

Łukasz Mikula

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
Zakład Systemów Osadniczych i Organizacji Terytorialnej
mikula@amu.edu.pl

Adaptacja polityki przestrzennej gmin Metropolii Poznań do nowych regulacji prawnych i metropolitalnej koncepcji rozwoju

Zarys treści: Celem artykułu jest przedstawienie przebiegu procesu dostosowywania podstawowych dokumentów polityki przestrzennej gmin Metropolii Poznań (studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy) do regulacji prawnych wprowadzonych w 2015 r., do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz do wytycznych wynikających z „Koncepcji Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań” – pozaustawowego opracowania planistycznego w skali obszaru metropolitalnego, powstałego z inicjatywy samorządów lokalnych zrzeszonych w Stowarzyszeniu Metropolia Poznań. Podstawą badań empirycznych był zbiór kilkunastu projektów zmian studiów gminnych, przedłożonych w latach 2017–2018 do zaopiniowania przez Metropolitalną Komisję Planistyczną działającą przy zarządzie stowarzyszenia. W ramach analizy projektów szczególną uwagę poświęcono elementom kluczowym zarówno z punktu widzenia nowych regulacji prawnych, jak i metropolitalnej koncepcji rozwoju, tj. problemom prognozowania zapotrzebowania na tereny mieszkaniowe i produkcyjno-usługowe oraz bilansowania ich zasobów i wyznaczania konkretnych lokalizacji w studiach gminnych. Artykuł kończą wnioski i rekomendacje dotyczące wpływu działań podejmowanych na poziomie krajowym i metropolitalnym na politykę przestrzenną w skali lokalnej.

Słowa kluczowe: planowanie metropolitalne, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, Metropolitalna Komisja Planistyczna

Wprowadzenie

Problematyka integracji i koordynacji polityki przestrzennej w skali obszaru metropolitalnego jest jednym z najszerszej dyskutowanych interdyscyplinarnych zagadnień z pogranicza geografii administracji i zarządzania (współzarządzania) terytorialnego (*geography of governance*) oraz urbanistyki i teorii planowania. Rola

planowania metropolitalnego jako instrumentu równoważenia procesów rozwojowych, zapewniania jednoczesnej realizacji celów społecznych, ekonomicznych i środowiskowych oraz podwyższania jakości życia mieszkańców została wyraźnie podkreślona w Nowej Agendzie Miejskiej przyjętej na konferencji Habitat III w Quito (New Urban Agenda 2017), w której w paragrafie 96 podkreślono znaczenie synergii i interakcji pomiędzy obszarami miejskimi a ich bezpośrednim otoczeniem podmiejskim i wiejskim.

Tradycyjne spojrzenie na planowanie obszaru metropolitalnego w duchu planowania regionalnego i reformy metropolitalnej (Lefèvre 1998, Galland 2012, Razin 2015) w dużej mierze wiązało się z upodmiotowieniem takiego układu osadniczego w podziale terytorialnym państwa i problematyką jego ustroju polityczno-administracyjnego. Ograniczone praktyczne sukcesy takiego podejścia i skala problemów związanych z kompleksowymi reformami i uwzględnianiem obszarów metropolitalnych w systemie zarządzania terytorialnego państwa spowodowały, że w ostatnich dekadach pojawiła się nowa wizja planowania, oparta na przejściu od modelu technokratyczno-administracyjnego w kierunku podejścia bazującego na zarządzaniu wielopoziomowym i współpracy interesariuszy z różnych dziedzin (Herschel, Newman 2002, Salet i in. 2003). W takim ujęciu obszar metropolitalny staje się „miękką przestrzenią” planowania (Allmendinger, Haughton 2009, Haughton i in. 2010, Walsh i in. 2012, Haughton i in. 2013), które jednak nabiera jednocześnie charakteru bardziej strategicznego i zintegrowanego niż dotychczas, co zauważalne jest choćby w zmianie dominującego pojęcia w terminologii anglojęzycznej z *land use planning* na *spatial planning* (Healey i in. 1997, Albrechts i in. 2003, Nadin 2007, Allmendinger, Haughton 2010). Jednocześnie nadal istotną rolę w kreowaniu mechanizmów i celów planowania odgrywają agendy rządu centralnego (Allmendinger, Haughton 2009), choćby przez regulacje prawne czy instrumenty finansowe (Jessop 2016).

Problemy związane z planowaniem metropolitalnym dotyczą również Polski, gdzie po 1990 r. rozwój przestrzenny największych miast na niespotykaną wcześniej skalę przeniósł się również na tereny sąsiednich gmin, inicjując procesy suburbanizacji. Jednym z obszarów w największym stopniu dotkniętych tym trendem jest obszar metropolitalny Poznania (Mikuła, Kaczmarek 2017). Stanowi on też najbardziej zaawansowany w Polsce przykład oddolnej współpracy samorządowej (Janas, Jarczewski 2017), która na drodze ewolucyjnej, poprzez wypracowanie ogólnych dokumentów strategicznych i stworzenie odpowiednich form instytucjonalnych, doprowadziła do stworzenia metropolitalnej koncepcji rozwoju przestrzennego oraz modelu organizacyjnego jej implementacji. Jednocześnie trwające wiele lat prace legislacyjne na poziomie rządowym doprowadziły w 2015 r. do uchwalenia dwóch ustaw: o rewitalizacji i o związkach metropolitalnych, które w istotny sposób zmodyfikowały i uzupełniły formalny system planowania przestrzennego w Polsce.

Kluczowym problemem związanym z planowaniem metropolitalnym i jego zarówno twardymi, jak i miękkimi formami jest przeniesienie przyjętych w tej skali ustaleń i wytycznych na poziom lokalny. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie przebiegu procesu dostosowywania podstawowych dokumentów

polityki przestrzennej gmin Metropolii Poznań – studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – do regulacji prawnych wprowadzonych w 2015 r., do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1945) oraz do wytycznych wynikających z „Koncepcji kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań” (KKRPMP) jako pozaustawowego opracowania planistycznego w skali obszaru metropolitalnego, powstałego z inicjatywy samorządów lokalnych zrzeszonych w Stowarzyszeniu Metropolia Poznań. Jako punkt wyjścia do analizy przyjęto kształt i funkcjonowanie polskiego systemu planowania przestrzennego przed 2015 r. Następnie scharakteryzowano ścieżkę rozwoju współpracy planistycznej w Metropolii Poznań, sam dokument KKRPMP, którym ona zaowocowała, oraz przedstawiono główne elementy wspomnianych wyżej zmian prawnych, które weszły w życie w 2015 r. Podstawą empirycznej części pracy jest zbiór kilkunastu projektów zmian studiów gminnych, przedłożonych w latach 2017–2018 do zaopiniowania przez Metropolitalną Komisję Planistyczną działającą przy zarządzie stowarzyszenia. W ramach analizy projektów szczególną uwagę poświęcono elementom kluczowym zarówno z punktu widzenia nowych regulacji prawnych, jak i metropolitalnej koncepcji rozwoju, tj. problemom prognozowania zapotrzebowania na tereny mieszkaniowe i produkcyjno-usługowe oraz bilansowania ich zasobów i wyznaczania konkretnych lokalizacji w studiach gminnych. Artykuł kończą wnioski i rekomendacje dotyczące wpływu działań podejmowanych na poziomie krajowym i metropolitalnym na politykę przestrzenną w skali lokalnej.

Punkt wyjścia: dezintegracja systemu planowania przestrzennego w Polsce

Przemiany polskiego systemu planowania w pierwszych latach po przełomie ustrojowym 1989 r. konsekwentnie zmierzały w dwóch zasadniczych kierunkach. Po pierwsze, municypalizacja planowania, przeprowadzona już w 1990 r., oznaczała zerwanie z zasadą hierarchicznego i odgórnie sterowanego planowania, charakterystycznego dla okresu PRL. Zamiast tego kluczową rolę zaczęła odgrywać zasada władztwa planistycznego gminy, a zdecydowaną większość decyzji dotyczących bezpośredniego zagospodarowania przestrzennego, w tym planowania funkcji terenów, przekazano do kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego na tym szczeblu, mających demokratyczny mandat wyborczy (Koliński 2014). Reforma terytorialno-administracyjna w 1998 r. wprowadziła co prawda drugi poziom samorządowego planowania przestrzennego – wojewódzki, jednak jego zakres ograniczony został do spraw wynikających z regionalnego charakteru dokumentu, bez wskazywania konkretnych przedsięwzięć zmierzających do realizacji ustaleń (Gorzym-Wilkowski 2011) oraz przy bardzo ograniczonej mocy ingerencji w procesy zagospodarowania przestrzennego w skali lokalnej, w szczególności związane z rozmieszczeniem podstawowych funkcji inwestycyjnych: mieszkaniowych i produkcyjno-usługowych.

Po drugie, wyraźnie zaznaczył się trend ku liberalizacji systemu planowania, i szerzej – całego modelu rozwoju przestrzennego, którego przejawem były regulacje zawarte w dwóch fundamentalnych dla tej dziedziny aktach prawnych: ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 89, poz. 415 z późn. zm.) oraz ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Kolipiński, Szulczewska 2010). Na liberalizację planowania składały się przede wszystkim tak fundamentalne elementy, jak: odejście od zasady zabudowy planowej, wprowadzenie fakultatywnego charakteru miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp), zastąpienie ogólnego mpzp dla całej gminy dokumentem programowym pod nazwą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (1994) oraz wygaszenie obowiązujących ogólnych mpzp z końcem 2003 r. i wprowadzenie na terenach nieobjętych planami alternatywnej procedury określania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w drodze indywidualnej decyzji administracyjnej, opartej na tzw. zasadzie dobrego sąsiedztwa i niewymagającej zgodności ze studium (2003).

Krytycznym elementem systemu planowania jest również trudny dla wielu jednostek samorządu terytorialnego mechanizm finansowy związany z wejściem w życie planów miejscowych (Olbrysz, Koziński 2011, Fundacja... 2013, Śleszyński 2018b). Obowiązujące regulacje prawne, w tym art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalają odpowiedzialność gminy za wykupy gruntów pod cele publiczne i odszkodowania z tytułu ograniczenia możliwości korzystania z terenu, jednak w niewystarczający sposób definiują standardy, model finansowania i odpowiedzialność za realizację infrastruktury technicznej i społecznej, niezbędnej dla właściwego przebiegu procesów urbanizacji.

