

KARTA ROZWIĄZANIA:

ID:	P.03.1
Typ instrumentarium (a do f) ¹	a. rozwiązania w zakresie regulacji prawnych, administracyjnych, itd. b. rozwiązania w zakresie finansowania i programów funduszowych
Kategoria rozwiązania (A do C) ²	A. regulacje prawne B. mechanizmy finansowania
Data aktualizacji wpisu:	21.05.2021
ID i nazwa wyzwania, którego dotyczy proponowane rozwiązanie:	P.03. Uspójnienie planowania przestrzennego (i społeczno-gospodarczego) w regionach miejskich
Autorzy:	grupa ekspercka ds. kształtowania przestrzeni
Grupa ekspercka:	grupa ekspercka ds. kształtowania przestrzeni

1. Nazwa rozwiązania [200 zn.³]:

Wdrożenie planowania funkcjonalnego w regionach miejskich w Polsce

2. Zwięzła charakterystyka proponowanego rozwiązania [2000 zn.]:

Proponowane rozwiązanie ma na celu szersze wdrożenie planowania funkcjonalnego w regionach miejskich w Polsce (tj. obszarach metropolitalnych i miejskich obszarach funkcjonalnych) na bazie dostępnych instrumentów i rozwiązań prawno-instytucjonalnych oraz ich powiązania z programami funduszowymi (przede wszystkim środkami europejskimi). Istotą postulowanego rozwiązania jest **oparcie planowania funkcjonalnego w regionach miejskich na strategii rozwoju ponadlokalnego** – wprowadzonej do polskiego porządku prawnego w drodze nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 15 lipca 2020 roku. W tym celu konieczne jest wzmocnienie jej komponentu przestrzennego – przede wszystkim poprzez doprecyzowanie zakresu i zawartości merytorycznej modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej regionu miejskiego i diagnozy będącej podstawą jej sporządzenia. Ponadto proponowane rozwiązanie przewiduje **zapewnienie odpowiedniego systemu realizacji oraz wdrażania ustaleń strategii rozwoju ponadlokalnego w obszarze kształtowania przestrzeni**. W tym kontekście niezbędne jest: (1) zapewnienie wiążących relacji między strategią rozwoju ponadlokalnego i strategiami rozwoju gmin (poprzez system obligatoryjnych ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej), (2) powiązanie strategii ponadlokalnej z programami funduszowymi (zwłaszcza z realizacją zintegrowanych inwestycji terytorialnych w ramach regionalnych programów operacyjnych), (3) powołanie ponadlokalnych komisji urbanistyczno-architektonicznych. Przedstawione rozwiązanie ma charakter przekrojowy – dotyczy jednocześnie regulacji prawnych i mechanizmów finansowych.

3. Działania szczegółowe, narzędzia interwencji – szczegółowy opis: [5000 zn.]

¹ a) Rozwiązania w zakresie regulacji prawnych, administracyjnych itd.

b) Rozwiązania w zakresie finansowania i programów funduszowych

c) Dedykowane programy krajowe

d) Wzmacnianie know-how: Rekomendacje, zalecenia, standardy, dobre praktyki, wymiana doświadczeń, szkolenia, pilotaże, programy współpracy itd.

e) Dostosowywanie działań, inwestycji realizowanych przez inne zależne od rządu podmioty krajowe

f) Inne

² A – Regulacje prawne; B – Mechanizmy finansowania; C – Wzmacnianie wiedzy i współpracy

³ Znaki ze spacjami – podane wartości dotyczą maksymalnej objętości opisu – orientacyjnie.

[Charakterystyka barier i wąskich gardeł istniejących zapisów prawnych]

W obowiązującym systemie prawnym – na gruncie polityki przestrzennej – brak jest formalnych rozwiązań i instrumentów, które umożliwiłyby lub stymulowałyby samorządy (zwłaszcza w regionach miejskich) do współpracy w obszarze racjonalnego kształtowania oraz zagospodarowania przestrzeni. W systemie planowania przestrzennego wyraźnie utrzymuje się prymat podejścia administracyjnego nad planowaniem funkcjonalnym. Również w obecnie projektowanej reformie systemu planowania przestrzennego w Polsce brak jest szerszych rozwiązań dotyczących planowania ponadlokalnego. Zatem wdrożenie planowania funkcjonalnego w polskich regionach miejskich wymaga wykorzystania istniejących instrumentów planowania strategicznego.

