

Łukasz MIKUŁA

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

METROPOLITALNY WYMIAR POLITYKI PRZESTRZENNEJ NA PRZYKŁADZIE AGLOMERACJI POZNAŃSKIEJ

THE METROPOLITAN DIMENSION OF SPATIAL POLICY – THE CASE OF THE POZNAŃ AGGLOMERATION

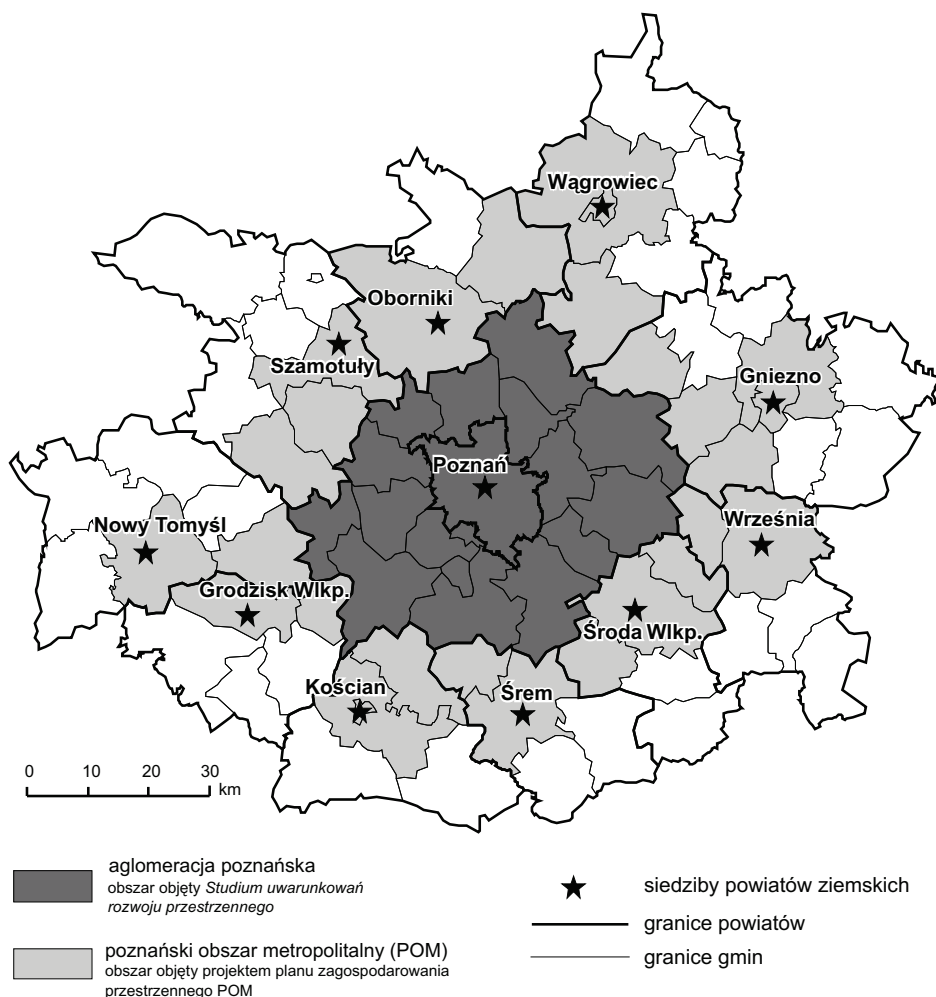
ABSTRACT: One of the key challenges of spatial policy in developed countries is the problem of integrated planning in highly urbanized areas. Problems related to the lack of coordination of local spatial policies are particularly important in areas of dynamic suburbanization and housing development, such as the Poznań Agglomeration. In Poland, however, there are no appropriate legal mechanisms that allow for proper integration of planning at the metropolitan level. In this situation the only way to overcome the problems of planning is the voluntary cooperation of local governments. In the Poznań Agglomeration one can observe only its origins, however, studies conducted by researchers and planners indicate a clear need for continuation and strengthening of this process

KEY WORDS: spatial planning, metropolitan area, Poznań Agglomeration

Wprowadzenie

Jednym z kluczowych wyzwań polityki przestrzennej w większości krajów rozwiniętych jest problem spójności planowania w obszarach wysoko zurbanizowanych (Herschel, Newman 2002, Salet, Thornley, Kreukels 2003, Markowski, Marszał 2005, 2006, Kaczmarek, Mikuła 2007, 2008). Właściwie ukształtowany system planowania metropolitalnego powinien integrować poszczególne polityki sektorowe i zapewnić ład przestrzenny w skali całej aglomeracji. W Polsce zintegrowane planowanie przestrzenne w wymiarze metropolitalnym znajduje się w fazie załóżkowej, co spowodowane jest m.in. niedoskonałością istniejących instrumentów prawnych. Tymczasem skala pojawiających się wyzwań i problemów o charakterze ponadgminnym staje się coraz bardziej widoczna i istotnie wpływa na podstawy funkcjonowania aglomeracji miejskich.

