024, 2025, Legutko-Kobus i in. 2024).

Kwerenda literatury przedmiotu ujawniła szereg prób zdefiniowania MSFP dla różnych układów terytorialnych. W tym kontekście przywołać należy w szczególności następujące ujęcia definicyjne:

- Ciesiołka i in. (2023): „Model SFP prezentuje, w formie graficznej, zarówno uwarunkowania (wynikające z części diagnostycznej strategii), jak i kierunki rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego (wynikające z części projektowej strategii) określonego terytorium”.
- Markowski: „Model SFP to pożądane kierunki rozwoju przestrzennego określonego terytorium/obszaru w danym horyzoncie czasowym. Przedstawia zmiany, jakie powinny zaistnieć w przestrzeni, by zrealizować wyznaczone

cele strategiczne oraz osiągnąć efekty tych celów” (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2020).

- Kafka (2024): „Model struktury funkcjonalno-przestrzennej jest pewnym obrazowaniem rozmieszczenia terenów o określonych funkcjach w przestrzeni”.
- Drzazga (2023): „Przez MSFPJST ujęty w strategii danej JST należy więc rozumieć pożądaný, docelowy (tj. rozpatrywany w horyzoncie opracowywania strategii) obraz (stan) zagospodarowania przestrzennego, elementów naturalnych (przyrodniczych) i antropogenicznych, odpowiadający wizji danej jednostki oraz celom rozwoju wyznaczonym w strategii, wynikającym z kolei z rozpoznanego interesu publicznego”.

Przytoczone ujęcia definicyjne MSFP wskazują, że ten element strategii powinien przede wszystkim koncentrować się na docelowym kształcie struktury funkcjonalno-przestrzennej, a nie na odzwierciedleniu jej stanu obecnego.

W tym kontekście warto również przywołać wypowiedź Sztandy (2022, s. 10), który w odniesieniu do pierwotnych (tj. z 2020 r.) przepisów dotyczących modelu gminnego zauważa, że „choć nie wyjaśniono znaczenia docelowości modelu ani nie odwołano się do znaczenia, które byłoby określone w innym akcie prawa, to biorąc pod uwagę, że model ten miał w strategii poprzedzać cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym oraz oczekiwane rezultaty planowanych działań (...) jego (modelu – przyp. autorzy) docelowość mogła być rozumiana niemal wyłącznie jako, sformułowany w pracach nad strategią, oparty na horyzontalnej diagnozie, przyszły stan struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, który warunkuje osiągnięcie celów strategicznych, a więc jest pożądaný, przez co samorząd gminy zamierza do niego dążyć”.

Nowak i in. (2023) podkreślają, że na poziomie gminnym najnowsze regulacje wprowadzają w planach ogólnych i miejscowych wymóg uwzględniania polityki przestrzennej wynikającej ze strategii rozwoju. Chociaż przepisy te nie precyzują jednoznacznie wszystkich elementów polityki przestrzennej. Do kluczowych ustaleń, które powinny być wdrażane, należą m.in.: graficzny MSFP, ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie (zawierające większość dotychczasowych ustaleń studiów gminnych), wytyczne do sporządzania dokumentów (aktów planowania przestrzennego), obszary strategicznej interwencji, a także inne ustalenia wynikające z ustaw zmienianych nowelizacją. W ten sposób polityka regionalna stanowi ramę dla lokalnych działań planistycznych, zapewniając spójność i efektywność w zarządzaniu przestrzenią. Zatem MSFP powinien wynikać z treści strategii rozwoju, a nie być jedynie formą przeniesienia do strategii treści zawartych w dokumentach z zakresu planowania przestrzennego.

Jak trafnie zauważa Kafka (2025, s. 277): „MSFP stanowiący element strategii jest wyprzedzający i nadrzędny w stosunku do aktów planowania przestrzennego, będących elementami planowania normatywnego, w szczególności takich, jak: plany zagospodarowania przestrzennego województw czy plany ogólne oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego na szczeblu gminnym”.

W literaturze przedmiotu funkcjonuje także kilka prób zdefiniowania minimalnego katalogu elementów, które powinny zostać ujęte w modelu. W pierwszej

kolejności należy przywołać koncepcję Markowskiego, w którego opinii docelowa zawartość modelu oraz jego szczegółowość będą uzależnione od zasięgu terytorialnego, dla którego przygotowywana jest strategia, oraz zakresu i szczegółowości diagnozy terytorialnej. Jeśli chodzi o sugerowany minimalny katalog elementów, które powinny zostać odzwierciedlone w modelu, to obejmuje on: sieć osadniczą; obszary o kluczowych funkcjach dla rozwoju (obszary powiązań funkcjonalnych i wtórnie obszary strategicznej interwencji); powiązania infrastrukturalne, w tym transportowe i energetyczne; sieć ekologiczną oraz inne – ważne z punktu widzenia kraju–województwa–gminy (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2020).

