

Dorota Mantey

Uniwersytet Warszawski

Wydział Geografii i Studiów Regionalnych

d.mantey@uw.edu.pl,  <https://orcid.org/0000-0001-5653-4077>

Między policentrycznością a hierarchią: planowanie lokalnych centrów w zintegrowanych strategiach rozwoju gmin suburbanalnych Warszawskiego Obszaru Funkcjonalnego

Zarys treści: Celem artykułu jest określenie, czy i na ile koncepcja policentryczności, traktowana jako sposób na osiągnięcie bardziej zrównoważonej struktury przestrzennej chaotycznie zabudowywanych gmin suburbanalnych, jest wdrażana za pomocą nowych narzędzi zintegrowanego planowania rozwoju. Badanie gmin Warszawskiego Obszaru Funkcjonalnego wykazało, że w przypadku pojedynczej gminy, ze względu na ograniczony potencjał ludnościowy poszczególnych centrów oraz ich niewystarczającą wielofunkcyjność, lepiej sprawdza się model hierarchicznego systemu lokalnych centrów, zdominowanych przez funkcje społeczne. W badanych gminach narzędzia zintegrowanego planowania rozwoju w postaci modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej wraz z ustaleniami i rekomendacjami w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej oraz gminne obszary strategicznej interwencji są wykorzystywane do wzmacniania lokalnych centrów w ograniczonym zakresie, a porządkowanie struktury przestrzennej w oparciu o system lokalnych centrów nie jest traktowane jako priorytet rozwojowy.

Słowa kluczowe: gminy suburbanalne, policentryczność, lokalne centra, zintegrowane strategie rozwoju, Warszawski Obszar Funkcjonalny

Wprowadzenie

Szybki i niekontrolowany napływ ludności do gmin suburbanalnych towarzyszy polskim miastom od początku lat 90. XX w. i od tego czasu chaotyczna suburbanizacja wraz z jej negatywnymi społecznymi, ekonomicznymi, a nade wszystkim przestrzennymi skutkami stała się przedmiotem licznych badań oraz analiz eksperckich (Lorens 2005, Kozłowski 2006, Mantey 2011, Kajdanek 2012, Solarek 2013). Jednym ze źródeł kryzysu polskiej przestrzeni, przejawiającego się

ekstensywnym zabudowywaniem gmin suburbanalnych, jest utrzymywana od lat dychotomia, a co za tym idzie – brak integracji planowania przestrzennego ze strategicznym, czyli społeczno-gospodarczym (Roman 2022), czego przejawem jest m.in. żywiołowo przebiegająca suburbanizacja (Mantey 2011). W ostatnich dekadach obserwowaliśmy osłabienie mechanizmów koncentracji zabudowy mieszkaniowej, usług i infrastruktury na skutek permissywnej polityki przestrzennej samorządów oraz dynamicznego, pozbawionego koordynacji z innymi politykami sektorowymi rozwoju funkcji mieszkaniowej (Mantey 2011, Solarek 2013, Stanilov, Sýkora 2014, Damurski 2020). Wszystko to wywołało konieczność dokonania rewizji gminnych polityk rozwoju oraz przeprowadzenia reformy mającej na celu integrację systemu planowania strategicznego z przestrzennym.

W Polsce w 2020 r. podjęto próbę zreformowania sposobu prowadzenia polityki rozwoju m.in. poprzez wprowadzenie dodatkowych narzędzi służących lepszej integracji procesu planowania rozwoju na wszystkich poziomach, w tym na poziomie gminy. Mowa tu o ustawie z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 1378), która wprowadziła obowiązek ujmowania wymiaru przestrzennego w strategiach rozwoju jednostek samorządu terytorialnego (JST) w formie:

1. modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej (model SFP), który przedstawia zmiany, jakie powinny zaistnieć w przestrzeni, aby móc zrealizować wyznaczone cele strategiczne oraz osiągnąć efekty tych celów, a także obszary, które strategia uznaje za istotne dla rozwoju gminy, rodzaje powiązań występujących pomiędzy poszczególnymi obszarami (powiązania funkcjonalne), lokalizację lub zasięg oddziaływania tych działań, które mają wyraźny aspekt przestrzenny i mają wpływ na politykę przestrzenną (Modele... 2020);
2. ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w JST, które są zestawem szczegółowych zasad, ustaleń wiążących związanych z warunkami rozwoju przestrzennego gminy oraz rekomendacji, przy pomocy których model powinien być realizowany (Modele... 2020);
3. obszarów strategicznej interwencji (OSI)¹, które od momentu wejścia w życie ustawy można wyznaczać również na poziomie gminy.

Kontynuacją tych zmian jest ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688), która dotychczasowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy zastąpiła planem ogólnym – aktem prawa miejscowego, stanowiącym podstawę do uchwalania planów miejscowych oraz wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Plan ogólny będzie musiał uwzględnić ustalenia strategii rozwoju gminy (studium nie musiało) oraz opierać się na założeniach modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej

¹ Choć w ramach ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r. poz. 1057) gminy miały możliwość udziału w procesach planowania i wdrażania polityki rozwoju, to jednak nie miały formalnego narzędzia ani możliwości samodzielnego wyznaczania OSI w ramach tej ustawy.

(jeśli taki istnieje). Powinno to poprawić integrację planowania przestrzennego ze społeczno-gospodarczym.

O ile plany ogólne są w trakcie opracowywania przez gminy (mają powstać do 30 czerwca 2026 r.), o tyle narzędzia wprowadzone ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. można już poddać ocenie i sprawdzić w jakim zakresie są one wykorzystywane do wzmacniania bądź kreowania lokalnych centrów w gminach suburbanalnych. Z badań przeprowadzonych w 2024 r. w gminach tworzących MOF Warszawy² (70 gmin) wynika, że na razie priorytetowo traktowane jest sporządzanie planów ogólnych – w 2024 r. do ich opracowania przystąpiło 65% wszystkich gmin, podczas gdy zaledwie 1/3 samorządów prowadziła równoległe prace nad planem ogólnym i nową strategią rozwoju gminy (Jędrzejczak i in. 2024). Może to świadczyć o tym, że planowanie przestrzenne i planowanie strategiczne nadal są traktowane w gminach jako dwa odrębne wymiary rozwoju, przez co nie jest realizowane jedno z głównych założeń wspomnianej reformy.

System lokalnych centrów będzie w tym artykule odniesiony do koncepcji policentryczności, która – choć coraz silniej lansowana – rzadko znajduje zastosowanie w skali gminy. Dynamicznie rozwijający się sektor usług, który coraz bardziej podąża za funkcją mieszkaniową, zyskująca na znaczeniu praca zdalna oraz wzrost znaczenia Internetu w procesie dostarczania różnorodnych dóbr i usług są szansą dla lokalnych systemów społeczno-gospodarczych, aby te stały się bardziej samowystarczalne. Policentryczność wpisuje się w „skoncentrowany-zdecentralizowany” model osadnictwa jako najbardziej korzystny z punktu widzenia ograniczania zarówno presji wywieranej na środowisko przyrodnicze przez rozrastające się aglomeracje miejskie (Brundtland 1987; za: Mierzejewska 2021), jak i wymywania funkcji z ośrodków mniejszych.

Artykuł odpowiada na pytanie, czy potrzeba przekształcania suburbiów w obszary, które umożliwiają mieszkańcom życie codzienne w skali lokalnej, bez silnego uzależnienia od rdzenia regionu miejskiego, znajduje swoje odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych z różnych poziomów zarządzania. Jego celem jest określenie, czy i na ile koncepcja policentryczności jest wdrażana za pomocą nowych narzędzi zintegrowanego planowania rozwoju przez te gminy suburbanalne, które opracowały zintegrowane strategie rozwoju według zasad z 2020 r., a także czy koncepcja ta jest obecna w strategiach ponadgminnych. Policentryczność nie będzie tu jednak traktowana jako cel sam w sobie, a raczej jako sposób na osiągnięcie bardziej zrównoważonej struktury przestrzennej. Powyższa analiza zostanie przeprowadzona na przykładzie Warszawskiego Obszaru Funkcjonalnego.

