Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna 47: 57–73
https://doi.org/10.14746/rrpr.2019.47.05
2019

Łukasz Mikuła

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
mikula@amu.edu.pl

Przyszłość metropolitalnego planowania przestrzennego w Polsce – perspektywa odgórna i oddolna

Zarys treści: Celem artykułu jest ustalenie potencjalnych kierunków rozwoju planowania przestrzennego na poziomie obszaru metropolitalnego w Polsce na podstawie konfrontacji zamierzeń legislacyjnych administracji rządowej z doświadczeniami praktycznymi i oczekiwaniami środowiska samorządowego. Na tle przedstawionych problemów wynikających z dotychczasowej regulacji ustawowej analizowane są proponowane aktualnie przez rząd zmiany w zakresie systemu planowania strategicznego i przestrzennego (perspektywa *top-down*). Badania dotyczące perspektywy *bottom-up* bazują na wywiadach bezpośrednich i analizie dokumentów planistycznych w gminach obszaru metropolitalnego Poznania, będącego przykładem miękkiej przestrzeni planowania. W podsumowaniu krytycznej analizie poddana została spójność systemowa rysującego się nowego modelu planowania metropolitalnego w Polsce.

Słowa kluczowe: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obszary metropolitalne, związki metropolitalne, strategia rozwoju ponadlokalnego, Metropolia Poznań

Wprowadzenie

Stopień złożoności i dynamika współczesnych procesów urbanizacji powodują, że w wielu przypadkach właściwą skalą przestrzenną do ich kształtowania powinna być skala obszaru metropolitalnego. W swoim kształcie terytorialnym i instytucjonalnym jest ona jednak zdecydowanie bardziej niedookreślona od względnie ustabilizowanego w tym zakresie poziomu lokalnego – pojedynczego miasta lub gminy. Jednocześnie obszary metropolitalne charakteryzują się bardzo wysoką koncentracją wyzwań i problemów rozwoju przestrzennego, które wymagają działania w sposób zintegrowany, przezwyciężający ograniczenia wynikające z często występującego zjawiska fragmentacji polityczno-administracyjnej.

Kluczowym wyzwaniem dla zintegrowanego zarządzania rozwojem przestrzennym obszaru metropolitalnego jest dostępność odpowiednich instrumentów planistycznych i ich umocowanie w istniejącym porządku prawnym.

Zapoczątkowany w 2003 r. proces wprowadzania do polskiego systemu planowania przestrzennego formalnych aktów planistycznych odnoszących się do skali obszaru metropolitalnego trudno uznać za w pełni zrealizowany i ukończony. Za główną przyczynę takiego stanu rzeczy uważana jest zmienność i nieprecyzyjność obowiązujących w tym zakresie regulacji prawnych, których deficyty zostaną bardziej szczegółowo przedstawione w dalszej części artykułu.

Działania na rzecz osiągnięcia spójności prowadzonej polityki przestrzennej są jednym z najważniejszych wymiarów instytucjonalizacji obszaru metropolitalnego. Proces ten może mieć zarówno charakter odgórny (perspektywa *top-down*), jak i oddolny (perspektywa *bottom-up*), przy czym oba rodzaje działań mogą zachodzić równocześnie, acz nie zawsze w zbieżnym kierunku (Kaczmarek, Mikuła 2007). Stąd też podstawowym celem artykułu jest próba znalezienia odpowiedzi na dwa sprzężone ze sobą pytania badawcze dotyczące przyszłości planowania metropolitalnego w Polsce:

- Jakie cele i zamiary wobec metropolitalnego poziomu planowania przestrzennego wyraża aktualnie administracja rządowa?
- Jakie oczekiwania wobec planowania metropolitalnego mają przedstawiciele władz samorządowych i urzędnicy poziomu lokalnego, szczególnie w obszarach, gdzie prowadzone były już oddolne działania na rzecz integracji planowania w skali metropolitalnej?

Na bazie powyższych pytań w pracy przedstawiono analizę perspektywy odgórnej i oddolnej integracji planowania metropolitalnego w Polsce. W podsumowaniu dokonano konfrontacji zamierzeń legislacyjnych administracji rządowej z doświadczeniami praktycznymi i oczekiwaniami środowiska samorządowego. W szczególności krytycznej analizie została poddana systemowa spójność rysującego się nowego modelu planowania metropolitalnego w Polsce.

Badanie perspektywy odgórnej oparte jest na analizie dwóch wersji projektu najnowszego aktu prawnego, który odnosi się do planowania przestrzennego w skali obszaru metropolitalnego, czyli ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (UD496). Pierwsza odsłona projektu (z dnia 29 marca 2019) służyła jako podstawa przeprowadzenia konsultacji społecznych, druga (z dnia 28 października 2019) jest tożsama z finalnym kształtem projektu przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 6 listopada 2019 i skierowanym do prac parlamentarnych.

Analiza perspektywy oddolnej opiera się na wywiadach częściowo skategoryzowanych przeprowadzonych w okresie od lipca 2018 r. do lutego 2019 r. z 51 samorządowcami i urzędnikami ds. planowania przestrzennego z obszaru metropolitalnego Poznania (tab. 1). Na tle innych obszarów metropolitalnych w kraju wyróżnia się on najwyższym stopniem uwzględnienia dziedziny planowania przestrzennego w ramach dobrowolnej współpracy samorządowej (Janas, Jarczewski 2017, Wolański 2018), zinstytucjonalizowanej w postaci Stowarzyszenia Metropolia Poznań. Jednocześnie wypracowany przez Stowarzyszenie dokument kierunkowy („Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań") został skonfrontowany z projektami 18 zmian studiów uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego gmin, które opracowano od czasu jego przyjęcia.

Tabela 1. Przeprowadzone na potrzeby badań wywiady bezpośrednie w Metropolii Poznań

Instytucja/jednostka	Liderzy polityczni	Urzędnicy
Samorząd województwa wielkopolskiego	1	1
Miasto Poznań	2	3
Powiat poznański	1	2
Gminy Metropolii Poznań	17	21
Stowarzyszenie Metropolia Poznań	(7)*	3
Razem	21	30

*Członkowie zarządu Stowarzyszenia pełnią równocześnie funkcje liderów politycznych w jednostkach samorządu terytorialnego.
Źródło: opracowanie własne.