Doświadczenia ostatnich dwóch dekad wskazują, iż w Polsce najsilniejsze procesy urbanizacyjne zachodzą wokół wielkich miast, co powoduje zacieśnianie się związków funkcjonalno-przestrzennych między miastem centralnym a sąsiadującymi gminami. Problemy związane z brakiem koordynacji polityki przestrzennej uwidaczniają się szczególnie na obszarach charakteryzujących się dynamicznym ruchem budowlanym, takich jak np. aglomeracja poznańska (rysunek 1). System planistyczny aglomeracji miejskich powinien więc funkcjonować w sposób nieco zmodyfikowany w stosunku do standardowych rozwiązań prawnych w państwie. W niniejszym artykule przedstawione zostały najważniejsze zagadnienia związane z koordynacją planowania przestrzennego



Rys. 1. Aglomeracja poznańska i poznański obszar metropolitalny

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów Wielkopolskiego Biura Planowania Przestrzennego.

w aglomeracji poznańskiej oraz pojawiające się próby przewycięzania problemów w tym zakresie.

Podstawowe problemy planistyczne aglomeracji poznańskiej

Obserwowanemu od ponad dwudziestu lat żywiłowemu rozwojowi aglomeracji poznańskiej powinien towarzyszyć spójny i wszechstronny system planowania przestrzennego, którego z przyczyn prawnych, politycznych i praktycznych nie udało się do tej pory niestety stworzyć (Mikuła 2008, Lackowska 2009, Kaczmarek, Mikuła 2011). Dezintegracja planowania przestrzennego w aglomeracji poznańskiej skutkuje pojawieniem się wielu negatywnych zjawisk, z których najważniejsze to:

1. Ekstensywny charakter rozwoju przestrzennego strefy podmiejskiej, polegający na przeznaczaniu pod zabudowę w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego bardzo dużej ilości nowych terenów dotąd niezainwestowanych (typu greenfield). Działania te mogą wydawać się z indywidualnej perspektywy pojedynczych gmin racjonalne, jednak oparte są wyłącznie na prostej ekstrapolacji lokalnych trendów z ostatniej dekady, bez uwzględniania przesłanek demograficznych, ekonomicznych i ekologicznych odnoszących się do całej aglomeracji (por. tabela 1).

Tabela 1

Tereny mieszkaniowe w studiach gminnych aglomeracji poznańskiej (2011)

Jednostka	Tereny o wiodącej funkcji mieszkaniowej				Chłonność demograficzna w tys. osób przy wskaźniku:		
	łącznie	zainwestowane	wolne	przyrost w %	20 osób/ ha	25 osób/ ha	30 osób/ ha
Poznań	8819	5525	3294	60	66	82	99
Powiat poznański	32162	10848	21314	196	426	533	639
Buk	1289	341	948	278	19	24	28
Czerwonak	2051	560	1492	267	30	37	45
Dopiewo	2935	755	2180	289	44	54	65
Kleszczewo	903	208	695	333	14	17	21
Komorniki	1919	670	1249	186	25	31	37
Kostrzyn	2639	883	1756	199	35	44	53
Kórnik	2277	462	1815	393	36	45	54
Luboń	817	582	235	40	5	6	7
Mosina	2345	965	1380	143	28	34	41
Murowana Goślina	1149	379	770	203	15	19	23
Pobiedziska	2185	740	1445	195	29	36	43
Puszczykowo	604	420	184	44	4	5	6

Tabela 2 cd.

