

Planowanie przestrzenne obszarów metropolitalnych – próby rozwiązań prawno-instytucjonalnych

Streszczenie

Obszar metropolitalny jest zazwyczaj dużym, złożonym i powiązaniem funkcjonalnie wielkomiejskim systemem jednostek osadniczych zdominowanych przez rdzeń – czyli metropolię. Zarządzanie tymi obszarami, w tym planowanie i koordynacja ich rozwoju, jest utrudnione przez wielość podmiotów na trzech poziomach administracji i układ ich kompetencji. Rodzi to szereg różnorodnych problemów, do których należy brak uregulowań prawnych określających m.in. planowanie przestrzenne. Celem artykułu jest przedstawienie stosunkowo nowego podejścia do planowania przestrzennego w obszarach metropolitalnych, jakim jest planowanie nieformalne. Przykładem tego są rozwiązania przyjęte w Stowarzyszeniu Metropolia Poznań. Realizację celu głównego poprzedzą rozważania nt. obszarów metropolitalnych i tworzących się tam problemów rozwojowych oraz sposobów budowania partnerstw wokół wielkich miast.

Słowa kluczowe:

planowanie przestrzenne, planowanie nieformalne, obszary metropolitalne

Wstęp

Współczesny rozwój polskich miast jest związany z jednej strony z przeobrażeniami ustrojowymi państwa i restytucją samorządu terytorialnego, z drugiej zaś z neoliberalnym podejściem do zarządzania miastami. Podejście to doprowadziło do etapu rozwoju urbanizacyjnego, na którym oddziaływanie dużych miast na coraz bardziej rozległe obszary je otaczające odznacza się coraz silniej i wyraźniej. Tworzące się w żywiolowy sposób nowe zurbanizowane obszary zaczęły przybierać coraz bardziej złożoną strukturę. W jej skład wchodziły różne jednostki samorządu terytorialnego, zarządzane przez różne podmioty – często o sprzecznych interesach. Dalszy rozwój tych obszarów, ze względu na skalę postępującego zjawiska suburbanizacji, wymaga zastosowania właściwych metod zarządzania. Wynika to z faktu, że miasto wraz z obszarem otaczającym tworzą coraz bardziej zintegrowany przestrzennie i gospodarczo organizm, choć formalnie tak nie jest. Te przesłanki skłoniły samorządy, szczególnie wielkich miast (metropolii) i gmin ościennych, do dyskusji nad budowaniem partnerstw dla rozwiązywania nawarstwiających się problemów, których źródłem jest m.in. brak regulacji planistycznych dla obszarów metropolitalnych.

Celem artykułu jest przedstawienie stosunkowo nowego podejścia do planowania przestrzennego, jakim jest planowanie nieformalne. Ciekawym tego przykładem – nieformalnego opracowania, służącego rozwiązywaniu problemów funkcjonowania obszarów metropolitalnych jest koncepcja rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań. Realizację celu

¹ dr hab., prof. nadzw. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, ekonomista, geograf - specjalista z zakresu ekonomiki miast i regionów, gospodarki przestrzennej.

głównego poprzedzą rozważania nt. obszarów metropolitalnych i tworzących się tam problemów rozwojowych oraz sposobów budowania partnerstw wokół wielkich miast.

Czym jest obszar metropolitalny?

Jednoznaczne zdefiniowanie terminu obszar metropolitalny jest trudne. Każdy bowiem obszar metropolitalny jest związany z metropolią i procesami metropolizacji, które powodują, że intensywny rozwój miasta określonego granicami staje się przestrzennie nieokreślony. W obszernej literaturze na ten temat² podkreśla się różne cechy stanowiące denotację metropolii. Są nimi: odpowiedni potencjał demograficzny i gospodarczy, społeczno-kulturowy i polityczny (w tym również innowacyjny), specyficzne funkcje wielkomiejskie, oddziaływanie na otoczenie (szczególnie dalsze), dostępność przestrzenna czy jego ogólna atrakcyjność.

Definicję metropolii zawiera Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030: *za metropolie można uznać te ośrodki (wraz z ich obszarami funkcjonalnymi), które stanowią centra zarządzania gospodarczego na poziomie co najmniej krajowym, mają duży potencjał gospodarczy (ponadkrajową atrakcyjność inwestycyjną), oferują szereg usług wyższego rzędu i pełnią funkcje symboliczne, charakteryzują się wysoką zewnętrzną atrakcyjnością turystyczną, dużymi możliwościami edukacyjnymi i tworzenia innowacji (rozbudowane szkolnictwo wyższe, obecność jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych), mają zdolność do utrzymywania relacji handlowych, naukowych, edukacyjnych, kulturowych z międzynarodowymi metropoliami oraz charakteryzują się wysoką wewnętrzną i zewnętrzną dostępnością transportową*³.