Przegląd dorobku planistycznego Stowarzyszenia wskazuje, że Metropolia Poznań może zostać uznana za jeden z przykładów metropolitalnych „miękkich przestrzeni planowania". W międzynarodowej literaturze planistycznej (m.in. Allmendinger, Haughton 2009, Faludi 2010, Haughton i in. 2010, Walsh i in. 2012, Allmendinger i in. 2015) są one definiowane jako nowe formy kreowania i wdrażania strategii rozwoju przestrzennego oraz terytorialnej integracji polityk sektorowych, które wyróżniają się tym, że funkcjonują jednocześnie:

- pomiędzy zdefiniowanymi prawnie poziomami terytorialnymi planowania – związanymi najczęściej z jednostkami podziału administracyjnego państwa,
- poza formalnym systemem procedur i dokumentów planistycznych.

Koncepcja miękkich przestrzeni planowania stanowi tym samym użyteczną platformę teoretyczną dla analizy procesów integracji zarządzania rozwojem przestrzennym obszarów metropolitalnych w Polsce, prowadzonych z inicjatywy oddolnej (Kaczmarek 2018, Mikuła 2019).

Punkt wyjścia – deficyty dotychczasowych regulacji ustawowych

Plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego („plan metropolitalny")[1], który pojawił się w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w dalszej części artykułu określanej skrótem „u.p.z.p.") miał w założeniu stać się nowym typem instrumentu planistycznego, niezwiązanym ani z wcześniej obowiązującymi rodzajami aktów planowania, ani z żadnym z istniejących poziomów podziału terytorialnego państwa. Regulacja planowania przestrzennego na poziomie obszaru metropolitalnego została zarysowana bardzo ogólnie i lakonicznie, gdyż w zasadzie sprowadziła się do jednego

[1] Pomimo zmiany nazwy dokumentu planistycznego w 2014 r. z „planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego" na „plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego", w dalszej części artykułu konsekwentnie używane będzie pojęcie „plan metropolitalny". Pierwotne uregulowania dotyczące przedmiotowego i podmiotowego charakteru planu metropolitalnego zawarte w ustawie z 2003 r. nadal mają charakter obowiązujący.

przepisu stanowiącego, że „dla obszaru metropolitalnego uchwala się plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa" (art. 39 ust. 6 u.p.z.p.). W ślad za ustanowieniem takiego obowiązku nie poszły jednak żadne bardziej szczegółowe uregulowania, niezbędne do efektywnego korzystania z nowo wprowadzanego instrumentu planistycznego.

Deficyty regulacji prawnej planowania metropolitalnego miały od początku trojaki charakter:

- podmiotowy – powierzenie zadania planistycznego samorządowi województwa, czyli podmiot o generalnie słabej pozycji ustrojowej w systemie planowania
- przedmiotowy – brak merytorycznego dookreślenia zakresu przedmiotowego ustaleń planu metropolitalnego i jego specyfiki funkcjonalnej wobec planu zagospodarowania przestrzennego województwa,
- przestrzenny – nieprecyzyjne ustalenia dotyczące delimitacji obszarów metropolitalnych dla celów planistycznych

W obowiązującym od 2003 r. stanie prawnym obszar metropolitalny został potraktowany nie podmiotowo, lecz przedmiotowo – jako subregion planistyczny dużego województwa. Poszukując zalet takiego rozwiązania, można wskazać na niezależny status organów województwa wobec samorządów gminnych, dający nadzieję na obiektywne i oderwane od lokalnych uprzedzeń spojrzenie na rozwój przestrzenny obszaru metropolitalnego. Silny demokratyczny mandat organów samorządu województwa daje również pozycję do występowania w roli arbitra sporów międzygminnych w zakresie planowania (Mikuła 2015).

Dominujący nurt interpretacji prawnej odnoszącej się do planowania wojewódzkiego, ugruntowany w podstawowych komentarzach do ustawy (Niewiadomski 2004), przyjął jednak bardzo zawężające rozumienie kompetencji planistycznych samorządu województwa, opierając się na odwołaniach do konstytucyjnych zasad subsydiarności i domniemania kompetencji gminy. Skoro status ustrojowy gmin wyklucza ich hierarchiczne podporządkowanie samorządowi województwa, to niezbędne zależności muszą mieścić się w granicach podziału zadań publicznych na regionalne i lokalne, a samodzielne ustalenia planowania regionalnego mogą dotyczyć wyłącznie spraw wynikających z kompetencji samorządu województwa. Tak zdefiniowane i umocowane prawnie planowanie regionalne nie ma jednak możliwości władczej ingerencji w sprawy zarezerwowane dla organów gminy, związane choćby z polityką przeznaczania terenów na określone cele. Z tej perspektywy samo sporządzenie uszczegółowienia planu województwa w postaci planu metropolitalnego nie spowoduje rozszerzenia kompetencji samorządu województwa, skoro oba rodzaje planów są integralnie powiązane prawnie, podmiotowo i proceduralnie.

Dodatkowo polski ustawodawca uchylił się w sposób całkowity od próby określenia specyfiki funkcji planowania metropolitalnego, włączając go jako integralną część do planu województwa i nie tworząc żadnych regulacji pozwalających na ustalenie odrębności zakresu przedmiotowego planu metropolitalnego (Mikuła 2016). Przesądza o nim dokładnie ten sam przepis co w przypadku planu zagospodarowania przestrzennego województwa, czyli art. 39 ust. 3 u.p.z.p. Od

strony prawnej plan metropolitalny różni się więc od planu wojewódzkiego wyłącznie zasięgiem przestrzennym, a w zakresie merytorycznym i proceduralnym należy do niego stosować *per analogiam* przepisy dotyczące wojewódzkiego poziomu planowania.

Z kolei w wymiarze przestrzennym ustawodawca nie określił kryteriów wyznaczania i delimitacji obszarów metropolitalnych, a zadanie to scedował jednocześnie na:

1. ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego jako organu odpowiedzialnego za sporządzenie ogólnokrajowego dokumentu planistycznego, czyli Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju („wyodrębnienie" obszarów metropolitalnych – art. 47 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.,),
2. organy samorządu województwa, które opracowują i uchwalają plany zagospodarowania przestrzennego województw („określenie" obszarów metropolitalnych – art. 39 ust. 3 pkt 4 u.p.z.p. w pierwotnej wersji).

Wobec przedłużających się prac nad Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju procesy przygotowywania projektów planów metropolitalnych uległy na dłuższy czas wstrzymaniu, pomimo że po wejściu w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w 2003 r. sejmiki województw w większości podejmowały uchwały o przystąpieniu do sporządzania tego rodzaju planów (Kaczmarek, Mikuła 2007).