Dezintegracja systemu planowania w Polsce ma więc w rzeczywistości potrójny charakter:

- terytorialny – duży przeskok skalarny między poziomem regionalnym a gminnym i brak bezpośredniej relacji między nimi w zakresie podstawowych funkcji inwestycyjnych,
- proceduralny – dwie odmienne pod względem prawnym ścieżki ustalenia warunków i parametrów zagospodarowania przestrzennego: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (ponadto liczne odstępstwa związane z tzw. specustawami, w tym obowiązującą od 2018 r. specustawą mieszkaniową),
- finansowo-realizacyjny – praktyczne oddzielenie rozstrzygnięć w zakresie zagospodarowania terenu od realizacji infrastruktury i jej finansowania.

Powstałe w wyniku niedoskonałości systemu planowania dysfunkcje rozwoju przestrzennego (Śleszyński 2015, 2018a) ujawniają się w największym stopniu na obszarach najbardziej dynamicznego ruchu budowlanego, a więc na obszarach metropolitalnych. Są one dotknięte procesami *urban sprawl* i cierpią z powodu niedostatków infrastruktury publicznej, rozwijającej się zbyt wolno w stosunku do indywidualnego i deweloperskiego budownictwa mieszkaniowego oraz komercyjnych obiektów przemysłowo-usługowych. Narażone są także na ekstenzywne zawłaszczanie terenu, często w sąsiedztwie obszarów cennych przyrodniczo i krajobrazowo.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym od początku zakładała specjalny dokument planistyczny na poziomie metropolitalnym – plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jako załącznik do planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Jednak przez lakoniczny i nieprecyzyjny charakter tej regulacji (przede wszystkim w zakresie delimitacji obszaru metropolitalnego i podmiotu za nią odpowiedzialnego oraz samej treści i zawartości planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego), a także odesłania do powstającej przez wiele lat po przyjęciu ustawy „Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” (KPZK), wymóg sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego nabrał charakteru czysto deklaratywnego.

W administracji rządowej istniała co prawda świadomość konieczności wzmocnienia planowania na poziomie metropolitalnym, widoczna chociażby w próbach przygotowania tzw. ustawy metropolitalnej (szczególnie w latach 2007–2009), zawierającej bogate odniesienia do tematyki planowania przestrzennego, czy w zapisach dokumentów strategiczno-programowych (KPZK 2030, Krajowa Polityka Miejska). W praktyce jednak do 2015 r. nie przybrały one charakteru konkretnych rozwiązań legislacyjnych, poza zmianami wynikającymi z ustawy 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), które zastąpiły pojęcie „obszaru metropolitalnego” koncepcją „miejskiego ośrodka funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego” i wprowadziły pewne regulacje odnoszące się do samej delimitacji takiego obszaru (Mikuła 2015). Bez zmian pozostały natomiast przepisy odnoszące się do funkcji, charakteru i zakresu planu zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego (czyli wcześniej obszaru metropolitalnego), a także procedury jego sporządzania i uchwalania.

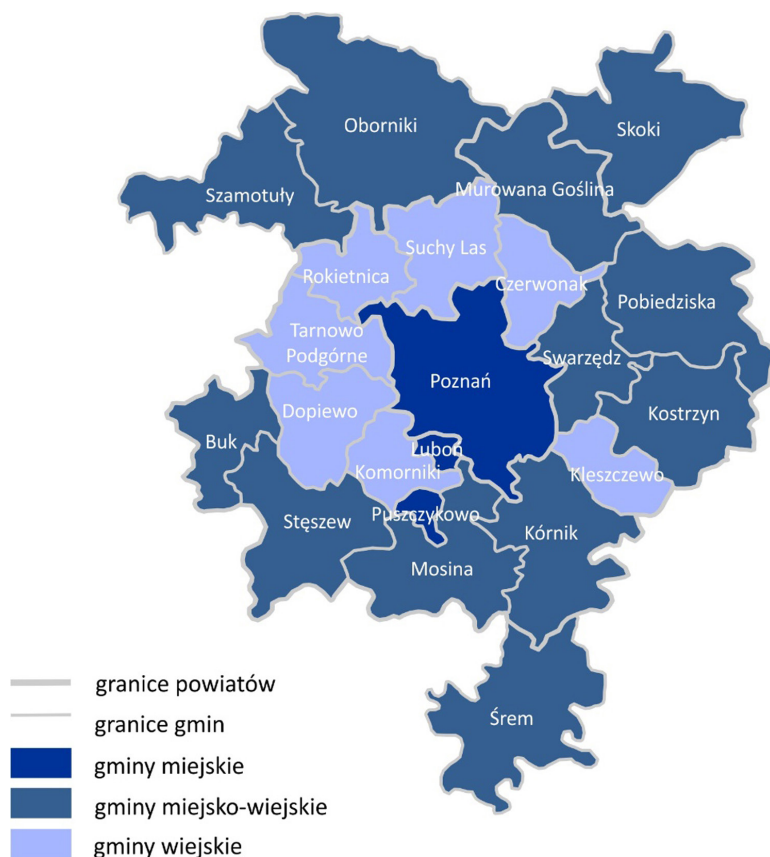
Oddolna ścieżka kreowania metropolitalnej koncepcji rozwoju przestrzennego w Metropolii Poznań

Niezależnie od prowadzonych z ograniczonym rezultatem prac legislacyjnych i programowych na szczeblu rządowym, świadomość problemów wynikających z braku koordynacji planistycznej na poziomie metropolitalnym pojawiała się również wśród władz samorządowych na poziomie lokalnym, zaniepokojonych skutkami chaotycznego i zdeorganizowanego rozwoju przestrzennego, szczególnie w otoczeniu największych miast.

W niektórych przypadkach zaowocowało to podjęciem konkretnych działań organizacyjnych i programowych zmierzających do integracji metropolitalnej. Na szczególną uwagę zasługuje ścieżka rozwoju współpracy planistycznej w Metropolii Poznań, będącej w opinii ekspertów przykładem najbardziej rozwiniętej oddolnej integracji metropolitalnej (Janas, Jarczewski 2017), obejmującej także, w zakresie znacznie szerszym od innych miejskich obszarów funkcjonalnych, problematykę planistyczną (Ewaluacja... 2018).

Metropolia Poznań obejmuje miasto Poznań i 21 sąsiednich gmin, w tym w całości powiat poznański ziemski. Jednostki te tworzą od 2011 r. Stowarzyszenie Metropolia Poznań, którego rejon działania został również określony jako obszar realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych w miejskim obszarze funkcjonalnym Poznania. Według stanu na koniec 2017 r. (BDL GUS) Metropolia Poznań zajmuje powierzchnię 3082 km² i zamieszkiwana jest przez 1 029 022 osoby.

Choć współpraca w zakresie integracji samorządowych usług publicznych w Metropolii Poznań rozpoczęła się już w latach 90. XX w. (szczególnie w zakresie gospodarki wodno-ściekowej oraz zadań samorządu powiatowego: bezpieczeństwo, rynek pracy), to za przełomowy moment polityczny należy uznać powołanie w 2007 r. Rady Aglomeracji Poznańskiej jako niesformalizowanego forum współpracy lokalnych liderów samorządowych: prezydenta miasta Poznania, starosty poznańskiego oraz wójtów i burmistrzów 17 gmin powiatu poznańskiego. W następnych latach skład został uzupełniony o dalsze 4 gminy spoza powiatu poznańskiego. Ważnym czynnikiem integracji było podjęcie prac nad wspólną



Ryc. 1. Metropolia Poznań – podział administracyjny na gminy (2018 r.)

Źródło: opracowanie własne.

strategią rozwoju aglomeracji we współpracy z poznańskim środowiskiem naukowym (Konsorcjum Badań nad Aglomeracją Poznańską, koordynowane przez Centrum Badań Metropolitalnych UAM), które doprowadziły do powstania tzw. białej książki, czyli „Strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej – Metropolia Poznań 2020”. Zgodnie z założeniami strategii niesformalizowane ciało w postaci Rady Aglomeracji przekształciło się oficjalnie w 2011 r. w nowy podmiot o nazwie Stowarzyszenie Metropolia Poznań, mający osobowość prawną (Kaczmarek i in. 2011).

W warstwie merytorycznej aglomeracyjna strategia rozwoju przypisała bardzo duży priorytet, zgodnie z wynikami wskazań liderów samorządowych oraz mieszkańców aglomeracji (Mikuła 2011), dwóm pierwszym osiom programowym: „Gospodarka przestrzenna i środowisko” oraz „Infrastruktura i organizacja transportu”. Wśród przedsięwzięć wymienionych w strategii punkt 1.1 zdefiniowany został jako „Koncepcja zagospodarowania przestrzennego metropolii poznańskiej”. Realizacja tego celu odbyła się w dwóch etapach. W latach 2011–2012 przygotowane zostało obszerne opracowanie diagnostyczne – „Studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego aglomeracji poznańskiej”, a następnie sporządzono właściwy planistyczny dokument kierunkowy: „Koncepcję kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań” (2016), przyjęty uchwałą nr 6/2017 Rady Metropolii Stowarzyszenia Metropolia Poznań z dnia 21 lutego 2017 r.

Koncepcja obejmuje kilkanaście obszarów tematycznych, z których za najważniejsze należy uznać wytyczne w dziedzinie kształtowania zielonej infrastruktury, planowania funkcji mieszkaniowych i produkcyjno-usługowych oraz metropolitalnego systemu transportu. Ważną innowacją wprowadzoną w koncepcji było oparcie wskazań w zakresie rekomendowanych obszarów rozwoju funkcji mieszkaniowych i produkcyjno-usługowych na podstawie bilansu zasobu tego rodzaju terenów w istniejących dokumentach planistycznych gmin (studia i plany miejscowe) oraz prognozy realnego zapotrzebowania wynikającej z trendów demografii i rynku mieszkaniowego, a także uwarunkowań ekonomicznych.

W wyniku diagnoz i analiz, przeprowadzonych według ujednoczonych sposobów oceny przydatności terenów pod określony typ zagospodarowania, w części kierunkowej zaproponowano znaczące ograniczenie areału gruntów docelowo wskazywanych w studiach gminnych pod rozwój funkcji mieszkaniowych i produkcyjno-usługowych. Wśród obszarów rekomendowanych do takiego zagospodarowania pozostawiono tereny najlepiej predestynowane do pełnienia tej roli, których łączna powierzchnia jest w stanie, wciąż jeszcze z dużym naddatkiem, zaspokoić wieloletnie potrzeby rozwojowe w skali całej metropolii.