B. Jałowiecki charakteryzując metropolie określił je jako co najmniej 0,5 mln aglomeracje miejskie posiadające następujące atrybuty:

- przejmowanie nadrzędnych (kierowniczych) funkcji w zarządzaniu gospodarką w skali ponadnarodowej, z czym wiąże się bardzo silne umiędzynarodowienie ich działalności usługowej (rozwój IV sektora);

² Tylko powstałe w Polsce po roku 2000 opracowania nt. metropolii i metropolizacji liczą ponad 230 pozycji. Obejmują one następujące obszary badawcze: metropolizacja przestrzenna (m.in.: obszary metropolitalne, ich delimitacje, regiony metropolitalne, relacje metropolia – region, aspekty społeczne w obszarach metropolitalnych itp.); metropolizacja funkcjonalna (m.in.: funkcje i powiązania funkcjonalne metropolii, policentryczność regionów metropolitalnych, region metropolitalny, turystyka metropolitalna, metropolie oparte na wiedzy, zarządzanie i planowanie w obszarach metropolitalnych itp.); metropolizacja sieciowa (m.in.: metropolizacja a globalizacja, układy transportowe itp.). Nowszą książką z tej tematyki jest praca E. Zuzańskiej-Żyśko, *Procesy metropolizacji*, Warszawa 2016.

³ *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, s.188.

- duża innowacyjność zlokalizowanych w nich przedsiębiorstw i wysoki poziom realizowanych usług;
- międzynarodowy układ powiązań – konkurencji i współpracy (komplementarność funkcji), w formie sieci miast pełniących funkcje metropolitarne⁴.

Należy jednak podkreślić, że jednoznaczne utożsamianie aglomeracji z metropolią⁵ jest błędne. Metropolia wiąże się z określonym rodzajem funkcji, skoncentrowanych w niej i wykształconych – funkcji metropolitalnych, tj. o bardzo rozległym (co najmniej krajowym) i silnym charakterze. Aglomeracja z kolei nie posiada takich funkcji, choć stanowi duży ośrodek miejski (w sensie wielkościowym), ale o słabiej wykształconych powiązaniach przestrzennych z otoczeniem (szczególnie tym odległym). Można zatem stwierdzić, że o ile każda metropolia jest aglomeracją, to nie każda aglomeracja jest metropolią.

Każda rozwinięta i w pełni wykształcona metropolia posiada i kształtuje swój obszar metropolitalny⁶. Obszar metropolitalny jest zazwyczaj dużym, złożonym i powiązanim funkcjonalnie wielkomiejskim systemem jednostek osadniczych zdominowanych przez centrum – czyli metropolię. Złożoność obszaru metropolitalnego dotyczy również struktur demograficzno-społecznych, administracyjnych, politycznych czy przestrzennych. Obszar metropolitalny obejmuje tereny podmiejskie (w tym rolnicze), znajdujące się w bezpośredniej sferze oddziaływania centrum. Najważniejszą cechą tego obszaru jest występowanie funkcji metropolitalnych. Oznacza to, że nie każdy wysoko zurbanizowany obszar jest obszarem metropolitalnym. Niezbyt udaną, ze względu na duży poziom ogólności, próbę definicji obszaru metropolitalnego zawarto w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (dalej jako: u.p.z.p.), zgodnie z którą jest to *obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, który został ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju*.

W prowadzonej w Polsce otwartej debacie metropolitalnej, zwraca uwagę fakt odejścia od sformułowania „obszar metropolitalny” na rzecz terminu „(miejski) obszar funkcjonalny”. J. Frankowski i M. Szmytkowska uznają, że jest to spowodowane trudnościami z jednoznacznym uznaniem, które obszary wielkomiejskie mogą wykreować funkcje metropolitalne, na co wskazuje wiele prób delimitacji obszarów metropolitalnych o różnych zasięgach, kształtach i

⁴ B. Jałowicki, *Zarządzanie rozwojem aglomeracji miejskich*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku 2002:

⁵ Dwoistość znaczeniowa terminu metropolia pozwala utożsamiać ją z samym miastem, ale również, jak w definicji zawartej w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, z miastem i obszarem otaczającym.

⁶ Por. I. Ładysz, *Konkurencyjność obszarów metropolitalnych w Polsce*, Wrocław 2009.

powierzchniach⁷. P. Śleszyński, twierdzi, że istniejące delimitacje są niewystarczające z punktu widzenia ogólnokrajowej polityki rozwoju, były bowiem tworzone niezależnie, według różnych założeń, definicji i kryteriów⁸. Wobec dylematów, w których miastach dokonują się procesy metropolizacji, czy też które z nich mogą aspirować do miana potencjalnej metropolii, oraz wielości podejść i niejednoznaczności kryteriów, przyjęto koncepcję miejskich obszarów funkcjonalnych (dalej jako: MOF). Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wprowadzając do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 MOF wychodzi w nim od ustawowej definicji obszaru problemowego i dodaje zapis w brzmieniu: MOF to *zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju*⁹. Kategoria ta zawiera w sobie układ osadniczy składający się z odrębnych jednostek administracyjnych, obejmujący miasto - rdzeń wraz z powiązaną z nim funkcjonalnie strefą zurbanizowaną. Podstawą delimitacji MOF jest wyznaczenie strefy funkcjonalnych powiązań między miastem a strefą podmiejską podlegającą procesom urbanizacji.