Policentryczność w strefie suburbanalnej

Policentryczność to pojęcie wieloznaczne i nie posiada jednej uniwersalnej definicji (Waterhout 2002, Davoudi 2003, Faludi 2006). Najprościej definiuje się ją

² Miejski Obszar Funkcjonalny (MOF) Warszawy pokrywa się z regionem warszawskim stołecznym, który jest jedną z dwóch jednostek statystycznych poziomu NUTS2, na które zostało podzielone województwo mazowieckie rozporządzeniem Komisji (UE) 2016/2066 z dnia 21 listopada 2016 r.

jako wielośrodkową koncentrację przestrzenną życia społecznego, w tym gospodarczego (Polski 2016). Oprócz funkcjonalnej integracji centrów w pojęcie policentryczności wpisany jest brak dominującego centrum ze względu na jego wielkość lub witalność gospodarczą (Liu i in. 2018). Równolegle policentryczność jest także terminem politycznym, funkcjonującym przede wszystkim w dokumentach UE jako pożądany, modelowy stan rozwoju regionalnego (CEC 1999). Oznacza to istnienie continuum od układów skrajnie monocentrycznych po skrajnie policentryczne, pozbawione ośrodka dominującego. Sama policentryczność zaś jawi się jako kategoria stopniowalna, odzwierciedlająca pewien proces. W niniejszym artykule pojęcie policentryczności będzie oznaczało takie kształtowanie polityki rozwoju, które jest ukierunkowane na wzmacnianie różnych węzłów aktywności bez względu na ich położenie w hierarchii oraz unikanie dominacji jednego centrum nad pozostałymi. W policentrycznej strukturze przestrzennej funkcje społeczne, gospodarcze i administracyjne są rozłożone pomiędzy wiele ośrodków o zróżnicowanej randze, ale powiązanych ze sobą relacjami współzależności i komplementarności, przy braku trwałej dominacji jednego centrum oraz istnieniu sieci wzajemnych powiązań funkcjonalnych i przepływów, które umożliwiają zrównoważony rozwój całego obszaru.

Koncepcja policentryczności realizuje się w różnych skalach geograficznych, od skali regionalnej, przez skalę ponadlokalną, w tym regionu miejskiego, aż po wewnątrzmiejską, rozumianą jako istnienie skupisk ludności i miejsc pracy w mieście (Liu i in. 2016, Rauhut 2017). Badania empiryczne skupiają się zwykle na jednej ze skal, z pominięciem zintegrowanej oceny policentrycznego rozwoju miejskiego na różnych skalach jednocześnie.

W literaturze geograficznej pojęcie policentryczności w skali regionalnej lub ponadregionalnej tradycyjnie towarzyszy analizom systemu sieci osadniczej. Choć zdaniem niektórych w systemie policentrycznym centra powinny być sobie relatywnie równe pod względem znaczenia (Kloosterman, Lambregts 2001), w większości zakłada się, że policentryczny system osadniczy oparty jest na ośrodkach miejskich różnego rzędu i różnej wielkości, dość równomiernie rozłożonych na obszarze danego terytorium w wyniku świadomie prowadzonej polityki deglomeracji, co umożliwia wyważenie dwóch celów: efektywności związanej z koncentracją przestrzenną i dostępności przestrzennej (Śleszyński 2018). W Polsce najwięcej badań nad policentrycznością dotyczy systemu osadniczego kraju (m.in. Korcelli 2005a, b, Bartosiewicz, Marcińczak 2020).

Policentryczność w skali regionu miejskiego oznacza utrzymywanie wielu ośrodków (centrów) w obrębie jednego większego obszaru, które pełnią różne funkcje społeczne, gospodarcze i administracyjne, zmniejszając tym samym presję na miasto centralne. Opisywane w literaturze policentryczne regiony miejskie charakteryzują się obecnością wielu relatywnie blisko względem siebie położonych centrów, które jako całość rozwijają się w sposób zrównoważony (Derudder i in. 2022). Policentryczność w skali regionu miejskiego jest jednym z wątków badań nad współczesnymi globalnymi miastami-regionami, gdzie liczne zróżnicowane funkcjonalnie subcentra stanowią przede wszystkim skupiska miejsc pracy (Hall 2001, Sieverts 2003, 2011, Young i in. 2011, Young, Keil 2014). Proces ten

można określić jako policentryczną postsuburbanizację, reprezentowaną przez struktury typu *edge cities* (Garreau 1991, Aguilera, Mignot 2004, Derudder i in. 2022) czy *suburban downtowns* (Hartshorn, Muller 1989). O ile lokalizacja CBD³ jest znana z góry, o tyle identyfikacja subcentrów dokonuje się w sposób empiryczny. Pod pojęciem subcentrum należy bowiem rozumieć obszar o znacznie wyższej gęstości zatrudnienia niż otaczające go tereny, wywierający istotny wpływ na ogólną strukturę przestrzenną obszaru miejskiego, co prowadzi do lokalnego wzrostu gęstości zaludnienia, cen gruntów, a także cen mieszkań (McDonald 1987). Wszędzie tam, gdzie tego typu subcentra się pojawiają, zamieszkiwanie w rozległych monofunkcyjnych suburbiach staje się mniej problematyczne dla ich mieszkańców (McMillen 2001) m.in. ze względu na krótsze dojazdy do pracy (Veneri 2010). Ilość i charakter interakcji między centrami w regionie policentrycznym przekłada się z kolei na korzyści ekonomiczne całego obszaru (Seymour 2017). W Polsce, jak dotąd, struktury typu *edge cities* nie wykształciły się, choć niektórzy badacze doszukują się oznak post-suburbanizacji w gminach bezpośrednio sąsiadujących z dużymi miastami (Kaczmarek 2020).

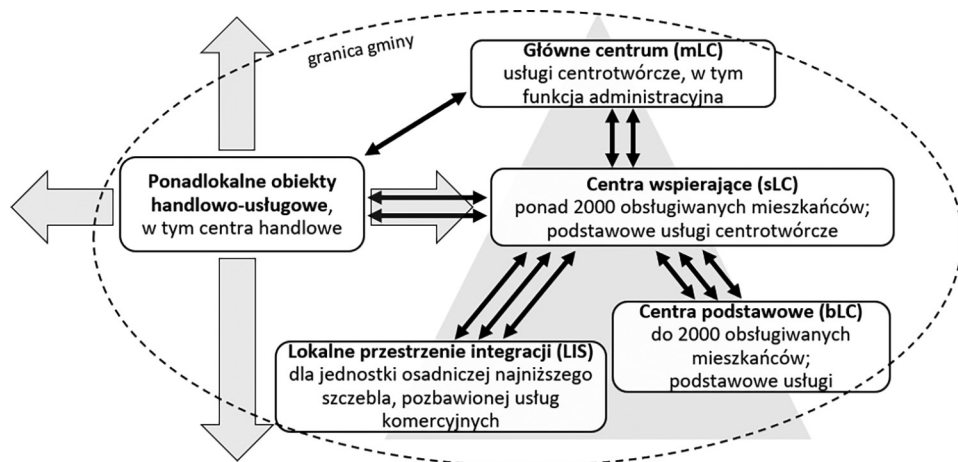
Przechodząc do skali wewnątrzmięskiej, warto zauważyć, że policentryczność struktury przestrzennej miasta odnosi się do jednostek niesamodzielnych pod względem administracyjnym, które w nim funkcjonują (Spórna 2016). Zlokalizowane w tych jednostkach ośrodki aktywności gospodarczej i społecznej, począwszy od CBD, aż po centra lokalne oraz małe centra osiedlowe, działają tylko w nieznacznym stopniu niezależnie. Podobnie jest w przypadku hierarchicznego systemu lokalnych centrów w gminach wiejskich lub miejsko-wiejskich, w których decyzyjność przypisana jest do poziomu całej gminy, nie zaś poszczególnych miejscowości, w których owe centra się znajdują. Kwestia decyzyjności jest o tyle istotna, że dotyczy ona inwestycji w transport, infrastrukturę techniczną, przestrzeń otwartą oraz główne centra aktywności, czyli lokalne centra (Schneider 1981).

Koncepcja policentryczności odniesiona do skali gminy wymaga zdefiniowania, czym jest lokalne centrum. W polskim systemie prawnym centrum nie posiada swojej definicji, choć od wejścia w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. nr 80. poz. 717) istniały przesłanki, aby lokalne centra włączyć do zdefiniowanej w wymienionej ustawie kategorii obszaru przestrzeni publicznej (Mantey 2024), co oznaczałoby dla gminy obowiązek objęcia ich ochroną prawną w postaci miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁴. Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688), znosząca studium i wprowadzająca nowy akt planowania przestrzennego, jakim jest plan ogólny, odchodzi od kategorii obszaru przestrzeni publicznej na rzecz stref planistycznych, wśród których

³ CBD (Central business district) – centralna dzielnica biznesowa miasta.

