

## KARTA WYZWANIA/PROBLEMU

|                          |   |
|--------------------------|---|
| ID:                      | P.03  |
| Data aktualizacji wpisu: | 21.05.2021                                    |
| Autorzy:                 | grupa ekspercka ds. kształtowania przestrzeni |
| Grupa ekspercka:         | grupa ekspercka ds. kształtowania przestrzeni |

**1. Nazwa wyzwania:**

**Uspójnienie planowania przestrzennego (i społeczno-gospodarczego) w regionach miejskich**

**2. Zwięzła charakterystyka wyzwania (uzasadnienie z elementem diagnozy):**

Istotnym problemem znacznie utrudniającym (wręcz uniemożliwiającym) skuteczne i efektywne zarządzanie procesami urbanizacji i rozwoju przestrzennego miast i stref podmiejskich w Polsce jest **brak koordynacji lokalnych polityk przestrzennych w regionach miejskich** – doskwierający zwłaszcza w przypadku obszarów metropolitalnych i obszarów funkcjonalnych dużych miast, odznaczających się szczególnie wysoką dynamiką procesów suburbanizacji. Problem ten dostrzeżono w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, gdzie zaznaczono, że intensywne przekształcenia przestrzeni, związane z postępującą suburbanizacją, ujawniły brak właściwego zarządzania rozwojem miejskich obszarów funkcjonalnych jako całości, w konsekwencji ograniczając możliwość ich sprawnego funkcjonowania. Jest to problem o charakterze systemowym, na co zwraca uwagę K. Heffner (2016), podkreślając brak kompleksowej polityki traktowania regionów miejskich (tj. miast i ich obszarów funkcjonalnych) jako struktur przestrzennych wymagających zharmonizowanego rozwoju. **Zasadniczą odpowiedzią na to wyzwanie powinno być wdrożenie ponadlokalnego planowania funkcjonalnego** (tj. w skali całych regionów miejskich – ponad granicami administracyjnymi pojedynczych gmin). Rozwiązanie to jest szeroko postulowane w środowisku naukowo-eksperckim. Na jego potrzebę zwracają uwagę m.in. autorzy studiów nad chaosem przestrzennym w Polsce (Śleszyński i in. 2018).

Konieczność wprowadzenia planowania funkcjonalnego na gruncie polityki przestrzennej w Polsce dostrzeżono już w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (przyjętej w 2011 roku). W dokumencie tym podkreślono, że planowanie w obszarach funkcjonalnych stanowi jeden z głównych elementów nowoczesnej polityki rozwoju. Ponadto wskazano, że **planowanie funkcjonalne umożliwia bardziej trafne zdefiniowanie specyficznych potencjałów rozwojowych i kompleksowe rozwiązywanie konfliktów pojawiających się na danym obszarze**. W rozpatrywanym dokumencie dokonano szerokiej typologii obszarów funkcjonalnych w Polsce i wprowadzono pojęcie **miejskiego obszaru funkcjonalnego**, jako ciągłego przestrzennie układu osadniczego (składającego się z różnych jednostek administracyjnych), obejmującego zwarty obszar miejski i powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną. Określono, że delimitacja granic miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków metropolitalnych i ośrodków regionalnych ma zostać przeprowadzona w planach zagospodarowania przestrzennego województw. Równocześnie jako obligatoryjne ustalenie do planów wojewódzkich wskazano opracowanie strategii zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego. Z kolei w odniesieniu do miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych opracowanie strategii ich zagospodarowania zarekomendowano jako zalecenie.