Trudnej sytuacji prawnej planowania metropolitalnego nie zmieniło ani przyjęcie przez Radę Ministrów, po 8 latach od wejścia w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nowej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju w 2011 r. (ustalenia dotyczące obszarów metropolitalnych miały charakter ogólny i kierunkowy), ani zmiany legislacyjne wprowadzone w 2014 r.[2] Dotyczyły one głównie sfery terminologicznej (zaproponowane już w KPZK zastąpienie „obszaru metropolitalnego" nowym pojęciem „miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego") oraz bardziej szczegółowo, choć również w sposób budzący liczne wątpliwości (Mikuła 2015), uregulowały kwestie delimitacyjne (nowy rozdział 4a u.p.z.p. „Obszary funkcjonalne"). Prawdziwym przełomem prawnym i merytorycznym w dziedzinie planowania metropolitalnego mogły natomiast stać się zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które zostały wprowadzone w drodze ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych. Powiązała ona planowanie przestrzenne w skali obszaru metropolitalnego z zupełnie nową formą ustrojowo-organizacyjną, tj. związkiem metropolitalnym, tworzonym przez miasta, gminy i powiaty. Taka konstrukcja oznaczałaby istotne przeniesienie kompetencji planistycznych w skali metropolitalnej na rzecz odpowiednio zinstytucjonalizowanej współpracy samorządów lokalnych, będąc jednocześnie sposobem na uzyskanie przez samorządy lokalne większej swobody i niezależności od samorządu województwa. Integracja planowania przestrzennego na szczeblu metropolitalnym miała odbywać się w oparciu o nowy instrument, czyli ramowe studium uwarunkowań

[2] Ustawą z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 379)

i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego („studium metropolitalne"), któremu poświęcono cały nowy rozdział 2a u.p.z.p. Podstawowe różnice między planem metropolitalnym a studium metropolitalnym przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Porównanie planu metropolitalnego i studium metropolitalnego jako ustawowych dokumentów planistycznych

Rodzaj dokumentu	Plan metropolitalny	Studium metropolitalne
Pełna nazwa dokumentu	Plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego (od 2014 – miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego)	Studium ramowe uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego
Pozycja prawna dokumentu	Integralna część planu zagospodarowania przestrzennego województwa	Samodzielny dokument planistyczny
Podmiot planowania	Samorząd województwa	Związek metropolitalny
Wskazanie obszaru opracowania	Delimitacja obszaru w trybie ustawy o pzp	Powołanie związku w drodze rozporządzenia rady ministrów
Zakres określanych inwestycji celu publicznego	O znaczeniu krajowym i regionalnym	O znaczeniu metropolitalnym
Moc wiążąca wobec studiów gminnych	Wymaga „uwzględnienia"	Stanowi „ustalenia wiążące"
Wpływ na przeznaczenie terenu w dokumentach gminnych	Brak	Kwotowanie powierzchni funkcji zabudowy w gminach

Źródło: Mikuła (2019).

Żywot prawny ustawy o związkach metropolitalnych okazał się jednak bardzo krótkotrwały, a możliwość utworzenia związku metropolitalnego została ograniczona do jednego indywidualnie wskazanego obszaru w województwie śląskim (ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim). Choć przepisy dotyczące studium metropolitalnego zostały utrzymane w mocy, to ich zastosowanie również uległo zawężeniu do obszaru związku metropolitalnego Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. Do chwili ukończenia artykułu (grudzień 2019 r.) dokument studium metropolitalnego nie został tam sporządzony i uchwalony. Dla innych obszarów metropolitalnych pozostał on martwym, a przynajmniej zawieszonym na czas nieokreślony, narzędziem planistycznym.

Perspektywa odgórnych zmian legislacyjnych

Ustawowe podstawy planowania metropolitalnego mogą zostać w najbliższym czasie poddane istotnym przekształceniom przede wszystkim w wyniku ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (UD496), której projekt został przyjęty w dniu 6 listopada 2019 r. przez Radę Ministrów. Deklarowanymi celami zaproponowanych zmian legislacyjnych są:

- uporządkowanie rozwiązań funkcjonujących w systemie zarządzania rozwojem kraju;
- stworzenie skutecznego systemu zarządzania rozwojem kraju poprzez zintegrowanie planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego;
- zapewnienie spójności systemu dokumentów strategicznych;
- uzupełnienie systemu zarządzania rozwojem na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym

Autorzy uzasadnienia powołują się również na konieczność realizacji zapisów „Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju" w zakresie konsolidacji systemu zarządzania rozwojem Polski i etapowego wprowadzania systemu zintegrowanych strategii – krajowej, wojewódzkiej i lokalnej.

Zasadniczym kierunkiem proponowanych zmian jest silniejsze powiązanie dokumentów polityki przestrzennej z ogólnymi strategiami rozwoju sporządzanymi na różnych poziomach terytorialnych: krajowym, wojewódzkim, ponadlokalnym i lokalnym (gminnym). W zakresie struktury aktów planistycznych oznacza to przede wszystkim likwidację koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju jako odrębnego dokumentu i częściowe włączenie zakresu jej ustaleń merytorycznych do koncepcji rozwoju kraju i średniookresowej strategii rozwoju kraju. Zdecydowanemu wzmocnieniu ma również ulec komponent „przestrzenny" w ramach sporządzanych strategii rozwoju województwa i strategii rozwoju gminy. W obu przypadkach projekt ustawy wskazuje na konieczność zamieszczenia w strategii „modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej" danej jednostki oraz „ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej". Strategia musi mieć wobec tego również formę graficzną zawierającą zobrazowanie modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej.

Pierwsza upubliczniona wersja projektu (z 29 marca 2019 r.) zakładała nawet dalej idące zmiany legislacyjne niż w finalnym kształcie propozycji rządowej, znosząc również plan zagospodarowania przestrzennego województwa (a więc dokument, do którego od początku obowiązywania aktualnej ustawy „podpięty" był plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, a później miejskiego obszaru funkcjonalnego) jako odrębny akt planistyczny. Ostateczny projekt ustawy nie zawiera aż tak radykalnej propozycji zmiany systemu dokumentów planistycznych. Jednocześnie w uzasadnieniu projektu pozostała zapowiedź dalszych etapów legislacyjnych, w tym też „rezygnacja z obowiązku przygotowywania planów zagospodarowania przestrzennego województw. Jednak zmiany w tym zakresie zostaną wprowadzone w odrębnej ustawie i planuje się, że wejdą w życie po 2025 r. z uwagi na konieczność zapewnienia ciągłości planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego" (str. 1 uzasadnienia).