Koncepcja stworzona przez Ciesiółkę i in. (2023) zakłada, że model powinien odzwierciedlać elementy wynikające z części diagnostycznej (środowisko przyrodnicze, demografia i usługi społeczne, gospodarka i finanse komunalne, komunikacja, zagospodarowanie) oraz elementy wynikające z części kierunkowej (wizualizacja kluczowych działań w podziale na obszary interwencji, np. w zakresie infrastruktury komunikacyjnej, gospodarki, infrastruktury technicznej i społecznej, środowiska, turystyki i rekreacji; obszary strategicznej interwencji; ustalenia i rekomendacje w zakresie polityki przestrzennej).

Z kolei Drzazga (2023) wskazuje na następujące przykładowe kategorie elementów modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej JST, które powinny być rozpatrywane w kontekście ich ujęcia w strategii rozwoju:

1. obszary funkcjonalne – wspierania i rozwoju określonych potencjałów rozwojowych JST, np. obszary rozwoju turystyki; obszary rozwoju funkcji rekreacyjno-wypoczynkowych; obszary rozwoju rolnictwa: wysokotowarowego, tradycyjnego, ekologicznego itp.;
2. obszary problemowe – likwidacji/ograniczania barier rozwojowych, np. obszary wykluczenia społecznego; obszary ubóstwa, bezrobocia; obszary zanieczyszczenia powietrza; obszary o ograniczonej zdolności przestrzeni do naturalnego retencjonowania wody; obszary o niskiej dostępności komunikacyjnej;
3. elementy zagospodarowania przestrzennego i zabudowy terenów oraz formy interwencji publicznej związanej z kształtowaniem przestrzeni, np.: elementy infrastruktury społecznej – obiekty; elementy infrastruktury technicznej – obiekty; obiekty ochrony konserwatorskiej zabytków kultury materialnej.

Ponadto jak zauważają Legutko-Kobus i in. (2024) MSFP, wizualizuje i przedstawia docelowy układ przestrzenny, stanowiąc graficzne odzwierciedlenie zamierzonych przekształceń i funkcji obszaru; ustalenia i rekomendacje można także wiązać z polityką przestrzenną. Wskazane elementy, będące wytycznymi kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, pełnią zatem rolę wskazówek dla przyszłych działań planistycznych i inwestycyjnych. To także obszary strategicznej interwencji, wskazujące konkretne tereny wymagające specjalnych, skoncentrowanych działań z uwagi na ich kluczowe znaczenie dla rozwoju. W ten sposób wspomniany MSFP, wraz z pozostałymi wskazanymi elementami, tworzą w pewnym sensie ramy i wytyczne polityki przestrzennej w strategiach rozwoju, wspólnie definiując kierunki i priorytety zarządzania przestrzenią, nawet jeśli ich formalna definicja w ustawie jest pominięta.

Przepisy prawa regulujące treść i zakres modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej jako elementu strategii rozwoju

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej jako obligatoryjny element strategii rozwoju ustanowiony został na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw. Wśród „niektórych innych ustaw” znalazły się m.in. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Skutkiem zmian wprowadzonych do obu tych ustaw było uznanie MSFP za obligatoryjny element strategii rozwoju gminy, strategii rozwoju ponadlokalnego oraz SRW³.

W uzasadnieniu do projektu UOZUZPPR wskazano, że „wprowadzenie docelowego MSFP, wraz z zasadami z niego wynikającymi, oraz jego graficznego odzwierciedlenia stanowi ważny element integracji planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego. (...) Zgodnie z etapowym wprowadzaniem zmian w systemie zarządzania rozwojem w pierwszym etapie objętym niniejszą ustawą nadal będą obowiązywały PZPW oraz wszystkie przepisy związane z trybem ich przygotowywania i przyjmowania. W drugim etapie prac ustawowych, w odrębnej ustawie, wszystkie przepisy w tym zakresie zostaną uchylone, zaś plany zagospodarowania przestrzennego województw utracą moc z dniem 1 stycznia 2026 r.” (Projekt ustawy 2019).

Przepisy UOSW w bardzo lakoniczny sposób charakteryzują MSFP. W art. 11 ust. 1 c zawierającym półotwarty katalog obligatoryjnych elementów, które składają się na strukturę SRW, wskazano m.in. następujące elementy: MSFP (pkt 4) oraz ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania polityki przestrzennej w województwie (pkt 5). Z kolei przepis zawarty w art. 11 ust. 1ca wskazuje, że SRW m.in. w części zawierającej model powinna zostać sporządzona w formie graficznej.

Dopiero w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (UOZUOPIZP) zawarto definicję modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, która odpowiednio może zostać odniesiona również do województwa: „MSFP przedstawia długookresową, strategiczną wizję rozwoju przestrzennego gminy, wynikającą z uwarunkowań związanych z jej położeniem, trendami rozwojowymi (zarówno globalnymi, np. demograficznymi, klimatycznymi czy technologicznymi, jak i specyficznymi dla gminy) oraz kierunki zmian przestrzennych planowanych w związku z realizacją strategii”.