Postulaty Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 w zakresie wprowadzenia planowania funkcjonalnego nie doczekały się pełnej realizacji przed uchycieniem tego dokumentu (w rezultacie nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 15 lipca 2020 roku). O ile podejście funkcjonalne i terytorialne, na przestrzeni ostatnich lat, stało się jednym z ważniejszych wyznaczników polityki regionalnej (czy szerzej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego) w Polsce<sup>1</sup>, to **w ramach polityki przestrzennej ciągle widoczny jest prymat podejścia administracyjnego nad planowaniem funkcjonalnym.**

Na chwilę obecną w Polsce, na gruncie polityki przestrzennej, **brak jest formalnych narzędzi** (wynikających z obowiązujących przepisów prawnych) **umożliwiających i stymulujących współpracę różnych samorządów** (zwłaszcza w regionach miejskich) **w sferze kształtowania i gospodarowania przestrzenią.** Do niedawna jedyny wyjątek stanowiło ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego (studium metropolitalne), które w 2015 roku wprowadzono do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w wyniku przyjęcia ustawy o związkach metropolitalnych. W kontekście koordynacji procesów rozwoju przestrzennego w skali ponadlokalnej szczególnie istotny był zapis ustawy wskazujący, że w studium metropolitalnym określa się maksymalne powierzchnie pod zabudowę (w podziale na poszczególne gminy oraz rodzaj zabudowy). Oznaczał on konieczność osiągnięcia konsensusu co do kierunków rozwoju zabudowy w obszarze metropolitalnym, co w praktyce mogło się przełożyć na zwiększenie sterowalności i lepsze zarządzanie suburbanizacją. Dla przeciwdziałania chaotycznej i niekontrolowalnej urbanizacji, ważny był również zapis ustawy mówiący, że przy wyznaczaniu powierzchni pod zabudowę uwzględnia się m.in. prognozy demograficzne – w tym migracje w ramach obszaru metropolitalnego. Oznaczało to konieczność dostosowania kierunków rozwoju przestrzennego do realnych procesów ludnościowo-osadniczych w obszarze metropolitalnym. Wymóg sporządzania studium metropolitalnego zniesiono w efekcie nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Brak formalnych instrumentów ponadlokalnego planowania przestrzennego pozwalających na współpracę i koordynację działań gmin w regionach miejskich w zakresie zarządzania przestrzenią, nie oznacza, że dotychczas w Polsce nie podejmowano żadnych inicjatyw w tym zakresie. Niemniej miały one charakter tzw. **nieformalnego planowania przestrzennego** (por. Kaczmarek 2017). Istotny wkład w rozwój tego typu inicjatyw w Polsce wniosły cztery konkursy dotacji na działania wspierające współpracę międzysamorządową i służące jej operacjonalizacji (przeprowadzone w latach 2011–2013 przy wsparciu finansowym Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna oraz Funduszy Norweskich). W ramach tych konkursów dotowano w szczególności działania polegające na opracowaniu różnych diagnoz i ekspertyz, dokumentów strategicznych i programowych bądź dokumentacji projektowych – co do zasady obejmujących swym zasięgiem obszary funkcjonalne (głównie regiony miejskie). W ich rezultacie wsparto łącznie 96 projektów. Choć konkursy te dawały szeroką sposobność współpracy w sferze gospodarowania przestrzenią, z takiej możliwości skorzystało relatywnie niewiele partnerstw – tylko w przypadku niespełna 20% projektów ich zakres dotyczył współdziałania gmin w tym zakresie. **Dominującym (niekiedy jedynym) aspektem powyższych projektów był wymiar diagnostyczny (a**

---

<sup>1</sup> Wśród przykładów należy wymienić m.in.: (1) szersze niż w innych państwach Unii Europejskiej zastosowanie mechanizmu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (objęcie nimi miejskich obszarów funkcjonalnych – a nie tylko samych miast), (2) implementację różnorodnych instrumentów terytorialnych w regionalnych programach operacyjnych na lata 2014–2020 (np. regionalne inwestycje terytorialne w województwach mazowieckim oraz śląskim, zintegrowane porozumienia terytorialne w województwie pomorskim czy też subregionalne programy rozwoju w województwach małopolskim i opolskim), (3) objęcie podejściem LEADER (obecnie Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność) niemalże wszystkich uprawnionych do tego gmin w kraju, (4) wprowadzenie do polskiego porządku prawnego strategii rozwoju ponadlokalnego.