Integralną częścią „Koncepcji kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań” jest propozycja systemu jej wdrażania, oparta na dwóch nowych i niemających bezpośredniego odniesienia w obowiązującym systemie planowania formach organizacyjnych: Metropolitalnym Forum Planistycznym oraz Metropolitalnej Komisji Planistycznej. W szczególności ten drugi podmiot, działający jako organ doradczy Zarządu Stowarzyszenia Metropolia Poznań, ma za zadanie opiniowanie projektów zmian w studiach gminnych pod kątem ich zgodności z koncepcją metropolitalną. Komisja została formalnie powołana w lutym 2017 r. i rozpoczęła

pracę od kwietnia tego samego roku. Proces adaptacji gminnych dokumentów planistycznych do wytycznych „Koncepcji kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań” przebiega więc przy udziale komisji, jednak pełni ona rolę wyłącznie opiniodawczą, bez kompetencji do wiążącego prawnie uzgodnienia projektu. Charakterystyka przedłożonych komisji projektów, będących podstawą empirycznej części niniejszej pracy, została przedstawiona w dalszej części artykułu.

Nowelizacja podstaw prawnych systemu planowania w 2015 r.

„Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań” powstawała w sytuacji braku realnych podstaw prawnych dla prowadzonych działań. Wyprzedziła tym samym istotne zmiany w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w dalszej części pracy u.p.z.p.), które zostały wprowadzone w drodze ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1890) oraz ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 r., poz. 1777).

Ustawa o związkach metropolitalnych wprowadziła do porządku prawnego nowy instrument integracji planowania przestrzennego na szczeblu metropolitalnym, czyli ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, zwane „studium metropolitalnym”. Powiązane ono było z zupełnie nową formą ustrojowo-organizacyjną obszaru metropolitalnego, tj. związkiem metropolitalnym, tworzonym przez miasta, gminy i powiaty. Taka konstrukcja oznaczała istotne przeniesienie kompetencji planistycznych w skali metropolitalnej z poziomu samorządu województwa na poziom odpowiednio zinstytucjonalizowanej współpracy samorządów lokalnych.

Zgodnie z art. 37o u.p.z.p. studium metropolitalne nie jest aktem miejscowego, a jego ustalenia obejmują jedynie elementy niezbędne do właściwego ukierunkowania polityki przestrzennej gmin należących do związku, ze względu na spójność przestrzenną i społeczno-gospodarczą obszaru metropolitalnego. Z drugiej jednak strony, ustalenia te są wiążące dla wójta, burmistrza albo prezydenta miasta przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Żywot samej ustawy o związkach metropolitalnych okazał się bardzo krótkotrwały. Zanim znalazła jakiegokolwiek praktyczne zastosowanie, została bowiem uchylona poprzez ustawę z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2017 r., poz. 730), która ograniczyła możliwość tworzenia związku metropolitalnego w Polsce do jednego indywidualnie wskazanego obszaru. W taki sam sposób zawężone zostało zastosowanie instrumentu studium metropolitalnego. Z powodu powyższych zmian legislacyjnych dla obszaru Metropolii Poznań studium metropolitalne nie zostało dotychczas sporządzone, a ustawa o związkach metropolitalnych i nowy rozdział 2a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wpłynęły w żadnym

zakresie na politykę przestrzenną gmin Metropolii Poznań. Dokument studium metropolitalnego nie został również do chwili ukończenia niniejszego artykułu (listopad 2018) sporządzony i uchwalony dla związku metropolitalnego w województwie śląskim.

Nieco inny charakter miały zmiany legislacyjne wprowadzone w drodze ustawy o rewitalizacji. Choć sama ustawa dotyczy przede wszystkim procedur i instrumentów związanych z procesem rewitalizacji, to jednocześnie zmodyfikowała także katalog generalnych zasad systemu planowania przestrzennego w Polsce, jak również zakres merytoryczny i sposób tworzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Za niezwykle istotne novum legislacyjne uznać należy zoperacjonalizowanie, funkcjonujących już wcześniej w polskim systemie planowania jako zasady generalne, wymagań ładu przestrzennego, a także efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni, dokonane poprzez wprowadzony ustawą o rewitalizacji nowy art. 1 ust. 4 u.p.z.p. Na mocy tego przepisu, w przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego ma nastąpić poprzez:

- 1) rozwiązania z zakresu integracji polityki przestrzennej i transportowej:
 - kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego;
 - lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu;
 - zapewnianie rozwiązań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów;
- 2) odpowiednie kierowanie procesami planowania i lokalizowania nowej zabudowy, czyli w pierwszej kolejności:
 - na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej, w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy,
 - na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione wyżej, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy.

Wymienione wyżej zasady stanowią bardzo istotne wytyczne dla planowania rozmieszczenia terenów mieszkaniowych, produkcyjnych i usługowych, także w skali metropolitalnej. Ich uzupełnieniem jest nowe brzmienie art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p., który ustanawia nakaz uwzględnienia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy „potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności:

- a. analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne,
- b. prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam, gdzie to uzasadnione, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego,
- c. możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,
- d. bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę”.

Postępowanie związane z tworzeniem bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę w ramach studium gminnego dodatkowo precyzuje art. 10 ust. 5–7 u.p.z.p.

Wynikające z przytoczonych wyżej przepisów zasady sporządzania bilansów terenów i późniejszego wykorzystania ich do określenia kierunków rozwoju przestrzennego są, mimo pozorów dużej szczegółowości, sformułowane w sposób ogólny, pozostawiając w detalach bardzo szerokie pole interpretacyjne. Ich praktyczne zastosowanie w skali gminnej, a szczególnie w skali metropolitalnej, może być bardzo problematyczne, zważywszy na nieostry charakter wielu sformułowań typu „zapotrzebowanie na nową zabudowę” czy „możliwości finansowania”.

Choć metody pracy przyjęte przy sporządzaniu „Koncepcji kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań” nie były bezpośrednio oparte na nowych regulacjach prawnych, to jednak z uwagi na wiele wspólnych elementów postępowania planistycznego są z nimi w dużej mierze spójne. W ten sposób działania zmierzające do adaptacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy do nowych przepisów prawnych są w istotnym zakresie jednocześnie dostosowaniem tego dokumentu do KKRPM – i na odwrót. Stąd też oba kierunki działań w zakresie lokalnej polityki przestrzennej należy rozpatrywać łącznie, co stało się założeniem przyjętym na kolejnym etapie badań.

Charakterystyka materiału badawczego

Najczęściej stosowaną metodą empirycznego badania oddziaływania dokumentów planowania nieformalnego w skali obszaru metropolitalnego są wywiady bezpośrednie z osobami odpowiedzialnymi za politykę przestrzenną w jednostkach lokalnych (m.in. Allmendinger, Haughton 2009, Haughton i in. 2010, Harrison 2010, 2012, Olesen 2012) Relatywnie rzadziej analizie poddawane są zbiory aktów planistycznych szczebla gminnego w zakresie stopnia uwzględnienia wytycznych pozaustawowych dokumentów metropolitalnych. Pionierski charakter mają w tym przypadku badania prowadzone w Szwecji w odniesieniu do integracji planowania zagospodarowania w regionie Skanii (Pettersen, Frisk 2016).

Na potrzeby niniejszego artykułu, w celu oceny stopnia adaptacji polityki przestrzennej gmin Metropolii Poznań do nowych regulacji prawnych i metropolitalnej koncepcji rozwoju analizie poddanych zostało 13 projektów zmian studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które zostały przekazane do zaopiniowania przez Metropolitalną Komisję Planistyczną w okresie od marca 2017 r. do września 2018 r. Wśród analizowanych

Tabela 1. Projekty zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy poddane analizie na potrzeby artykułu

Gmina	Charakter zmiany studium	Przekazanie projektu Metropolitalnej Komisji Planistycznej
Luboń	całościowa	marzec 2017
Buk	całościowa	marzec 2017
Puszczykowo	całościowa	kwiecień 2017
Oborniki	całościowa	czerwiec 2017
Stęszew	częściowa (3)	lipiec 2017 (2), kwiecień 2018 (1)
Kórnik	częściowa	sierpień 2017
Mosina	całościowa	sierpień 2017
Kostrzyn	całościowa	październik 2017
Suchy Las	całościowa	marzec 2018
Swarzędz	częściowa	maj 2018
Śrem	częściowa	czerwiec 2018

Źródło: opracowanie własne.

projektów znalazło się 7 całościowych zmian studium oraz 6 zmian o charakterze częściowym, obejmujących z reguły niewielki fragment gminy lub zbiór takich fragmentów. O ile sama zmiana częściowa na ogół nie ma doniosłego wpływu na strukturę funkcjonalno-przestrzenną w skali metropolitalnej, to może mieć istotne znaczenie dla oceny stopnia adaptacji do nowych regulacji prawnych i metropolitalnej koncepcji rozwoju, ponieważ:

- 1) przy okazji zmiany najczęściej wykonywane były prognozy zapotrzebowania i bilanse terenów,
- 2) merytoryczna treść zmiany pokazuje do pewnego stopnia kierunek zmian w polityce przestrzennej gminy, nawet jeżeli ma niewielki zasięg obszarowy.

W ramach analizy stopnia uwzględnienia w przedkładanych projektach studiów wytycznych z „Koncepcji kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań” i przepisów prawnych zawartych w art. 1 ust. 4 i art. 10 u.p.z.p. wzięto pod uwagę przede wszystkim trzy kluczowe elementy:

- 1) sposób wykonania prognozy zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową i produkcyjno-usługową oraz bilansu powierzchni i chłonności demograficznej tego typu terenów,
- 2) zasięg i rozmieszczenie wyznaczanych terenów rozwoju funkcji mieszkaniowej i produkcyjno-usługowej,
- 3) odwołania w dokumencie do przynależności gminy do Metropolii Poznań oraz obowiązywania KKRPMMP.

Badania miały na celu dostarczenie odpowiedzi na dwa kluczowe pytania poznawcze:

- 1) Do jakiego stopnia dokument pozaustawowego planowania przestrzennego, jakim jest „Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań”, ma zdolność wpływania na kształt dokumentu będącego elementem

formalnego systemu planowania, tj. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy?

- 2) W jaki sposób nowe przepisy prawne, mające w założeniu powstrzymać procesy niekontrolowanego rozlewania się miast, znajdują przełożenie na projekty dokumentów planistycznych gminy?