W ostatecznej rządowej wersji projektu zrezygnowano również z zakładanej wcześniej próby nowego zdefiniowania relacji pomiędzy strategiami na różnych poziomach terytorialnych a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Pierwotne propozycje w tym zakresie odznaczały się zresztą wyjątkową niejednoznacznością. Dość kuriozalne brzmienie miał szczególnie proponowany nowy art. 6c ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowiący, że „strategia rozwoju ponadlokalnego jest spójna ze studium uwarunkowań

i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obowiązującego dla każdej z gmin objętej strategią". Oznaczał on odwrócenie zasady od ogółu do szczegółu, zgodnie z którą dokument niższego szczebla terytorialnego powinien być zgodny z ustaleniami na wyższym szczeblu terytorialnym, a dokument sektorowy (planowania przestrzennego) z dokumentem ogólnym (strategicznym). Przy przyjęciu takiego zapisu strategia rozwoju ponadlokalnego w zakresie przestrzennym byłaby zwykłą syntezą i inwentaryzacją obowiązujących już wcześniej studiów gminnych. Na szczęście w wersji przyjętej przez Radę Ministrów wycofano się już z tego kontrowersyjnego zapisu.

Pomimo uwzględnienia w ostatecznym projekcie ustawy kilku wspomnianych wyżej modyfikacji, wynikających zresztą z przeprowadzonych konsultacji społecznych, nowa propozycja legislacyjna stanowi w istocie rzeczy sporą rewolucję w zakresie prawnych podstaw planowania metropolitalnego. Wykreśleniu z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podlega cały rozdział 2a („Planowanie przestrzenne na obszarze metropolitalnym", w tym całość przepisów związanych ze studium ramowym związku metropolitalnego) oraz rozdział 4a („Obszary funkcjonalne"). Nawet same definicje legalne obszaru funkcjonalnego i miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego znajdujące się do tej pory w „słowniczku" ustawy (art. 2 pkt 6a i 6b) zostają przeniesione do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Na potrzeby planowania przestrzennego miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego zostaje zastąpiony określeniem „miasta będącego siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody i powiązanego z nim funkcjonalnie obszaru". Dla takiego obszaru może (ale już nie musi) być sporządzony plan zagospodarowania przestrzennego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa (proponowane nowe brzmienie art. 39 ust. 6 u.p.z.p.).

Usunięcie z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym studium ramowego związku metropolitalnego pozornie tylko upraszcza system dokumentów planistycznych, które mogą się odnosić do obszarów metropolitalnych. Nowym instrumentem planowania strategicznego uzyskującym w ramach proponowanych zmian legislacyjnych nową podstawę prawną staje się bowiem wspomniana już wcześniej strategia rozwoju ponadlokalnego (proponowany nowy art. 10g ustawy o samorządzie gminnym). Taką wspólną strategię mogą opracować dla swojego terytorium gminy sąsiadujące i powiązane ze sobą funkcjonalnie. Zakres przestrzenny stosowania tego instrumentu jest więc powszechny i nie ogranicza się w żaden sposób do obszarów metropolitalnych. Ponadto strategia rozwoju ponadlokalnego ma być obowiązkowo opracowywana z udziałem powiatu, jeżeli dotyczyć ma wszystkich gmin z jego terytorium, a udział ten ma charakter fakultatywny, jeżeli strategia dotyczy przynajmniej jednej gminy z terytorium powiatu. Merytoryczny zakres zawartości strategii rozwoju ponadlokalnego ma być w praktyce tożsamy ze strategią rozwoju gminy. Oznacza to, że dochodzą do niego również takie elementy, jak „model struktury funkcjonalno-przestrzennej" oraz „ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej". Strategia rozwoju ponadlokalnego ma być uwzględniana przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego gminy, jednak, zważywszy na niedookreślony charakter obu wyżej przywołanych pojęć, charakter tej relacji może rodzić bardzo duże problemy w praktyce planistycznej. Zgodność projektu studium ze strategią rozwoju ponadlokalnego nie ma również podlegać żadnej weryfikacji zewnętrznej w toku procedury planistycznej.

Projekt ustawy precyzuje też formę organizacyjną i proceduralną sporządzania strategii rozwoju ponadlokalnego, odsyłając w tym zakresie do regularnych form współpracy międzygminnej, a więc związku międzygminnego, stowarzyszenia oraz porozumienia międzygminnego. Projekt strategii opracowuje organ wykonawczy związku, stowarzyszenia lub gminy, której powierzono to zadanie w drodze porozumienia, a przyjmuje go w drodze uchwały odpowiedni organ stanowiący. W przypadku wyboru jako formy współpracy porozumienia międzygminnego są to wszystkie rady gmin, które obejmuje strategia, a także we wspomnianych już wyżej przypadkach – rada powiatu.

Choć przed etapem prac parlamentarnych ostateczny kształt ustawy nie jest jeszcze przesądzony, to już na podstawie obecnej wersji projektu można wskazać kilka podstawowych kierunków, w których zmierzają działania legislacyjne z poziomu krajowego dotyczące systemu planowania dla obszarów metropolitalnych:

- pożądana i od dawna postulowana przez środowiska eksperckie integracja dokumentów planowania strategicznego i przestrzennego, niekonsekwentnie jednak przeprowadzona w przedłożonych propozycjach legislacyjnych;
- obniżenie statusu planowania metropolitalnego w ramach planowania wojewódzkiego – z obligatoryjnego na fakultatywne;
- likwidacja instrumentów planowania przestrzennego dostosowanych do specyficznego charakteru obszarów metropolitalnych i umożliwiających ich silniejszą emancypację wobec samorządu województwa (studium ramowe związku metropolitalnego);
- wprowadzenie nowego rodzaju umocowanego prawnie dokumentu planistycznego – strategii rozwoju ponadlokalnego, który może być wykorzystywany w zarządzaniu rozwojem przestrzennym obszarów metropolitalnych, ale ma również charakter dobrowolny, a jego zasięg terytorialny jest wyznaczony wyłącznie przez oddolną chęć współpracy;
- zwiększenie niejasności co do zakresu merytorycznego planowania metropolitalnego jako planowania ponadlokalnego opartego na współpracy samorządowej poprzez wprowadzenie nowych niedookreślonych pojęć „modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej" oraz „ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej" – przy jednoczesnym pozostawieniu wszystkich wątpliwości prawnych odnoszących się do planowania metropolitalnego jako części planowania wojewódzkiego.