**nie wdrożeniowy**). W jego ramach częstokroć dokonywano oceny spójności rozwiązań planistycznych oraz identyfikacji potencjalnych konfliktów przestrzennych na podstawie analizy studiów gminnych i planów miejscowych. **Jednocześnie część gmin wykorzystwała projekty, co do zasady ukierunkowane na generowanie wspólnych rozwiązań, dla celów silnie zindywidualizowanych.** Przykładem może być opracowanie lokalnych dokumentów planistycznych dla pojedynczych gmin bądź przygotowanie indywidualnych dokumentacji umożliwiających ubieganie się o zewnętrzne wsparcie finansowe (por. Janas i Jarczewski 2017). Tego rodzaju podejście należy uznać za sprzeczne z założeniami planowania funkcjonalnego. Niemniej wśród rozpatrywanych projektów możemy znaleźć również dobre praktyki i wzorce godne naśladowania. Przykładem jest projekt **Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań – Podejście Zintegrowane**, realizowany na obszarze Aglomeracji Poznańskiej przy wsparciu Centrum Badań Metropolitalnych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. W jego ramach opracowano wspólną (dla wszystkich gmin aglomeracji) koncepcję rozwoju przestrzennego wraz z zasadami jej wdrażania do lokalnych dokumentów planistycznych. W sposób szczególny należy podkreślić wymiar instytucjonalno-wdrożeniowy projektu, obejmujący powołanie **Metropolitalnego Forum Planowania Przestrzennego** oraz **Metropolitalnej Komisji Planistycznej** (opiniującej zgodność zmian studiów gmin z koncepcją rozwoju przestrzennego aglomeracji). Powyższe formy organizacyjne mają charakter pionierski w polskich warunkach, bowiem nie posiadają bezpośredniego odniesienia w obowiązującym systemie planowania przestrzennego (Mikuła 2018).

Biorąc pod uwagę fakt, iż w projektowanej reformie systemu planowania przestrzennego w Polsce nie przewidziano planowania ponadlokalnego, realne wprowadzenie podejścia funkcjonalnego w obszarze kształtowania przestrzeni powinno bazować na dostępnych narzędziach i rozwiązaniach planowania strategicznego oraz szerszym niż dotychczas wykorzystaniu instrumentów terytorialnych polityki spójności (zwłaszcza Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych). Wobec powyższego bazą dla planowania funkcjonalnego w regionach miejskich w Polsce powinny być przede wszystkim strategia rozwoju ponadlokalnego i tworzony dlań model struktury funkcjonalno-przestrzennej.

Niedobór instrumentów ponadlokalnego planowania przestrzennego nie jest jedyną barierą szerszego wdrożenia podejścia funkcjonalnego na gruncie polityki przestrzennej. Choć skłonność do współpracy międzygminnej – pozwalająca na rozwiązywanie wspólnych problemów i podejmowanie wysiłków wykraczających poza możliwości jednej gminy – wskazywana jest jako jeden z kluczowych endogenicznych czynników rozwoju (Gorzela 2000), **w Polsce ciągle widocznie dominuje podejście administracyjne do realizacji działań rozwojowych, a bliskość innych gmin często traktowana jest jako zagrożenie a nie szansa** (Grochowski 2014). Wzmacnia to znaczenie podziału administracyjnego oraz prowadzi do inercji zarządczej, co utrudnia efektywne wykorzystanie zasobów ponadlokalnych. Podejście bazujące na interesach pojedynczych gmin determinuje konflikty i podejmowanie decyzji nieracjonalnych w kontekście rozwoju szerszych struktur osadniczych (Grochowski 2014). Barierą dla wdrażania podejścia funkcjonalnego jest również obowiązujący system regulacyjny, który nie oferuje właściwych zachęt do współpracy w obszarach funkcjonalnych (Woźniak 2015). Mimo istnienia wielu aktorów polityki rozwoju brakuje mechanizmów koordynacji oraz współpracy opartej na partnerstwie (Michalewska-Pawlak 2015). W związku z powyższym **realne wdrożenie podejścia funkcjonalnego w Polsce wymaga nie tylko stworzenia odpowiednich ram prawno-instytucjonalnych i zapewnienia instrumentów realizacyjnych, lecz także zmiany mentalnej i wsparcia merytorycznego.**