Problemy obszarów metropolitalnych

Zarządzanie obszarami metropolitalnymi, w tym planowanie i koordynacja ich rozwoju, jest zadaniem utrudnionym przez wielość podmiotów na trzech poziomach administracji (gminy, powiatu, województwa) i układ ich kompetencji, którego słabością jest m.in.:

- zarządzanie elementami systemów ponadlokalnych rozbite na wiele jednostek
- różnych poziomów (najbardziej jaskrawe w systemie transportu);
- władztwo w planowaniu przestrzennym tylko na poziomie gmin, brak zależności hierarchicznej planów, wpływ planów z poziomu województwa tylko przez wymóg zgodności z nimi dokumentów gminnych, brak planowania przestrzennego na poziomie powiatu¹⁰.

Obszary metropolitalne, zmagają się z różnorodnymi problemami rozwojowymi różnej wagi. Do kluczowych problemów związanych z jego funkcjonowaniem i rozwojem należy brak

⁷ J. Frankowski i M. Szymtkowska, *Regionalne zróżnicowanie nowych partnerstw miejskich w Polsce*, [w:] Zarządzanie Publiczne nr 2(30), 2015, s. 135.

⁸ P. Śleszyński, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, [w:] Przegląd Geograficzny nr 85, 2, 2013, s.176.

⁹ *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, s.159.

¹⁰ J. Sołtys, *Problemy planowania strategii i zagospodarowania przestrzennego w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych*, [w:] *Wybrane aspekty kształtowania obszarów metropolitalnych*, red. P. Lorens, S. Ledwoń, Biuletyn KPZK PAN, z. 259, Warszawa 2015, s. 15.

uregulowań prawnych określających: planowanie przestrzenne, finansowanie, zakres kompetencji i zadań powierzonych organowi zarządzającemu obszarem metropolitalnym.

Z ogólnospołecznego punktu widzenia przekłada się to na konkretne, bardziej szczegółowe kwestie, którymi są:

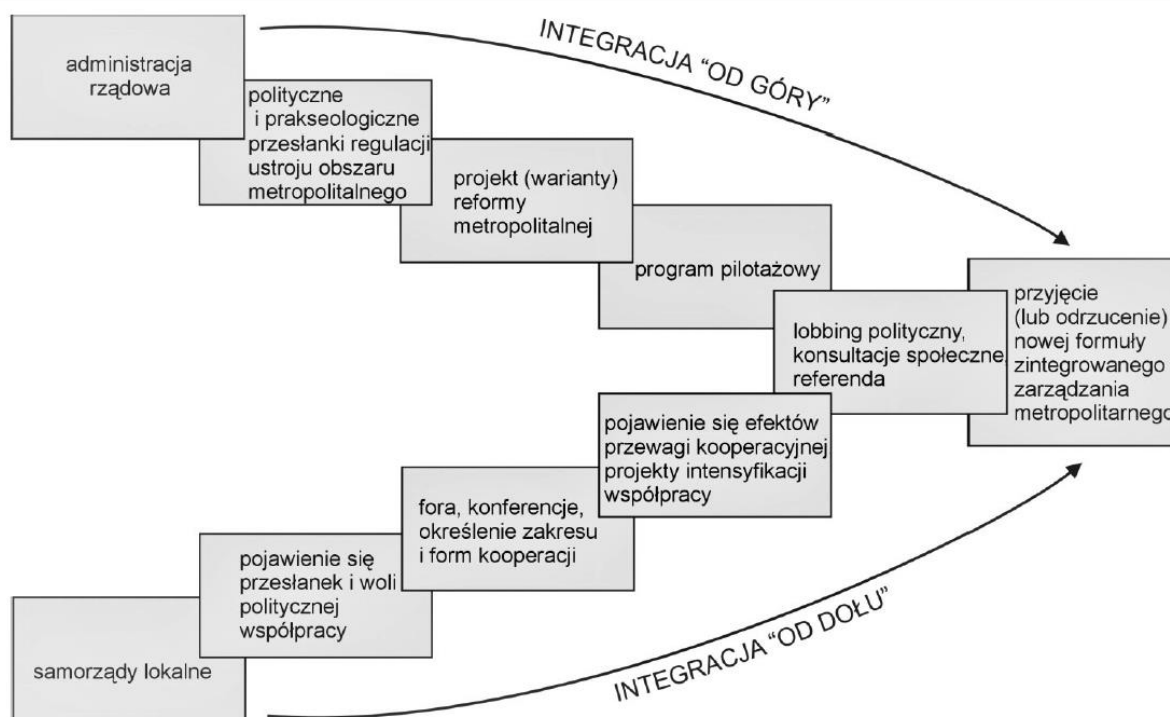
- brak skoordynowanych planów zagospodarowania przestrzennego (określających m.in. kształtowanie ładu przestrzennego i gospodarowanie zasobami przestrzeni);
- żywiołowa urbanizacja stref podmiejskich, niosąca ze sobą wiele niekorzystnych zjawisk – „urban sprawl”, rosnący chaos przestrzenny, maksymalizacja indywidualnych zysków właścicieli dążących do realizacji własnych celów mieszkaniowych lub komercyjnych, nieracjonalne wykorzystanie terenów, zwiększanie kosztów budowy sieci infrastruktury technicznej czy narastanie trudności transportowych, komunikacyjnych i wzrost zanieczyszczeń powietrza, rosnąca antropopresja prowadząca do zmniejszenia się powierzchni biologicznie czynnych;
- nadmierna konkurencyjność gmin obszarów metropolitalnych dążących niezależnie od siebie do przyciągnięcia nowych mieszkańców i inwestorów, kierujących się własnym interesem (tj. zwiększaniem przychodów budżetowych). Wzajemna konkurencja gmin oraz odmienne interesy w relacjach z dużym miastem utrudniają ściślejszą współpracę w ramach całego obszaru metropolitalnego;
- brak koordynacji działań związanych z lokalizacją nowych podmiotów gospodarczych;
- niewystarczająca wspólna promocja gospodarcza czy turystyczna obszaru metropolitalnego.

