

Lukasz Mikuła

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
e-mail: mikula@amu.edu.pl

Planowanie metropolitalne w świetle aktualnych uwarunkowań prawnych

Zarys treści: W artykule przeanalizowane zostały aktualne regulacje prawne odnoszące się do planowania przestrzennego na poziomie metropolitalnym, ze szczególnym uwzględnieniem uchwalonych w 2014 r. nowych przepisów, które wprowadziły do systemu planistycznego kategorię miejskich obszarów funkcjonalnych oraz zasady ich delimitacji. Odniesiono się również do problematyki zakresu merytorycznego planów zagospodarowania przestrzennego dla miejskich obszarów funkcjonalnych oraz powiązań pomiędzy poziomem planowania metropolitalnego a działalnością samorządu powiatowego. W konkluzji wskazane zostały ograniczenia istniejących rozwiązań prawnych dotyczących planowania dla miejskich obszarów funkcjonalnych oraz perspektywy wykorzystania współpracy samorządowej w tej dziedzinie

Słowa kluczowe: miejskie obszary funkcjonalne, plany zagospodarowania przestrzennego, samorząd terytorialny, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Wprowadzenie

Problematyka integracji planowania przestrzennego w skali obszaru metropolitalnego podejmowana jest w ostatnich latach coraz częściej zarówno w literaturze naukowej (Herrschel, Newman 2002, Salet, Thornley, Kreukels 2003, Markowski, Marszał 2005, Kaczmarek, Mikuła 2007, Kaczmarek 2014), jak i dokumentach strategicznych określających pożądane kierunki przekształceń systemu planistycznego w Polsce (*Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Założenia Krajowej Polityki Miejskiej*). Dynamiczne procesy suburbanizacyjne zachodzące głównie wokół największych miast kraju kreują nowe problemy dla polityki przestrzennej, których rozwiązanie nie jest możliwe w ramach obowiązującego modelu planowania. Jest on zresztą powszechnie krytykowany już od dłuższego czasu (Jędraszko 2005, Billert 2008), jednak obecnie coraz większe zainteresowanie budzą także negatywne finansowe następstwa dezintegracji planowania na poziomie ponadlokalnym i prawie nieograniczonej swobody w zakresie polityki

przestrzennej na poziomie gminnym (Koziański, Olbryś 2011; Studium... 2012; Sleszyński i in. 2013, FRDL 2013, Mikula 2014). Osiągnięcia integracji zarządzania metropolitalnego w Polsce są jak do tej pory dość umiarkowane (Lackowska 2009, Kaczmarek, Mikula 2011), a w dziedzinie planowania przestrzennego nader skromne (Mikula 2012).

Doniosłe znaczenie przypisywane planowaniu metropolitalnemu w opracowaniach naukowych i dokumentach strategicznych nie znajduje odzwierciedlenia w obowiązujących regulacjach prawnych. W niniejszym artykule przedstawiono ich analizę, ze szczególnym uwzględnieniem zmian wprowadzonych do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w 2014 r., dotyczących definicji oraz zasad delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych. W dalszej części pracy podjęto problematykę zakresu merytorycznego planów zagospodarowania przestrzennego dla miejskich obszarów funkcjonalnych oraz powiązań pomiędzy poziomem planowania metropolitalnego a działalnością samorządu powiatowego. W części końcowej wskazane zostały ograniczenia istniejących rozwiązań prawnych oraz perspektywy wykorzystania współpracy samorządowej w planowaniu przestrzennym.

Uregulowania prawne planowania metropolitalnego w latach 2003–2014

W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w dalszej części artykułu określanej skrótem „UPZP”) wprowadzono nową kategorię planów zagospodarowania przestrzennego: plany dla obszarów metropolitalnych. Regulacja planowania przestrzennego na tym poziomie została jednak zarysowana bardzo ogólnie i lakonicznie, gdyż w istocie sprowadzała się do jednego przepisu stanowiącego, że „dla obszaru metropolitalnego uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa” (art. 39 ust. 6 UPZP w pierwotnym brzmieniu). Przepis ten miał w istocie charakter blankietowy, gdyż w ślad za nim nie wprowadzono żadnych bardziej szczegółowych ustaleń, niezbędnych dla efektywnego korzystania z tego instrumentu planistycznego. Ustawodawca nie określił chociażby kryteriów identyfikacji i delimitacji obszarów metropolitalnych, a zadanie to w mało precyzyjny sposób scedował na ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego jako organu odpowiedzialnego za sporządzenie ogólnokrajowego dokumentu planistycznego czyli Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (art. 47 UPZP) oraz organy samorządu województwa, które opracowują i uchwalają plany zagospodarowania przestrzennego województw, będące instrumentem planowania na szczeblu regionalnym (art. 39 UPZP).