### 3. Wpływ na realizację celu/celów głównych KPM:

**CEL 5. Przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji i ponowne wykorzystanie przestrzeni w miastach.** Brak szerszej koordynacji polityk przestrzennych gmin w regionach miejskich nie sprzyja

kształtowaniu miasta zwarteo. Wręcz przeciwnie przyczynia się do pogłębienia suburbanizacji oraz potęgowania chaosu przestrzennego. Gminy położone w strefie podmiejskiej miast dużych i średnich na ogół charakteryzują się względnie niskim pokryciem planistycznym. W tych warunkach niemalże powszechną podstawą planistyczną procesu inwestycyjno-budowlanego w takich gminach są decyzje o warunkach zabudowy, które nie stanowią skutecznego narzędzia zarządzania procesami urbanizacji oraz rozwoju przestrzennego. Z drugiej strony, w przypadku stref podmiejskich o relatywnie wysokim pokryciu planistycznym, nie gwarantuje ono zapewnienia racjonalnej koordynacji rozwoju zabudowy. Wynika to ze znacznej nadpodaży (w stosunku do rzeczywistych potrzeb demograficznych) terenów przeznaczanych w lokalnych dokumentach planistycznych pod budownictwo mieszkaniowe. Realne przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji wymaga szerszej koordynacji lokalnych polityk przestrzennych w regionach miejskich (z wykorzystaniem ponadlokalnych narzędzi planistycznych).

#### 4. Wymiar terytorialny (wskazanie wraz z uzasadnieniem)

**E) OM i duże miasta (A+B).** Brak realnej koordynacji lokalnych polityk przestrzennych jest szczególnie istotnym wyzwaniem i problemem dla obszarów metropolitalnych i obszarów funkcjonalnych dużych miast, gdzie procesy suburbanizacji charakteryzują się największą skalą, dynamiką i intensywnością.

#### 5. Powiązanie z kierunkiem/kierunkami działań w ramach modelu odpowiedzialnej urbanizacji:

[MIASTA SPRAWIEDLIWE] Równoważenie i wyrównywanie szans rozwojowych poprzez redystrybucję i włączenie w korzyści rozwojowe generowane przez największe ośrodki aglomeracyjne.

[MIASTA PRODUKTYWNE] Wzrost udziału Polski w globalnych łańcuchach wartości dzięki silnym i konkurencyjnym obszarom aglomeracyjnym, powiązanych efektywnie z mniejszymi ośrodkami.

[MIASTA ZIELONE] Określenie standardów zrównoważonego rozwoju miast i tworzenie warunków oraz mechanizmów zachęcających i wspierających miasta w ich wdrażaniu w ramach lokalnych polityk miejskich.

#### 6. Priorytet/istotność z punktu widzenia realizacji celu/ów:

Zwiększenie koordynacji lokalnych polityk przestrzennych poprzez rzeczywiste wdrożenie planowania funkcjonalnego w regionach miejskich ma istotne znaczenie dla przeciwdziałania niekontrolowanej i chaotycznej suburbanizacji. Planowanie funkcjonalne jest jednym z kluczowych narzędzi zarządzania procesami rozwoju przestrzennego w szerszych układach osadniczych. Zatem jego wdrożenie należy uznać za pilną potrzebę.