Analiza dokumentów planistycznych miała przede wszystkim charakter jakościowy. Pozaustawowy charakter „Koncepcji kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań” sprawia, że jej podstawową funkcją jest przede wszystkim promowanie określonej filozofii i modelu rozwoju przestrzennego, a nie narzucanie poszczególnym gminom ścisłych ustaleń ilościowych w zakresie powierzchni terenów dla poszczególnych funkcji i ich konkretnych lokalizacji. Na potrzeby artykułu wykorzystane zostały również opinie o projektach zmian studiów sporządzone przez autora dla Metropolitalnej Komisji Planistycznej przy zarządzie Stowarzyszenia Metropolia Poznań.

Prognozy zapotrzebowania i bilanse terenów inwestycyjnych

Punktem wyjścia do oceny projektów studium pod kątem spójności polityki przestrzennej w ramach Metropolii Poznań jest analiza bilansu terenów oraz prognoz zapotrzebowania na tereny inwestycyjne. Elementy te stanowią również podstawowy sposób realizacji nowych wytycznych ustawowych, opisanych w rozdziale „Nowelizacja podstaw prawnych systemu planowania w 2015 r.” niniejszego artykułu.

W zdecydowanej większości analizowanych projektów przedstawiona dla gminy prognoza demograficzna oparta jest na wiarygodnych danych i racjonalnych założeniach, a tym samym charakteryzuje się dużym stopniem prawdopodobieństwa przy zastrzeżeniu standardowej niepewności wynikającej z długiego 30-letniego horyzontu czasowego. Prognozy sporządzane są najczęściej na zasadzie ekstrapolacji trendów demograficznych z ostatnich kilkunastu lat, co z jednej strony może wydawać się nadmiernym uproszczeniem, z drugiej jednak trudno wskazać racjonalne i ugruntowane w danych empirycznych sposoby szacowania przyszłych zmian w zakresie intensywności ruchu migracyjnego i naturalnego. Pewną wątpliwość może jedynie budzić zastosowanie takiego podejścia w przypadku gmin, które z uwagi na swoją specyfikę podlegają w mniejszym stopniu intensywnym procesom urbanizacyjnym, takich jak Puszczykowo. W bilansie do studium dla tej gminy prognozowana liczba mieszkańców na rok 2045 wynika z ekstrapolacji trendu wzrostowego ostatnich 20 lat. Nie uwzględnia zatem aktualnej struktury wieku mieszkańców, w której duży udział osób w wieku poprodukcyjnym pozwala zakładać, że ruch naturalny w najbliższych dekadach może wykazywać bilans ujemny. Prognoza wzrostu liczby mieszkańców faktycznie opiera się więc na założeniu utrzymania dodatniego bilansu migracji, a nawet wroście jego salda. Znajduje to częściowe uzasadnienie w analizie trendów

migracyjnych w ramach Metropolii Poznań i bardzo dużej atrakcyjności Puszczykowa jako potencjalnego miejsca zamieszkania. Z drugiej strony należy brać pod uwagę hamulec wzrostu liczby mieszkańców w postaci wysokiego poziomu cen nieruchomości, który sprawia, że wymiar ilościowy migracji do Puszczykowa jest znacznie słabszy niż w przypadku innych gmin metropolii.

Poważniejsze zastrzeżenia może natomiast budzić prognoza sporządzona dla gminy Stęszew. W latach 2000–2014 przyrost liczby mieszkańców w gminie wyniósł 1485 osób, natomiast do roku 2046 zakłada się przyrost do pułapu 21 737 osób, a więc o blisko 7 tys. mieszkańców w przedziale czasu dwukrotnie dłuższym od wziętego jako podstawa analizy. Oznaczałoby to prawie 2,5-krotne zwiększenie średniorocznej dynamiki demograficznej gminy, co w świetle trendów demograficznych dla całej Metropolii Poznań jest bardzo mało prawdopodobne. Prognozowana liczba mieszkańców oparta jest na zakładanym wskaźniku przyrostu mieszkańców (+46%) obliczonym przez GUS dla całego powiatu poznańskiego, składającego się z 17 gmin o bardzo zróżnicowanej sytuacji przestrzennej i demograficznej – bezpośrednie przełożenie tego uśrednionego wskaźnika na jakąkolwiek z gmin wydaje się niewłaściwe metodycznie i obarczone bardzo dużym ryzykiem błędu w szacowaniu.

Niezależnie od poprawności sporządzenia projekcji demograficznej dla danej gminy, jej przekształcenie w prognozę zapotrzebowania na nowe tereny inwestycyjne oraz odniesienie do bilansu terenów wynikającego z aktualnego stanu zagospodarowania przestrzennego i obowiązujących planów miejscowych wymaga dalszych działań analitycznych i planistycznych. W szczególności kluczowe jest przyjęcie właściwych założeń w odniesieniu do następujących kwestii:

- 1) docelowego wskaźnika powierzchni mieszkaniowej na osobę,
- 2) wyznaczenia granic obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej,
- 3) sposobu obliczania chłonności demograficznej obszarów – czyli przechodzenia z parametrów urbanistycznych na demograficzne.

Odpowiednie przeprowadzenie operacji prognostyczno-bilansowych ma kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięć podejmowanych w kierunkowej części studium. Należy ponownie podkreślić, że zgodnie z obowiązującymi od 2015 r. przepisami możliwość lokalizacji nowych terenów o funkcjach mieszkaniowych i produkcyjno-usługowych poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz obszarami przeznaczonymi w planach miejscowych pod takie funkcje jest dopuszczona tylko w przypadku, gdy wynika to z przeprowadzonego bilansu zapotrzebowania na nową zabudowę (art. 1 ust. 4 i art. 10 ust. 5 u.p.z.p.).

W analizowanych projektach studiów zauważono duże zróżnicowanie podejścia do wskazanych wyżej zagadnień i brak ujednoliconej metodyki ich opracowania. W niektórych gminach (m.in. Buk) przyjęto zasadne przesłanki dotyczące przewidywanej dalszej poprawy warunków mieszkaniowych w gminie, spójne ze sposobem określania potrzeb terenowych przyjętym w „Koncepcji kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań”, zakładając wzrost wskaźnika przeciętnej powierzchni użytkowej mieszkania na osobę do poziomu 35 m²/os.

(aktualnie ok. 30 m²/os.). Nie zawsze jednak taki wskaźnik stosowany jest w pełni konsekwentnie. Przy sporządzaniu bilansu zapotrzebowania na rozwój funkcji mieszkaniowej w gminie należy do niego wliczyć nie tylko powierzchnie użytkowe związane z prognozowanym przyrostem mieszkańców w gminie, ale także uwzględnić zakładaną poprawę warunków zamieszkania istniejącej populacji gminy i doliczyć przewidywany przyrost powierzchni użytkowej także w tym zakresie. Można zauważyć, że we wspomnianej gminie Buk taka operacja zmniejszyłaby również różnicę pomiędzy obliczoną w bilansie szacunkową potencjalną powierzchnią użytkową przyszłej zabudowy mieszkaniowej na istniejących obszarach zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej (230 tys. m²) a prognozowanym zapotrzebowaniem (62 tys. m²).

Wątpliwości metodyczne może też budzić sposób postępowania przyjmowany dla obliczania chłonności demograficznej w odniesieniu do różnych typów zabudowy. W „Koncepcji kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań” konsekwentnie rozróżniono sposób postępowania wobec zabudowy wielorodzinnej (oparty na 3 podstawowych parametrach: wskaźnika powierzchni zabudowy, średniej liczbie kondygnacji budynku i przeciętnej powierzchni użytkowej mieszkania) oraz zabudowy jednorodzinnej (podstawowe znaczenie parametru średniej powierzchni działki budowlanej). Zastosowanie jednego algorytmu bilansowania dla obu typów zabudowy może powodować np. przeszacowanie chłonności demograficznej dla terenów zabudowy jednorodzinnej, tak jak w przypadku miasta Lubonia, gdzie górna granica obliczonego bilansu na poziomie 90 tys. mieszkańców wydaje się nieco zawyżona.

Pomimo wskazanej wcześniej generalnej poprawności projekcji demograficznych dla poszczególnych gmin, w ramach analizy zaobserwowano niepokojące praktyki pozornie zgodne z przepisami ustawy, które w rzeczywistości mają na celu sztuczne podwyższenie prognozowanego zapotrzebowania.

Stosunkowo prostym sposobem podwyższenia globalnego zapotrzebowania na funkcję mieszkaniową w gminie jest przyjęcie wysokiego wskaźnika zakładanej średniej powierzchni użytkowej mieszkania na 1 os. w 2046 r. – na przykład na poziomie 45 m², jak zrobiono to w przypadku gminy Stęszew. Nie został przy tym uwzględniony fakt, że istotna część populacji gminy zamieszkuje samo miasto Stęszew, w którym osiągnięcie takiego wskaźnika (być może możliwego w ekstensywnej zabudowie rezydencjonalnej) jest zupełnie nierealne z powodu ukształtowanego układu urbanistycznego i charakteru zabudowy.

Innym stosowanym zabiegiem jest nadużycie możliwości przewidzianej w art. 10 ust. 7 u.p.z.p., czyli uwzględnienie niepewności procesów rozwojowych poprzez dopuszczenie zwiększenia zapotrzebowania na tereny inwestycyjne w stosunku do wyników analiz nie więcej niż o 30%. Z brzmienia ustawy jasno wynika, że tego rodzaju operacja matematyczna dotyczyć może wyłącznie nowej zabudowy, tymczasem w projekcie studium dla gminy Suchy Las dokonano zwiększenia o 30% całej prognozowanej populacji gminy z 24 636 na 32 027 os.

Nieco bardziej skomplikowane, choć także wątpliwe metodycznie, obliczenia wykonano w przypadku prognozy zapotrzebowania na tereny inwestycyjne sporządzonej w ramach studium dla gminy Mosina. Potrzeby w zakresie terenów

zabudowy mieszkaniowej oszacowano bowiem, nie tylko biorąc pod uwagę realistyczną prognozę demograficzną, ale także plany gminy odnośnie do rozwoju terenów aktywizacji gospodarczej. W ten sposób stworzono swoiste „błędne koło” potrzeb inwestycyjnych, w ramach którego nowe tereny produkcyjno-usługowe tworzą dodatkowy popyt na nowych pracowników spoza gminy, a oni z kolei generują dodatkowe zapotrzebowanie na tereny mieszkaniowe. Oszacowano więc zapotrzebowanie na tereny mieszkaniowe w oparciu o liczbę ponad 23 tys. nowych mieszkańców, czyli blisko 3-krotnie więcej niż wynikałoby z samej prognozy demograficznej, opartej na kontynuacji aktualnych trendów.