Po wejściu w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. sejmiki odpowiednich województw podjęły uchwały o przystąpieniu do sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów metropolitalnych. Opracowanie planów wiązało się jednak z wieloma problemami,

z których większość miała charakter prawny. Definicja legalna „obszaru metropolitalnego” określała go jako „obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” (art. 2 pkt 9 UPZP). Wobec długotrwałego procesu przygotowywania nowej wersji koncepcji, zgodnej z ustawą z 2003 r., harmonogramy prac nad planami metropolitalnymi musiały być wiele razy zmieniane.

Uchwalenie przez Radę Ministrów w dniu 13 grudnia 2011 r. nowej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 nie rozwiązało wątpliwości co do kształtowania planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych. W KPZK 2030 wprowadzono co prawda kryteria wskazania ośrodków metropolitalnych oraz przedstawiono zarys merytorycznej treści planów zagospodarowania dla ich obszarów funkcjonalnych, ale nie podjęto konkretnych ustaleń delimitacyjnych, przekazując je do dalszych prac na poziomie centralnym i regionalnym.

Miejskie obszary funkcjonalne i ich delimitacja według nowych rozwiązań ustawowych

Istotne zmiany prawne weszły w życie dopiero w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw¹. Charakteryzowany stan prawny dotyczy zapisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu nadanym wspomnianą nowelizacją.

Najbardziej doniosłe zmiany dotyczą sfery terminologicznej oraz zagadnień delimitacyjnych. W nowej wersji ustawy zrezygnowano z pojęcia „obszaru metropolitalnego” i zastąpiono go „miejskim obszarem funkcjonalnym ośrodka wojewódzkiego”. Sam „obszar funkcjonalny” zdefiniowano jako obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, stanowiący zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju (art. 2 pkt 6a UPZP). „Miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego” jest z kolei takim typem obszaru funkcjonalnego, który obejmuje miasto będące siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody oraz jego bezpośrednie otoczenie powiązane z nim funkcjonalnie (art. 2 pkt 6b). Odpowiednim zmianom uległy również zapisy dotyczące zawartości Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, która ma określać już nie obszary metropolitalne, a właśnie obszary funkcjonalne (art. 47 ust. 2 pkt 1 UPZP).

Obszarom funkcjonalnym poświęcono w ustawie cały nowy rozdział 4a. Zgodnie z jego ustaleniami, miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego jest typem obszaru funkcjonalnego o znaczeniu ponadregionalnym, o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej kraju (art. 49a i 49b UPZP). Większość nowych

¹ Wprowadzone tym aktem prawnym zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym weszły w życie 8 kwietnia 2014 r.

przepisów w zakresie obszarów funkcjonalnych dotyczy kwestii ich delimitacji. Zgodnie z dyrektywami ustawowymi obszary funkcjonalne określa się z zapewnieniem:

- ciągłości i zwartości wyznaczanego obszaru – polegającej na wyznaczeniu obszaru zamkniętego wspólną granicą,
- dostępności danych wskaźnikowych, pozwalających na wyznaczenie łącznego obszaru, którego zasięg przestrzenny umożliwi rozwiązanie istniejących lub przewidywanych problemów oraz rozwój nowych funkcji tych obszarów (art. 49c ust. 1 UPZP).

Szczegółowe warunki określania obszarów funkcjonalnych i ich granic w ramach typów obszarów funkcjonalnych ustalić ma w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, mając na uwadze zapewnienie określania obszarów funkcjonalnych w sposób jednolity na terenie całego kraju oraz uwzględniając parametry charakteryzujące dany typ obszaru funkcjonalnego (art. 49c ust. 5 UPZP). Do konsultacji społecznych przekazany został projekt takiego rozporządzenia (wersja z 18 listopada 2014 r.). Zakłada on, że do miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego zostaną włączone gminy, które spełniają co najmniej 6 z 7 kryteriów, określonych na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego². W chwili oddania niniejszego artykułu do druku ostateczna wersja ministerialnego rozporządzenia nie była jeszcze znana.