W tym miejscu warto jednakże zauważyć, że pierwotnie projektowane rozwiązania legislacyjne w zakresie MSFP województwa nie były aż tak zdawkowe. Przepisy zawarte w projekcie UOZUZPPR z dnia 29 marca 2019 r. wskazywały

³ Nowelizacja ta nie wprowadziła MSFP jako elementu obligatoryjnego do strategii przyjmowanych przez Radę Ministrów.

na „docelowy” (tj. ukierunkowany na przyszłość) charakter MSFP oraz określały jego minimalną zawartość, na którą składały się m.in.: obszary rozwoju urbanizacji i ich powiązań funkcjonalnych; system infrastruktury technicznej, w tym transportowej; system przyrodniczy, w tym obszary chronione, korytarze ekologiczne; obszary produkcji rolniczej i leśnej; obszary infrastruktury społecznej czy też obszary rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim.

Projekt UOZUZPPR z dnia 29 marca 2019 r. poddany został konsultacjom publicznym, w ramach których zgłoszono szereg uwag kwestionujących pierwotnie proponowany katalog elementów, które powinny zostać zilustrowane (odzwierciedlone) w MSFP (tj. jego zawartość). Co istotne, sama koncepcja modelu oraz zasadność określenia na poziomie ustawowym jego zawartości w formie półotwartego katalogu nie były kwestionowane przez podmioty uczestniczące w konsultacjach. Pod wpływem zgłoszonych uwag autorzy projektu (ówczesne Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju) zdecydowali się na zmianę pierwotnie proponowanych zapisów dotyczących modeli struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategiach rozwoju opracowywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Jak wskazano w raporcie z konsultacji publicznych projektu UOZUZPPR: „Zrezygnowano z dotychczasowego, szczegółowego opisu modelu funkcjonalno-przestrzennego województwa. Sposób opisania modelu funkcjonalno-przestrzennego powinien być przesądzany przez władze województwa. Zakres tego opisu będzie uzależniał zakres ustaleń i rekomendacji w odniesieniu do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie” (Raport 2019).

Niespełna trzy lata po wejściu w życie przepisów UOZUZPPR, w dniu 7 lipca 2023 r., Sejm RP uchwalił UOZUOPIZP, której przepisy:

- wskazały, że model powinien ilustrować docelowy układ elementów struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy/gmin (obszaru funkcjonalnego) objętych strategią rozwoju ponadlokalnego;
- zdefiniowały półotwarty katalog elementów, które powinny zostać odzwierciedlone w MSFP gminy oraz MSFP gmin (obszaru funkcjonalnego) objętych strategią rozwoju ponadlokalnego;
- określiły zakres ustaleń i rekomendacji dla prowadzenia polityki przestrzennej w gminie i na obszarze funkcjonalnym.

Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. UOZUOPIZP nie zawierała analogicznych przepisów odnoszących się do MSFP województwa zawartych w UOSW.

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej: perspektywa praktyków planowania regionalnego

Jeden z uczestników wywiadów przeprowadzanych w ramach projektu ReAct-Plan wskazał, że „przed rozpoczęciem jakiegokolwiek dyskusji na temat MSFP, konieczne jest jasne zdefiniowanie samego pojęcia modelu. Istnieje wiele różnych interpretacji i zastosowań tego terminu: może to być model matematyczny,

przestrzenny, mapa lub nawet model diagnozy czy wizji przyszłości”. Inni uczestnicy badania podjęli próbę zdefiniowania MSFP, wskazując, że „model pełni głównie funkcję wizyjną (ilustracja celów i wizji opisanych w strategii) i będzie raczej przejawem terytorializacji polityki rozwoju regionalnego, niż instrumentem polityki przestrzennej”. I dalej w podobnym duchu: „Model powinien być ilustracją wizji, która jest efektem planowania strategicznego, a zatem powinien przekładać się na warstwy i kierunki zawarte w PZPW i zawierać te elementy, które wynikają z polityki województwa i państwa”.

Próby zdefiniowania modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej zidentyfikowano także w niektórych strategiach regionalnych. W tym kontekście warto przywołać m.in. projekt SRW Dolnośląskiego 2030+ (z perspektywą 2050). W dokumencie tym stwierdzono, że „zaproponowany MSFP województwa dolnośląskiego wskazuje docelowy stan przestrzeni województwa wraz z pożądanymi relacjami funkcjonalnymi. To założony do osiągnięcia stan będący w przyszłości wynikiem realizacji misji, wizji i celów wskazanych w Strategii.” (SRW Dolnośląskiego 2030+ (z perspektywą 2050) – projekt 2024, s. 74). Z kolei w projekcie aktualizacji SRW Łódzkiego 2030 wskazano, że „MSFP obejmuje docelowy układ zróżnicowanych funkcjonalnie elementów zagospodarowania przestrzennego województwa, kluczowych dla jego rozwoju społeczno-gospodarczego” (SRW Łódzkiego 2030 (aktualizacja) – projekt, s. 98). Przytoczone zapisy obu projektów strategii jednoznacznie wskazują, że dla samorządów regionalnych model winien w pierwszej kolejności ilustrować przyszły, a nie istniejący stan przestrzeni regionalnej.