Jednostka	Tereny o wiodącej funkcji mieszkaniowej				Chłonność demograficzna w tys. osób przy wskaźniku:		
	łącznie	zainwe- stowane	wolne	przyrost w %	20 osób/ ha	25 osób/ ha	30 osób/ ha
Rokietnica	1 721	578	1 143	198	23	29	34
Stęszew	1 880	583	1 296	222	26	32	39
Suchy Las	1 556	675	881	130	18	22	26
Swarzędz	3 073	1 077	1 996	185	40	50	60
Tarnowo Podgórne	2 820	969	1 851	191	37	46	56
Aglomeracja	40 980	16 372	24 608	150	492	615	738

Źródło: *Studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego aglomeracji poznańskiej*, Poznań 2011, s. 205 (autorzy zestawienia: Ł. Mikuła i M. Ewertowski).

2. Brak ścisłego powiązania planowania przestrzennego w gminach, szczególnie w zakresie przeznaczenia terenu, z planowaniem i realizacją inwestycji transportowych będących zadaniem innych jednostek samorządowych i rządowych: GDDKiA (drogi krajowe), samorządu województwa (drogi wojewódzkie, kolej regionalna i metropolitalna), powiatu (drogi powiatowe) oraz miasta Poznania (miejska sieć drogowa i tramwajowa, dworce przesiadkowe, parkingi Park&Ride).

3. Brak mechanizmów wyznaczania optymalnych lokalizacji dla przedsięwzięć o charakterze aglomeracyjnym, niebędących ściśle określonymi zadaniami administracji rządowej, samorządu województwa lub powiatu. Dotyczy to w szczególności inwestycji biznesowych i komunalnych o znaczeniu ponadlokalnym, które wymagają często ściśle określonych i wyspecjalizowanych warunków lokalizacyjnych.

4. Niespójność dokumentów planistycznych w strefach granicznych gmin (tabela 2). Może mieć ona charakter powierzchniowy (potencjalnie konfliktowe współistnienie terenów o różnym przeznaczeniu przylegających z obu stron do granicy sąsiadujących gmin), liniowy (brak ciągłości lub zmiana parametrów sieci infrastruktury technicznej na granicach gmin, przerywanie ciągów ekologicznych) lub punktowy (nieracjonalne rozmieszczenie obiektów użyteczności publicznej, dublowanie placówek).

5. Brak integracji informacji planistycznej w skali całej aglomeracji w zakresie zarówno możliwości dotarcia do źródłowych dokumentów planistycznych (rozproszenie informacji pomiędzy 18 jednostek, zróżnicowane standardy publikacji dokumentów na stronach internetowych gmin), jak i stosowanych oznaczeń planistycznych. System ten jest nieprzyjazny, trudny w obsłudze i niekomunikatywny dla głównych odbiorców dokumentów planistycznych – mieszkańców i inwestorów.

W sferze realizacyjnej dochodzą do tego jeszcze dodatkowe trudności związane z finansowaniem i budową infrastruktury o znaczeniu aglomeracyjnym oraz położonej na granicach jednostek terytorialnych.

Tabela 2

Przykłady niespójności w dokumentach planistycznych aglomeracji poznańskiej

Jednostki administracyjne, których dotyczy niespójność	Element zagospodarowania przestrzennego	Opis problemu
Województwo wielkopolskie, miasto Poznań, gmina Czerwonak	Droga wojewódzka nr 196	Plan zagospodarowania przestrzennego województwa zakłada utrzymanie drogi w istniejącym przebiegu. W studium gminy Czerwonak proponowana jest nowa droga wojewódzka z włączeniem na terenie Poznania w III ramę komunikacyjną
Województwo wielkopolskie, miasto Poznań, gmina Suchy Las	Obecna droga krajowa nr 11 (Poznań-Suchy Las – Złotkowo)	Studia Poznania i Suchego Lasu przewidują budowę nowej równoległej drogi klasy GP, której nie ma w planie zagospodarowania przestrzennego województwa
Miasto Poznań, gmina Czerwonak	Nowa droga wojewódzka w północno-wschodniej części aglomeracji (tzw. IV rama)	Niespójność pomiędzy studiami Poznania i Czerwonaka – lokalizacja mostu na Warcie w przebiegu tzw. IV ramy przesunięta pomiędzy studiami o około 150 m
Gminy Kostrzyn i Pobiedziska	Granica pomiędzy gminami	Trzy działki ewidencyjne na granicy obu gmin znajdują się poza jednym i drugim studium
Miasto Poznań, gmina Swarzędz	Proponowana nowa trasa linii szynobusu	Trasa kończy się na granicy jednej z gmin – brak kontynuacji po drugiej stronie granicy
Miasta Poznań i Luboń	Ulica Nowe Kotowo klasy G	
Miasto Poznań, gmina Dopiewo	Nowa droga klasy głównej	
Miasto Poznań, gmina Czerwonak	Ulica Poznańska w Koziegłowach	
Miasto Poznań, gmina Kórnik	Ulica Jarosławska w Poznaniu	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Studium uwarunkowań...*