Występujące na obszarach metropolitalnych problemy są w znacznej mierze konsekwencją braku lub niewystarczającego współdziałania organów administracji publicznej. Okazuje się bowiem, że istniejące struktury terytorialno-administracyjne nie odpowiadają faktycznym układom powiązań funkcjonalno-przestrzennych. Zachodzi zatem konieczność koordynacji i współpracy międzygminnej w zakresie realizacji przedsięwzięć, których zasięg oddziaływania wykracza poza granice administracyjne każdej gminy.

Sposoby integracji metropolitalnej

Wobec braku porozumienia w sprawie prawnego uregulowania statusu obszarów metropolitalnych, polityka rządu zaczęła zmierzać w kierunku finansowo-technicznego wzmocnienia oddolnych form integracji na obszarach funkcjonalnych miast. Wskazywanym przez samorządy w Białej księdze obszarów metropolitalnych rozwiązaniem kwestii

zarządzania obszarem metropolitalnym były celowe związki międzygminne (lub gminno-powiatowe)¹¹. Proces ich powoływania może mieć charakter „oddolny”, tzn. należeć do inicjatywy władz lokalnych.



Rys. 1. Dwie drogi integracji metropolitalnej „od dołu” (bottom up) i „od góry” (top down).

Źródło: T. Kaczmarek, Ł. Mikula, *Spójność administracyjno-terytorialna aglomeracji poznańskiej*, [w:] Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej nr 12, Poznań 2011, s.14.

Ważnym elementem funkcjonowania związków gminno-powiatowych w ramach obszarów metropolitalnych będą zachęty finansowe (m.in. fundusze strukturalne UE). Stanowiłyby one wymierną korzyść dla podmiotów, które zaangażują się we współpracę. Możliwość uzyskania wsparcia finansowego na realizowane projekty, bądź potencjalna strata dodatkowych funduszy, jest elementem zachęcającym do współpracy. Zatem oddolna integracja, wsparta zachętami finansowymi jest, jak wskazano w Białej Księdze Obszarów Metropolitalnych [MAiC, 2013], początkiem wypracowywania rozwiązań, których dynamika oraz kierunek będą zależały od władz samorządowych znajdujących się w granicach obszarów metropolitalnych. Narzucanie rozwiązania dla całego kraju w drodze odgórnej reformy nie byłoby skutecznym rozwiązaniem,

¹¹ *Biała księga obszarów metropolitalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013.

gdyż oparte byłoby na uogólnieniach, które mogłyby nie odzwierciedlać realnych potrzeb polskich miast¹².

Jedną z form zarządzania w obszarach metropolitalnych jest metropolitalne współzarządzanie (ang. metropolitan governance). Charakteryzuje się ono współpracą jednostek samorządu terytorialnego w danym obszarze w ramach określonych struktur administracyjnych, którymi mogą być związki, zrzeszenia lub stowarzyszenia metropolitalne. W Polsce, po długim okresie przymiarek do sformułowania i przyjęcia ustawy metropolitalnej, uznano, że system dobrowolnego, oddolnego zrzeszania i integracji zarządzania wspartego zachętami finansowymi będzie początkiem wypracowywania rozwiązań, których dynamika oraz kierunek będzie zależał od władz samorządowych znajdujących się w ramach obszarów metropolitalnych. Daje to większe szanse na podjęcie rzeczywistej współpracy między JST¹³. Warto podkreślić, że w sformułowanej przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju Krajowej Polityce Miejskiej 2023 jest wskazana potrzeba poziomej współpracy międzygminnej oraz pionowych powiązań w zakresie zarządzania jako działania kluczowe wobec negatywnych doświadczeń w zakresie konkurowania gmin o inwestorów i mieszkańców¹⁴.

Proces oddolnego budowania współpracy dużego miasta z otaczającymi je JST trwa w Polsce od pierwszej dekady XXI w. Jego efektem są różne struktury przedstawione w tab. 1.

Tab. 1. Wybrane przykłady prawnych form współpracy w ramach obszarów metropolitalnych

Forma współpracy	Nazwa	Rok powstania
Stowarzyszenie	Stowarzyszenie Metropolia Warszawa	2000
	Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego	2005/2009
	Stowarzyszenie Metropolia Poznań	2007
	Stowarzyszenie Metropolia Bydgoska	2010
	Gdański Obszar Metropolitalny	2011
Porozumienie partnerskie	Porozumienie Partnerskie Rzeszowskiego Obszaru Metropolitalnego	2005
	Porozumienie Partnerskie w sprawie Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego	2005
	Porozumienie Partnerskie Białostockiego Obszaru Metropolitalnego	2005
	Porozumienie w sprawie Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego	2005
	Górnśląski Związek Metropolitalny	2007

¹² *Biała księga obszarów metropolitalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013.