⁴ Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.), dla obszarów przestrzeni publicznej określonych w studium uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkowe.

są strefy wielofunkcyjne z zabudową jedno- lub wielorodzinną oraz strefa usługowa. W literaturze naukowej lokalne centrum najczęściej rozumiane jest jako wielofunkcyjna przestrzeń publiczna zapewniająca dostęp do podstawowych (codziennych) usług, ale także sprzyjająca integracji społecznej mieszkańców i budowaniu tożsamości terytorialnej (Damurski i in. 2018). Lokalne centra powinny zatem składać się z trzech elementów, a mianowicie: usług publicznych, usług komercyjnych oraz przestrzeni publicznej (Mantey 2024). Postuluje się, aby system lokalnych centrów odzwierciedlał hierarchię usług, w myśl teorii ośrodków centralnych Christallera (1963). W literaturze można znaleźć model optymalnego hierarchicznego systemu lokalnych centrów (LC) dedykowany gminom suburbanym (Mantey 2024; ryc. 1), opierający się na trzech poziomach usług: usługach podstawowych, podstawowych usługach centrotwórczych i usługach centrotwórczych (szerzej na temat każdego z poziomów w: Damurski 2020). Najniższy poziom we wspomnianej hierarchii tworzą lokalne przestrzenie integracji (LIS), oparte wyłącznie na przestrzeni publicznej. Celowo nie są one nazywane centrami, ponieważ brakuje w nich usług komercyjnych, a często również publicznych. LIS dedykowane są osiedlom o niewielkiej liczbie mieszkańców, wsiom lub ekstensywnie zabudowanym suburbiom, w których usługi komercyjne ze względu na zbyt małą liczbę potencjalnych klientów stają się nieopłacalne.



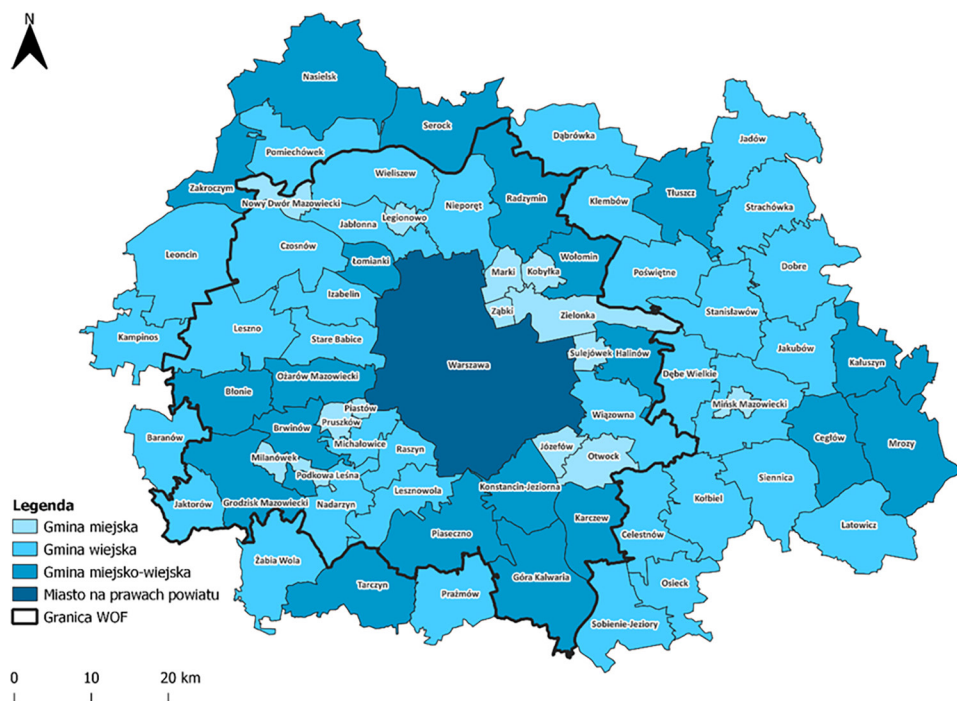
Ryc. 1. Model optymalnego hierarchicznego systemu lokalnych centrów dla gmin podmiejskich w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie Mantey (2024), tłum. D. Mantey.

Obszar i metody badań

Kwestia policentryczności została w artykule przedstawiona z perspektywy gmin o charakterze suburbanym, przed którymi stoi wyzwanie związane z przeciwdziałaniem dalszemu rozlewaniu się zabudowy oraz poprawą jakości życia na

terenach już zurbanizowanych. Ilekroć w artykule jest mowa o gminie suburbannej, należy przez nią rozumieć gminę położoną w obszarze funkcjonalnym dużego miasta, w której zachodzą intensywne procesy suburbanizacji, definiowane jako dekoncentracja ludności i jej aktywności z rdzenia obszaru metropolitalnego do gmin w obrębie miejskiego obszaru funkcjonalnego. Obszarem badań jest Warszawski Obszar Funkcjonalny (WOF), który w skali kraju doświadczał i wciąż doświadcza najintensywniejszych procesów suburbanizacji, wyrażonych w wartościach bezwzględnych. Spośród 39 gmin WOF⁵ (ryc. 2) analizie poddano 27 jednostek: 3 z 14 gmin miejskich, 12 gmin miejsko-wiejskich oraz 12 z 13 gmin wiejskich. Wśród gmin miejskich uwzględniono jedynie te, które mają charakter suburbanny. Zaliczono do nich 3 miasta liczące mniej niż 20 tys. mieszkańców, klasyfikowane w polskiej statystyce jako miasta małe. Większe gminy miejskie (Pruszków, Nowy Dwór Mazowiecki, Piastów, Marki, Legionowo, Kobylka, Żąbki, Józefów, Otwock) zostały wyłączone z analizy ze względu na to, że są one zbyt



Ryc. 2. Gminy tworzące RWS (metropolię warszawską) oraz WOF
Źródło: Strategia Zintegrowanych... (2023, s. 5).

⁵ Warszawski Obszar Funkcjonalny (WOF) tworzą sygnatariusze porozumienia gmin Warszawskiego Obszaru Funkcjonalnego o współpracy w zakresie realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w poprzedniej perspektywie finansowej UE 2014–2020. W skład WOF wchodziła wówczas gmina miejska Żyrardów, która w obecnej perspektywie finansowej nie jest częścią regionu warszawskiego stołecznego, stąd w niniejszym artykule miasto Żyrardów nie zostało zaliczone do gmin WOF.

duże, a przez to relatywnie niezależne gospodarczo w porównaniu z miastami małymi, aby można je było uznać za suburbia Warszawy. Gmina wiejska Jaktorów z kolei jako jedyna nie opublikowała na stronie internetowej urzędu swojej strategii rozwoju, stąd nie uwzględniono jej w dalszej analizie.

Przystępując do badania, w pierwszej kolejności sprawdzono rok, w którym dana gmina uchwaliła strategię rozwoju (bądź opublikowała jej projekt). Spośród 27 gmin poddanych analizie jedynie 10 opracowało swoje strategie według zasad wprowadzonych w życie ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 1378), czyli przygotowało model SFP wraz z ustaleniami i rekomendacjami w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie, a niektóre wskazały również gminne OSI, i to one stały się przedmiotem badań zaprezentowanych w tym artykule.

Kolejny etap badania oparty został na analizie treści strategii rozwoju oraz modeli struktury funkcjonalno-przestrzennej gmin WOF w kontekście policentryczności. Celem tej części badań było sprawdzenie, czy w strategiach rozwoju gmin uwzględnione zostały zapisy dotyczące lokalnych centrów (LC), czy są one elementem modelu SFP i czy któreś z nich tworzą gminne OSI. Analizie poddano również samo podejście do planowania LC, połączeń transportowych i komunikacyjnych pomiędzy nimi, a także programów funkcjonalnych dla poszczególnych poziomów hierarchii LC. Właściwe badanie dokumentów gminnych zostało poprzedzone identyfikacją elementów policentryczności w planowaniu rozwoju województwa oraz miejskiego obszaru funkcjonalnego na podstawie zapisów „Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego 2030+” oraz projektu „Strategii Rozwoju Metropolii Warszawskiej do 2040 roku”. Drugi z dokumentów obejmuje miejski obszar funkcjonalny Warszawy (MOF Warszawy), który tworzy 79 jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład regionu warszawskiego stołecznego (RWS), tj. m.st. Warszawa, 9 powiatów oraz 69 gmin (ryc. 2). Miejski obszar funkcjonalny Warszawy (RWS, inaczej zwany metropolią warszawską) jest zatem większy niż WOF (odpowiednio 70 i 39 gmin).