Analiza polityki przestrzennej gmin aglomeracji poznańskiej

Przygotowując materiały do *Studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego aglomeracji poznańskiej*, opracowywanego przez Centrum Badań Metropolitalnych Uniwersytetu A. Mickiewicza w Poznaniu, autor dokonał przeglądu dokumentów planistycznych miast i gmin aglomeracji poznańskiej¹. Najważniejsze spostrzeżenia z tej analizy zaprezentowano w niniejszym podrozdziale.

¹ Techniczną część opracowania (wektoryzacja i harmonizacja studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin) przygotował zespół w składzie: Marek Ewertowski, Wojciech Ewertowski, Łukasz Mikuła, Michał Rzeszewski, Miłosz Sura, Aleksandra Tomczyk.

Wszystkie miasta i gminy aglomeracji poznańskiej posiadają obowiązujące studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które jednak różnią się od siebie stopniem szczegółowości ustaleń, sposobem zapisu i stosowanymi oznaczeniami planistycznymi oraz techniką wykonania. Różnorodność konwencji studiów związana jest przede wszystkim z różną metodyką pracy zespołów planistycznych, specyfiką konkretnych uwarunkowań oraz okresem wykonania.

Stosowanie przez projektantów studiów różnorodnych konwencji oznaczeń planistycznych, kolorystyki i zapisu tekstowego utrudnia, o ile wręcz nie uniemożliwia, dokonywanie porównań i zestawień dokumentów w skali całej aglomeracji. Ponadto, pomimo stosowania nowoczesnych technik graficznych, większość studiów nie korzysta z możliwości geokodowania, bądź poprzez niewykorzystywanie w pełni możliwości stosowanego oprogramowania bądź poprzez sporządzanie studiów przy użyciu programów nie dedykowanych do tego typu opracowań. Wszystko to sprawia, iż harmonizacja studiów dla celów porównawczych oraz analiz w skali całej aglomeracji wymaga bardzo wielu zabiegów technicznych i merytorycznych, takich jak:

1. pozyskanie danych wyjściowych – konieczność uzyskania rysunku studium w odpowiedniej jakości do dalszej obróbki,
2. nadanie georeferencji, czyli odpowiednie umiejscowienie rysunku studium w dwuwymiarowej przestrzeni układu współrzędnych geograficznych,
3. wektoryzacja – zmiana grafiki rastrowej na wektorową poprzez ręczne obrysowanie i zdefiniowanie ponad 16 tys. wydzielen graficznych,
4. nadanie wydzieleniom atrybutów zgodnie z zaproponowaną legendą.

Dla ujednoczenia wszystkich studiów opracowano wspólny system kodowania przeznaczenia terenu oparty na 4 poziomach uszczegółowienia funkcji terenu (od najbardziej ogólnego, np. tereny mieszkaniowe do najbardziej szczegółowego np. tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej rezydencjonalnej na działkach o powierzchni minimum 3000 m²) oraz na kilkudziesięciu możliwych kombinacjach typu docelowego zagospodarowania terenu.

Jedną z najbardziej wyrazistych cech polityki przestrzennej gmin aglomeracji jest zdecydowane przeszacowanie potrzeb w zakresie terenów zabudowy mieszkaniowej. Obszary z wyznaczoną w studiach podstawową funkcją mieszkaniową obejmują powierzchnię blisko 40 tys. ha, czyli prawie 20% całej aglomeracji. Istniejące zainwestowanie tych terenów to niecałe 16 tys. ha, co stanowi zaledwie 40% całego zasobu gruntów z określonym podstawowym przeznaczeniem mieszkaniowym. Oznacza to, iż wolne tereny pod rozwój funkcji mieszkaniowej to aż 24 tys. ha, w zdecydowanej większości położone w strefie podmiejskiej. Gminy podmiejskie Komorniki, Swarzędz, i Tarnowo Podgórne zakładają docelowy wskaźnik udziału terenów mieszkaniowych na takim samym poziomie jak Poznań (30–33%). Większość gmin podmiejskich planuje przeznaczenie ponad 1 tys. ha (w przypadku Dopiewa i Swarzędza ponad 2 tys. ha) na rozwój mieszkalnictwa. Zakładając nawet stosunkowo ostrożne parametry gęstości zaludnienia dla obszarów mieszkaniowych (20 osób/ha) oznacza to, że ich chłonność demograficzna wynosi minimum 400 tys. mieszkańców. Jest to liczba, która przy

obecnych wskaźnikach migracji i przyrostu naturalnego w aglomeracji jest absolutnie niemożliwa do osiągnięcia w ciągu najbliższych 20–30 lat.