Szczególnie w przypadku zmian studium o charakterze częściowym (Stęszew, Kórnik, Swarzędz, Śrem) kwestie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę nie są przedstawione wystarczająco przejrzysto. Rzetelną ocenę zagadnienia utrudnia brak wskazania odpowiednich danych liczbowych lub objaśnienia i uzasadnienia przyjętych do wyliczeń wartości, szczególnie w zakresie zabudowy mieszkaniowej. W innym przypadku (Oborniki) część analityczna bilansu jest bardzo rozbudowana, jednak, pomimo licznych i skomplikowanych wzorów, nie dostarcza odpowiedzi na wszystkie problemowe kwestie.

Największe kontrowersje budzić może natomiast sposób wyznaczania obszaru o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, który w przypadku zbyt szerokiej delimitacji może w kolejnych etapach bilansowania generować dużą nadwyżkę gruntów inwestycyjnych nawet w stosunku do realistycznie szacowanych potrzeb. W niektórych projektach (Oborniki, Suchy Las) opracowanie nie zawiera mapy obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę poza zwartą strukturą (a przynajmniej nie zostały uwidocznione na rysunku „Uwarunkowań”), stąd też trudno odnieść się do zasadności projektowania nowych terenów inwestycyjnych i ich ilości. W najbardziej wątpliwym przypadku gminy Kostrzyn nieuzasadnione zaliczenie rozległych gruntów niezabudowanych do obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej jest wyraźnie widoczne w załączniku graficznym do bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Zasięg wyznaczonych obszarów zwartej struktury jest kilka razy większy niż obszarów zaliczonych do kategorii „istniejące tereny zagospodarowane”. W części opisowej bilansu można znaleźć próbę wyjaśnienia takiego podejścia: „Z uwagi na liczne procesy odszkodowawcze, do obszaru o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej włączono tereny inwestycyjne, wyznaczone w obowiązującym Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Kostrzyn z 2001 r.”. Tego typu uzasadnienie oraz sama wynikająca z tak przyjętego założenia delimitacja może wzbudzić bardzo poważne wątpliwości w kontekście art. 1 ust. 4 pkt 4 oraz art. 10 ust. 5 pkt 2 u.p.z.p.

Wyznaczanie terenów o docelowej funkcji mieszkaniowej

Sporządzanie bilansu terenów oraz określanie zapotrzebowania na poszczególne funkcje zabudowy w ramach przygotowywania projektu studium nie jest celem samym w sobie, lecz powinno służyć wyznaczaniu terenów inwestycyjnych w części kierunkowej w odpowiedniej ilości i lokalizacji. Jednocześnie „Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań” wskazuje rekomendowane obszary rozwoju takiej funkcji, których łączna powierzchnia z istotną nadwyżką zaspokaja potrzeby rozwojowe, bilansowane w skali całej Metropolii Poznań.

Analiza kierunków zagospodarowania przestrzennego w projektach studiów poszczególnych gmin wykazuje w wielu przypadkach poważne rozbieżności w stosunku do „Koncepcji kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań” co do wyznaczonych terenów planowanych pod zabudowę (przede wszystkim Kostrzyn, Oborniki, Suchy Las). Największe zastrzeżenia budzić może wyznaczenie terenów pod zabudowę w zasięgach znacznie wykraczających poza tereny rekomendowane w „Koncepcji kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań”, a także (choć nie zawsze może być to w pełni weryfikowalne wobec braków w części bilansowej), zlokalizowanych poza zwartą strukturą osadniczą i poza planami miejscowymi oraz w zakresie ilościowym przewyższającym zapotrzebowanie wynikające z prognozy demograficznej.

Problemy, jakie może generować tego typu podejście do rozwoju przestrzennego, najbardziej uwidaczniają się na charakterystycznym przykładzie gminy Kostrzyn. Aktualnie gmina odznacza się korzystną strukturą przestrzenno-funkcjonalną. Większość budynków o funkcji mieszkaniowej na obszarze gminy zlokalizowana jest w granicach administracyjnych miasta Kostrzyna, co sprawia, że jednostkę cechuje wysoki stopień zwartości zabudowy, a to z kolei przekłada się na dobrą dostępność usług zlokalizowanych w mieście (m.in. społecznych, transportowych – kolei). Analiza załącznika graficznego części kierunkowej studium wskazuje na duże zmiany rozmieszczenia planowanej zabudowy mieszkaniowej, polegające na znacznym rozproszeniu funkcji mieszkaniowej na obszarze gminy i zbyt dużej skali terenów planowanych pod funkcje mieszkaniowe w okolicach mniejszych miejscowości. Zgodnie z zapisami „Koncepcji kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań” wymienione obszary nie uzyskały rekomendacji rozwoju przewidzianych w projekcie studium funkcji, jak również generować będą znaczną nadwyżkę terenów planowanych w studium pod zabudowę mieszkaniową w stosunku do istniejących i przewidywanych w tym względzie potrzeb. Największe wątpliwości budzi jednak lokalizacja rozległego rejonu przeznaczanego pod funkcje mieszkaniowe w okolicach miejscowości Gwiazdowo. Wynikają one także z bardzo ograniczonych możliwości obsługi komunikacyjnej wskazanego obszaru. Jego centrum położone jest ponad 2 km od drogi krajowej nr 92, ponad 3 km od planowanego przebiegu północno-wschodniej obwodnicy miasta Poznania i ponad 3 km od stacji kolejowej w Kostrzynie. Wspomniany obszar łączy z miastem Kostrzynem jedynie droga gminna charakteryzująca się niskimi parametrami technicznymi. W dokumencie nie przewiduje się żadnego nowego połączenia drogowego, które mogłoby wpłynąć na poprawę dostępności

planowanej jednostki w kontekście połączeń z Kostrzynem czy też układem drogowym rangi metropolitalnej.

Innym kontrowersyjnym rozwiązaniem, zaproponowanym z kolei w studium gminy Oborniki, jest wyznaczenie terenów Strategicznych Rezerw dla Zabudowy Zorganizowanej (SRZZ) oraz Strategicznych Rezerw Inwestycyjnych (SRI). Mają one charakter „pozabilansowy” i można mieć poważną wątpliwość w zakresie prawnej dopuszczalności ich wydzielenia w kontekście art. 1 ust. 4 oraz art. 10 ust. 5–7 u.p.z.p., w szczególności w sytuacji, gdy projekt studium wskazuje wiele nowych terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową i przemysłową. Obszary SRZZ i SRI mają znaczne powierzchnie, a nie zostały powiązane z prognozą demograficzną oraz bilansem terenu. Ze względu na brak wskazania przeznaczenia na rysunku studium, a jedynie oznaczenie szrafem, pozostają na pierwszy rzut oka „niezauważone”, co może wprowadzać w błąd adresatów dokumentu. Dodatkowe wątpliwości budzą m.in. tereny SRI, dla których ustala się bardzo odmienne scenariusze (np. Kowanówko Południe – osiedle mieszkaniowe lub tereny techniczno-produkcyjne).

Wśród analizowanych projektów na uwagę zasługują racjonalne i dobrze uzasadnione wnioski z bilansu sformułowane dla miasta Lubonia. Zakładają one określenie optymalnej wielkości miasta na 36 tys. mieszkańców (w stosunku do wyliczonego na podstawie dotychczasowego studium poziomu 60–90 tys. mieszkańców) i ukierunkowanie polityki przestrzennej miasta na rozwój jakościowy, a nie ekspansję ilościową i rozrost nowej zabudowy. Tym samym wpisują się w zasady systemu planowania przestrzennego, wynikające z nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, a także odzwierciedlają filozofię rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań, wyrażoną w „Koncepcji kierunków rozwoju przestrzennego”. Z drugiej jednak strony, projekt studium dla Lubonia, pomimo poczynionych założeń, uwzględnia staną sytuację planistyczną miasta, wynikającą z uchwalonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i określonego w nich przeznaczenia terenów. W związku z tym wdrożenie w pełnym zakresie zasad polityki przestrzennej wynikających ze studium może być, w obecnych uwarunkowaniach prawnych, niemożliwe lub istotnie utrudnione z uwagi na potencjalne konsekwencje finansowe.

W zakresie funkcji mieszkaniowej w dużej mierze spójne z rekomendacjami koncepcji są projekt studium dla Puszczykowa i gminy Buk. W pierwszym przypadku pozytywnie należy ocenić rezygnację z terenów dotychczas przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową na obszarze „zakola Warty” na wysokości Niwki. W gminie Buk pozytywną cechą projektu nowego studium jest racjonalizacja rozwoju przestrzennego w południowej części gminy: rezygnacja z dotychczasowego liniowego modelu ekspansji zabudowy wzdłuż dróg łączących poszczególne miejscowości, zachowanie ich odrębnego charakteru oraz ograniczenie terenów mieszkaniowych do rejonów o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

Rozwój stref produkcyjno-usługowych

Drugą obok zabudowy mieszkaniowej podstawową formą zagospodarowania inwestycyjnego, mającą istotny wpływ na kształtowanie się rozwoju przestrzennego całej metropolii, jest funkcja produkcyjno-usługowa. Metody prognozowania zapotrzebowania na tereny o funkcji przemysłowo-usługowej są znacznie mniej rozwinięte i precyzyjne niż w przypadku funkcji mieszkaniowej. Istotnym problemem jest brak powszechnie dostępnych danych i wskaźników w tym zakresie, a nawet prosta ekstrapolacja trendów z ostatnich kilku lub kilkunastu lat ma swoje ograniczenia. W samej KKRPMPP wskazano, że poważną przeszkodą jest w takim przypadku brak wiarygodnych parametrów terenochłonności dla przyszłych inwestycji w sferze produkcyjno-usługowej, gdyż uzależnione są one w dużej mierze od trudnych do przewidzenia przemian technologicznych, organizacyjnych i społecznych. Należy też założyć, że specyficzne potrzeby inwestorów w sferze przemysłowo-usługowej mogą być bardziej wymagające niż standardy rynku mieszkaniowego, stąd w celu bardziej elastycznego odpowiadania na ich preferencje, zasób terenów przeznaczonych pod tego typu działalność może być nieco szerszy niż realne możliwości jego całkowitego wykorzystania w określonej perspektywie czasowej.