Zgodnie z nowymi przepisami, obszary funkcjonalne o znaczeniu ponadregionalnym i ich granice określa samorząd województwa. Związane z tym propozycje i wnioski samorząd województwa przedstawia do zaopiniowania przez jednostki samorządu terytorialnego, znajdujące się na terenie danego województwa. Opinia jest wyrażana podczas konferencji, w której uczestniczą przedstawiciele samorządu województwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (art. 49d ust. 1 i 3 UPZP). Uregulowania te mogą budzić liczne wątpliwości merytoryczne i interpretacyjne. Po pierwsze, nie jest konkretnie wskazane, który organ samorządu województwa (sejmik czy zarząd) i w jakiej formie prawnej powinien określić granice miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego. Po drugie, w świetle ministerialnej propozycji bardzo ścisłych kryteriów delimitacji tych obszarów w oparciu o dane wskaźnikowe³, samorząd województwa spełnia bardziej rolę „notariusza” rozstrzygnięcia delimitacyjnego niż aktywnego podmiotu w tym zakresie. Po trzecie wreszcie, wyrażenie opinii przez lokalne jednostki samorządowe w formule „konferencji” powodować będzie liczne trudności praktyczne (krąg jednostek

² Według ministerialnej propozycji mają one dotyczyć liczby osób wyjeżdżających do pracy do miasta centralnego, liczby zameldowań na pobyt stały z miasta centralnego, dochodów budżetów gmin z tytułu udziału w podatku PIT, liczby podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, udziału podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON w sekcjach J-R, udziału gruntów zabudowanych i zurbanizowanych w powierzchni gminy oraz liczby mieszkań oddanych do użytkowania.

³ Margines swobody dotyczy tylko możliwości dołączenia do obszaru funkcjonalnego gmin miejskich, gmin bezpośrednio sąsiadujących z miastem centralnym, gmin wiejskich otaczających gminę miejską spełniającą kryteria oraz gmin w całości otoczonych przez jednostki spełniające kryteria.

uprawnionych do udziału, sposób ich reprezentacji, forma debaty i wypracowania stanowiska), a w obliczu małego zakresu swobody po stronie samorządu województwa rola takiej opinii i tak nie będzie miała istotnego znaczenia.

Merytoryczny zakres planowania metropolitalnego

O ile nowelizacją z dnia 24 stycznia 2014 r. znacząco rozbudowane zostały uregulowania dotyczące delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, o tyle zmiany w zakresie merytorycznym planowania metropolitalnego mogą budzić zasadniczy niedosyt. Kluczowy art. 36 ust. 6 ustawy został w zasadzie pozostawiony w nienaruszonej formie, poza zmianą terminologiczną („Dla miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa”). Modyfikacji uległ art. 39 ust. 3 ustawy, który określa zakres merytoryczny planu zagospodarowania przestrzennego województwa. W punkcie 3 wskazuje się, że plan ten określa granice i zasady zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym. Trudno jednoznacznie przesądzić, czy chodzi tu o proste przeniesienie do planu wojewódzkiego ustaleń delimitacyjnych przyjętych w trybie określonym w rozdziale 4a ustawy, czy też pojawiają się możliwości ich weryfikacji dla potrzeb planistycznych. Częściowo wskazywać mógłby na to ust. 7 w tym samym artykule, który stanowi, że „plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego może obejmować również obszary leżące poza granicami miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego”. Nie zostały jednak określone żadne dodatkowe wytyczne w tym zakresie. Całość uregulowań ustawowych odnoszących się do delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych charakteryzuje się więc brakiem spójności i konsekwencji.

Podobnie jak w przypadku kwestii delimitacyjnych, nie jest jasny zakres rzeczowy planu zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego, procedura jego przygotowywania oraz moc wiążąca zawartych w nim ustaleń wobec samorządów lokalnych. Enigmatyczne „zasady zagospodarowania” miejskich ośrodków funkcjonalnych, określone w planie zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 39 ust. 3, pkt 3 UPZP) są sformułowaniem nader lakonicznym. W obecnym stanie prawnym o zakresie przedmiotowym planu zagospodarowania miejskiego obszaru funkcjonalnego przesądzać będzie w zasadzie ten sam przepis co w przypadku planu zagospodarowania przestrzennego województwa, czyli art. 39 ust. 3 UPZP. Wynika to z faktu, że plan miejskiego obszaru funkcjonalnego jest ustawowo włączony do planu województwa jako jego integralna część.