¹³ *Biała księga obszarów metropolitalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013 oraz J. Frankowski i M. Szmytkowska, *Regionalne zróżnicowanie...*

¹⁴ *Krajowa Polityka Miejska 2023*. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, październik 2015.

Związek komunalny	– Silesia	
	Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej	2007
	Związek Międzygminny „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej”	2010
Rada	Rada Metropolitalna Zatoki Gdańskiej	2007
	Rada Aglomeracji Poznańskiej	2007
	Rada Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego	2007
	Stała Rada Współpracy Aglomeracji Kalisko-Ostrowskiej	2008
Spółka prawa handlowego	Agencja Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej	2005

Zródło: na podstawie T. Kaczmarek, *Obszary metropolitalne w świetle podziału administracyjnego Polski*, [w:] *Konwersatorium Wiedzy o Mieście* nr 1(29), 2016, s.27.

Obszary metropolitalne mają również swój ważny udział w polityce regionalnej UE. W ramach realizacji projektów w polityce spójności UE (lata 2014-2020) miejskie obszary funkcjonalne stały się pełnoprawnym podmiotem polityki i beneficjentem środków UE w ramach nowego programu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (dalej jako: ZIT). Zakłada on odejście od postrzegania obszarów przez pryzmat granic administracyjnych, w tym indywidualnych potencjałów miast. Akcentowane są natomiast relacje między miastami i ich obszarami funkcjonalnymi, które mogą zachodzić zarówno na płaszczyźnie instytucjonalnej, programowej, jak i na poziomie konkretnych działań infrastrukturalnych, społecznych i edukacyjnych zwiększających wzajemne pozytywne oddziaływanie¹⁵. Warunkiem koniecznym realizacji ZIT jest, zgodnie z ustawą wdrożeniową¹⁶ (art. 30), opracowanie strategii ZIT. Strategia ma pełnić w szczególności rolę „strategii określającej zintegrowane działania służące rozwiązywaniu problemów gospodarczych, środowiskowych, klimatycznych, demograficznych i społecznych, które mają wpływ na obszary miejskie”. Drugim koniecznym warunkiem jest zawiązanie zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa tzw. Związku ZIT. Związki te mają pełnić funkcję wspólnej reprezentacji władz miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie wobec władz krajowych i regionalnych. Właściwymi formami prawnymi partnerstwa są związki komunalne, porozumienia oraz stowarzyszenia.

Planistyczne podejście nieformalne – przykład obszaru Metropolii Poznań

¹⁵Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Zasady uwzględniania wymiaru miejskiego polityki spójności UE, w tym realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych*, Warszawa 2013 oraz T. Kaczmarek, *Tworzenie i realizacja strategii rozwoju Metropolia Poznań 2020*, [w:] *Wybrane aspekty kształtowania obszarów metropolitalnych*, red. P. Lorens, S. Ledwoń, Biuletyn KPZK PAN, z. 259, Warszawa 2015.

¹⁶ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych perspektywie finansowej 2014–2020 (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1431).

Rozwój metropolii i wykształcanie się obszarów metropolitalnych to procesy, które w obecnych warunkach trudno poddają się sterowaniu i kontrolowaniu bez struktur instytucjonalnych. Prawne regulacje systemu planowania przestrzennego powinny dostrzegać specyfikę obszarów metropolitalnych¹⁷. W planowaniu przestrzennym pomiędzy planowaniem lokalnym w gminach a planowaniem metropolitalnym samorządu województwa, które jest stosunkowo słabo zdefiniowane i umocowane prawnie, istnieje spora luka. Taka sytuacja zaistniała m.in. w województwie wielkopolskim. Nasuwa się więc pytanie: jaki dokument powinien tę lukę wypełnić?

Działania na rzecz wspierania rozwoju Aglomeracji Poznańskiej podejmowane są od początku XXI w. Ich najważniejszym jak dotąd efektem stało się utworzenie w 2011 r. Stowarzyszenia Metropolia Poznań (na bazie działającej od 2007 r. Rady Aglomeracji Poznańskiej). Zgodnie ze Statutem jego celem jest wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz obrona wspólnych interesów członków stowarzyszenia, a w szczególności wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego Aglomeracji oraz współpracy gmin i powiatów w tym zakresie. Celem stowarzyszenia jest również prowadzenie działań na rzecz powołania związku zrzeszającego jednostki samorządu terytorialnego tworzące Aglomerację. Stowarzyszenie finansuje badania naukowe w zakresie szeroko rozumianej problematyki metropolitalnej (Aglomeracji Poznańskiej i Poznańskiego Obszaru Metropolitalnego), które koordynuje Centrum Badań Metropolitalnych UAM w Poznaniu. Badania dotyczą podnoszenia przewagi konkurencyjnej obszaru Metropolii Poznań, zintegrowanego zarządzania na tym obszarze, identyfikacji i rozwiązywania bieżących i potencjalnych problemów rozwoju i funkcjonowania obszaru (w tym kwestii planowania i podnoszenia ładu przestrzennego oraz przeciwdziałania niekontrolowanym skutkom suburbanizacji). W ramach prowadzonej działalności opublikowano serię wydawniczą poświęconą problemom rozwoju miasta Poznania, powiatu poznańskiego oraz miast i gmin tworzących wysoko zurbanizowany obszar określany jako aglomeracja poznańska (tzw. Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej). Dotychczas ukazały się 32 zeszyty (od 2010 do 2018 r.). Ponadto przygotowano trzy obszerne opracowania:

1. Strategię rozwoju Aglomeracji Poznańskiej¹⁸ (dalej jako: SRAP);

¹⁷ Ł. Mikula, *Nowe uregulowania prawne planowania metropolitalnego w Polsce*. [w:] Integracja planowania przestrzennego w Metropolii Poznań – problemy, metody, osiągnięcia., red. Ł. Mikula, Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej 27, Poznań 2016.