Rezultaty

Skala regionalna

Poszukiwanie przejawów policentryczności w rozwoju gmin WOF poprzedziła analiza zapisów „Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego 2030+”, przyjętej w 2022 r. (Strategia Rozwoju Województwa... 2022). W strategii tej układ sieci osadniczej województwa określony został jako policentryczny ze względu na równomierne rozmieszczenia ośrodków subregionalnych wokół Warszawy (Radom, Płock, Siedlce, Ostrołęka, Ciechanów i Żyrardów). Jednocześnie czytamy w niej, że w przypadku MOF Warszawy (region warszawski stołeczny), w związku z dynamicznym rozwojem i dominacją Warszawy, wyraźnie wyodrębnia się jego monocentryczny charakter, który nie sprzyja umacnianiu roli ośrodków lokalnych

w systemie osadniczym. Policentryczność w postaci układu miast subregionalnych wokół Warszawy jest postrzegana jako podstawa rozwoju zrównoważonego, ponieważ ośrodki te jako centra wzrostu mają za zadanie przeciwdziałać koncentracji funkcji w głównym centrum regionu. Koncepcja policentryczności, jaka wyłania się ze strategii, oparta jest zatem na braku dominującego centrum ze względu na jego wielkość lub witalność gospodarczą – stąd centralna część województwa nie spełnia tego kryterium – oraz równomiernym rozmieszczeniu centrów (w tym przypadku miast subregionalnych) w przestrzeni. Jednym z kierunków działań zapisanych w strategii jest wspieranie miast jako centrów aktywności gospodarczej, co wpisuje się w koncepcję policentryczności, rozumianą jako chęć przerwania trwałej dominacji Warszawy poprzez wzmocnienie zwrotnych powiązań funkcjonalnych i przepływów pomiędzy stolicą a ośrodkami subregionalnymi. O potrzebie rozwoju lokalnych centrów miast i wsi strategia nie wspomina w ogóle.

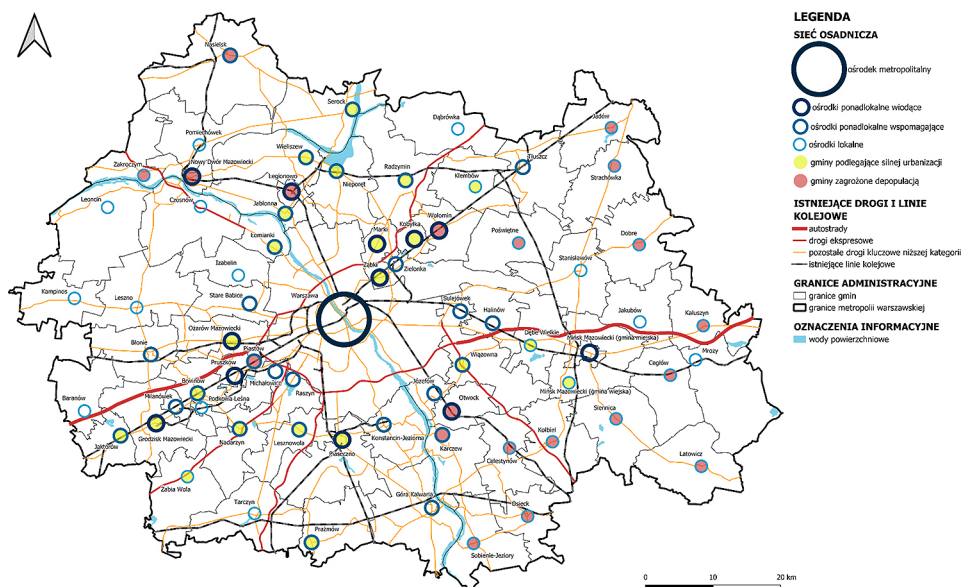
Dla OSI wskazanych przez województwo, w tym dla MOF Warszawy, warszawskiego obszaru strategicznej interwencji oraz warszawsko-zachodniego obszaru strategicznej interwencji, tworzenie lub wzmacnianie sieci lokalnych centrów nie jest istotną interwencją. Jedynie w przypadku problemowego warszawsko-wschodniego obszaru strategicznej interwencji wspomina się o konieczności poprawy dostępności do infrastruktury komunalnej i do usług społecznych poprzez „rozwój zintegrowanego, niskoemisyjnego transportu zbiorowego poprawiającego dostępność przystanków kolejowych i centrów lokalnych” (s. 82), co z pewnością ułatwi wzajemne przepływy pomiędzy centrami z różnych poziomów hierarchii. Jednocześnie z powyższego zapisu wynika, że rolą lokalnych centrów jest przede wszystkim poprawa dostępności do podstawowej infrastruktury i usług.

W „Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego 2030+” potencjał lokalnych centrów nie jest traktowany jako istotny element rozwoju województwa, a one same nie realizują koncepcji policentryczności regionu.

Skala ponadlokalna

W zintegrowanym planowaniu rozwoju strategię ponadlokalne stanowią ogniwo pośrednie pomiędzy strategią rozwoju województwa a strategiami rozwoju gmin. Zgodnie z zapisami ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 1378), gminy sąsiadujące, powiązane ze sobą funkcjonalnie, mogą opracować strategię rozwoju ponadlokalnego. Jest ona o tyle istotna, że od 1 stycznia 2026 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688) gmina może nie opracować strategii rozwoju gminy, jeżeli obszar gminy jest objęty strategią rozwoju ponadlokalnego. Aktualnie trwają prace nad „Strategią Rozwoju Metropolii Warszawskiej do 2040 roku”, której projekt w czerwcu 2025 r. został przekazany do konsultacji społecznych (Strategia Rozwoju Metropolii... 2025). Żaden z ośrodków subregionalnych województwa mazowieckiego nie wchodzi w skład obszaru objętego opracowaniem, a z perspektywy strategii wojewódzkiej region warszawski stołeczny (metropolia warszawska) naznaczony jest wybitną monocentrycznością.

Zawarty w strategii ponadlokalnej model SFP podporządkowuje dalszy rozwój metropolii (70 gmin, do których należy w całości WOF) czteropoziomowej strukturze sieci osadniczej, składającej się z: (1) ośrodka metropolitalnego, którym jest Warszawa; (2) 12 ośrodków ponadlokalnych wiodących: Nowy Dwór Mazowiecki, Legionowo, Wołomin, Żąbki, Marki, Kobylka, Ożarów Mazowiecki, Pruszków, Grodzisk Mazowiecki, Piaseczno, Otwock, Mińsk Mazowiecki – miasta powiatowe oraz inne ośrodki, które do 2040 r. odnotują znaczący wzrost liczby ludności, dla których przewidziane są funkcje usługowe związane ze szkolnictwem średnim, opieką medyczną, kulturą oraz funkcja biznesowa i rekreacyjno-wypoczynkowa; (3) 27 ośrodków ponadlokalnych wspomagających z prognozowaną do 2040 r. liczbą ludności w gminie powyżej 15 000 mieszkańców, dedykowanych przede wszystkim mieszkalnictwu oraz ofercie turystyczno-wypoczynkowej; (4) 30 ośrodków lokalnych, które dostarczają w skali lokalnej podstawowe usługi i pełnią funkcję lokalnych rynków pracy (ryc. 3). W przypadku metropolii warszawskiej owa hierarchiczność współistnieje z policentrycznością, którą budują ośrodki ponadlokalne wiodące. Te – choć podporządkowane Warszawie – stanowią sieć miast odciażających stolicę pod względem przypisanych im funkcji. Ośrodki te są dobrze skomunikowane z Warszawą, co sprzyja relacjom dwukierunkowym, a jednocześnie rozwijają coraz lepsze połączenia transportowe między sobą, niezależne od rdzenia metropolii. Podobnie jak w przypadku ośrodków subregionalnych w województwie mazowieckim, ośrodki ponadlokalne wiodące przełamują wybitnie monocentryczny charakter MOF Warszawy oraz wzmacniają relacje współzależności i komplementarności pomiędzy sobą. Strategia odnosi się



Ryc. 3. Sieć osadnicza metropolii warszawskiej
Źródło: Strategia Rozwoju Metropolii... (2025, s. 53).

do pojęcia policentryczności tylko raz, wskazując policentryczność gospodarczą jako mocną stronę metropolii.