Zarysowane wyżej zamierzenia legislacyjne administracji rządowej w zakresie planowania przestrzennego na poziomie obszaru metropolitalnego powinny jednak wymagać pewnej konfrontacji z doświadczeniami praktycznymi i oczekiwaniami środowiska samorządowego.

Perspektywa oddolnej koordynacji planowania na przykładzie obszaru metropolitalnego Poznania

Wyzwania rozwoju przestrzennego obszarów metropolitalnych w Polsce, narastające szczególnie w ciągu kilkunastu ostatnich lat, wymagały i nadal wymagają adekwatnej odpowiedzi instytucjonalnej w zakresie koordynacji i integracji planowania w tej skali terytorialnej. Nie nadeszła ona w odpowiednim czasie i formie w ramach formalnego systemu planowania przestrzennego, stąd też samorządy lokalne zaczęły wykorzystywać w tym zakresie, choć w różnym stopniu, mechanizmy dobrowolnej współpracy metropolitalnej. Wpisały się tym samym, zapewne nieświadomie, w szerszy międzynarodowy dyskurs planistyczny o zarządzaniu rozwojem przestrzennym za pomocą miękkich przestrzeni planowania.

W opinii ekspertów przykładem najbardziej rozwiniętej w Polsce oddolnej integracji zarządzania metropolitalnego (Janas, Jarczewski 2017), obejmującej także, w znacznie szerszym od innych obszarów zakresie, problematykę planowania przestrzennego (Wolański 2018), jest obszar metropolitalny Poznania, zinstytucjonalizowany do pewnego stopnia w ramach Stowarzyszenia Metropolia Poznań.

Ścieżka rozwoju oddolnej współpracy samorządowej na obszarze metropolitalnym Poznania wykazuje konsekwentne przenikanie się wymiaru polityczno-instytucjonalnego i strategiczno-planistycznego. Za przełomowy moment polityczny należy uznać powołanie w 2007 r. Rady Aglomeracji Poznańskiej jako niesformalizowanego forum współpracy lokalnych liderów samorządowych: prezydenta miasta poznania, starosty poznańskiego oraz wójtów i burmistrzów 17 gmin powiatu poznańskiego. Rada podjęła, w kooperacji z poznańskim środowiskiem naukowym, prace nad wspólną strategią rozwoju aglomeracji, które doprowadziły w 2010 r. do powstania tzw. białej księgi, czyli „Strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej – Metropolia Poznań 2020". Zgodnie z założeniami strategii, niesformalizowana Rada Aglomeracji przekształciła się oficjalnie w 2011 r. w nowy podmiot mający osobowość prawną: Stowarzyszenie Metropolia Poznań (Kaczmarek i in. 2011).

W metropolitalnej strategii rozwoju czołowy priorytet został przypisany osi programowej „Gospodarka przestrzenna i środowisko", a jako pierwsze z proponowanych do realizacji przedsięwzięć (punkt 1.1) wymieniono „Koncepcję zagospodarowania przestrzennego metropolii poznańskiej". Realizacja tego celu odbyła się w dwóch etapach. W latach 2011–2012 przygotowane zostało obszerne opracowanie diagnostyczne – „Studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego aglomeracji poznańskiej", a następnie sporządzono właściwy planistyczny dokument kierunkowy: „Koncepcję kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań" (2016). Jednocześnie od 2015 r. Stowarzyszenie pełni funkcję instytucji pośredniczącej w zakresie realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (Związek ZIT).

„Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań", zaaprobowana uchwałą nr 6/2017 Rady Metropolii Stowarzyszenia Metropolia Poznań z dnia 21 lutego 2017 r., obejmuje kilkanaście obszarów tematycznych, z których za najważniejsze merytorycznie należy uznać wytyczne w zakresie kształtowania

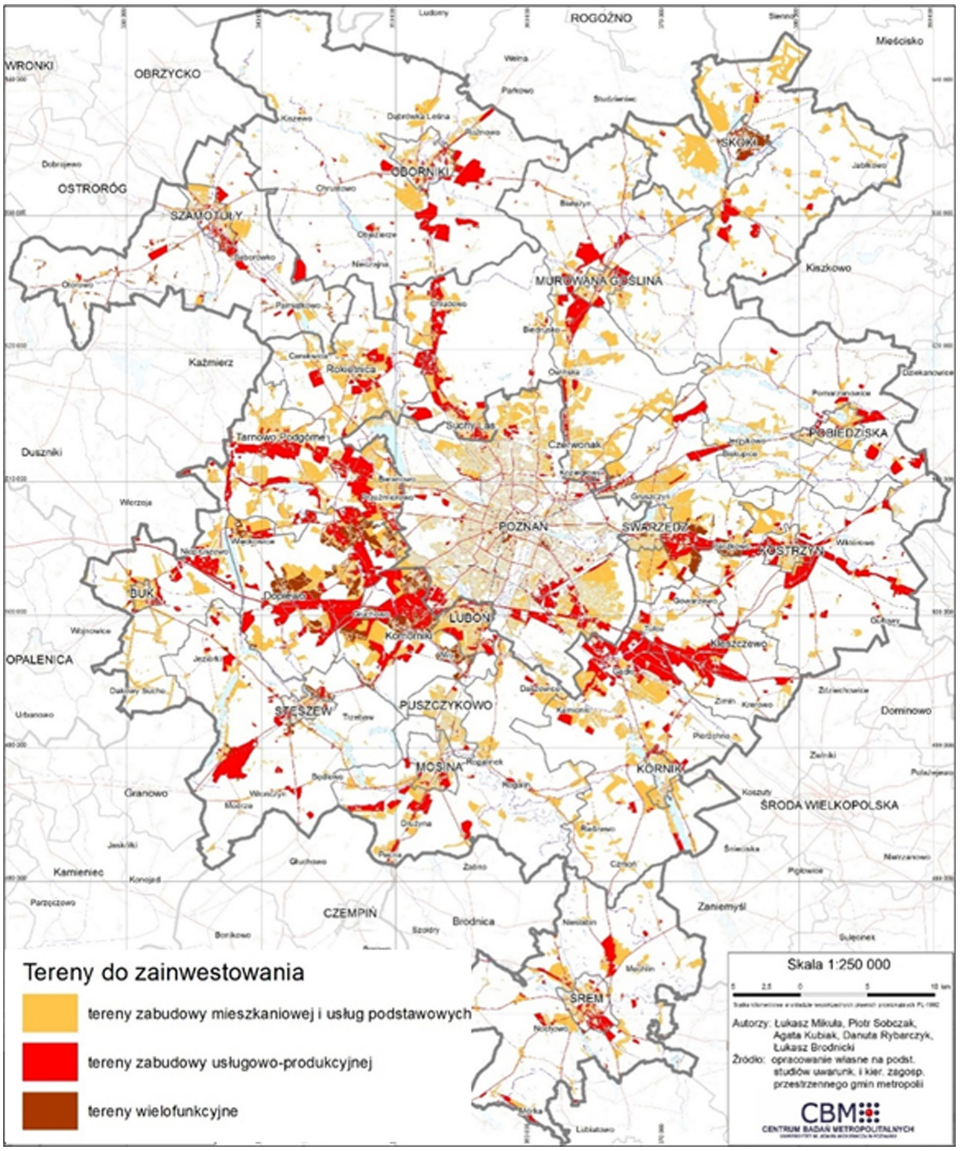
zielonej infrastruktury, planowania funkcji mieszkaniowych i produkcyjno-usługowych oraz metropolitalnego systemu transportu. Praktyczna weryfikacja znaczenia tego pozaustawowego dokumentu planistycznego wypracowanego w skali obszaru metropolitalnego wymaga oceny jego zdolności do wpływania na planowanie na poziomie gminnym. Przedstawione w dotychczasowej literaturze wyniki badań empirycznych w różnych krajach Europy (m.in. Walsh 2012, Pettersson, Frisk 2016) wskazują, że wypracowane w ramach miękkiej przestrzeni planowania obszaru metropolitalnego strategiczne dokumenty dotyczące wizji rozwoju przestrzennego w większym stopniu wpływają na kształtowanie świadomości planistycznej interesariuszy niż bezpośrednio oddziałują na politykę przestrzenną na poziomie lokalnym.