¹⁸ *Strategia Rozwoju Aglomeracji Poznańskiej – METROPOLIA Poznań 2020*, Centrum Badań Metropolitalnych, Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu 2011.

2. Studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego Aglomeracji Poznańskiej¹⁹ (dalej jako: SURP AP);
3. Koncepcję kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań²⁰ (dalej jako: KKRP MP);

Dokument KKRP MP powstał jako spójna, zdefiniowana obszarowo koncepcja rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań. Opracowanie można traktować jako instrument polityki rozwoju Stowarzyszenia Metropolia Poznań w wymiarze przestrzennym, które zgodnie z zapisem art. 11 statutu Stowarzyszenia *prowadzi działania wspierające wdrażanie wspólnie wypracowanej strategii rozwoju oraz monitoring procesów społeczno-gospodarczych i środowiskowych*. Dokument ten jest swego rodzaju planem o nieformalnym charakterze. Ma za zadanie wypełnić lukę pomiędzy opracowaniem na poziomie wojewódzkim a planami gminnymi z tego zakresu. Jego nieformalność wynika przede wszystkim z tego, że nie ma charakteru ustawowego, jak również nie wynika wprost z obowiązującego prawa. W związku z tym koncepcja nie jest dokumentem nadrzędnym nad studiami gminnymi uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Z tego względu dokument ten nie zobowiązuje władz gmin obszaru Metropolii Poznań do „czegokolwiek”.

Przygotowane przez Centrum Badań Metropolitalnych dokumenty mają dwojaki charakter. Zawierają elementy planów struktury. Posiadają również cechy planów działania. Innymi słowy zawierają dwie warstwy planów struktury i działania. Należy jednak podkreślić, że w ujęciu podmiotowym SURP AP i powstała na jej bazie KKRP MP stanowią nieformalne podejście planistyczne. Ma ono bowiem na celu łagodzenie potencjalnych konfliktów w realizacji istotnych problemów społecznych, gospodarczych i przestrzennych w obszarze Metropolii Poznań.

Planowanie nieformalne, jak zaznacza Kaczmarek nazywane jest także planowaniem miękkim²¹. Odnosi się do rodzaju planowania, które nie jest oparte na aktach prawnych lub finansowych, a jedynie odnosi się do nieformalnych sposobów działania i do osiągania wspólnych wizji. Planowanie nieformalne nazywane jest też często pozaustawowym, gdyż

¹⁹ *Studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego Aglomeracji Poznańskiej*, Centrum Badań Metropolitalnych, Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu 2012.

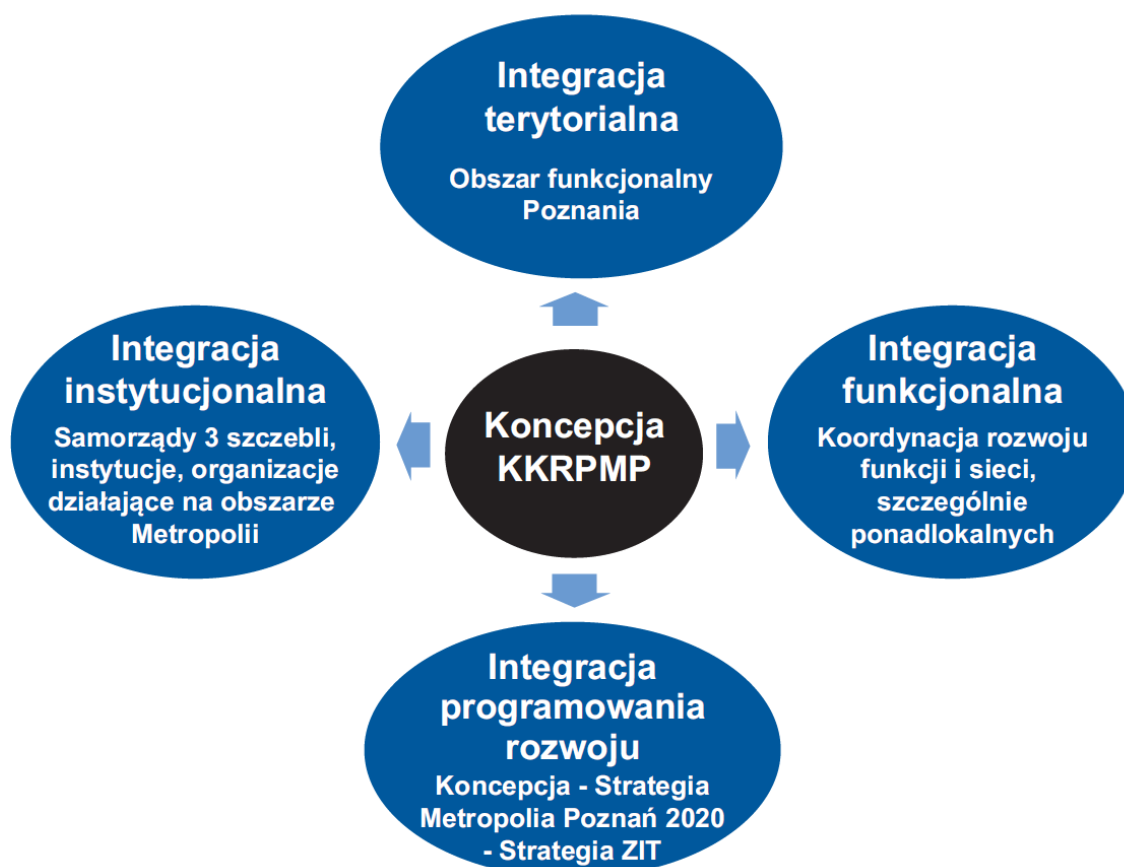
²⁰ *Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań*, Centrum Badań Metropolitalnych, Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu 2016.