Odwołując się do modelu optymalnego hierarchicznego systemu lokalnych centrów dla gmin podmiejskich w Polsce, można stwierdzić, że strategia ponadlokalna uwzględnia jedynie główne LC poszczególnych gmin jako istotne dla rozwoju metropolii i nadaje im określoną rangę w miejskim obszarze funkcjonalnym. Jednocześnie gminy tworzące metropolię warszawską zobowiązały się opracować wspólne standardy programu funkcjonalno-usługowego lokalnych i ponadlokalnych centrów, a także standardy lokalizowania obiektów handlu wielkopowierzchniowego. Jest to przejaw hierarchiczności, która przybiera charakter funkcjonalny, bez całkowitego podporządkowania poszczególnych centrów Warszawie bądź ośrodkom ponadlokalnym.

Strategia rozwoju metropolii warszawskiej wyznacza OSI ponadlokalne, do których należą m.in. węzły transportowo-usługowe o znaczeniu metropolitalnym (miasta powiatowe). W ich przypadku koncepcja policentryczności realizuje się poprzez funkcje transportowe i usługowe, które wzmacniają komplementarność miast powiatowych wobec Warszawy oraz przyczyniają się do bardziej zrównoważonego rozwoju całego obszaru metropolitalnego. Rozwojowi obu tych funkcji w sposób naturalny powinno towarzyszyć kształtowanie się wielofunkcyjnych centrów o znaczeniu metropolitalnym, rozumianych jako wielofunkcyjna przestrzeń skupiająca m.in. funkcje ponadlokalne, która charakteryzuje się wysoką dostępnością i intensywnością zagospodarowania. Lokalne centra z poziomów niższych niż główne LC nie stanowią istotnego elementu rozwoju metropolii warszawskiej i tym bardziej nie realizują koncepcji policentryczności miejskiego obszaru funkcjonalnego.

Skala lokalna

Lokalne centra w modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy

Spośród dziesięciu gmin, które opracowały swoje strategie rozwoju według nowych zasad, czyli po wejściu w życie ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 1378) (tab. 1), sześć wprowadziło hierarchiczny system LC do modelu SFP, z czego dwie zamiast modelu zamieściły mapę kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy zaczerpniętą ze studium z naniesionym nań hierarchicznym systemem LC. W czterech przypadkach system LC tworzą trzy poziomy w hierarchii, a w dwóch – dwa. W jednej gminie wskazane zostały trzy LC o zupełnie innych funkcjach, stąd nie tworzą one układu hierarchicznego. Trzy gminy w ogóle nie sporządziły modelu w wersji graficznej. Model SFP jako nowe narzędzie nie pełni zatem w ich przypadku istotnej roli w integrowaniu planowania przestrzennego ze społeczno-ekonomicznym, ponieważ nie ilustruje zmian, które powinny zaistnieć w przestrzeni, aby móc zrealizować wyznaczone cele strategiczne oraz osiągnąć efekty tych celów. Dodatkowo może to obniżyć jakość opracowywanych właśnie planów ogólnych.

Tabela 1. Stosowanie narzędzi zintegrowanego planowania w gminach WOF

Gmina (m – miejska, m-w – miejsko-wiejska, w – wiejska); horyzont czasowy strategii	System LC w modelu SFP w wersji graficznej	LC w ustaleniach i rekomendacjach w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej	LC w celach operacyjnych (CO) lub kierunkach działań (KD)	Wpływ LC na różne aspekty rozwoju	LC jako gminne OSI
Błonie (m-w) 2021–2027	brak	brak	tak, w KD	nie dotyczy	brak
Zielonka (m) 2022–2030	3 LC o różnych funkcjach każde	brak	brak	brak	3 LC tworzą 3 różne OSI
Góra Kalwaria (m-w) 2022–2030	3 poziomy – łącznie 8 LC (zaczerpnięte ze studium)	tak (zaczerpnięte ze studium)	brak	brak	brak
Nieporęt (w) 2022–2030	2 poziomy – łącznie 9 LC	brak	brak	na aspekt gospodarczy	4 LC współtworzą 1 OSI
Lesznowola (w) 2022–2032	brak (model zaczerpnięty ze studium)	tak	tak, w KD	na aspekt społeczny	brak (OSI rozumiane jako kierunki działań*)
Izabelin (w) 2022–2030	brak	brak	brak	brak	brak
Raszyn (w) 2022–2030	3 poziomy – łącznie 9 LC, oraz ponadlokalne wielofunkcyjne centrum w Jankach (zaczerpnięte ze studium)	tak	brak	na koncentrację usług	brak
Nadarzyn (w) 2023–2030	3 poziomy – łącznie 17 LC, którymi są całe miejscowości	brak	brak	brak	brak
Michałowice (w) 2023–2040	3 poziomy – łącznie 7 LC	tak	brak	głównie na funkcję społeczną, ewentualnie usługowo-handlową, rekreacyjną i komunikacyjną	brak
Brwinów (m-w) 2024–2030	2 poziomy – łącznie 7 LC	tak	tak, w KD	na aspekt społeczny, gospodarczy i przestrzenny (środowiskowy i infrastrukturalny)	7 LC tworzy 7 OSI z tym samym programem funkcjonalnym i zasięgiem oddziaływania

* Gmina Lesznowola jako OSI wskazała kierunki działań, odrywając tym samym pojęcie obszaru strategicznej interwencji od konkretnej przestrzeni i odnosząc go do określonych problemów wymagających wsparcia.

Źródło: opracowanie własne.

Gminy rzadko wyjaśniają, w jaki sposób centra miałyby przyczynić się do realizacji celów rozwoju. Jedynie trzy z dziesięciu przebadanych gmin uwzględniły tworzenie lub wzmacnianie LC w kierunkach działań. Oznacza to, że LC nie są traktowane priorytetowo w procesie budowania strategii rozwoju gminy, pełniąc raczej rolę służebną wobec innych celów. W ustaleniach i rekomendacjach z kolei wciąż zbyt mało uwagi poświęca się programom funkcjonalnym centrów i zasadom ich lokalizowania. Część analizowanych gmin swój dalszy rozwój opiera przede wszystkim na głównym centrum gminnym, które planują wzmocnić, przebudować, a niekiedy nawet wybudować od podstaw (gminy Michałowice i Lesznowola). Świadczy to z jednej strony o dużym niedopasowaniu głównych centrów do zmieniających się potrzeb oraz tempa rozwoju gmin suburbanalnych, a z drugiej o braku strategicznej potrzeby decentralizacji funkcji na poziomie gminy, która pozwoliłaby w sposób świadomy i zaplanowany pobudzić życie lokalne w wymiarze społecznym i gospodarczym.

Wzmacnianie lokalnych centrów nie jest postrzegane jako sposób przeciwdziałania negatywnym skutkom suburbanizacji. Gminy, które wskazały potrzebę wprowadzenia hierarchicznego systemu LC, pomijały kwestię zasięgu oddziaływania poszczególnych centrów. Wyjątek stanowi główne centrum, którego zasięg obejmuje domyślnie całą gminę. Gmina Brwinów była jedyną, która dla wszystkich lokalnych centrów, niezależnie od ich poziomu w hierarchii, zaproponowała parametr ludnościowy, zgodnie z którym do 300 m od LC (5 minut dojazdu) powinna mieszkać większość ludności obsługiwanego obszaru, zaś maksymalny zasięg tego obszaru to 500–700 m (dojście pieszo lub rowerem).

Dominacja funkcji społecznej

Nowsze strategie częściej przypisują lokalnym centrom znaczenie strategiczne dla rozwoju, jednak głównie w wymiarze społecznym. Wynika to ze specyfiki gmin podmiejskich, charakteryzujących się silnym funkcjonalnym powiązaniem z miastem centralnym, dominacją funkcji mieszkaniowej, dużym rozproszaniem zabudowy na terenach wiejskich oraz chaotycznymi układami przestrzennymi, które utrudniają krystalizowanie się zwartych struktur przestrzennych. W rezultacie rolę lokalnych centrów w mniejszych miejscowościach podmiejskich zaczynają pełnić miejsca, w których mogą być realizowane funkcje społeczne. Przykładem jest gmina Brwinów, która większość lokalnych centrów niższego rzędu wyznaczyła wokół świetlic gminnych znajdujących się w poszczególnych wsiach, nie zaś w sąsiedztwie stacji kolejki WKD bądź sklepów i dyskontów zlokalizowanych wzdłuż drogi wojewódzkiej nr 719. Ze strategii rozwoju gminy Michałowice z kolei można wyczytać, że „[w]iększość wskazanych [tam] centrów umożliwiała obecnie nawiązywanie i poprawę relacji sąsiedzkich oraz stanowi miejsca ważne dla lokalnego życia społecznego. W przestrzeniach tych znajdują się najczęściej obiekty z zakresu infrastruktury społecznej, ale występować może również zabudowa usługowo-handlowa, tereny rekreacji oraz dobre połączenie komunikacyjne” (s. 32). Określenie „występować może” sugeruje, że handel i usługi, jak również dobre skomunikowanie nie są traktowane jako konieczność, a pierwszoplanową rolę odgrywa wspomniana już wielokrotnie funkcja społeczna.