Większość uczestników wywiadów pogłębionych przeprowadzonych w ramach projektu ReActPlan podkreślała, że nie jest jasne, co powinien określać model. Opinie te rzecz jasna wynikały z braku zdefiniowania w UOSW choćby minimalnego katalogu elementów, które powinny zostać zilustrowane w modelu. Wielu spośród rozmówców zgodziło się z poglądem, że na poziomie ustawy powinien zostać określony półotwarty katalog elementów MSFP województwa. Jak stwierdził jeden z rozmówców, tego typu rozwiązanie ma służyć „ograniczeniu »radosnej twórczości« planistów”, której efektem byłyby nieczytelne i bezużyteczne z punktu widzenia polityki przestrzennej modele. Część rozmówców uważała, że potrzebny jest osobny akt prawny (rozporządzenie) regulujący procedurę przygotowania i zawartość modelu. Niezależnie od szczegółowych opinii na ten temat większość uczestników wywiadów wyrażała pogląd, zgodnie z którym wytyczne dotyczące treści modelu powinny być jasno określone.

Niektórzy spośród uczestników wywiadów podjęli się próby zdefiniowania minimalnego katalogu elementów MSFP województwa. Zapis ich koncepcji zawiera tabela 1.

Analiza MSFP ujętych w strategiach (lub ich projektach) rozwoju województw pozwoliła na zidentyfikowanie elementów, które zdają się stanowić „kanon” modelu. Są to: system osadniczy oraz system transportowy, które zilustrowane zostały we wszystkich strategiach regionalnych, system przyrodniczy oraz miejskie obszary funkcjonalne (ujęte w czterech strategiach). Szczegółowe zestawienie elementów modeli regionalnych przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 1. Proponowana zawartość MSFP województwa

Rozmówca I	Rozmówca II	Rozmówca III	Rozmówca IV
sieć osadnicza	infrastruktura techniczna	sieć osadnicza	strefy przyrodnicze
sieć drogowa	obszary ekologiczne	powiązania między ośrodkami miejskimi	strefy uzdrowiskowe
zasoby środowiska (zwłaszcza cenne przyrodniczo)	obszary działalności gospodarczej	system przyrodniczy	strefy związane z produkcją przemysłową
problemy o skali ponadregionalnej	obszary o najniższej odporności	ponadlokalne zagrożenia przestrzenne	strefy związane z aktywnością wydobywczą
powiązania i zagrożenia międzyregionalne			
obszary konfliktowe			
zasoby naturalne			
sieci energetyczne			
miejsca, w których należy zawierać kontrakty sektorowe			

Źródło: opracowanie własne.

Dla wielu uczestników wywiadów pogłębionych realizowanych w ramach projektu ReActPlan nie były jasne zależności między MSFP a PZPW. Jeden z rozmówców zwrócił uwagę, że „pomimo wielu lat dyskusji nad tym zagadnieniem w dalszym ciągu nie udało się ustalić, jaka powinna być zasadnicza funkcja modelu. Jest on zbędny w sytuacji, w której utrzymany zostanie PZPW”.

Część uczestników wywiadów opowiadała się za funkcjonalną integracją systemów planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego. W takim modelu integracji SRW miałyby pozostać dokumentem ogólnym wyposażonym w syntetyczny model, zaś PZPW stanowiłby jej przestrzenne uszczegółowienie. Plan zagospodarowania byłby zatem dokumentem operacyjnym względem SRW – dokumentem sektorowym dotyczącym polityki zagospodarowania przestrzennego. Co więcej, dzięki temu, że model jest zawarty w strategii – plan może mieć charakter wykonawczy, bo samo „wydyskutowanie” modelu jest pracą przygotowującą decyzje o kształcie pewnej wizji zagospodarowania przestrzeni województwa.

Potencjalną korzyścią wynikającą z powyższego modelu integracji byłoby skrócenie czasu potrzebnego na opracowanie i uchwalenie PZPW. Byłoby to możliwe dzięki „przerzuceniu” części dyskusji na temat kierunków przestrzennego rozwoju regionu na etap prac nad strategią rozwoju. Wypracowanie konsensusu (w postaci zawartego w strategii MSFP) na tym etapie prac z pewnością przyczyniłoby się nie tylko do skrócenia czasu potrzebnego na przygotowanie planu, ale również do „schłodzenia” towarzyszących temu procesowi dyskusji.