Jednakże, nawet przy przyjęciu wszystkich powyższych założeń, skala planowanego w niektórych gminach rozwoju funkcji produkcyjno-usługowych wydaje się trudna do racjonalnego uzasadnienia. Nie została ona wystarczająco poparta wiarygodnymi danymi, które mogłyby dostarczyć odpowiednich argumentów w sytuacji zakwestionowania tej części bilansu przed organami nadzoru lub sądami administracyjnymi. Autorzy projektów studiów w zasadzie w ogóle nie odwołują się do danych odnoszących się do dynamiki zagospodarowywania szybko rozwijających się istniejących stref aktywizacji gospodarczej, które mogłyby pokazać, w jakiej perspektywie czasowej ich przestrzeń ulegnie wyczerpaniu i konieczne będzie otwarcie (z odpowiednim wyprzedzeniem) nowych pól inwestycyjnych o podobnym charakterze (na kilkanaście lub kilkadziesiąt firm).

Zasób terenów wskazanych w studiach gminnych kierunkowo jako przemysłowo-usługowe jest w skali całej Metropolii Poznań ogromny, osiągając kilkakrotność powierzchni aktualnie wykorzystywanej pod tę funkcję (Koncepcja... 2016). Wydaje się, że przynajmniej niektóre z wcześniej zaplanowanych i uruchomionych stref przemysłowo-usługowych charakteryzują się potencjalnie wyższą atrakcyjnością dla inwestorów niż nowo wskazywane tereny, ze względu na lepszą dostępność komunikacyjną, sytuację własnościową, uzbrojenie terenu, brak sąsiedztwa z zabudową mieszkaniową itp.

Tendencja do wskazywania stref aktywności gospodarczej w miejscach, które nie są do tego rekomendowane w KKRPMPP, uwidacznia się w gminach, które z uwagi na obiektywne ograniczenia w stosunkowo niewielkim stopniu wykorzystywały do tej pory koniunkturę gospodarczą związaną z tego rodzaju zagospodarowaniem. Należą do nich m.in. Luboń (wysoki stopień urbanizacji, intensywna zabudowa mieszkaniowa) i Mosina (sąsiedztwo Wielkopolskiego Parku Narodowego, Rogalińskiego Parku Krajobrazowego i stref ochrony ujęcia wody dla aglomeracji poznańskiej).

W obu przypadkach wyznaczanie nowych stref produkcyjno-usługowych można interpretować jako próbę poprawy sytuacji finansowej gmin, które, mając dużą liczbę mieszkańców, co wiąże się z kosztami wykonywania zadań własnych i zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności, nie są w stanie uzyskać dochodów z podatku od nieruchomości oraz udziału w podatku CIT w takiej wysokości jak w innych gminach metropolii. Problematiczna jest jednak lokalizacja obu proponowanych stref. W Luboniu, oprócz kwestii styku z terenami mieszkaniowymi, który ma przede wszystkim wymiar lokalny, uruchomienie strefy wymaga realizacji nowego układu transportowego (tzw. droga południowa) o funkcji zdecydowanie ponadlokalnej (łącznik drogi krajowej i wojewódzkiej). W przypadku Mosiny strefa leży na ważnym przyrodniczo i kulturowo obszarze pomiędzy Kórnikiem i Rogalinem, a proponowana funkcja wydaje się sprzeczna z istniejącym krajobrazem kulturowym. Ponadto z przeprowadzonego dla gminy bilansu wynika, że zasób terenów w zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz w planach miejscowych przewyższa zapotrzebowanie na nową zabudowę w przypadku funkcji przemysłowej o 1385% (!), a w przypadku funkcji usługowej o 513%. W tym kontekście wyznaczenie nowych terenów aktywizacji gospodarczej poza zwartą strukturą i obowiązującymi planami miejscowymi może być z bardzo dużym prawdopodobieństwem uznane za niezgodne z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a u.p.z.p.

Należy również zwrócić uwagę, że wskazania pod rozległe nowe strefy produkcyjno-usługowe na obszarach nierekomendowanych w KKRPMMP pod rozwój takiej funkcji, podejmują w swoich projektach studiów także gminy, które mają funkcjonujące i dobrze rozwijające się tereny tego typu (Buk, Kostrzyn), wskazane zresztą w KKRPMMP jako priorytetowe w skali metropolitalnej. W dodatku są one wciąż jeszcze dalekie od całkowitego wypełnienia. Z uwagi na fakt wspomnianego już znacznego przeszacowania terenów pod funkcję przemysłową i usługową w całej Metropolii Poznań istnieje małe prawdopodobieństwo zabudowy wskazanych w studium nowych obszarów tego typu w sposób zwarty i konsekwentny, szczególnie wobec istniejących i przewidywanych w tym względzie potrzeb.

Wyznaczanie nowych terenów produkcyjno-usługowych jest również najczęstszym przedmiotem częściowych zmian studium, odnoszących się do jednego lub kilku fragmentów gminy (Stęszew, Kórnik, Swarzędz, Śrem). Istotnym utrudnieniem w analizie tego typu projektów zmiany studium jest ich cząstkowy i punktowy charakter. W niektórych przypadkach projekty nie zawierają wniosków z bilansu terenów produkcyjno-usługowych całej gminy, uzasadniających wprowadzenie zmiany w studium. Trudno również odnieść się merytorycznie do procedowanych zmian studium bez kompleksowej analizy zagospodarowania na terenie co najmniej całego obrębu geodezyjnego lub sąsiadujących miejscowości. W przypadku gminy Kórnik taka analiza wymagana byłaby przynajmniej w zakresie problemu „obudowywania” nowego przebiegu drogi wojewódzkiej 434 nowymi terenami inwestycyjnymi i ich docelowej obsługi komunikacyjnej. Praktykowana metoda drobnych punktowych zmian studium w tej gminie utrudnia zastosowanie takiego podejścia. Z drugiej strony, tego rodzaju zmiany, choć wątpliwe z punktu widzenia regulacji prawnych dotyczących bilansowania i generalnych zasad rozwoju wyrażonych w KKRPMMP, w praktyce mają najczęściej

charakter lokalny i nie wpływają w istotny sposób na bilans terenów i procesy rozwojowe całej metropolii. Istotnym wyjątkiem w tym zakresie jest zmiana proponowana przez gminę Swarzędz dla obszaru przy granicy z sąsiednią gminą Czerwonak, zmierzająca do przekształcenia objętego projektem terenu pod funkcję produkcyjno-usługową. Okoliczności prawne i faktyczne związane z tą zmianą są skomplikowane. Na przedmiotowym terenie wstrzymany został proces inwestycyjny dla przedsięwzięcia produkcyjno-magazynowego, dla którego decyzja o pozwoleniu na budowę została wydana na podstawie planu miejscowego, powstałego w okresie obowiązywania poprzedniej wersji studium, a następnie skutecznie zakwestionowanego przed sądami administracyjnymi. Przeprowadzenie zmiany studium, a następnie uchwalenie zgodnego z nim planu miejscowego, może umożliwić dokończenie przedsięwzięcia, a tym samym uchronić gminę przed wypłatą ewentualnego odszkodowania. Jednocześnie wskazać należy, że „Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań”, nie przewiduje przedmiotowego obszaru jako priorytetowego dla rozwoju zarówno funkcji produkcyjno-usługowych, jak i mieszkaniowych, ze względu na położenie w otulinie Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka, poza zwartą i wykształconą strukturą funkcjonalno-przestrzenną miejscowości Janikowo, oraz oddalenie od podstawowych tras komunikacyjnych transportu zbiorowego. Zmiana może być przyczyną potencjalnego konfliktu przestrzennego z sąsiednią gminą Czerwonak, a więc mieć tym samym oddziaływanie ponadlokalne.

Uzasadnianie niestandardowych interpretacji regulacji prawnych i odstępstw od koncepcji metropolitalnej

Jak wykazano w trzech poprzednich częściach artykułu, proces dostosowywania polityki przestrzennej gmin Metropolii Poznań do nowych regulacji prawnych i metropolitalnej koncepcji rozwoju przebiega w wielu przypadkach z dużymi oporami. Przedmiotem zainteresowania mogą być więc przesłanki, które powodują, że sporządzane projekty dokumentów nie zawsze uwzględniają wskazane wytyczne.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na wyjaśnienia, które pojawiają się w samych dokumentach planistycznych. Opierają się one na dwóch podstawowych uzasadnieniach:

- 1) budowaniu konkurencyjności gminy,
- 2) obawie przed potencjalnymi negatywnymi skutkami finansowymi.

Odwołanie do pojęcia konkurencyjności gminy pojawia się w najbardziej bezpośredniej postaci w projekcie studium gminy Mosina, pośrednio jednak bazując na nim także inne analizowane dokumenty. Uzasadnienia te nie wydają się jednak w pełni przekonujące z uwagi na przyjęcie specyficznego rozumienia pojęcia „konkurencyjności” gminy. W sytuacji olbrzymiej nadpodaży terenów przeznaczonych pod funkcje mieszkaniowe i przemysłowo-usługowe w skali całej Metropolii Poznań (por. KKRPM), budowanie konkurencyjności gminy w wymiarze

„ilościowym” nie ma większego sensu. Wręcz odwrotnie, powinno ono polegać na starannym wyselekcjonowaniu tych pól inwestycyjnych w gminie, które ze względu na swój wysoki potencjał atrakcyjności (nie tylko sąsiedztwo terenów cennych przyrodniczo, ale przede wszystkim możliwości wyposażenia w infrastrukturę techniczną, wydolny układ transportowy, obsługa komunikacją zbiorową, dostęp do usług publicznych) mogą realnie oferować przewagi konkurencyjne w stosunku do pozostałych gmin.

Nieco bardziej wyrafinowane podejście do pojęcia konkurencyjności zastosowano w gminie Buk. Za kontrowersyjny element projektu studium może uchodzić wyznaczenie nowej rozległej strefy przemysłowo-usługowej w okolicy miejscowości Otusz, na północ od linii kolejowej. Dane z bilansu nie uzasadniają aż tak wysokiego zapotrzebowania na tereny tej funkcji. Występuje też kolizja z terenami gleb klasy III, a w sąsiedztwie znajdują się istotne dla systemu zielonej infrastruktury łączniki-korytarze ekologiczne. Jednocześnie istniejące drogi powiatowe oraz ich włączenia do dróg wojewódzkich nie są przystosowane do obsługi komunikacyjnej w takiej skali.