[Charakterystyka działań szczegółowych oraz narzędzi interwencji]

1. Dokonanie przeglądu dotychczasowych praktyk w zakresie delimitacji granic regionów miejskich w Polsce (tj. obszarów metropolitalnych i miejskich obszarów funkcjonalnych) – w szczególności pod kątem stosowanych metod badawczych oraz wykorzystywanych wskaźników i źródeł danych. Na podstawie wyników powyższej analizy opracowanie wytycznych w zakresie zasad i metodologii delimitacji regionów miejskich. W ramach delimitacji regionów miejskich należy dążyć do zachowania odpowiedniego balansu między wolą współpracy międzygminnej a obiektywnymi przesłankami, wynikającymi m.in. z: kryterium spójności obszaru, realnego zasięgu oddziaływania miast rdzeniowych, a także ich powiązań funkcjonalno-przestrzennych z otoczeniem.
2. Uznanie prymatu oddolnego budowania samorządowych struktur ponadlokalnych (np. w formie porozumień międzygminnych) nad strukturami budowanymi odgórnie i administracyjnie wyłącznie w oparciu o wskaźniki (obszary funkcjonalne określone w planach województw) jako zachęta do normalizacji modeli funkcjonalno-przestrzennych regionów miejskich (miejskich obszarów funkcjonalnych).
3. Przegląd dotychczasowych doświadczeń planowania funkcjonalnego w Polsce w obszarze kształtowania oraz gospodarowania przestrzenią. Identyfikacja dobrych praktyk i różnych barier (prawnych, instytucjonalnych i finansowych) współpracy międzysamorządowej w sferze planowania i zarządzania rozwojem przestrzennym.
4. Doprecyzowanie zakresu i zawartości merytorycznej modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej strategii rozwoju ponadlokalnego oraz diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej będącej podstawą do opracowania tejże strategii. Zakres diagnozy oraz modelu strategii rozwoju ponadlokalnego nie powinien powielać zakresu strategii rozwoju gminy, lecz obejmować charakterystykę elementów o zasięgu (znaczeniu) ponadlokalnym oraz powiązań funkcjonalno-przestrzennych na terytorium objętym strategią ponadlokalną. Diagnoza i model struktury funkcjonalno-przestrzennej regionu miejskiego powinny zawierać w szczególności charakterystykę: zróżnicowania funkcjonalnego poszczególnych gmin i obszarów, sieci osadniczej i procesów ją kształtujących, systemu przyrodniczego (z uwzględnieniem terenów chronionych oraz przebiegu korytarzy ekologicznych i przewietrzających), powiązań infrastrukturalnych (w tym infrastruktury transportowej i sieci transportu publicznego), jak również systemu usług publicznych (o znaczeniu lokalnym oraz ponadlokalnym).
5. Wprowadzenie opracowania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę jako obligatoryjnego elementu diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej (o której mowa w art. 10.a. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju) służącej przygotowaniu strategii rozwoju ponadlokalnego. Bilans powinien być sporządzany dla całego regionu miejskiego w podziale na poszczególne gminy i określone rodzaje zabudowy – na podstawie analizy zachodzących na jego obszarze procesów ludnościowo-osadniczych i przestrzennych. Równocześnie powinien on bazować na ujednoczonych, w skali całego obszaru funkcjonalnego, wskaźnikach chłonności demograficznej dla terenów zabudowy wielorodzinnej, jednorodzinnej, mieszanej i zagrodowej. Ponadto, będąc podstawą przesądzenia o wyznaczeniu nowych terenów pod zabudowę w regionie miejskim, powinien uwzględniać specyfikę danych obszarów (m.in. mieszkaniowa, przemysłowa, rolnicza, turystyczno-rekreacyjna, handlowo-usługowa, itp.) – w celu racjonalnego kształtowania przestrzeni oraz przeciwdziałania potencjalnym konfliktom przestrzennym. Ponadto należy wprowadzić obowiązek przedstawienia wyników

bilansu w strategii rozwoju ponadlokalnego – we wnioskach z diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej (o których mowa w art. 10.e.3 ustawy o samorządzie gminnym).