Warto w tym miejscu zastanowić się, ile czasu potrzebowały poszczególne samorządy wojewódzkie na opracowanie i uchwalenie obecnie obowiązujących PZPW. Jeżeli za formalny początek prac nad planem przyjmiemy dzień podjęcia

Tabela 2. Elementy MSFP ujęte w strategiach (lub ich projektach) rozwoju województw (stan na dzień 18 czerwca 2025)

Element modelu	Województwo						
	kujawsko-pomorskie	lubelskie	opolskie	mazowieckie	lubuskie	dolnośląskie	łódzkie
System osadniczy	×	×	×	×	×	×	×
System transportowy	×	×	×	×	×	osie powiązań	×
System przyrodniczy	×	×		×	×		
Miejskie obszary funkcjonalne	×	×	×			×	
Obszary strategicznej interwencji	×		×				
Subregiony		×	×				
Infrastruktura energetyczna					×		
Infrastruktura społeczna					×		
Inne	kluczowe elementy budujące potencjał ponadregionalny i przewagi konkurencyjne województwa			klasy pokrycia terenu	wody powierzchniowe; partnerstwa samorządowe, przedsięwzięcia strategiczne	granice administracyjne; obszary kluczowe/specjalne; typy ośrodków	liczba ludności miast; gospodarka

Źródło: opracowanie własne.

przez sejmik uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia PZPW (o której mowa w art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a za zakończenie prac uznamy datę, w której sejmik podjął uchwałę w sprawie przyjęcia planu, to liczba dni, która upłynęła pomiędzy obiema datami będzie oznaczać czas potrzebny na przygotowanie i uchwalenie tego dokumentu.

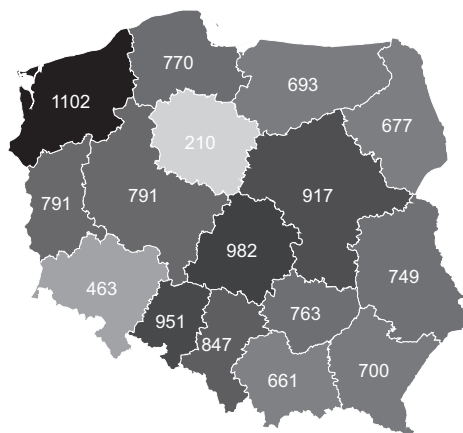
Jak wynika z analizy wynika, średni czas potrzebny na sporządzenie PZPW wynosi 2164 dni. Spośród obecnie obowiązujących planów najszybciej proces ten udało się przeprowadzić w województwie mazowieckim. Z kolei najwięcej czasu na opracowanie obecnie obowiązującego PZPW potrzebowało województwo podkarpackie.

Ta sama procedura pozwala na ustalenie czasu (liczby dni), jaki potrzebowały samorządy województw na opracowanie obecnie obowiązujących SRW (tzw. czwartej generacji strategii z horyzontem obowiązywania do 2030 r.). W tym przypadku za datę formalnego zainicjowania prac nad strategią uznać należy dzień, w którym sejmik podjął uchwałę w sprawie określenia zasad, trybu



Ryc. 1. Czas potrzebny na opracowanie obecnie obowiązujących PZPW

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 2. Czas potrzebny na opracowanie obecnie obowiązujących SRW

Źródło: opracowanie własne.

i harmonogramu opracowania SRW (o której mowa w art. 12a ust. 1 UOSW). Za dzień zakończenia prac nad strategią uznać należy z kolei datę, w której sejmik podjął uchwałę w sprawie przyjęcia SRW. Obliczony z wykorzystaniem tej procedury średni czas przygotowania SRW wynosi 739 dni i jest niemal trzykrotnie krótszy niż czas potrzebny na opracowanie PZPW. Najszybciej SRW z perspektywą 2030 r. przygotowało województwo kujawsko-pomorskie. Najdłużej proces ten trwał w województwie zachodniopomorskim.

W kontekście relacji pomiędzy ujętym w SRW modelem struktury funkcjonalno-przestrzennej a PZPW uczestnicy wywiadów pogłębionych przeprowadzanych w ramach projektu ReActPlan zwracali uwagę na sekwencję czasową podejmowanych działań i wątpliwość, czy model będzie bardziej uogólnieniem zapisów planu czy inspiracją do jego przygotowania. Problemem związanym z sekwencją zmian było – zdaniem niektórych uczestników wywiadów – tworzenie MSFP województwa, w sytuacji gdy istnieje uchwalony wcześniej PZPW: „Ten model w strategii powinien być spójny z planem. By uniknąć ryzyka, należałoby wszystko, co znajduje się w planie województwa, przenieść do modelu umieszczonego w strategii, bo nie ma pewności, że plany zagospodarowania przestrzennego województw w obecnej wersji będą utrzymane”.