Jednakże z dodatkowych wyjaśnień przedstawionych przez przedstawicieli gminy Metropolitalnej Komisji Planistycznej wynika, że w przypadku tego obszaru chodzi o swego rodzaju strategiczną rezerwę terenową gminy, przeznaczoną dla inwestycji o bardzo dużej skali (100 i więcej ha) i ponadlokalnym oddziaływaniu, gdzie korzystnym czynnikiem jest bliskość linii kolejowej i bardzo rozległa powierzchnia pojedynczych nieruchomości. W odniesieniu do tego typu inwestycji trudno szacować zapotrzebowanie terenowe na podstawie dotychczasowych trendów rozwojowych, a pojawienie się przedsiębiorców zainteresowanych rozwojem w takim wymiarze może być rodzajem niepowtarzalnej szansy, nie tylko dla gminy, ale i całej metropolii, a nawet regionu. Należy również wziąć pod uwagę, że „Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań” dopuszcza odstępstwa od swoich ustaleń w zakresie terenów przemysłowo-usługowych w sytuacji pojawienia się inwestora strategicznego, zdolnego do zrealizowania całej niezbędnej towarzyszącej infrastruktury publicznej. Wyjątkowy charakter takiej strefy, przeznaczonej wyłącznie dla inwestycji wielkoskalowych, mógłby uzasadnić wyłączenie jej ze standardowych zasad bilansowania w ramach pojedynczej gminy. Należy zauważyć, że oferta dotycząca tego typu terenów powinna być kształtowana i integrowana co najmniej w skali całej metropolii, a nawet województwa. Jednocześnie, z tych samych powodów, omawiany obszar w okolicy Otusza nie powinien stać się kolejną typową strefą aktywizacji gospodarczej, przeznaczoną dla kilkunastu lub kilkudziesięciu odrębnych podmiotów. Zagospodarowanie takiej strefy powinno zostać wyróżnione na rysunku studium, a w części tekstowej obwarowane wieloma dodatkowymi wytycznymi, w tym m.in. niedopuszczeniem do rozparcelowania terenu (utraciłby on w tym przypadku jeden ze swoich podstawowych atutów), wykonaniem przebudowy układu drogowego i zapewnieniem właściwej ochrony dla korytarzy-łączników ekologicznych.

Najczęściej jednak wskazywanym uzasadnieniem dla braku decyzji o wycofaniu się z planów nadmiernej ekspansji funkcji inwestycyjnych w projektach studiów jest obawa przed potencjalnymi skutkami finansowymi dla gminy.

Ze zrozumieniem można odnieść się do ryzyka finansowego związanego z wycofaniem się z wcześniejszych ustaleń dla terenów z uchwalonymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, ewentualnie z ostatecznymi decyzjami o warunkach zabudowy, jednakże w przypadku terenów bez planu, położonych poza zwartą strukturą funkcjonalno-przestrzenną (wyznaczoną w prawidłowy sposób), zagrożenia wynikające z art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wydają się realne.

Jeżeli jednak obawy przed możliwymi konsekwencjami finansowymi prowadzonej polityki przestrzennej są tak istotne, to duże zdziwienie wzbudza fakt, że jednocześnie bardzo enigmatycznie, i dotyczy to w zasadzie wszystkich projektów (poza racjonalnym w tym zakresie Luboniem), potraktowano wymogi wynikające z art. 10 ust. 5 pkt 5 u.p.z.p., czyli:

- 1) określenie możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,
- 2) określenie potrzeb inwestycyjnych gminy wynikających z konieczności realizacji zadań własnych, związanych z lokalizacją nowej zabudowy.

W praktyce bardzo rzadko pojawiają się, nawet przybliżone, szacunki kosztów dla gminy związanych z uruchomieniem nowych terenów inwestycyjnych. Oprócz wątpliwości merytorycznych może to budzić również poważne zastrzeżenia prawne, w związku z brakiem wypełnienia dyspozycji ustawowej. W obliczu

Tabela 2. Zestawienie analizowanych projektów studiów gminnych pod kątem zastosowanych kryteriów oceny stopnia adaptacji

Gmina	Uwzględnienie w tekście Metropolii Poznań		Racjonalność szacowania i bilansowania potrzeb		Dostosowanie zasobu terenów do wytycznych	
	kontekst ogólny	koncepcja rozwoju	prognoza demograficzna	zasoby terenów inwestycyjnych	tereny mieszkaniowe	tereny przemysłowo-usługowe
Luboń	-	-	+	+	+	-
Buk	-	-	+	+	+	-/+
Puszczykowo	-	-	+	+	+	-
Oborniki	-/+	-/+	+	-	-	-
Stęszew	-	-	-	-	-	-
Kórnik	-	-	+	-	nd.	-
Mosina	-	-	+	-	-	-
Kostrzyn	-	-	+	-	-	-
Suchy Las	+	-	+	-	-	-
Swarzędz	-	-	+	-	nd.	-
Śrem	+	+	+	-	-	-

-/+ zmiana pomiędzy pierwszą a drugą wersją projektu

nd. – nie dotyczy (zmiana częściowa – nie obejmuje danego rodzaju przeznaczenia)

Źródło: opracowanie własne.

potężnych nadwyżek terenów przeznaczonych do zainwestowania w porównaniu z realnym zapotrzebowaniem, trudno uznać za taką analizę pojedyncze zdania w rodzaju zamieszczonych w studium i bilansie dla gminy Kostrzyn: „Założono również, że uruchomienie wyznaczonych obszarów nie będzie się wiązało z koniecznością realizacji infrastruktury technicznej i komunikacyjnej ponad standardowe wydatki” albo „Dalsze finansowanie rozbudowy sieci i budowy dróg nie będzie stanowiło problemu dla gminy Kostrzyn”. Oznacza to, że uzasadnienie finansowe dla określonych rozstrzygnięć planistycznych jest często jednostronne, a realne skutki podejmowanych działań poukrywane.

Podsumowanie

W sytuacji braku odpowiednio umocowanych prawnie instrumentów planowania na poziomie obszaru metropolitalnego jedyną możliwość koordynacji rozwoju przestrzennego w tej skali mogą zapewnić oddolnie kreowane mechanizmy integracji oraz działania w oparciu o generalne zasady systemu planowania. Kluczowym elementem jest jednak w tym przypadku przejście od sformułowania generalnych pryncypiów planowania i wypracowanej metropolitalnej koncepcji rozwoju do ich implementacji w polityce przestrzennej na poziomie gminnym – *de facto* jedynym, który ma moc bezpośredniego oddziaływania na procesy inwestycyjne, przynajmniej w zakresie podstawowych i najbardziej powszechnych funkcji – mieszkaniowych i produkcyjno-usługowych. Jak wskazują doświadczenia Metropolii Poznań, jest to jednak droga długa i trudna, co nie znaczy, że nie warto podejmować takiego wyzwania.

Pomimo stosunkowo krótkiego okresu, który upłynął zarówno od wejścia w życie nowych regulacji prawnych dotyczących operacjonalizacji zasady ładu przestrzennego oraz bilansowania potrzeb i możliwości rozwojowych gminy, jak i od przyjęcia przez Radę Metropolii Poznań zintegrowanej koncepcji rozwoju przestrzennego, przeanalizowane projekty w kilkunastu gminach metropolii pozwalają wyciągnąć pewne wnioski dotyczące oddziaływania poziomu krajowego i metropolitalnego na lokalną politykę przestrzenną. Jak podkreślano, nowe regulacje prawne i „Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań”, pomimo że powstawały niezależnie od siebie, są w wielu aspektach bardzo spójne, przede wszystkim w zakresie ogólnej filozofii rozwoju przestrzennego i racjonalności promowanego modelu zagospodarowania.

Po pierwsze, zauważalny jest wzrost świadomości autorów projektów studiów gminnych odnośnie do samego istnienia KKRPM i coraz liczniejsze odwołania do tego dokumentu. O ile w projektach przedstawianych w 2017 r. koncepcja była w większości pomijana (co więcej, niektóre projekty studiów nie zawierały w ogóle odniesień do przynależności gminy do Metropolii Poznań), to projekty przedkładane w 2018 r. w większości takie odwołania zawierają, a w uzasadnieniu projektu dla gminy Śrem pojawił się wręcz cały punkt zatytułowany „Powiązanie z dokumentem »Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań« ”. Pomimo pewnych wątpliwości dotyczących oceny tego powiązania,

sama idea zamieszczenia takiego elementu stanowi przykład dobrej praktyki, która powinna być stosowana także w pozostałych gminach Metropolii Poznań.

Po drugie, samo uwzględnienie w strukturze i tekście projektu studium zarówno wymogów stawianych przez nowe regulacje prawne, jak i wytycznych z KKRPM nie oznacza, że bezpośrednio przekładają się one na merytoryczne ustalenia kierunkowej części dokumentu. Formalne dostosowanie do nowych wymogów prawnych jest zaznaczane w każdym projekcie, ale w niektórych przypadkach jest obchodzone przez wątpliwe zabiegi interpretacyjne, trudne do obrony także z punktu widzenia metodyki planistycznej.

Po trzecie, pomimo powyższych zastrzeżeń oddziaływanie poziomu metropolitalnego widoczne jest w racjonalizacji modelu rozwoju przestrzennego przynajmniej w kilku gminach (najbardziej Luboń i Buk). Co więcej, w przypadku gminy Buk po przekazaniu opinii przez Metropolitalną Komisję Planistyczną nastąpiła zmiana projektu i kontrowersyjna nowa strefa aktywizacji gospodarczej została w dużej części usunięta z kolejnej wersji dokumentu.

Podjęta w niniejszym artykule problematyka z pewnością wymaga dalszych badań, najlepiej również przy wykorzystaniu metody wywiadów bezpośrednich z wójtami i burmistrzami oraz urzędnikami odpowiedzialnymi za planowanie przestrzenne. Przede wszystkim dodatkowej próby wyjaśnienia wymagają kwestie dotyczące przesłanek zastosowanego podejścia do nowelizacji studium. W szczególności interesujące wydają się przypadki, w których nastąpiła całościowa lub częściowa racjonalizacja lokalnej polityki przestrzennej. Na ile spowodowana była ona koniecznością dostosowania do nowych ogólnych zasad prawnych planowania (pomimo braku realnego mechanizmu ich egzekucji przez nadzór wojewody), na ile wynikała z wizji wyznaczonej metropolitalną koncepcją rozwoju, a na ile stymulowana była naciskami społecznymi w samej gminie lub autorefleksją władz lokalnych? W kolejnym podejściu badawczym, w perspektywie dalszych 2–3 lat, możliwe będzie również przeanalizowanie wpływu opinii Metropolitalnej Komisji Planistycznej na kształtowanie się ostatecznych wersji dokumentów, przyjmowanych przez odpowiednie rady gmin. Do chwili ukończenia niniejszego artykułu w zdecydowanej większości przypadków proces uchwałodawczy nie został bowiem w pełni sfinalizowany. Wreszcie podobnej analizie należałoby poddać inne aspekty metropolitalnej wizji rozwoju, w tym niezwykle istotną dziedzinę systemu transportowego.