Ograniczanie większości LC do pełnienia przez nie funkcji społecznej, co jest konsekwencją ich pozycji w hierarchii opartej na liczbie obsługiwanej ludności, zdecydowanie osłabia możliwość wdrażania koncepcji policentryczności na poziomie lokalnym, rozumianej jako komplementarność i różnicowanie się funkcji poszczególnych centrów.

Funkcje komercyjne

Zaledwie jedna na dziesięć przebadanych gmin (gm. Brwinów) uznaje usługi komercyjne za obowiązkowy element programu użytkowego lokalnego centrum, podczas gdy pozostałe wspominają jedynie o funkcji usługowej, która może obejmować działalność handlowo-usługową o charakterze komercyjnym, ale nie musi. Przykładem jest gmina Raszyn, która planuje rozwój funkcji ogólnie określanych jako usługowe w formie lokalnych centrów usługowych oraz wzdłuż wybranych ciągów komunikacyjnych, nie precyzując jednak programu funkcjonalnego takich centrów. Niektóre gminy deklarują chęć tworzenia lokalnych centrów w każdym sołectwie. Jednakże w kontekście trójelementowej struktury lokalnego centrum (usługi publiczne, usługi komercyjne i przestrzeń publiczna) centra pozbawione funkcji komercyjnych powinny być raczej określane mianem lokalnych przestrzeni integracji (LIS) i przypisywane do najniższego poziomu hierarchii lokalnych centrów (ryc. 1), podczas gdy przestrzenie wyłącznie komercyjne należałoby nazywać obszarami koncentracji handlu lub usług.

Przestrzenie handlowo-usługowe mogą mieć różny zasięg oddziaływania, od lokalnego po regionalny, czego przykładem jest centrum handlowe w Jankach, z którego korzystają mieszkańcy Warszawy oraz co najmniej kilku innych gmin. Tego typu przestrzenie komercyjne wpisują się w koncepcję policentryczności, jednak nie w skali gminy, a regionu miejskiego. Niestety „Strategia Rozwoju Metropolii Warszawskiej do 2040 roku” nie wprowadza tego typu przestrzeni do modelu SFP.

Integracja funkcjonalna i przestrzenna

Gmina Brwinów była jedyną, która przypisała lokalnym centrom wskazanym w modelu SFP wkład w rozwój sfer społecznej, przestrzennej i gospodarczej jednocześnie. W trzech gminach lokalne centra mają wzmacniać wybrane aspekty rozwoju, np. lokalną gospodarkę (gm. Nieporęt, która należy do nielicznych gmin o wyraźnym profilu turystycznym), bądź integrować społeczności poszczególnych sołectw. Pozostałe gminy nie precyzują wpływu LC na określone aspekty rozwoju.

Przejawem świadomej i zaplanowanej decentralizacji funkcji są zasady ich lokalizowania. W ustaleniach i rekomendacjach część gmin zobowiązała się do sytuowania obiektów użyteczności publicznej w pierwszej kolejności w obrębie lub w sąsiedztwie LC, co ma na celu wzmacnianie istniejących przestrzeni centralnych oraz zapobieganie rozpraszaniu funkcji centrotwórczych. Takie zaakcentowanie roli LC jako przestrzeni lokalizowania ważnych dla społeczności lokalnej funkcji wydaje się uzasadnione, zwłaszcza że większość LC niższej rangi nie dysponuje wystarczającym potencjałem, by przyciągać funkcje komercyjne

i generować miejsca pracy. W ich przypadku jedynym czynnikiem ożywiającym lokalne życie społeczne mogłyby być inwestycje gminne w usługi publiczne, które przy okazji zmniejszyłyby potrzebę przemieszczania się.

Zintegrowane planowanie rozwoju kładzie nacisk nie tylko na integrację funkcjonalną, ale również przestrzenną, której przejawem jest rozwój połączeń transportowych, w tym alternatywnych sposobów przemieszczania się. Zdarza się jednak, że zapisy w strategiach przybierają formę ogólnych stwierdzeń, tak jak w przypadku gminy Nadarzyn, która w ustaleniach i rekomendacjach do modelu SFP zasygnalizowała potrzebę budowy ciągów pieszo-rowerowych, tras rowerowych i edukacyjnych oraz szlaków konnych, nie precyzując jednak, co i dlaczego te ciągi miałyby łączyć. W tym kontekście pozytywnym przykładem jest gmina Raszyn, która zadeklarowała budowę ścieżki rowerowej, podając jednocześnie, że celem inwestycji jest połączenie szkół z miejscowościami w regionie. Gmina Michałowice z kolei chce połączyć dobrymi połączeniami komunikacyjnymi niższe rangą LC z pozostałymi obszarami gminy. Rozwijanie powiązań transportowych i komunikacyjnych w gminach w oderwaniu od węzłów aktywności społeczno-gospodarczej bądź z ich pominięciem utrudnia decentralizację funkcji, a przez to budowanie komplementarności całego systemu LC, w myśl koncepcji policentryczności.

Gminne OSI

Jak wykazano wcześniej, gminy, które wprowadziły system LC do swoich strategii, na ogół nie sprecyzowały programu funkcjonalnego dla centrów na poszczególnych poziomach hierarchii, koncentrując się niemal wyłącznie na głównym centrum. Wyjątek stanowią gminy, które włączyły LC do gminnych OSI (gm. Brwinów, gm. Nieporęt, gm. Zielonka). Centra te zyskały dedykowany im wykaz funkcji i obiektów, a nierzadko również listę poświadczonych zmian w fizycznym zagospodarowaniu terenu. Przykładem jest gmina Zielonka, która zamiast uniwersalnego programu funkcjonalnego przypisanego określonej hierarchii LC nadała każdemu z trzech lokalnych centrów inne funkcje, profilując ich ofertę funkcjonalną pod lokalne możliwości oraz potencjały i dobierając odpowiednie działania. Gmina Nieporęt z kolei włączyła fragment głównego centrum oraz trzy inne LC do jedynego gminnego OSI – terenów rekreacji nadwodnej w pobliżu Jeziora Zegrzyńskiego, wzmacniając tym samym potencjał centrów w kierunku funkcji związanych z turystyką. Niestety, w ramach strategicznych interwencji rzadko pojawia się kwestia poprawy powiązań między poszczególnymi LC oraz zasady ich wzajemnego uzupełniania się w wymiarze funkcjonalnym, co – w myśl koncepcji policentryczności – osłabia ich komplementarność względem siebie.

Wnioski i dyskusja

Policentryczność analizowana w trzech skalach przestrzennych prowadzi do wniosku, że w polityce rozwoju zapisanej w dokumentach strategicznych mamy

do czynienia z zauważalnym akcentowaniem różnicowania potencjałów, komplementarności funkcji oraz sieciowania się węzłów aktywności zamiast monocentryczności. Skala województwa wydaje się najbardziej właściwa dla wdrażania koncepcji policentryczności w jej klasycznym rozumieniu, które kładzie nacisk na odciążanie dominującego ośrodka poprzez decentralizację funkcji i wzmacnianie ośrodków komplementarnych względem siebie. W skali województwa policentryczność postrzegana jest przede wszystkim jako mechanizm wspierający zrównoważony rozwój. Do podobnych wniosków prowadzi analiza strategii ponadlokalnej dla miejskiego obszaru funkcjonalnego, z której wynika, że elementów policentryczności należy się dopatrywać w hierarchicznej sieci osadniczej, w której jedynie miasta o relatywnie bardziej rozwiniętej funkcji gospodarczej i transportowej mają szansę na pewien stopień niezależności od rdzenia regionu miejskiego oraz ponadlokalny zasięg oddziaływania. Skala pojedynczej gminy natomiast jest najrzadziej wykorzystywana do wdrażania koncepcji policentryczności ze względu na zbyt mały zasięg oddziaływania oraz potencjał poszczególnych centrów, a także ich ograniczoną wielofunkcyjność. Lokalne centra charakteryzują się dominacją funkcji społecznej – z wyjątkiem głównego centrum gminy – oraz marginalizacją gospodarczego komponentu rozwoju, zwłaszcza w odniesieniu do centrów z niższych poziomów hierarchii. Jest to zgodne z oczekiwaniami mieszkańców miejscowości suburbanalnych, którzy w lokalnych centrach chcą przede wszystkim zaspokajać potrzeby budowania więzi społecznych oraz spędzania czasu wolnego (Mantey 2015a, b).