Interesująca z naukowego punktu widzenia jest odpowiedź na pytanie: jak z problemem relacji MSFP – PZPW poradziły sobie regiony? W województwie kujawsko-pomorskim przyjęto założenie, że model ujęty w strategii zostanie rozwinięty w nowym PZPW. W SRW Kujawsko-Pomorskiego do 2030 r. – Strategia Przyspieszenia 2030+ wskazuje się, że opisana w tym dokumencie „konceptcja rozwoju funkcjonalno-przestrzennego województwa wyjaśnia sposób organizacji przestrzeni, w której idea przyspieszenia będzie realizowana. (...) Rozwinięciem koncepcji będzie sporządzony w ślad za »Strategią Przyspieszenia 2030+«, PZPW, który jest przestrzennym wyrazem ustaleń strategii, swoistym dokumentem

branżowym z dziedziny »organizacji przestrzeni i kształtowania jej zagospodarowania« (SRW Kujawsko-Pomorskiego do roku 2030 – Strategia Przyspieszenia 2030+ 2020, s. 101). W trzech województwach PZPW stanowił swego rodzaju inspirację dla MSFP:

- SRW Opolskiego „Opolskie 2030”: „W PZPW Opolskiego został przyjęty model policentrycznego rozwoju, jako optymalny i pożądany wobec aktualnych wyzwań rozwojowych. Tworzy on szansę na osiągnięcie wysokiego poziomu ładu przestrzennego, zapewnienie konkurencyjności w stosunku do otoczenia zewnętrznego i eliminację niekorzystnych różnic w warunkach życia wewnątrz regionu” (SRW Opolskiego „Opolskie 2030” 2021, s. 46);
- SRW Lubelskiego do 2030 r.: „Uwzględniając stan zagospodarowania oraz występujące zasoby i potencjały PZPW Lubelskiego wskazuje (model – przyp. autorzy) podstawowe elementy struktury funkcjonalno-przestrzennej, dla których różnicuje się priorytety rozwojowe oraz wskazuje działania służące utrzymaniu i wzmacnianiu ich funkcji podstawowych (wiodących)” (SRW Lubelskiego do 2030 r. 2021, s. 135);
- SRW Dolnośląskiego 2030+ (z perspektywą 2050): „Rozwinięcie, uzupełnienie i uszczegółowienie ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie województwa dolnośląskiego zawarte jest w obowiązującym PZPW dolnośląskiego, który stanowi uzupełnienie podstawy kształtowania ładu przestrzennego i narzędzie koordynacji rozwoju w wymiarze przestrzennym na obszarze województwa dolnośląskiego” (SRW Dolnośląskiego 2030+ (z perspektywą 2050) – projekt 2024, s. 80).

Zakończenie

Zaprezentowana analiza roli MSFP w kontekście SRW ujawnia jego ambiwalentny charakter jako instrumentu zarządzania przestrzenią. Model stanowi w swojej istocie unikalne narzędzie koordynacyjne, wykraczające poza wewnętrzne ramy polityki przestrzennej samorządu wojewódzkiego. Jego fundamentalna rola polega na oddziaływaniu głównie na JST poprzez propagowanie spójnych kierunków rozwoju. Należy podkreślić, że koordynacja ta powinna być realizowana poprzez precyzyjne ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania polityki przestrzennej w skali całego regionu (stanowiące merytoryczne rozwinięcie i interpretację graficznej reprezentacji modelu). Ustawodawca wyposażył zarząd województwa w instrument, za pomocą którego może on badać stopień, w jakim samorząd gminy uwzględnił ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie określone w SRW. Mowa tutaj rzecz jasna o opinii zarządu województwa, o którą przed uchwaleniem strategii rozwoju gminy, zobowiązany jest wystąpić wójt, burmistrz, prezydent miasta (art. 10f UOSG).

Niezbędne jest opracowanie wykonalnego harmonogramu wdrażania znowelizowanych rozwiązań prawnych, co powinno być poprzedzone ewaluacją ich spójności i potencjalnych skutków, szczególnie w kontekście dwóch niezależnie

przygotowanych nowelizacji przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR) oraz Ministerstwo Rozwoju i Technologii (MRiT). Kluczowa jest również konsekwentna i terminowa realizacja tych działań. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że włączenie reformy planowania przestrzennego do Krajowego Planu Odbudowy skutkuje wyczuwalnym dążeniem do szybkiego wydatkowania środków finansowych, co często przesłania właściwą i przemyślaną implementację zmian w organizacji oraz realizacji procesów planistycznych. Sytuację tę dodatkowo komplikuje postępująca destrukcja systemu planowania w Polsce, wynikająca z kilku kluczowych problemów. Na szczeblu krajowym brakuje aktualnych i obowiązujących długo- i średniookresowych dokumentów z zakresu planowania przestrzennego, co stanowi fundamentalną lukę, która na poziomie regionalnym utrudnia efektywne opracowanie strategii rozwoju regionalnego. Dziedzic-Bukowska i in. (2025) podnoszą także w swojej dyskusji, że w dalszym ciągu nierozstrzygnięta pozostaje kwestia wzajemnych relacji między SRW a PZPW.