Zakres przedmiotowy planu zagospodarowania przestrzennego województwa jest otwarty, jednakże ustawodawca ustalił tu pewne podstawowe wymagania. I tak w planie województwa obowiązkowo uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa (w obecnym stanie prawnym ustawodawca w ogóle nie

dostrzega kwestii uwzględniania w planowaniu przestrzennym strategii aglomeracyjnych lub metropolitalnych) oraz określa w szczególności:

- podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązań komunikacyjnych oraz infrastrukturalnych, w tym kierunki powiązań transgranicznych;
- system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym;
- obszary szczególnego zagrożenia powodzią;
- granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych;
- obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin i udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla (art. 39 ust. 3 UPZP).

Ustawa nie zawiera żadnych przepisów pozwalających na określenie specyfiki planu miejskiego obszaru funkcjonalnego. Od planu wojewódzkiego różni się on może z pewnością zasięgiem przestrzennym i skalą opracowania, a także zakresem przedmiotowym elementów nieobligatoryjnych. W obecnym stanie prawnym nie spowoduje jednak rozszerzenia władczych kompetencji samorządu województwa wobec gmin miejskiego obszaru funkcjonowania w dziedzinie planowania przestrzennego. Wydaje się, że wiążące ustalenia planu mogą dotyczyć wyłącznie spraw wynikających z zakresu zadań samorządu województwa i nie mogą tym samym ingerować w uprawnienia przynależne organom gminy.

Poszczególne elementy planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a tym samym planu zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego, wymienione w art. 39 ust. 3 UPZP, różnią się od siebie charakterem i praktycznym znaczeniem. Z dokonanej w planie zagospodarowania przestrzennego województwa i miejskiego obszaru funkcjonalnego klasyfikacji i hierarchizacji jednostek osadniczych bardzo trudno wywodzić jakiegokolwiek konsekwencje dla planowania w gminach. W świetle obowiązujących przepisów problematyczne wydaje się uzależnienie przez samorząd województwa kierunków polityki przestrzennej gmin od ich pozycji w hierarchii jednostek osadniczych. Z kolei większość pozostałych obligatoryjnych elementów planów zagospodarowania przestrzennego województwa i miejskiego obszaru funkcjonalnego polega na wprowadzeniu do tych dokumentów granic terenów określonego rodzaju, które jednak zasadniczo wyznaczane są na podstawie innych aktów prawnych. Dotyczy to m.in. obszarów chronionych, obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, terenów zamkniętych i ich stref ochronnych oraz obszarów występowania udokumentowanych złóż kopalin. Samorząd województwa nie dokonuje w tej kwestii samodzielnych ustaleń (być może poza propozycjami objęcia nowych terenów takimi formami obszarowej ochrony przyrody, których ustalenie należy do kompetencji sejmiku województwa), a plan pełni tu w zasadzie wyłącznie funkcję integrującą i informacyjną.

Spośród przewidzianych w ustawie ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego największe znaczenie należy

przypisać rozmieszczeniu inwestycji ponadlokalnych. W praktyce bowiem jest to najważniejszy, jeśli nie jedyny, instrument bezpośredniego oddziaływania samorządu województwa na zagospodarowanie przestrzenne obszaru metropolitalnego. Pewne wątpliwości wywołuje w tym kontekście art. 39 ust. 5 UPZP, który precyzuje, że w planie zagospodarowania przestrzennego uchwalanym przez samorząd województwa umieszcza się te inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa, zgodnie z ich właściwością. Takie brzmienie przepisu wskazywałoby, że także w tym zakresie sam plan zagospodarowania przestrzennego miałby być w zasadzie elementem wtórnym w stosunku do innych dokumentów planowania rzeczowego.

Planowanie metropolitalne a samorząd powiatowy

Ważną i w zasadzie nieuregulowaną w ustawie kwestią jest określenie w planie zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego spraw należących do zakresu działania powiatu. Bez wątpienia działalność samorządów na tym szczeblu ma ustalone aspekty przestrzenne, np. w postaci budowy nowych dróg, szkół czy szpitali. Uchwały organów powiatu nie zostały jednak wymienione w art. 39 ust. 5 UPZP. Nieuwzględnienie ich w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie stanowi więc również przesłanki do wydania zarządzenia zastępczego przez wojewodę (art. 12 ust. 3 UPZP). Z drugiej jednak strony zarząd powiatu ma kompetencje w zakresie uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 17 pkt 6 lit. b UPZP).