Odwołując się do sformułowanego we wstępie celu badania, należy zatem stwierdzić, że w gminach tworzących Warszawski Obszar Funkcjonalny koncepcja policentryczności jest wdrażana za pomocą narzędzi zintegrowanego planowania rozwoju w postaci modelu SFP oraz gminnych OSI w bardzo ograniczonym stopniu. Jedną z przyczyn jest zbyt wolne tempo opracowywania zintegrowanych strategii rozwoju. Z badań Jędrzejczak i in. (2024) wynika, że aktualnie spośród 70 gmin wchodzących w skład MOF Warszawy (obszar szerszy niż analizowany w niniejszym artykule WOF) tylko dwie gminy mają strategię rozwoju uchwaloną po wejściu w życie reformy planowania przestrzennego z 2023 r., a 13 gmin dysponuje zintegrowanymi strategiami uchwalonymi w latach 2021–2023, co oznacza, że powinny one zawierać model SFP oraz ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie. Jak twierdzą autorzy wymienionego badania, zakres tych dokumentów, z uwagi na brak szczegółowych wytycznych w tamtym czasie, jest jednak efektem swobodnej interpretacji nieprecyzyjnych przepisów. Potwierdza to badanie gmin WOF, zaprezentowane w niniejszym artykule. Gminy, które opracowały swoje strategie na zasadach określonych w ustawie z 2020 r., nie przywiązują zbyt dużej wagi do wzmacniania systemu lokalnych centrów za pomocą modelu SFP oraz gminnych OSI. W ich przypadku przyczyna nie leży jednak w niewystarczającej skuteczności tych narzędzi, ale w potencjale ludnościowym i gospodarczym poszczególnych miejscowości, który nie pozwala na wykształcenie się wielofunkcyjnych centrów o dużym stopniu niezależności. Dobrze widać to na przykładzie strategii ponadlokalnej, w której policentryczność budują niemal wyłącznie miasta-węzły

przesiadkowe, o najsilniejszym w skali miejskiego obszaru funkcjonalnego potencjale gospodarczym. Wdrażanie koncepcji policentryczności w kontekście rozwoju gminy może się odbywać jedynie poprzez wzmacnianie relacji współzależności funkcjonalnej, rozumianej jako świadome lokalizowanie funkcji i obiektów publicznych w różnych centrach oraz rozwój powiązań transportowych pomiędzy nimi. Działania te niewątpliwie sprzyjają policentryczności, lecz jej nie gwarantują. Z punktu widzenia gminy lepszą koncepcją wydaje się rozwój oparty na hierarchicznej sieci lokalnych centrów, które zapobiegają rozpraszaniu funkcji, a jednocześnie przyczyniają się do powstawania lokalnych węzłów aktywności, dostosowanych do możliwości, jakie daje potencjał ludnościowy i gospodarczy miejscowości, w których są one zlokalizowane. Choć hierarchiczna sieć LC powinna stać się istotnym elementem struktury funkcjonalno-przestrzennej każdej gminy, warunkującym jej dalszy rozwój zarówno przestrzenny, jak i społeczno-gospodarczy, a także filarem zintegrowanego planowania rozwoju, warto zauważyć, że w przypadku niektórych gmin wiejskich bezpośrednio graniczących z miastem centralnym policentryczność tworzy się w sposób samoistny, nie zaś na skutek konsekwentnej realizacji dokumentów gminnych. Intensywnie zabudowywane na sposób miejski wsie suburbanne niebędące siedzibą gminy, a liczące kilka tysięcy mieszkańców (Mysiadło, Nowa Iwiczna – obydwie wsie zlokalizowane w gm. Lesznowola) stanowią silną przeciwwagę dla głównej miejscowości gminnej ze względu na ich potencjał demograficzny, lokalizowane tam obiekty usług publicznych oraz dobre połączenia komunikacyjne z miastem centralnym. Jeśli tego typu miejscowościom towarzyszy dynamiczny rozwój miejsc pracy, to możemy doszukiwać się tam procesów post-suburbanizacji oraz związanej z nimi nowej centralności. Potwierdzają to badania podpoznańskich gmin i krystalizujących się tam subcentrów, w których następuje emancypacja gospodarcza, przekształcanie pod względem przestrzennym i funkcjonalnym suburbiów w formy życia „pełnomiejskiego” z wielością funkcji oraz stopniowe zanikanie jednostronnych relacji i zależności obszarów podmiejskich od Poznania (Kaczmarek 2020).

Niniejszy artykuł potwierdza wnioski z innych badań nad strategiami rozwoju gmin opracowanymi po zmianie zasad prowadzenia polityki rozwoju w 2020 r., ale przed wejściem w życie ustawy z 2023 r. Z badań tych wynika, że wprowadzenie zintegrowanych strategii bez likwidacji studium było niewystarczające do pokonania bariery pomiędzy planowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego a planowaniem przestrzennym, o czym pisali Sztando (2022) i Maleszyk (2023), zanim studium zastąpiono planem ogólnym na mocy ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. Optymistyczne jest to, że gminy coraz częściej upatrują w świadomym kształtowaniu centrów szansy na lepsze wykorzystanie endogenicznego potencjału lokalnych węzłów aktywności i coraz lepiej radzą sobie ze stosowaniem nowych narzędzi polityki rozwoju, choć planowanie systemu LC nie jest jeszcze w pełni zintegrowane. Jak zauważa Damurski (2020), kreowanie systemu LC należy do kompetencji gminy – nie wynika ani z odgórnej polityki państwa, ani ze standardów narzuconych przez władze wyższego szczebla. Może być zatem (choć nie musi) ważnym ogniwem zintegrowanego planowania rozwoju lokalnego stosującego podejście terytorialne. Podstawą budowania kapitału terytorialnego lokalnych

centrów byłaby ich wielofunkcyjność oraz lokalizacja podążająca za układem drogowym, przestrzeniami publicznymi sprzyjającymi integracji społecznej, a nade wszystko potencjałem ludnościowym. Na potrzebę włączania lokalnych centrów usługowych do dokumentów gminnych jako elementu zintegrowanego planowania zwrócił uwagę Damurski (2020), pisząc, że lokalne centra na poziomie strategii mogą stanowić element kształtowania jakości życia. Jednak bez ustalenia funkcji dedykowanych poszczególnym poziomom hierarchii centrów oraz rozbudowy połączeń komunikacyjno-transportowych pomiędzy nimi nadal będzie następowało rozpraszanie usług publicznych w przestrzeni gminy, bez efektu wzmocnienia potencjalnych węzłów lokalnej aktywności. Kwestią otwartą pozostaje jakość opracowywanych właśnie planów ogólnych, ich spójność ze strategiami rozwoju oraz rola w kształtowaniu systemu lokalnych centrów. Plany ogólne, choć nie przełożyły się jeszcze na zmiany w funkcjonowaniu przestrzeni, już teraz otwierają nowe perspektywy badawcze.

Konflikt interesów

Autorka deklaruje brak występowania konfliktu interesów. Oświadcza, że tekst artykułu jest w całości jej dziełem.