W szerszej perspektywie przykład Metropolii Poznań pokazuje na istotność związków pomiędzy formalnym systemem planowania i oddolnymi inicjatywami planistycznymi w ramach tzw. miękkich przestrzeni. Ich wzajemną nierozłączność i przenikanie podkreślono już wiele razy w międzynarodowej literaturze przedmiotu (Allmendinger, Haughton 2009, Olesen 2012, Petterson, Frisk 2016, Hrelja i in. 2017). Nawet w sytuacji braku umocowanych prawnie i efektywnych w praktyce instrumentów planistycznych przeznaczonych wyłącznie dla obszarów metropolitalnych i uwzględniających ich specyfikę, jak ma to miejsce aktualnie w Polsce, możliwe byłoby zintegrowane zarządzanie metropolitalnym rozwojem przestrzennym na podstawie ogólnie obowiązujących regulacji planistycznych, wzmocnionych silną współpracą samorządów lokalnych. Aby stało się to realne, potrzebne

są jednak zmiany w praktyce funkcjonowania organów administracji, a być może również pewne korekty prawne. Najważniejsze elementy w tym zakresie, jak wynika z przeprowadzonych na potrzeby niniejszego artykułu badań, to:

- doprecyzowanie zasad prognozowania zapotrzebowania na tereny inwestycyjne, bilansowania powierzchni i chłonności tych terenów oraz określania potrzeb infrastrukturalnych związanych z ich uruchomieniem (łącznie z możliwością finansowania),
- kontrola nad przestrzeganiem powyższych zasad prowadzona przez organy nadzoru – wojewodów,
- jasne przesądzenie (najlepiej w formie odpowiedniej modyfikacji przepisów lub poprzez wykształcenie się konsekwentnej linii orzeczniczej w sądownictwie), że zmniejszenie powierzchni terenów inwestycyjnych w studium, jeżeli wynika z prawidłowo wykonanego bilansu, w żaden sposób nie powoduje negatywnych konsekwencji finansowych dla gminy.

Przy spełnieniu powyższych założeń, które pozwolą faktycznie wdrożyć w życie regulacje prawne formalnie obowiązujące w Polsce już od 18.11.2015 r., wiele gmin stanie przed koniecznością racjonalizacji swojej polityki przestrzennej i dostosowania ekspansywnych często planów rozwojowych do realiów społeczno-ekonomicznych. W tym niewątpliwie trudnym, i być może nawet bolesnym politycznie, procesie wypracowana oddolnie metropolitalna koncepcja rozwoju przestrzennego może być bardzo przydatną i wartościową podstawą podejmowania kluczowych decyzji planistycznych, oferując ujednoczone spojrzenie na przestrzeń oraz obiektywny zestaw kryteriów i rekomendacji.

Dla optymalnego rozwoju przestrzennego metropolii niezbędna jest równowaga i wzajemne powiązanie w układzie zielona infrastruktura–tereny mieszkaniowe i produkcyjno-usługowe–systemy infrastruktury technicznej i społecznej. Dopóki środkowy element tej triady nie zostanie urealniony i zrjonalizowany także na poziomie lokalnej polityki przestrzennej, dopóty trudne będzie zintegrowane sektorowo, terytorialnie i wielopoziomowo planowanie dla obszaru metropolitalnego. Skala związanego z tym wyzwania jest olbrzymia. Przykład Metropolii Poznań udowadnia jednak, że z podejmowaniem działań w tym kierunku nie należy, a wręcz nie można, czekać do uchwalenia tzw. ustawy metropolitalnej, a konsekwentnie, pomimo trudnego procesu implementacji, trzeba próbować oddolnie tworzyć zintegrowany system planowania metropolitalnego.

Praca powstała w wyniku realizacji projektu badawczego o nr 2016/23/D/HS5/00202 finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

Literatura

- Albrechts L., Healey P., Kunzmann K. 2003. Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe. *Journal of the American Planning Association*, 69: 113–129.
- Allmendinger P., Haughton G. 2009. Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: The new spatial planning in the Thames Gateway. *Environment and Planning A*, 41: 617–633.

- Allmendinger P., Haughton G. 2010. Spatial planning, devolution, and new planning spaces. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28: 803–818.
- Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT 2018. Raport końcowy. (https://www.ewaluacja.gov.pl/media/62252/RK_ewaluacja_ZIT_na_strone.pdf).
- Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. 2013. Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce.
- Galland D. 2012. Is regional planning dead or just coping? The transformation of a state sociospatial project into growth-oriented strategies. *Environment and Planning C*, 30: 536–552.
- Gorzym-Wilkowski W. 2011. Pół wieku ewolucji teorii i praktyki planowania przestrzennego w Polsce (1961–2010). [W:] M. Soja, A. Zborowski (red.), *Człowiek w przestrzeni zurbanizowanej*. Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, Kraków, s. 193–204.
- Harrison J. 2010. Networks of connectivity, territorial fragmentation, uneven development: The new politics of city-regionalism. *Political Geography*, 29(1): 17–27.
- Harrison J. 2012. Life after Regions? The Evolution of City-regionalism in England. *Regional Studies*, 46: 9: 1243–1259.
- Haughton G., Allmendinger P., Counsell D., Vigar G. 2010. *The New Spatial Planning: Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries*. Routledge, London.
- Haughton G., Allmendinger P., Oosterlynck S. 2013. Spaces of neoliberal experimentation: soft spaces, postpolitics, and neoliberal governmentality. *Environment and Planning A*, 45: 217–234.
- Healey P., Khakee A., Motte A., Needham B. (red.) 1997. *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe*. UCL Press, London.
- Herrschel T., Newman P. 2002. *Governance of Europe's City Regions. Planning, policy and politics*. Routledge, London.
- Hrelja R., Monios J., Rye T., Isaksson K., Scholten Ch. 2017. The interplay of formal and informal institutions between local and regional authorities when creating well-functioning public transport systems. *International Journal of Sustainable Transportation*, 11: 8: 611–622.
- Janas K., Jarczewski W. (red.) 2017. *Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych. Raport o stanie polskich miast*. Obserwatorium Polityki Miejskiej IRM, Kraków.
- Jessop B. 2016. Territory, Politics, Governance and Multispatial Metagovernance. *Territory, Politics, Governance*, 4(1): 8–32.
- Kaczmarek T., Nowak J., Mięka Ł., Wójcicki M. 2011. Założenia i proces budowy strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Kolipiński B. 2014. Planowanie przestrzenne w Polsce w minionym 25-leciu. *Mazowsze Studia Regionalne*, 15: 109–118.
- Kolipiński B., Szulczewska B. 2010. Zmiany w systemie planowania przestrzennego w Polsce w latach 1994–2004. [W:] J. Radziejowski (red.), *Planowanie przestrzenne*. Wszechnica Polska. Zeszyty Naukowe, 2: 11–38.
- Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań 2016. Centrum Badań Metropolitalnych UAM, Poznań.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. z 2012 r. poz. 252).
- Lefèvre C. 1998. Metropolitan government and governance in western countries: a critical review. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1): 9–25.
- Mięka Ł. 2011. Funkcjonowanie i integracja aglomeracji poznańskiej w opinii mieszkańców i polityków lokalnych. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Mięka Ł. 2015. Planowanie metropolitalne w świetle aktualnych uwarunkowań prawnych. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 29: 107–116.
- Mięka Ł., Kaczmarek T. 2017. Metropolitan integration in Poland: the case of Poznań Metropolis. *International Planning Studies*, 22(1): 30–43.
- Nadin V. 2007. The emergence of the spatial planning approach in England. *Planning Practice and Research*, 22: 1: 43–62.
- New Urban Agenda 2017. United Nations Habitat III.
- Olbrysz A., Koziński J. 2011. Raport o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią. Materiały z konferencji „Finansowe skutki polskiego systemu planowania przestrzennego” (<http://www.finanseurbanizacji.pl>).
- Olesen K. 2012. Soft spaces as vehicles for neoliberal transformations of strategic spatial planning? *Environment and Planning C*, 30: 910–923.

- Pettersson F., Frisk H. 2016. Soft space regional planning as an approach for integrated transport and land use planning in Sweden – challenges and ways forward. *Urban, Planning and Transport Research*, 4:1: 64–82.
- Razin E. 2015. District plans in Israel: post-mortem? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33: 1246–1264.
- Salet W., Thornley A., Kreukels A. (red.) 2003. *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions*. Spon Press, London.
- Śleszyński P. 2015. Błędy polskiej polityki przestrzennej i krajobrazowej oraz propozycje ich naprawy. *Problemy Ekologii Krajobrazu*, 40: 27–44.
- Śleszyński P. 2018a. Społeczno-ekonomiczne skutki chaosu przestrzennego dla osadnictwa i struktury funkcjonalnej terenów. *Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, 182: 29–80.
- Śleszyński P. 2018b. Potencjalne koszty odszkodowawcze związane z niewłaściwym planowaniem przestrzennym w gminach. *Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, 182: 404–424.
- Studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego aglomeracji poznańskiej. 2012. Centrum Badań Metropolitalnych UAM, Poznań.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 89, poz. 415 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1945).
- 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).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 r., poz. 1777).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1890).
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2017 r., poz. 730).
- Walsh C., Jacuniak-Suda M., Knieling J., Othengrafen F. 2012. Soft spaces in spatial planning and governance: theoretical reflections and definitional issues. *Proceedings of Regional Study Association European Conference*.

Adaptation of the municipal spatial policies in the Poznań Metropolis to new legal regulations and the metropolitan concept of development

Abstract: The aim of the paper is to present the process of adaptation of principal spatial policy documents for the municipalities of the Poznań Metropolis (studies of conditions and directions of the spatial development) to legal regulations introduced in 2015 to the Act on Spatial Planning and Development and guidelines recommended in the Concept of Spatial Development of the Metropolis Poznań – a non-statutory metropolitan-wide planning document, created on the initiative of local self-governments associated in the Poznań Metropolis Association. The basis for empirical research was a collection of over a dozen projects of changes in municipal studies submitted in 2017–2018 to the Metropolitan Planning Commission. Within the analysis, particular attention has been paid to the key elements from the point of view of both new legal regulations and metropolitan development concept: problems of forecasting demand for residential and industrial areas, balancing their supply with estimated demand and determining specific locations of new investment zones in municipal studies. The paper ends with conclusions and recommendations regarding the impact of activities undertaken at the national and metropolitan level on local spatial policies.

Key words: metropolitan planning, Act on Spatial Planning and Development, study of conditions and directions of spatial development of a municipality, Metropolitan Planning Commission