Badania empiryczne potwierdzają w dużym stopniu przyjętą hipotezę. Większość gmin sporządzających projekty studiów po opracowaniu i przyjęciu w ramach Metropolii Poznań dokumentu koncepcji kierunków rozwoju przestrzennego tylko w bardzo niewielkim stopniu uwzględniła zawarte w nim rekomendacje, szczególnie w zakresie rozwoju funkcji mieszkaniowych i produkcyjno-usługowych. W koncepcji oparto je na podstawie bilansu zasobu terenów obu kategorii w obowiązujących dokumentach planistycznych gmin (studia i plany miejscowe), skonfrontowanego z prognozą realnego zapotrzebowania wynikającego z trendów demografii i rynku mieszkaniowego, a także uwarunkowań ekonomicznych. W wyniku opracowanych diagnoz i analiz, przeprowadzonych według ujednoliconych sposobów oceny przydatności terenów pod określony typ zagospodarowania, w części kierunkowej koncepcji zaproponowano znaczące ograniczenie areału terenów docelowo wskazywanych w studiach gminnych pod rozwój funkcji mieszkaniowych i produkcyjno-usługowych (ryc. 1). Wśród obszarów rekomendowanych do takiego zagospodarowania pozostawiono te najlepiej predestynowane do pełnienia tej roli, których łączna powierzchnia jest w stanie, wciąż jeszcze z dużym naddatkiem, zaspokoić wieloletnie potrzeby rozwojowe w skali całej Metropolii Poznań (ryc. 2).

Powszechnie utrzymuje się jednak praktyka przepisywania do nowego studium praktycznie całego zestawu dotychczasowych ustaleń w zakresie ekstensywnego wyznaczania terenów rozwoju funkcji mieszkaniowych i produkcyjno-usługowych (Mikuła 2018, 2019). Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że model realizacji koncepcji metropolitalnej poprzez dobrowolne wdrożenie jej wytycznych do gminnych dokumentów planistycznych natrafia na wyraźne ograniczenia swojej skuteczności.

Jednocześnie, jak wynika z przeprowadzonych wywiadów bezpośrednich z samorządowcami i urzędnikami z obszaru Metropolii Poznań[3], dokument „Koncepcji kierunków rozwoju przestrzennego MP" zbudował wśród decydentów (szczególnie urzędników) świadomość potrzebnych zmian w polityce przestrzennej na poziomie gminnym. Nie był jednak sam w sobie w stanie przezwyciężyć oddziaływania innych czynników, szczególnie silnie wpływających na liderów samorządowych. Dotyczyło to zwłaszcza obaw przed potencjalnymi skutkami finansowymi

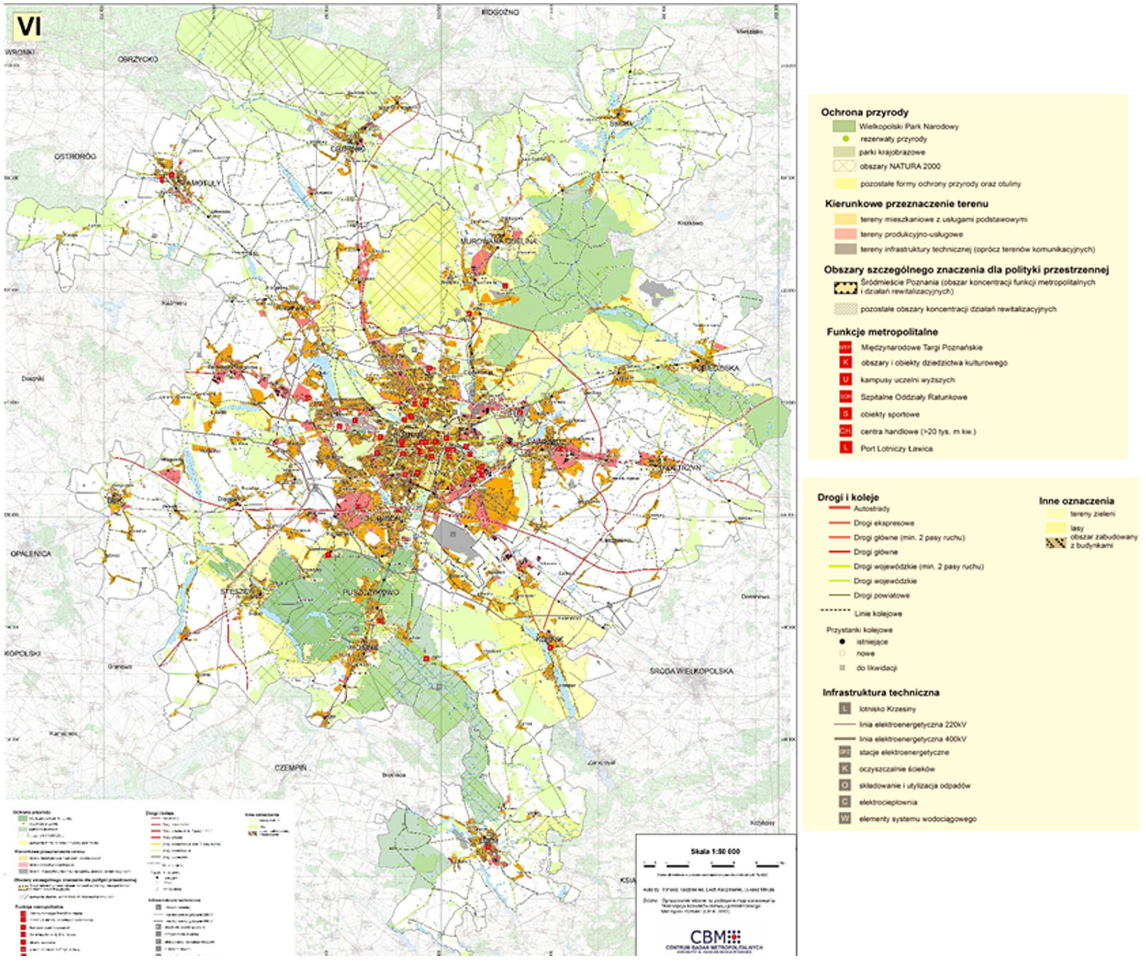
[3] Szersze omówienie wniosków z wywiadów bezpośrednich w publikacji książkowej (Mikuła 2019).