Należy też pamiętać o tym, iż rezerwami terenowymi dysponuje także miasto Poznań (ponad 3 tys. ha), przy czym w jego przypadku – z uwagi na większy udział terenów pod zabudowę wielorodzinną – wskaźniki chłonności demograficznej mogłyby być nawet wyższe. Dodatkowo w analizie nie uwzględniono poznańskich terenów istniejącego zagospodarowania przemysłowego, które docelowo mają zostać przekształcone w tereny mieszkaniowo-usługowe. Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe uwarunkowania należy stwierdzić, iż pełne zagospodarowanie terenów przeznaczonych w studiach pod zabudowę mieszkaniową nie jest możliwe w perspektywie jednego, a nawet dwóch pokoleń. Oznacza to, iż gminy skazują się na możliwość dalszej utraty kontroli nad swoim zagospodarowaniem przestrzennym. Każda inwestycja mieszkaniowa na terenach przeznaczonych na ten cel w studium, nawet jeśli powstaje w całkowitym oderwaniu od obszarów dotychczasowego zainwestowania i sieci infrastruktury, nie może zostać zablokowana interwencyjnym planem miejscowym.

W studiach gminnych dość szeroko rozplanowane są również tereny przeznaczone pod działalność gospodarczą. Łącznie na ten cel zarezerwowano 16,5 tys. ha, przy czym wolne tereny to blisko 14 tys. ha. Obszary przeznaczone pod działalność gospodarczą oznaczane są w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w różny sposób. W niektórych gminach (m.in. Dopiewo, Tarnowo Podgórne) dość konsekwentnie wprowadza się rozróżnienie pomiędzy terenami przemysłowymi i usługowymi. W innych preferuje się bardziej elastyczne podejście, stosując takie oznaczenia, jak „tereny aktywizacji gospodarczej” lub „tereny przemysłowo-usługowe”, które nie przesądzają w sposób jednoznaczny o wiodącej funkcji danego obszaru. Tereny działalności gospodarczej wykazują bardzo ścisły związek z przebiegiem istniejących, budowanych i planowanych dróg rangi krajowej (w mniejszym stopniu wojewódzkiej), ze szczególnym uwzględnieniem autostrady A-2 i dróg ekspresowych S-5 i S-11, a także w sąsiedztwie przebiegających często równolegle tras kolejowych. Należy zauważyć, że funkcje drobnej wytwórczości i drobnych usług są w wielu przypadkach dopuszczone jako towarzyszące wiodącemu przeznaczeniu mieszkaniowemu.

Wydaje się, iż szeroka oferta terenów docelowo przeznaczonych pod funkcje gospodarcze jest mniejszym zagrożeniem dla przestrzeni aglomeracji niż nadmierne zaplanowanie terenów mieszkaniowych. Przedsiębiorcy preferują przede wszystkim lokalizacje z dobrym dostępem transportowym i uzbrojeniem terenu, toteż należy spodziewać się, iż ten rodzaj zagospodarowania będzie następował w sposób bardziej zwarty i skoordynowany niż przy funkcji mieszkaniowej.

Tereny wyłączone z zabudowy stanowią niejako „negatyw” terenów inwestycyjnych. Gminy leżące w drugim pierścieniu wokół Poznania pozostawiły duże obszary terenów rolnych na swoim terytorium. Również miasto Poznań konsekwentnie chroni swój klinowo-pierścieniowy układ zieleni. Ma on w większości przypadków swoją kontynuację także na terenie gmin podmiejskich. Najistotniejszym problemem jest wynikająca ze studiów docelowa dezintegracja niepowiązanych z klinami zieleni terenów otwartych

w najbliższym sąsiedztwie Poznania. Dotyczy to w szczególności pasa przy zachodniej granicy miasta, ciągnącego się od gminy Tarnowo Podgórne przez Dopiewo i Komorniki do Lubonia. W przypadku realizacji planów rozwojowych tych gmin pierścien terenów otwartych po zachodniej stronie Poznania zostanie bezpowrotnie utracony.