6. Zapewnienie powiązania i wiążących relacji między strategią rozwoju ponadlokalnego i strategiami rozwoju gmin tworzących wspólny region miejski w obszarze kształtowania przestrzeni. Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym (art. 10.e.2) strategia rozwoju gminy musi być spójna zarówno ze strategią rozwoju województwa, jak również ze strategią rozwoju ponadlokalnego obejmującą tę gminę. Jednocześnie ustawa ta stanowi, że obie strategie (lokalna i ponadlokalna) powinny określać ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej (art. 10.e.3). Daje to podstawę do określenia w strategii rozwoju ponadlokalnego – wiążących dla strategii rozwoju gmin – ustaleń do kształtowania i realizacji polityki przestrzennej w regionie miejskim. Ustalenia te powinny obejmować przede wszystkim następujące kwestie: zasady wyznaczania nowych terenów pod zabudowę (w relacji do bilansu sporządzonego dla całego regionu miejskiego), zasady kształtowania sieci usług publicznych oraz rozwoju terenów inwestycyjnych (w tym stref aktywności gospodarczej), warunki ochrony środowiska kulturowego i przyrodniczego (zwłaszcza zachowania korytarzy ekologicznych i korytarzy przewietrzających), zasady kształtowania oraz rozwoju spójnego systemu transportowego, zasady kształtowania ogólnodostępnych terenów zieleni i innych przestrzeni publicznych.
7. Uznanie strategii rozwoju ponadlokalnego jako obligatoryjnego dokumentu umożliwiającego ubieganie się o środki finansowe na realizację zintegrowanych inwestycji terytorialnych w ramach regionalnych programów operacyjnych. Wymóg przygotowania strategii rozwoju ponadlokalnego z modelem struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz ustaleniami i rekomendacjami w sferze kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej (sporządzanej w trybie art. 10g.1. ustawy o samorządzie gminnym) powinien dotyczyć wszystkich związków i partnerstw samorządowych realizujących zintegrowane inwestycje terytorialne – zatem nie tylko miejskich obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich, lecz również miast średnich tracących funkcje, dla których w strategii rozwoju województwa wyznaczono miejskie obszary funkcjonalne. Decyzja o rozszerzeniu realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych na obszary funkcjonalne miast innych niż wojewódzkie powinna być równoznaczna ze zobowiązaniem do współpracy na rzecz racjonalnego kształtowania przestrzeni w regionie miejskim (zgodnie z horyzontalną zasadą zrównoważonego rozwoju i nieszkodzenia środowisku określoną w projekcie Umowy Partnerstwa na lata 2021–2027). Tym samym należy zmienić obecny zapis projektu Umowy Partnerstwa mówiący o fakultatywności i premiowaniu przygotowania strategii rozwoju ponadlokalnego dla miejskich obszarów funkcjonalnych miast średnich tracących funkcje – w kierunku wymogu obligatoryjnego.
8. Powołanie ponadlokalnych komisji urbanistyczno-architektonicznych w strukturze organizacyjnej partnerstw samorządowych realizujących zintegrowane inwestycje terytorialne. Komisje te powinny zostać wyposażone w kompetencje opiniujące i uzgadniające treść strategii rozwoju gmin w zakresie ich zgodności ze strategią rozwoju ponadlokalnego (zwłaszcza modelem struktury funkcjonalno-przestrzennej, celami przestrzennymi oraz ustaleniami i rekomendacjami kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w regionie miejskim).

[Grupy docelowe i adresaci rozwiązania]

Podstawowymi grupami docelowymi rozwiązania są: związki, stowarzyszenia i porozumienia samorządowe realizujące zintegrowane inwestycje terytorialne.