Ryc. 1. Tereny inwestycyjne w granicach Metropolii Poznań na podstawie syntezy obowiązujących studiów uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego gmin
Źródło: „Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań" (2016).

dla gminy w przypadku bardziej radykalnej zmiany w zakresie wyznaczenia terenów inwestycyjnych.

Wójtowie i burmistrzowie gmin podmiejskich podkreślają jednak, że aktualnie są w stanie coraz bardziej skutecznie oprzeć się naciskom prywatnych właścicieli na dalsze przekształcanie gruntów rolnych w budowlane. Dokumenty



Ryc. 2. Rekomendowana struktura funkcjonalno-przestrzenna Metropolii Poznań – mapa syntetyczna „Koncepcji kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań

Źródło: „Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań" (2016).

planistyczne poziomu metropolitalnego, choć niewiążące prawnie, są wówczas istotnym argumentem dla radnych i mieszkańców, aby stawić opór nadmiernym żądaniom proinwestycyjnym. Wydaje się więc, że wizja i strategia rozwoju przestrzennego opracowana w ramach miękkiej przestrzeni planowania ma ograniczoną zdolność do odwrócenia rozstrzygnięć planistycznych na poziomie lokalnym, które były podjęte w przeszłości, ale może być wykorzystywana do zapobiegania dalszemu rozprzestrzenianiu się niepożądanych trendów w polityce przestrzennej. Nie ma możliwości siłowego przezwyciężenia lokalnych postaw i praktyk, ale posiada zdolność ich selektywnego wzmacniania tam, gdzie perspektywa lokalna i metropolitalna są zbieżne.

Jednocześnie w opiniach uczestniczących w badaniach samorządowców i urzędników, wśród wskazywanych pożądanych i oczekiwanych zmian w polskim systemie planowania przestrzennego w marginalnym stopniu pojawia się kwestia formalnego wzmocnienia metropolitalnego poziomu planowania i doprecyzowania odnoszących się do niego regulacji prawnych. Zdecydowanie większy priorytet mają kwestie związane bezpośrednio z planowaniem na poziomie lokalnym, w tym przede wszystkim reforma regulacji dotyczących:

- gospodarowania przestrzenią na obszarach pozbawionych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w szczególności przepisy dotyczące możliwości wydawania decyzji o warunkach zabudowy);
- skutków finansowych uchwalanych planów miejscowych, w tym głównie mechanizmów związanych z odszkodowaniami wypłacanymi w trybie art. 36 u.p.z.p.

Rozmówcy w trakcie wywiadów wskazywali, że to właśnie dwie powyższe kwestie są podstawową przyczyną większości problemów w zakresie polityki przestrzennej w ich jednostkach lokalnych, a rekomendacje wypracowane na poziomie metropolitalnym nie są w stanie bezpośrednio naprawić fundamentalnych wad ustawowego systemu planowania. Dobrowolne działania nastawione na racjonalizację procesów rozwoju przestrzennego w skali obszaru metropolitalnego napotykają więc aktualnie na bariery swojej skuteczności na poziomie lokalnym, wynikające przede wszystkim z wadliwych mechanizmów ustawowego systemu planowania.

Podsumowanie

Przy okazji uchwalania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w 2003 r. w toku prac legislacyjnych pojawiła się ważna refleksja nad zasadnością wprowadzenia do formalnego porządku prawnego metropolitalnej skali planowania. Ostatecznym jej efektem było jednak integralne włączenie planowania metropolitalnego do planowania regionalnego, w dodatku za pomocą lakonicznych i wadliwie skonstruowanych przepisów. Tym samym zaproponowane wówczas instrumenty planistyczne nie spełniły oczekiwań w zakresie zapewnienia niezbędnej koordynacji rozwoju przestrzennego obszarów metropolitalnych i jej bezpośredniego przełożenia na politykę przestrzenną w gminach. Bardziej

obiecujące instrumenty planowania metropolitalnego zostały wprowadzone dopiero w 2015 r., jednak w sensie praktycznym podzieliły los niekonsekwentnie i selektywnie wdrażanej ustawy metropolitalnej.

Proponowane aktualnie nowe rozwiązania legislacyjne, choć zmierzają w stronę ogólnie słusznej idei integracji planowania strategicznego i przestrzennego, to prowadzić mogą do dalszej marginalizacji planowania na poziomie obszarów metropolitalnych – stanowiącego dzisiaj bardzo wyraźną lukę w systemie zarządzania rozwojem przestrzennym w państwie. W wyniku wprowadzenia przedłożonych przez administrację rządową zmian prawnych statusu planowania metropolitalnego ma się zmienić z „nieegzekwowalnie obligatoryjnego" na „podwójnie fakultatywny" – zarówno z punktu widzenia samorządu województwa, jak i oddolnej współpracy międzygminnej. W ramach inicjatyw rządowych, czyli perspektywy *top-down* trudno więc obecnie dostrzec pozytywne impulsy dla rozwoju bardziej skutecznego systemu zarządzania rozwojem przestrzennym w skali obszaru metropolitalnego.