Istotnym problemem jest również występowanie dotychczasowej zabudowy na terenach wyłączonych w studiach z zainwestowania. Istniejące budynki nie stanowią najczęściej obiektów bezpośrednio dysharmonizujących przestrzeni i krajobraz. Mogą jednak stać się podstawą do wydania decyzji o warunkach zabudowy dla sąsiednich działek, co zapoczątkować może proces niekontrolowanego zagospodarowania terenów świadomie wyłączonych przez gminę z zainwestowania. Dlatego też tego rodzaju obszary powinny być w pierwszej kolejności obejmowane planami ochronnymi.

Aktualne instrumenty planowania metropolitalnego

Efektywność instrumentów planistycznych zależy w dużej mierze od ich umocowania prawnego. Znaczenie planowania przestrzennego na szczeblach ponadlokalnych zostało w Polsce istotnie ograniczone po 1990 r., kiedy to wycofano się z obowiązującego w PRL modelu planowania hierarchicznego („z góry na dół”). Bardzo silne umocowanie kompetencyjne gminy w systemie planowania przestrzennego nie jest w tej chwili kwestionowane. W obecnym stanie prawnym tylko rozstrzygnięcia planistyczne gminy mają charakter prawa powszechnie obowiązującego. Na tym właśnie szczeblu administracji przygotowujący i uchwalany jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – jedyny dokument planistyczny mający status aktu prawa miejscowego i bezpośrednio wiążący obywateli.

Ustawowa regulacja planowania przestrzennego na poziomie obszaru funkcjonalnego dużego miasta (aglomeracji, obszaru metropolitalnego) zarysowana jest bardzo ogólnie i lakonicznie – w istocie sprowadza się do jednego przepisu stanowiącego, iż „dla obszaru metropolitalnego uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa” (art. 39 ust. 6 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Jest to przepis o charakterze blankietowym, gdyż w ślad za nim nie idą żadne bardziej szczegółowe uregulowania, niezbędne do efektywnego korzystania z tego narzędzia. Na podstawie ustawy nie jest możliwe jednoznaczne ustalenie podmiotu odpowiedzialnego za dokładne wyznaczenie obszarów metropolitalnych. Trudno przesądzić, czy określenie dokładnych granic obszarów metropolitalnych jest przedmiotem polityki przestrzennej państwa czy samorządu województwa. Nie jest również jasny zakres rzeczowy planów zagospodarowania obszarów metropolitalnych, procedury ich przygotowywania oraz moc wiążąca zawartych w nich ustaleń wobec samorządów lokalnych.

Mimo niejasnych podstaw prawnych, Wielkopolskie Biuro Planowania Przestrzennego przystąpiło w 2004 r., na podstawie uchwały Sejmiku Województwa Wielkopolskiego, do opracowania planu zagospodarowania przestrzennego poznańskiego obszaru

metropolitalnego. W 2006 r., na podstawie rozbudowanej i wszechstronnej analizy przestrzennej, dokonano delimitacji obszaru opracowania, obejmującego 45 gmin z 12 powiatów o łącznej powierzchni 6205 km² (por. rysunek 1). Z uwagi na brak nowej wersji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalony wcześniej harmonogram prac nad planem musiał zostać jednak istotnie zmieniony. Do lipca 2011 r. wykonano analizy uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego poznańskiego obszaru metropolitalnego w takich dziedzinach, jak m.in. środowisko przyrodnicze, środowisko kulturowe, demografia, rynek pracy, mieszkalnictwo, usługi, działalność gospodarcza, infrastruktura techniczna, komunikacja zbiorowa, polityka przestrzenna gmin oraz polityka ochrony krajobrazu. W chwili oddania niniejszego tekstu do druku nadal trwały konsultacje części kierunkowej planu.

W obecnym stanie prawnym plan zagospodarowania przestrzennego poznańskiego obszaru metropolitalnego stanowić będzie przede wszystkim uszczegółowienie polityki przestrzennej województwa na obszarze objętym opracowaniem. Jego uchwalenie pozwoli w bardziej precyzyjny sposób uwzględnić w planowaniu przestrzennym gmin wymagania wynikające z potrzeb polityki krajowej i regionalnej. W tym zakresie ustalenia planu będą miały charakter wiążący.