Na gruncie aktualnego stanu prawnego generalnie brak jest jasności co do ewentualnej roli powiatu w planowaniu przestrzennym. Nie jest ona konkretnie zdefiniowana i ma co najwyżej charakter niesformalizowany i subsydiarny. Wynika to głównie z bardzo lakonicznego brzmienia art. 3 ust. 2 UPZP, który stanowi, że „prowadzenie, w granicach swojej właściwości rzeczowej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju, należy do zadań samorządu powiatu”. Z tego przepisu wywodzić można jedynie pewne zasadnicze cechy planowania przestrzennego na poziomie powiatu.

Po pierwsze, może ono dotyczyć wyłącznie spraw z zakresu właściwości rzeczowej powiatu, czyli wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i sprecyzowanych w licznych ustawach szczegółowych. Analizy i studia dotyczące zagospodarowania przestrzennego na szczeblu powiatu mogą więc zajmować się tylko takimi zagadnieniami, jak np. rozmieszczenie szkół ponadgimnazjalnych czy kierunki rozwoju sieci dróg powiatowych.

Po drugie, właściwą formą planowania na poziomie powiatu są analizy i studia. Nie mają one charakteru sformalizowanych aktów planowania przestrzenne-

go, o określonym miejscu w systemie, a ich sporządzenie nie wymaga, w odróżnieniu od dokumentów planistycznych gminy, zachowania specjalnej procedury (Siegień 2003). Nie można ich zaliczyć do aktów mających jakikolwiek wiążący charakter wobec innych podmiotów, a nawet traktować w kategoriach aktów wewnętrznie wiążących.

Rola analiz i studiów planistycznych powiatu sprowadza się przede wszystkim do walorów interpretacyjnych i informacyjnych. Mogą być co najwyżej podstawą niewiążącej opinii starosty do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub opinii zarządu powiatu do planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Nie mogą natomiast stanowić uzasadnienia dla odmowy uzgodnienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż stanowisko organu uzgadniającego wymaga ściśle określonej podstawy prawnej (Niewiadomski 2004).

Podsumowanie

Aktualne regulacje prawne umieszczają planowanie metropolitalne w ramach planowania regionalnego. Należy w tym kontekście pamiętać, że obszar metropolitalny stanowi najczęściej tylko stosunkowo niewielką część dużego województwa i w takiej samej proporcji reprezentowany jest w sejmiku. Prowadzi to do sytuacji, w której plan zagospodarowania dla miejskiego obszaru funkcjonalnego uchwalają osoby wybrane w większości poza jego obrębem (Miłuda 2012). W procedurze przygotowania i uchwalania planu rola jednostek samorządu lokalnego jest ograniczona. Z drugiej strony, samorząd województwa może w niektórych przypadkach zapewnić zintegrowane i zobjektywizowane spojrzenie na sprawy rozwoju przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego, oderwane od lokalnych partykularizmów.

Lakoniczne i nieprecyzyjne regulacje prawne dotyczące delimitacji i planu zagospodarowania miejskiego obszaru funkcjonalnego sprawiają, że można wątpić w jego praktyczną skuteczność jako podstawowego instrumentu metropolitalnego planowania przestrzennego. Ponadto istotnym problemem aktualnego modelu jest fakt, że status ustrojowy gmin w zasadzie wyklucza ich hierarchiczne podporządkowanie samorządowi województwa w zakresie planowania przestrzennego, a co za tym idzie – ustanowienie metropolitalnego planowania przestrzennego samorządu województwa jako „ogólnego” i „nadrzędnego”. Niezbędne zależności muszą mieścić się w granicach podziału zadań publicznych na regionalne i lokalne (Niewiadomski 2004). Większe możliwości w tym zakresie mogłoby dać wykreowanie nowego podmiotu planowania metropolitalnego, czyli związku planistycznego gmin. Rozwiązanie to jest znane i powszechnie stosowane w niektórych krajach Europy Zachodniej, takich jak m.in. Niemcy (Kaczmarek, Miłuda 2007, 2008).

W sytuacji oczekiwania na konkretne instrumenty prawne integracji planowania przestrzennego na obszarach silnie zurbanizowanych, jedynym racjonalnym wyjściem jest podjęcie przez miasta i gminy dobrowolnej współpracy w tym za-

kresie. Wypracowane mechanizmy koordynacji pozwolą później znacznie efektywniej wykorzystać nowe mechanizmy planowania metropolitalnego – o ile oczywiście pojawią się one w ciągu najbliższych lat.