Pozostaje więc poszukiwanie rozwiązań, które wykorzystywałyby oddolną wolę współpracy w zakresie koordynacji planistycznej ze strony samorządów lokalnych. Pewien potencjał może w tym przypadku tkwić w proponowanym przez rząd nowym instrumencie planistycznym – strategii rozwoju ponadlokalnego. Poprzez swoje umocowanie prawne może on stać się pewną „protezą" porzuconych kilka lat temu założeń ustawy metropolitalnej w zakresie strategicznego sterowania rozwojem przestrzennym. Z drugiej zaś strony fakultatywny charakter dokumentu, ogólnikowa regulacja dotycząca jego komponentu „przestrzennego" oraz brak proceduralnych gwarancji jego uwzględnienia w studium i planach miejscowych stwarzają zagrożenie, że pozostanie on instrumentem martwym lub co najwyżej „rozmiękczonym".

Jak pokazuje przykład obszaru metropolitalnego Poznania, taka miękka forma współpracy planistycznej może okazać się niewystarczająca wobec skali współczesnych wyzwań rozwoju przestrzennego obszarów metropolitalnych. Mimo tego samo podejmowanie działań z inicjatywy *bottom-up* i tworzenie przyszłych wizji rozwojowych dla obszarów metropolitalnych poza formalnym systemem planowania zasadniczo należy oceniać pozytywnie i propagować jako dobrą praktykę. Pojawia się dzięki temu potencjał kreatywny i zdolność do budowania określonego kapitału społecznego w środowisku samorządowym i planistycznym, co może przynieść określone pozytywne efekty w przyszłości.

Finalnie, analizując praktyczne doświadczenia polityki przestrzennej w polskich obszarach metropolitalnych, należy podkreślić fundamentalne znaczenie, jakie ma ogólna spójność systemowa planowania w państwie. Zasadniczy problem z zarządzaniem rozwojem przestrzennym w skali obszaru metropolitalnego wcale nie musi tkwić w braku ustawowego umocowania tego poziomu terytorialnego w formalnym systemie planowania, tylko w samym systemie jako takim. Bez rozwiązania podstawowych kwestii dotyczących relacji między planowaniem ogólnym a szczegółowym w gminie, problemu decyzji o warunkach zabudowy jako instrumentu gospodarowania przestrzenią oraz racjonalnych mechanizmów podziału kosztów i korzyści ekonomicznych pojawiających się w ramach procesów

urbanizacji nie jest możliwe wypracowanie jakiegokolwiek sensownego modelu zarządzania rozwojem przestrzennym obszarów metropolitalnych. Zdolność do sterowania rozwojem przestrzennym musi bowiem w prawidłowy sposób funkcjonować na poziomie lokalnym, żeby mogła być skutecznie koordynowana z poziomu metropolitalnego.

Praca powstała w wyniku realizacji projektu badawczego o nr 2016/23/D/HS5/00202 finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

Literatura

Allmendinger P., Haughton G. 2009. Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: The new spatial planning in the Thames Gateway. Environment and Planning A, 41: 617–633.

Allmendinger P., Haughton G., Knieling J., Othengrafen F. 2015. Soft Spaces in Europe: Re-negotiating governance, boundaries and borders. Routledge, Oxon.

Faludi A. 2010. Beyond Lisbon: Soft European Spatial Planning. DISP, 182(3): 14–24.

Haughton G., Allmendinger P., Counsell D., Vigar G. 2010. The New Spatial Planning: Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries. Routledge, London.

Janas K., Jarczewski W. (red.) 2017. Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych. Raport o stanie polskich miast. Obserwatorium Polityki Miejskiej IRM, Kraków.

Kaczmarek T. 2018. Soft planning for soft spaces. Concept of Poznań metropolitan area development – a case study. Miscellanea Geographica, 22(4).

Kaczmarek T., Mikuła Ł. 2007. Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.

Kaczmarek T., Nowak J., Mikuła Ł., Wójcicki M. 2011. Założenia i proces budowy strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.

Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań. 2016. Centrum Badań Metropolitalnych UAM, Poznań.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. z 2012 r., poz. 252).

Mikuła Ł. 2015. Planowanie metropolitalne w świetle aktualnych uwarunkowań prawnych. Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, 29: 107–116.

Mikuła Ł. 2016. Nowe uregulowania prawne planowania metropolitalnego w Polsce. [W:] Ł. Mikuła (red.), Integracja planowania przestrzennego w Metropolii Poznań – problemy, metody, osiągnięcia. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 13–24.

Mikuła Ł. 2018. Adaptacja polityki przestrzennej gmin Metropolii Poznań do nowych regulacji prawnych i metropolitalnej koncepcji rozwoju. Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, 44: 107–134.

Mikuła Ł. 2019. Zarządzanie rozwojem przestrzennym obszarów metropolitalnych w świetle koncepcji miękkich przestrzeni planowania. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.

Niewiadomski Z. (red.) 2004. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: komentarz. CH Beck, Warszawa.

Pettersson F., Frisk H. 2016. Soft space regional planning as an approach for integrated transport and land use planning in Sweden – challenges and ways forward. Urban, Planning and Transport Research, 4(1): 64–82.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (UD496) (https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321445).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1945).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r., nr 227, poz. 1658).

Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 379).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1890).

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2017 r., poz. 730).
Walsh C. 2012. Spatial planning and territorial governance: managing urban development in a rapid growth context. Urban Research & Practice, 5: 1: 44–61.
Walsh C., Jacuniak-Suda M., Knieling J., Othengrafen F. 2012. Soft spaces in spatial planning and governance: theoretical reflections and definitional issues. Proceedings of Regional Study Association European Conference.
Wolański M. (red.) 2018. Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT. Raport końcowy (https://www.ewaluacja.gov.pl/media/62252/RK_ewaluacja_ZIT_na_strone.pdf).

The future of metropolitan spatial planning in Poland: top-down and bottom-up perspective

Abstract: The aim of the paper is to determine the possible future of metropolitan spatial planning in Poland basing on the confrontation of legislative intentions of central government administration with practical experience and expectations of the local governments. Against the background of the problems arising from the existing statutory regulation, the changes currently proposed by the government in the strategic and spatial planning system (top-down perspective) are being analyzed. The research on the bottom-up perspective is based on direct interviews and analysis of planning documents in the municipalities of the Poznań metropolitan area as a "soft space of planning". In the summary, the systemic coherence of the emerging new metropolitan planning model in Poland is put under scrutiny.

Key words: Act on spatial planning and development, metropolitan areas, metropolitan associations, supra-local development strategy, Poznań Metropolis