Generalnie jednak wyjątkowo lakoniczne i nieprecyzyjne regulacje prawne dotyczące planu zagospodarowania obszaru metropolitalnego sprawiają, iż do tej pory jest to w zasadzie w ogóle niewykorzystywany instrument ponadlokalnego planowania przestrzennego. Plany zagospodarowania obszarów metropolitalnych w obecnym kształcie nie są i, co ważniejsze, nie mogą być skutecznymi narzędziami koordynacji rozwoju przestrzennego aglomeracji. Stąd też ich konstrukcja prawna powinna ulec jak najszybszej zmianie. Należy jednak pamiętać, iż rozstrzygnięcia dotyczące przekształceń systemu planowania przestrzennego powinny być zawsze podejmowane w ścisłym powiązaniu z innymi sferami zarządzania podlegającymi regulacji ustawowej, co w szczególności dotyczy zagadnień ustroju samorządu terytorialnego, programowania rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zarządzania infrastrukturą publiczną.

W kierunku integracji planowania przestrzennego w aglomeracji poznańskiej

Ostatnią rządową propozycją regulacji spraw dotyczących zarządzania i planowania w obszarach metropolitalnych jest projekt ustawy o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie z 2009 r. Postulowany w nim jest stosunkowo szeroki zakres współpracy samorządowej w dziedzinie metropolitalnej polityki przestrzennej, a koordynacja planowania stanowi jeden z zasadniczych celów tej regulacji. Niestety, prace nad projektem zostały bezterminowo zawieszono. W tej sytuacji jedynym sposobem przezwyciężenia problemów planistycznych na poziomie metropolitalnym jest oddolna i dobrowolna współpraca samorządów lokalnych. W aglomeracji poznańskiej przybrała ona luźną formę Rady Aglomeracji, przekształ-

conej w 2011 r. w Stowarzyszenie Metropolia Poznań – organizację o formalnym umocowaniu prawnym.

Istotnym dotychczasowym osiągnięciem Rady Aglomeracji stało się nawiązanie ścisłej współpracy ze środowiskiem naukowo-akademickim (m.in. powołanie Centrum Badań Metropolitalnych UAM) i przygotowanie wspólnie z nim Strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej: Metropolia Poznań 2020. Dwa pierwsze programy strategii – Koncepcja zagospodarowania przestrzennego metropolii poznańskiej oraz Poprawa standardów planistycznych, urbanistycznych i architektonicznych – ściśle wiążą się ze sferą metropolitalnej polityki przestrzennej. W zakresie obu programów podjęto już pierwsze działania operacyjne. Centrum Badań Metropolitalnych UAM przygotowało i opublikowało *Studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego aglomeracji poznańskiej*. Jego autorzy deklarują nadzieję, iż zebrany bogaty materiał informacyjny, jednoznacznie wskazujący na szanse związane z integracją planowania przestrzennego i na zagrożenia związane z jego brakiem, skłoni lokalnych polityków i specjalistów do spraw planowania przestrzennego z administracji samorządowej do podjęcia intensywnych działań w tej dziedzinie. Przewidziana do opracowania w następnej kolejności koncepcja rozwoju przestrzennego aglomeracji poznańskiej ma być dokumentem komplementarnym wobec planu zagospodarowania przestrzennego poznańskiego obszaru metropolitalnego. Pozwoli ona – w sposób jednak dobrowolny, a nie wiążący – skoordynować lokalne polityki przestrzenne w zakresie działania samorządu gminnego i powiatowego. Oba wzajemnie uzupełniające się dokumenty mogą, w obliczu braku lepszych i bardziej zintegrowanych instrumentów prawnych, stworzyć szkielet nowoczesnego systemu zarządzania przestrzenią aglomeracji poznańskiej.