Nieprzemyślana sekwencyjność wprowadzania reformy systemu zarządzania rozwojem Polski, najprawdopodobniej pozbawi MSFP województwa oraz powiązane z nim ustalenia i rekomendacje koordynacyjnej funkcji względem samorządów gminnych. Problem ten trafnie opisał jeden z uczestników wywiadów: „Województwa będą musiały przygotować nowe strategie rozwoju (obejmujące m.in. model) najpóźniej do końca 2026 r. Tym samym strategie regionalne nie będą punktem odniesienia dla strategii gminnych (które powstaną wcześniej niż regionalne), podobnie jak PZPW nie będą punktem odniesienia dla planów ogólnych, bo na samym końcu, kiedy to już wszystko będzie na nowo zabukowane, powstaną strategie regionalne i oparte na nich plany zagospodarowania przestrzennego województw”.

Prawidłowo skoordynowana reforma systemu zarządzania rozwojem powinna dodatkowo zakładać jej wprowadzenie „od góry do dołu”, tj. tak aby w pierwszej kolejności tworzone były dokumenty funkcjonujące na wyższych szczeblach systemu zarządzania, zaś na ich podstawie powstawały dokumenty funkcjonujące na poziomach niższych. Innymi słowy, w pierwszej kolejności powinny zostać opracowane dokumenty szczebla krajowego, które będą stanowić inspirację dla dokumentów regionalnych, a na samym końcu dokumenty na poziomie lokalnym. Na obecnym etapie reformy znajdujemy się w sytuacji, w której najprawdopodobniej w pierwszej kolejności powstanie nowa średniookresowa strategia rozwoju kraju i być może krajowa strategia rozwoju regionalnego. Problem pojawia się natomiast w relacji region–gmina. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, regiony zobligowane są do uchwalenia SRW zawierających model do końca 2026 r. Tymczasem przepisy UOSG nadają obligatoryjny charakter strategii rozwoju gminy począwszy od dnia 1 lipca 2026 r. Z kolei do dnia 30 czerwca 2026 r. gminy zobowiązane są opracować plany ogólne. Co gorsza, art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 4 kwietnia 2025 r. UOZUOPIZP dopuszcza opracowanie planu ogólnego bez uprzedniego opracowania strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego.

W praktyce oznacza to, że spora część strategii rozwoju gmin (zawierających MSFP) oraz planów ogólnych uchwalona zostanie przed przygotowaniem przez

samorządy województw nowych SRW, natomiast wiele planów ogólnych uchwalona zostanie przez gminy bez uprzedniego opracowania strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego. Konsekwencją tego stanu rzeczy będzie brak, stanowiącej flagowy postulat reformy systemu zarządzania rozwojem, spójności wertykalnej (na linii region–gmina) oraz horyzontalnej (pomiędzy planami ogólnymi a strategiami rozwoju gmin/ponadlokalnego).

Konflikt interesów / wkład autorów

Autorzy deklarują brak występowania konfliktu interesów. Oświadczają, że tekst artykułu jest w całości ich dziełem. Podział pracy wyglądał następująco:

- konceptualizacja: JS, AH,
- metodologia: JS, AH,
- organizacja badań: JS, AH,
- analiza formalna: JS, AH,
- pisanie: JS, AH.

Literatura / References

- Dziedzic-Bukowska J., Oryl M., Ciesielski M., Churski P., Ciesiołka P., Fogel A., Giedych R., Kukulska-Kozieł A., Kołsut B., Mikuła Ł., Rogatka K., Tomczak A.A., Warsza R., Błaszke M., Nowak M.J. 2025. Reflection Paper KPZK PAN, 11: 1–14 (https://kpzk.pan.pl/images/reflection_papers/Reflection%20Paper%2011.pdf).
- Churski P. 2023. Trzy dekady kształtowania polskiej polityki regionalnej – refleksje, wnioski i rekomendacje. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 65: 37–52.
- Churski P., Mikuła Ł., Ciesiołka P., Kołsut B. 2022. Strategia rozwoju ponadlokalnego – poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa.
- Ciesiołka P., Mikuła Ł., Churski P., Kołsut B. 2023. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategii rozwoju ponadlokalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(93): 7–22.
- Drzazga D. 2023. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego lub obszaru funkcjonalnego. *Space – Society – Economy*, 34: 7–29.
- Hoinkis D., Cieplak J., Machowski T., Odzimek W. 2021. Strategia rozwoju krok po kroku – podręcznik dla gmin. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa.
- Kafka K. 2025. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej jako element strategii rozwoju województwa. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 18(73): 277–289.
- Kafka K. 2024. Modele struktury funkcjonalno-przestrzennej w zintegrowanych strategiach rozwoju. *Builder*, 03(320): 20–21.
- Karzyński M., Turzyński M., Roman G. 2022. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej obszaru powiatu jako element strategii ponadlokalnej. *Europa Regionum*, 38: 155–171.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. 2020 (maj). Model struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategiach rozwoju. Opracowane na podstawie: ekspertyza prof. T. Markowskiego zleconej przez MliR w 2019 r. Docelowy model struktury funkcjonalno-przestrzennej w zintegrowanym systemie dokumentów strategicznych oraz Założenia systemu planowania przestrzennego na poziomach krajowym i regionalnym w ramach zintegrowanego systemu zarządzania polityką rozwoju.
- Nowak M.J., Śleszyński P., Brzezińska-Rawa A., Ciesielski M., Feltynowski M., Fogel A., Goździewicz-Biechońska J., Leszczyński M., Rokicka-Murszewska K., Tomczak A.A., Warsza R., Błaszke M. 2023. Kluczowe wyzwania wynikające z nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z dnia 24 lipca 2023 r. *Biuletyn KPZK PAN*, 280: 5–34. <https://doi.org/10.1111/Biul.1111>