²¹ T. Kaczmarek, *Nieformalne planowanie przestrzenne – przesłanki, cele i instrumenty*, za B. Waterhout, *Soft Spaces and Governance: The Transformation of Planning*, 24th AESOP. Annual Conference, Helsinki, 7-10th July, 2010 [w:] *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk*, Zeszyt 266, Warszawa 2017, s. 77.

oznacza dobrowolnie prowadzone procedury planistyczne, nieposiadające ugruntowania w przepisach planistycznych oraz nieposiadające mocy wiążącej.

W opracowanej pod redakcją T. Kaczmarka i Ł. Mikuły KKRMP MP postawiono za cel główny stworzenie spójnej, zdefiniowanej obszarowo i promującej zintegrowane podejście do rozwiązywania problemów rozwojowych, koncepcji kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań oraz opracowanie zasad wdrażania ustaleń koncepcji do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Integracja planowania przestrzennego w obszarze Metropolii następuje przez (patrz rys. 2):

- integrację terytorialną (miejskiego obszaru funkcjonalnego Poznania);
- integrację instytucjonalną (samorządów trzech szczebli administracji i innych organizacji z obszaru Metropolii Poznań);
- integrację programową (planistyczne podporządkowanie koncepcji dotychczasowych dokumentów gminnych i regionalnych, m.in. strategii lokalnych i planów).



Rys. 2. Zintegrowane podejście do planowania metropolitalnego w Koncepcji Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań

Źródło: T. Kaczmarek, *Nieformalne planowanie przestrzenne...*, s. 83.

Zakończenie

Przedstawione jako przykład podejście planowania metropolitalnego przez Stowarzyszenie Metropolia Poznań, w pełni realizuje używane powszechnie, choć zdefiniowane niejednoznacznie, określenie zintegrowane planowanie. Spełnia bowiem ono co najmniej dwie podstawowe jego cechy. Są nimi: integracja wertykalna, tzn. dotycząca różnych szczebli administracji samorządowej (gminnej, powiatowej i regionalnej); integracja horyzontalna, tzn. dotycząca różnych wydziałów/referatów w poszczególnych urzędach administracyjnych. W rozważaniach na temat planowania zintegrowanego podnoszona jest również sprawa włączenia społeczeństwa w procesy decyzyjne. Te aspekty określane są mianem zintegrowanego governance -jako wyższej formy zarządzania²². W przypadku KKRMP MP warunek ten został również spełniony. T. Kaczmarek stwierdził, że *w trakcie prac nad koncepcją odbywały się spotkania i dyskusje w ramach Metropolitalnego Forum Planowania Przestrzennego z udziałem rozmaitych interesariuszy, w tym reprezentantów gmin i organizacji społecznych. Projekt dokumentu był konsultowany z mieszkańcami gmin objętych ustaleniami koncepcji na 22. spotkaniach w jednostkach samorządu terytorialnego Metropolii Poznań*²³.

Omawiany dokument KKRMP MP, ze względu na swój nieformalny charakter nie może zastąpić formalnego planowania w gminach. Stanowi on zbiór rekomendowanych działań w zakresie planowania przestrzennego, skoncentrowanych na najważniejszych elementach z punktu widzenia spójności obszaru Metropolii Poznań. Pełni więc funkcję pomocniczą względem planowania miejscowego. Jego wdrażanie jest realizowane na podstawie kontraktu, umowy między członkami Stowarzyszenia Metropolia Poznań. Należy też podkreślić, że KKRMP MP może stać się solidną podstawą do opracowania ustawowego dokumentu planistycznego – Ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego (art.37o, u.p.z.p.). Jest to zatem ciekawy przykład zintegrowanego podejścia do rozwiązywania problemów obszaru metropolitalnego. Zawiera spójną koncepcję kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań wraz z opracowaniem zasad wdrażania ustaleń koncepcji do praktyki lokalnego planowania przestrzennego gmin.