Proces integracji planowania przestrzennego w aglomeracji powinien prowadzić do wykształcenia mechanizmów rozwiązywania problemów dotyczących:

1. prognozowania i bilansowania potrzeb i terenów inwestycyjnych w skali całej aglomeracji, przed „skonsumowaniem” obecnych studiów gminnych przez plany miejscowe i powstaniem nieodwracalnych skutków finansowych dla samorządów;
2. powiązania planowania przeznaczenia terenów w gminach z ponadlokalną infrastrukturą transportową;
3. ustalania lokalizacji inwestycji biznesowych i komunalnych o funkcjach ponadlokalnych, co powinno być połączone z mechanizmami partycypacji w korzyściach i kosztach tego rodzaju przedsięwzięć przez gminy aglomeracji (nie należy to jednak do sfery planowania przestrzennego);
4. optymalizacji zagospodarowania obszarów w strefach granicznych gmin poprzez uzgadnianie niekonfliktowego przeznaczenia terenu oraz przebiegu i parametrów sieci infrastrukturalnych, zabezpieczanie integralności ciągów ekologicznych oraz racjonalne rozmieszczenie obiektów użyteczności publicznej;
5. informacji i techniki planistycznej poprzez zintegrowany i ogólnodostępny system pozyskiwania informacji z opracowań planistycznych oraz wspólny system oznaczeń planistycznych.

W obliczu braku nadziei na szybkie uchwalenie ustawy metropolitalnej, przewidywany na najbliższe lata model planowania i zarządzania metropolitalnego w aglomeracji

poznąńskiej opierał się będzie na dwóch filarach merytoryczno-organizacyjnych: Stowarzyszeniu Metropolia Poznań i Centrum Badań Metropolitalnych. Konieczna będzie jednak ich ścisła współpraca, a także nawiązanie pełnej kooperacji z pracownikami planistycznymi miasta Poznania i samorządu województwa oraz ze związkami i stowarzyszeniami samorządowymi o charakterze sektorowym, działającymi m.in. w sferze transportu publicznego, gospodarki odpadami, infrastruktury wodno-kanalizacyjnej oraz promocji i zagospodarowania turystycznego.

Bibliografia

- Herrschel T., Newman P., 2002, *Governance of Europe's city regions. Planning, policy and politics*, Routledge, London.
- Kaczmarek T., Mikuła Ł., 2007, *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Kaczmarek T., Mikuła Ł., 2008, *Planowanie przestrzenne i zarządzanie w obszarach metropolitalnych Niemiec*, [w:] *Powiat poznański. Jakość przestrzeni i jakość życia*, red. T. Kaczmarek, A. Mizgajski, Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań, s. 371–384.
- Kaczmarek T., Mikuła Ł., 2011, *Spójność terytorialno-administracyjna aglomeracji poznańskiej*, Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Lackowska M., 2009, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Markowski T., Marszał T., 2005, *Funkcje i zarządzanie obszarami metropolitalnymi*, „Samorząd Terytorialny” nr 7–8, s. 7–16.
- Markowski T., Marszał T., 2006, *Metropolie. Obszary metropolitalne. Metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa.
- Mikuła Ł., 2008, *W kierunku integracji zarządzania w aglomeracji poznańskiej*, [w:] *Powiat poznański. Jakość przestrzeni i jakość życia*, red. T. Kaczmarek, A. Mizgajski, Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań, s. 399–413.
- Plan zagospodarowania przestrzennego poznańskiego obszaru metropolitalnego*, 2011, Wielkopolskie Biuro Planowania Przestrzennego, Poznań.
- 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*, 2011, Centrum Badań Metropolitalnych Uniwersytetu A. Mickiewicza, Poznań.

METROPOLITALNY WYMIAR POLITYKI PRZESTRZENNEJ NA PRZYKŁADZIE AGLOMERACJI POZNAŃSKIEJ

ABSTRAKT: Jednym z kluczowych wyzwań polityki przestrzennej w większości krajów rozwiniętych jest problem spójności planowania w obszarach wysoko zurbanizowanych. Problemy związane z brakiem koordynacji polityki przestrzennej jednostek lokalnych uwidaczniają się szczególnie na obszarach charakteryzujących się dynamicznym ruchem budowlanym i silnymi procesami suburbanizacji, takich jak m.in. aglomeracja poznańska. W Polsce nie istnieją jednak właściwe mechanizmy ustawowe, które pozwalają na odpowiednią integrację planowania na poziomie metropolitalnym. W tej sytuacji jedynym sposobem przezwyciężenia problemów planistycznych jest oddolna i dobrowolna współpraca samorządów lokalnych. W aglomeracji poznańskiej można zaobserwować dopiero jej początki, jednak prowadzone przez naukowców i urbanistów prace studialne wskazują na ewidentną konieczność pogłębienia tego procesu.

SŁOWA KLUCZOWE: planowanie przestrzenne, obszar metropolitalny, aglomeracja poznańska