Literatura / References

- Aguilera A., Mignot D. 2004. Urban sprawl, polycentrism and commuting. A comparison of seven French urban areas. *Urban Public Economics Review*, 1: 93–113.
- Brundtland G. 1987. *Our Common Future*. World Commission on Environment and Development. Oxford University Press, Oxford.
- CEC – Commission of the European Communities. 1999. *European spatial development perspective: Towards balanced and sustainable development of the territory of the EU*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Christaller W. 1963. Ośrodki centralne w Południowych Niemczech. [W:] J. Kostrowicki (red.), *Teoria ośrodków centralnych*. Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej, 1: 1–72.
- Damurski Ł. (red.) 2020. *Model lokalnego centrum usługowego jako narzędzie kształtowania spójności terytorialnej obszarów miejskich*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Damurski Ł., Ładysz J., Pluta J., Zipser W., Mayer-Wydra M. 2018. Lokalne centrum usługowe: w poszukiwaniu formy i funkcji. *Przestrzeń Społeczna*, 15(3): 1–27.
- Davoudi S. 2003. European Briefing: Polycentricity in European spatial planning: from an analytical tool to a normative agenda. *European Planning Studies*, 11(8): 979–999.
- Derudder B., Meijers E., Harrison J., Hoyler M., Liu X. 2022. Polycentric urban regions: Conceptualization, identification and implications. *Regional Studies*, 56(1): 1–6.
- Faludi A. 2006. From European spatial development to territorial cohesion policy. *Regional Studies*, 40(6): 667–678.
- Garreau J. 1991. *Edge City: Life on the New Frontier*. Anchor, New York, NY.
- Hall P. 2001. Global city-regions in the twenty-first century. [W:] A.J. Scott (red.), *Global city-regions: Trends, theory, policy*. Oxford University Press, s. 59–77.
- Hartshorn T.A., Muller P. 1989. Suburban Downtowns and the Transformation of Metropolitan Atlanta's Business Landscape. *Urban Geography*, 10: 375–395.
- Jędrzejczak D., Cieplak J., Kępińska A., Poniewierska P., Zyskowska A. 2024. Aktualność strategii rozwoju gmin Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Warszawy w świetle reformy integrującej planowanie społeczno-gospodarcze i przestrzenne. *Mazowsze, Studia Regionalne*, 51: 9–34.

- Kaczmarek T. 2020. Różne oblicza suburbanizacji. Od przedmieść w cieniu miasta do post-suburbiiów. *Prace i Studia Geograficzne*, 65, 3: 103–113.
- Kajdanek K. 2012. Suburbanizacja po polsku. NOMOS, Kraków.
- Kloosterman R.C., Lambregts B. 2001. Clustering of economic activities in polycentric urban regions: the case of the Randstad. *Urban Studies*, 38(4): 717–732.
- Korcelli P. 2005a. Pojęcie policentryczności a współczesne przemiany systemów miast. *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, 219.
- Korcelli P. 2005b. The urban system of Poland. *Built Environment*, 31(2): 133–142.
- Kozłowski S. (red.) 2006. Żywiolowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce. Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok.
- Liu X., Derudder B., Wang M. 2018. Polycentric urban development in China: A multi-scale analysis. *Environment and Planning, B*, 45(5): 953–972.
- Liu X., Derudder B., Wu K. 2016. Measuring polycentric urban development in china: an intercity transportation network perspective. *Regional Studies*, 50: 1302–1315.
- Lorens P. (red.) 2005. Problem suburbanizacji. Biblioteka Urbanisty, 7.
- Maleszyk P. 2023. Strategie rozwoju miast po reformie systemu zarządzania rozwojem – pierwsze doświadczenia i oceny. *Studia z Polityki Publicznej*, 2(38): 29–50.
- Mantey D. 2011. Żywiolowość lokalizacji osiedli mieszkaniowych na terenach wiejskich obszaru metropolitalnego Warszawy. Uniwersytet Warszawski Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Warszawa.
- Mantey D. 2015a. Lokalne centrum i jego funkcje w opinii mieszkańców suburbiów (przykład podwarszawskich osiedli Malichy i Książenice). *Prace i Studia Geograficzne*, 58: 91–111.
- Mantey D. 2015b. Miejsca spotkań w kontekście postmaterialistycznych wartości w suburbiach (przykład gmin Podkowa Leśna i Brwinów). *Przestrzeń Społeczna*, 2(10): 1–36.
- Mantey D. 2024. Planning local centres in outer suburbs – The need for a proactive approach towards planning in post-socialist Poland. *Cities*, 150(105032): 1–13.
- McDonald J.F. 1987. The identification of urban employment subcenters. *Journal of Urban Economics*, 21: 242–258.
- McMillen D.P. 2001. Polycentric urban structure: the case of Milwaukee. *Economic Perspectives*, Federal Reserve Bank of Chicago, 25(Q II): 15–27.
- Mierzejewska L. 2021. Rozwój zrównoważony. [W:] E. Kalbarczyk (red.), *Przyrodnicze podstawy zintegrowanego planowania rozwoju*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 8–31.
- Modele struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategiach rozwoju. 2020. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Departament Strategii (<https://www.gov.pl/attachment/74a-a7aa6-c366-45d6-8aa4-39abaa90920>; dostęp: 23.06.2025).
- Polski J. 2016. Policentryczność rozwoju regionów na przykładzie województwa lubelskiego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 433: 163–171.
- Rauhut D. 2017. Polycentricity – one concept or many? *European Planning Studies*, 25(2): 332–348.
- Roman G. 2022. Model funkcjonalno-przestrzenny jako integrator planowania strategicznego i przestrzennego. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- Schneider J.B. 1981. *Transit and the Polycentric City: Final Report*. University of Washington, Washington, DC.
- Seymour T. 2017. Urban polycentricity in northern England: economic catalyst or chimera? The Bartlett Development Planning Unit Working Paper, 190.
- Sieverts T. 2003. *Cities without cities: An interpretation of the Zwischenstadt*. Routledge, London.
- Sieverts T. 2011. The in-between city as an image of society. from the impossible order towards a possible disorder in the urban landscape. [W:] D. Young, P.B. Wood, R. Keil (red.), *In-between infrastructure: Urban connectivity in an age of vulnerability*. Praxis Press, s. 19–28.
- Solarek K. 2013. *Struktura przestrzenna strefy podmiejskiej warszawy: determinanty współczesnych przekształceń*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Spórna T. 2016. *Policentryczność struktury przestrzennej miasta – przykład Sosnowca (praca doktorska)*. Uniwersytet Śląski w Katowicach.
- Stanilov K., Sýkora L. 2014. *Confronting Suburbanization: Urban Decentralization in Post-Socialist Central and Eastern Europe*. John Wiley & Sons, Chichester.
- Strategia Rozwoju Metropolii Warszawskiej do 2040 roku (projekt do konsultacji). 2025 (<https://sm.waw.pl/artukul/jaka-strategia-rozwoju-metropolii-warszawskiej-do-2040-roku/>).

- Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego 2030+. Innowacyjne Mazowsze. 2022. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie.
- Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla metropolii warszawskiej 2021–2027+. 2023. Urząd m.st. Warszawy, Stowarzyszenie Metropolia 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(384): 7–23.
- Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 nr 80, poz. 717).
- Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r. poz. 1057)
- Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 1378).
- Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688)
- Waterhout B. 2002. *Polycentric Development – What’s Behind It?* University of Nijmegen and Nijmegen School of Management, Nijmegen.
- Veneri P. 2010. Urban polycentricity and the costs of commuting: Evidence from Italian metropolitan areas. *Growth and Change*, 41(3): 403–429.
- Young D., Keil R. 2014. Locating the urban in-between: tracking the urban politics of infrastructure in Toronto. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(5): 1589–1608.
- Young D., Keil R., Wood P.B. 2011. *In-between infrastructure: Urban connectivity in an age of vulnerability*. Praxis Press.

Between polycentricity and hierarchy: Planning local centres in integrated development strategies of suburban municipalities in the Warsaw Functional Area

Abstract: The aim of this article is to determine whether and to what extent the concept of polycentricity – understood as a means of achieving a more balanced spatial structure in chaotically urbanised suburban municipalities – is being implemented through new tools of integrated development planning. A study of municipalities within the Warsaw Functional Area reveals a growing emphasis in their development policies on the creation of local centres and spaces for social integration. However, this trend does not necessarily equate to the development of a truly polycentric structure. In the context of implementing the polycentricity concept, the regional (voivodeship) scale appears to be the most appropriate, as it is only at this level that a meaningful decentralisation of functions and strengthening of inter-centre complementarity can occur; to a lesser extent, this also applies to the supra-local scale. At the level of individual municipalities, due to the limited population potential and insufficient multifunctionality of local centres, a hierarchical system of local centres – dominated by social functions and with marginal economic components, particularly at lower levels of the hierarchy – proves to be more viable. In the suburban municipalities of the Warsaw Functional Area, new tools of integrated development planning, such as the functional – spatial structure model and municipal strategic intervention areas, are being used to support local centres, but only to a limited extent. This is mainly because structuring space around a system of local centres is not treated as a priority in the process of municipal development strategy formation, and instead serves a secondary, supportive role to other policy objectives.

Keywords: suburban municipalities, polycentricity, local centers, integrated development strategies, Warsaw Functional Area