Istotną sprawą jest fakt, że jest to nieformalny instrument planistyczny. Nie wynika z obowiązującego prawa. Instrument ten, oparty na dobrowolnym zaangażowaniu aktorów biorących udział w procesie planistycznym, ma szansę przyczynić się do wdrażania instrumentów formalnych i wypełnić istniejącą wciąż lukę pomiędzy słabo zdefiniowanym, ale

²² A. Tölle, *Zintegrowane formy planowania i zarządzania rozwojem lokalnym a instrumentarium planistyczne. System polski na tle systemu niemieckiego.*, Studia Regionalne i Lokalne, nr 3(57)/2014.

²³ T. Kaczmarek, *Nieformalne planowanie przestrzenne...*, s. 87.

umocowanym prawnie planowaniem metropolitalnym samorządu województwa a planowaniem lokalnym (gminnym).

Podsumowując, należy zauważyć, że w rozwoju dużych ośrodków miejskich nabiera znaczenia w Polsce podejście funkcjonalne, wykraczające szeroko poza granice poszczególnych jednostek administracyjnych. W takich przypadkach pojawia się potrzeba oddolnego tworzenia partnerstw angażujących podmioty na różnych poziomach zarządzania. Wynika ona z konieczności zintegrowanego podejścia w planowaniu i realizacji przedsięwzięć na obszarze wykraczającym poza granice jednostek administracyjnych, ale również z zasad zawartych w dokumentach dotyczących pozyskania wsparcia w ramach polityki spójności. W przypadku realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych są one wręcz obligatoryjne. Poruszane kwestie akcentowane są m.in. w Krajowej Polityce Miejskiej 2023 czy koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.

Bibliografia

1. Frankowski J., Szmytkowska M., *Regionalne zróżnicowanie nowych partnerstw miejskich w Polsce*, Zarządzanie Publiczne 2015 nr 2(30), s. 131–150.
2. Jałowiecki B., *Zarządzanie rozwojem aglomeracji miejskich*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, 2002.
3. Kaczmarek T., *Tworzenie i realizacja strategii rozwoju Metropolia Poznań 2020*. [w:] *Wybrane aspekty kształtowania obszarów metropolitalnych*, P. Lorens, S. Ledwoń (red.), Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, z. 259, Warszawa 2015 s. 57-79.
4. Kaczmarek T., *Obszary metropolitalne w świetle podziału administracyjnego Polski*, [w:] *Konwersatorium Wiedzy o Mieście* 2016 nr 1(29), s. 23-29.
5. Kaczmarek T., *Nieformalne planowanie przestrzenne – przesłanki, cele i instrumenty*, [w:] *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk*, z. 266, Warszawa 2017, s. 73-92.
6. Kaczmarek T., Mięka Ł., *Spójność administracyjno-terytorialna aglomeracji poznańskiej*. [w:] *Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej* nr 12, Poznań 2011.
7. Ładysz I., *Konkurencyjność obszarów metropolitalnych w Polsce*, Wrocław 2009.
8. Mięka Ł., *Nowe uregulowania prawne planowania metropolitalnego w Polsce*. [w:] *Integracja planowania przestrzennego w Metropolii Poznań – problemy, metody, osiągnięcia*, red. Ł. Mięka, Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej 27, Poznań 2016.
9. Sołtys J., *Problemy planowania strategii i zagospodarowania przestrzennego w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych*, [w:] *Wybrane aspekty kształtowania obszarów metropolitalnych*, red. P. Lorens, S. Ledwoń, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej, z. 259, Warszawa 2015, s. 13-29.
10. Śleszyński P., *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, *Przegląd Geograficzny* 2013 nr 85, 2, s.173-199.
11. Tölle A., *Zintegrowane formy planowania i zarządzania rozwojem lokalnym a instrumentarium planistyczne. System polski na tle systemu niemieckiego*, *Studia Regionalne i Lokalne* 2014 nr 3(57).
12. Waterhout B., *Soft Spaces and Governance: The Transformation of Planning, 24th AESOP. Annual Conference, Helsinki, 7-10th July, 2010*.
13. Zuzańska-Żyśko E., *Procesy metropolizacji. Teoria i praktyka*. Warszawa 2016.

Dokumenty i opracowania zbiorowe

1. *Biała księga obszarów metropolitalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji Warszawa 2013
2. *Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań*, Centrum Badań Metropolitalnych, Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu 2016.
3. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.
4. *Krajowa Polityka Miejska 2023*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015.
5. *Strategia Rozwoju Aglomeracji Poznańskiej – METROPOLIA Poznań 2020*, Centrum Badań Metropolitalnych, Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu 2011.
6. *Studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego Aglomeracji Poznańskiej*, Centrum Badań Metropolitalnych, Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu 2012.
7. *Zasady realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013.

8. *Zasady uwzględniania wymiaru miejskiego polityki spójności UE, w tym realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013.

Wykaz skrótów

CBM – Centrum Badań Metropolitalnych

JST – jednostka samorządu terytorialnego

KKRP MP - Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań

MAiC - Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji

MOF – miejski obszar funkcjonalny

OMP – obszar Metropolii Poznań

SRAP - Strategia Rozwoju Aglomeracji Poznańskiej

SURP AP - Studium Uwarunkowań Rozwoju Przestrzennego Aglomeracji Poznańskiej

u.p.z.p. - Ustawa z 27 marca 2003 r o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

ZIT - zintegrowane inwestycje terytorialne (ang. *Integrated Territorial Investments*)