- Legutko-Kobus P., Ciesielski M., Ciesiołka P., Jedlińska J., Kołsut B., Klarczyk M., Kowalewski M., Mrakowski T., Sztando A., Boryczka E., Nowak M.J. 2024. Ujęcie polityki przestrzennej w strategii rozwoju na szczeblu lokalnym. Kluczowe problemy i wyzwania. REFLECTION PAPER KPZK PAN, 10: 1–14 (https://kpzk.pan.pl/images/reflection_papers/Relection%20Paper%2010.pdf).
- Roman G. 2022. Model funkcjonalno-przestrzenny jako integrator planowania strategicznego i przestrzennego. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. Centrum Ekspertyzy Lokalnej, Warszawa.
- Sztando A. 2022. Czy modele oraz ustalenia i rekomendacje prawidłowo integrują zarządzanie przestrzenią z zarządzaniem strategicznym rozwojem gmin? Potrzebne korekty przepisów i działania edukacyjne. Samorząd Terytorialny, 12: 7–23.
- Wolska H. 2023. Model jako forma poznania naukowego: próba zdefiniowania. Prawo i Więzy, 2(45) (lipiec): 53–72.

Akty prawne

- Projekt ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw z 29.03.2019 r.
- Ustawa z 15.07.2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 1378).
- Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. nr 80, poz. 717 z późn. zm.).
- Ustawa z 4.04.2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025 r. poz. 527).
- Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. nr 91, poz. 576 z późn. zm.).
- Ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658 z późn. zm.).
- Ustawa z 7.07.2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688).
- Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

Strategie rozwoju

- Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030+ (z perspektywą 2050) – projekt. Uchwała nr 8426/VI/24 ZWD z 26.03.2024.
- Strategia Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego do roku 2030 – Strategia Przyspieszenia 2030+. Uchwała nr XXVIII/399/20 SWKP z 21.12.2020.
- Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego do 2030 r. Uchwała nr XXIV/406/2021 SWL z 29.03.2021.
- Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego 2030 – projekt. Uchwała nr 357/5040/23 ZWL z 26.09.2023.
- Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2030 (aktualizacja) – projekt. Uchwała nr 359/25 ZWŁ z 25.03.2025.
- Strategia rozwoju województwa mazowieckiego 2030+. Innowacyjne Mazowsze. Uchwała nr 72/22 SWM z 24.05.2022.
- Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego „Opolskie 2030”. Uchwała nr XXXIV/355/2021 SWO z 4.10.2021.

Inne

- Raport z konsultacji publicznych projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw z 7.06.2019.

Regional model of the functional and spatial structure – between theory and practice

Abstract: The research objective of our article is to expand the existing knowledge on the regional model of the functional and spatial structure as a mandatory element of development strategy with

the perspective (i.e. knowledge and experience) of regional planning practitioners. The presented research is based on an analysis of legal texts, literature on the subject, and in-depth interviews with 88 experts, representatives of local government administration, and planning specialists. The study also covers regional development strategies. Furthermore, we attempted to assess the progress of integrating socio-economic and spatial planning systems in the context of legislative reforms in Poland. The research employs an interdisciplinary methodological approach. A detailed analysis of the law regulating the obligatory preparation of the regional model of the functional and spatial structure in regional and local development strategies was conducted. A review of the literature on the subject enabled the systematisation of scientific definitions of the 'model' and the identification of proposals for its key elements, pointing to the dominant visionary nature of this instrument. An important contribution of the article is the analysis of the practitioners' perspective, based on a series of in-depth interviews conducted in 2024 as part of the 'ReActPlan' research project.

The issues raised in the article focus on the content, nature and relations of the regional model of the functional and spatial structure with the regional spatial development plan, with regard to the proposed functional integration, which could reduce the time-consuming nature of the planning process. The article presents a critical analysis of the ill-considered sequence of implementing the reform of the development management system in Poland. It points out that the time-line obliging municipalities to prepare development strategies and general plans before the finalisation of work on new regional development strategies – and, consequently, their regional models of the functional and spatial structure – may significantly limit or even deprive the model of its coordinating role towards local self-government units, leading to a lack of the expected vertical and horizontal coherence in the development management system of Poland.

Keywords: model of the functional and spatial structure, regional policy, regional development strategy, spatial management