W obecnym stanie prawnym kluczowym elementem skuteczności planowania metropolitalnego jest także harmonijne współdziałanie z samorządem regionalnym. Zyskało ono bezpośrednie umocowanie prawne w postaci nowego przepisu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, że polityka przestrzenna województwa w stosunku do obszaru funkcjonalnego o znaczeniu ponadregionalnym jest prowadzona w konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego, które są położone na terenie danego obszaru funkcjonalnego (art. 49f UPZP). Ustawa nie przesądza o formie ani zakresie takich konsultacji, nie ulega jednak wątpliwości, że wspólnie uzgodnione stanowisko samorządów lokalnych, wyrażone przez wszelkiego rodzaju dokumenty planowania nieformalnego, może stanowić punkt wyjścia do współpracy z samorządem regionalnym.

Literatura

- Billert A. 2008. Szanse dla aglomeracji w świetle polskiego systemu planowania i polityki przestrzennej. [W:] T. Kaczmarek, A. Mizgajski (red.), Powiat poznański. Jakość przestrzeni i jakość życia. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Herrschel T., Newman P. 2002. Governance of Europe's City Regions. Planning, policy and politics. Routledge, London.
- Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. 2013. Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce.
- Jędraszko A. 2005. Gospodarka przestrzenna w Polsce wobec standardów europejskich, czyli jak ustanowić dobre prawo dla zrównoważonego rozwoju. Biblioteka Urbanisty, 13, Warszawa.
- Kaczmarek T. 2014. Ekspansja przestrzenna miast wyzwaniem dla zintegrowanego zarządzania. [W:] M. Madurowicz (red.), Kształtowanie współczesnej przestrzeni miejskiej. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Kaczmarek T., Mikuła Ł. 2007. Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Kaczmarek T., Mikuła Ł. 2008. Planowanie przestrzenne i zarządzanie w obszarach metropolitalnych Niemiec. [W:] T. Kaczmarek, A. Mizgajski (red.), Powiat poznański. Jakość przestrzeni i jakość życia. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 371–384.
- Kaczmarek T., Mikuła Ł. 2011. Spójność terytorialno-administracyjna aglomeracji poznańskiej. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. z 2012 r. poz. 252).
- Lackowska M. 2009. Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem. Wyd. UW, Warszawa.
- Markowski T., Marszał T. 2005. Funkcje i zarządzanie obszarami metropolitalnymi. Samorząd Terytorialny, 7–8: 7–16.
- Mikuła Ł. 2012. Ustrój terytorialny a problemy polityki przestrzennej w Polsce. [W:] A. Lutrzykowski (red.), Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, s. 154–163.
- Mikuła Ł. 2014. Polityka przestrzenna a rozwój aglomeracji: pomiędzy konkurencją a integracją. [W:] M. Madurowicz (red.) Kształtowanie współczesnej przestrzeni miejskiej. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 526–537.
- Niewiadomski Z. (red.). 2004. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: komentarz. CH Beck, Warszawa.

- Olbryś A., Koziński J. 2011. Raport o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią. Materiały z konferencji „Finansowe skutki polskiego systemu planowania przestrzennego” (<http://www.finansewurbanizacji.pl>).
- Siegień J. 2003. Prawo budowlane po nowelizacji. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra.
- Salet W., Thornley A., Kreukels A. 2003. Metropolitan governance and spatial planning. Comparative Case Studies of European City-Regions. Spon Press, London.
- Studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego aglomeracji poznańskiej. 2012. Centrum Badań Metropolitalnych UAM, Poznań.
- Śleszyński P., Górczyńska M., Zielińska B. 2013. Szacunek prognozowanych i realizowanych wpływów i wydatków w Polsce wynikający z uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 379).

Metropolitan planning in context of existing legal regulations

Abstract: In this paper the current regulations on spatial planning at the metropolitan level have been analyzed, with particular emphasis on the changes passed in 2014, which introduced into the planning system the category of functional urban areas and the rules on their delimitation. Other important issues concern the scope of spatial plans for functional urban areas and the linkage between the level of metropolitan planning and the county self-government. The limitations of existing legal solutions for planning in functional urban areas have been indicated in conclusion as well as perspectives for cooperation of local and regional government in this field.

Key words: functional urban areas, spatial development plans, local government, The Law on Spatial Planning and Development