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

- Gorzelak G., 2000, *Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie Programu Inicjatyw Lokalnych)*, Studia Regionalne i Lokalne, 3.
- Grochowski M., 2014, *Samorządność lokalna a terytorialny wymiar rozwoju. Zarządzanie obszarami funkcjonalnymi*, MAZOWSZE Studia Regionalne, tom 15, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie, Warszawa.

- Janas K., Jarczewski W. (red.) 2017. *Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych. Raport o stanie polskich miast*. Obserwatorium Polityki Miejskiej IRM, Kraków.
- Kaczmarek T., 2017, *Nieformalne planowanie przestrzenne – przesłanki, cele i instrumenty. Przykład planowania rozwoju obszaru metropolitalnego Poznania*, Biuletyn KPZK PAN, Zeszyt 266, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, s. 73–92.
- Michalewska-Pawlak M., 2015, *Ewolucja modelu polityki regionalnej w Polsce w warunkach integracji europejskiej*, Wrocławskie Studia Politologiczne, Tom 18, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.
- Mikuła Ł. 2018, *Adaptacja polityki przestrzennej gmin Metropolii Poznań do nowych regulacji prawnych i metropolitalnej koncepcji rozwoju*, Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna 44: 107–133, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Poznań.
- Mikuła Ł., 2019, *Zarządzanie rozwojem przestrzennym obszarów metropolitalnych w świetle koncepcji miękkich przestrzeni planowania*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Noworól A., Noworól K., 2018, *Terytorializacja polityki rozwoju jako element podniesienia konkurencyjności miast i regionów*, Studia KPZK PAN, tom 184, PAN, Warszawa.
- Śleszyński P., 2013, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, Przegląd Geograficzny, 85, 2, s. 173-197.
- Woźniak J., 2015, *Wybrane aspekty zintegrowanego planowania rozwoju – perspektywa regionalna*, Biuletyn KPZK PAN, Zeszyt 161, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.

## 8. Powiązane akty prawne:

- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006 Nr 227 poz. 1658 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.)

## 9. Powiązanie wyzwania z globalnymi i europejskimi wyzwaniami rozwoju, w tym z realizacją celów zrównoważonego rozwoju ONZ (SDG):

**Cel 11: Uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu**

**11.2.** Do 2030 roku zapewnić wszystkim ludziom dostęp do bezpiecznych, przystępnych cenowo i trwałych systemów transportu, podnieść poziom bezpieczeństwa na drogach, zwłaszcza poprzez rozwijanie transportu publicznego. Należy zwrócić szczególną uwagę na potrzeby grup wrażliwych, kobiet, dzieci, osób niepełnosprawnych i osób starszych.

**11.3.** Do 2030 roku zwiększyć stopień inkluzji, zapewnić zrównoważoną urbanizację i partycypację w zintegrowanym i zrównoważonym planowaniu i gospodarowaniu osiedlami ludzkimi we wszystkich krajach.

**11.6.** Do 2030 roku obniżyć niekorzystny wskaźnik negatywnego oddziaływania miasta na środowisko *per capita*, zwracając szczególną uwagę na jakość powietrza oraz gospodarowanie odpadami komunalnymi i innymi zanieczyszczeniami.

**11.A.** Wspierać korzystne ekonomicznie, społecznie i środowiskowo połączenia pomiędzy obszarami miejskimi, podmiejskimi i wiejskimi poprzez wzmocnienie krajowego i regionalnego planowania rozwoju.

**11.B.** Do 2020 roku znacząco zwiększyć liczbę miast i osiedli ludzkich korzystających z opracowań i wdrażających zintegrowane polityki i plany dążących do zwiększenia inkluzji i wydajności wykorzystywania zasobów, łagodzenia skutków i przystosowania do zmian klimatycznych, odporności na skutki katastrof.

### **Cel 12: Zapewnić wzorce zrównoważonej konsumpcji i produkcji**

**12.2.** Do 2030 roku zapewnić zrównoważone zarządzanie i efektywne zużycie zasobów naturalnych.