4. Podmioty odpowiedzialne za realizację:

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (Departament Strategii oraz Departament Regionalnych Programów Operacyjnych) – podmiot wiodący – we współpracy z Ministerstwem Rozwoju, Pracy i Technologii (Departament Planowania Przestrzennego), samorządami województw, środowiskiem naukowo-eksperckim oraz korporacjami samorządowymi (zwłaszcza Związkiem Miast Polskich i Unią Metropolii Polskich).

5. Wstępny harmonogram i kamienie milowe:

- Doprecyzowanie zakresu i zawartości merytorycznej modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej strategii rozwoju ponadlokalnego oraz diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej będącej podstawą do jej opracowania: **optymalnie do końca 2021 r.**

6. Priorytet/istotność z punktu widzenia wpływu na wyzwanie/rozwiązanie problemu (oczekiwany efekt):

Wdrożenie planowania funkcjonalnego w regionach miejskich ma istotne znaczenie dla kształtowania miasta zwarteo oraz przeciwdziałania chaotycznej i niekontrolowanej suburbanizacji. Współczesne procesy suburbanizacji i rozwoju przestrzennego zachodzące w otoczeniu ośrodków miejskich w Polsce (w szczególności miast dużych) mają charakter niezwykle dynamiczny i żywiołowy. Nie da się nimi skutecznie sterować bądź przynajmniej ograniczać ich negatywnych skutków z poziomu pojedynczego miasta czy gminy. Zarządzanie procesami rozwoju przestrzennego miast oraz ich otoczenia wymaga współpracy i koordynacji lokalnych polityk przestrzennych w skali całego regionu miejskiego. Wśród najważniejszych oczekiwanych efektów wdrożenia planowania funkcjonalnego należy wymienić: (1) ograniczenie skali chaotycznego i niekontrolowanego rozlewania się przestrzennego miast, (2) poprawę spójności i racjonalności zagospodarowania przestrzeni w regionach miejskich, (3) zapewnienie bardziej efektywnego systemu transportu i usług publicznych (komplementarność w miejsce konkurencji), (4) ograniczenie presji inwestycyjnej oraz negatywnych skutków niezrównoważonej urbanizacji na środowisko przyrodnicze (tereny otwarte), (5) ograniczenie skali występowania różnych konfliktów przestrzennych na styku gmin. Jednak należy podkreślić, iż wyżej wymienione efekty są możliwe do osiągnięcia wyłącznie w perspektywie długoterminowej i wymagają długookresowej zgodnej współpracy gmin i koordynacji ich lokalnych polityk przestrzennych z poziomu regionu miejskiego.

7. Odniesienia do diagnoz, dodatkowe materiały źródłowe, literatura:

- Kaczmarek T., 2017, *Nieformalne planowanie przestrzenne – przesłanki, cele i instrumenty. Przykład planowania rozwoju obszaru metropolitalnego Poznania*, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 266, s. 73–92.
- *Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań*, 2016, Centrum Badań Metropolitalnych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (na zlecenie Stowarzyszenia Metropolia Poznań), Poznań.
- Mikuła Ł., 2012, Metropolitalny wymiar polityki przestrzennej na przykładzie aglomeracji poznańskiej, *Studia Miejskie*, 8, s. 57–67.
- Mikuła Ł., 2015, *Planowanie metropolitalne w świetle aktualnych uwarunkowań prawnych*, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 29, s. 109–118.
- Mikuła Ł., 2017, *Planowanie przestrzenne dla miejskich obszarów funkcjonalnych. Wybrane problemy metodyczne*, *Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, 174, s. 343–351.
- Rosenkiewicz K., 2012, *Obszary funkcjonalne jako nowa kategoria polityki regionalnej i polityki przestrzennej w Polsce*, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 17-18, s. 71–88.

8. Powiązane akty prawne, identyfikacja obszaru prawnego wymagającego poprawy (odniesienie do istniejącego stanu prawnego):

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



9. Przykłady podobnych rozwiązań w innych krajach (jeśli znane)

[...]