

Łukasz Mikula

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych,
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej;
ul. Krygowskiego 10, 61-680 Poznań; mikula@amu.edu.pl

AGLOMERACYJNA GRA O PRZESTRZEŃ: SUMA GMINNYCH AMBICJI CZY WSPÓLNA WIZJA METROPOLITALNA?

Abstract: Game of Space in City-region: Sum of Municipal Ambitions or Joint Metropolitan Vision? The spatial planning system in Poland, based on the principle of municipal autonomy and left without effective co-ordination tools at the level of city-region (metropolitan area, functional urban area), created a situation where there is no decision-making center on metropolitan spatial development and the control over the process of urbanization is very weak. Management of spatial development is therefore based on a broad set of local policies, rarely taking into account the wider territorial context. Local governments take part in some kind of ‘game of space’ within city-regions, attempting in many cases to achieve a better competitive position by an expansive spatial policy and over-ambitious plans. The optimal model of spatial development for city-regions should, however, be based on the mechanisms of creating a common vision in the metropolitan scale with the necessary political and organizational instruments for its effective implementation. The paper starts with a brief overview of the basic theoretical concepts relating to the management of spatial development in metropolitan areas. The base for further empirical analysis are data relating to local and metropolitan spatial policies, collected during the preparation of the *Spatial Development Concept for Poznań Metropolis* (2016). Against this background, the political mechanisms of planning co-ordination proposed in the Act of 9 October 2015 on Metropolitan Associations are presented, especially in the context of the possibilities for improving local co-operation aimed at the integration of metropolitan spatial planning.

Keywords: City-region, local government, metropolitan area, metropolitan associations, Poznań Metropolis, spatial planning, voluntary co-operation.

JEL codes: R52, R58

Wprowadzenie

Najbardziej dynamiczne procesy rozwoju przestrzennego w Polsce zachodzą współcześnie w wielkich miastach i ich najbliższym otoczeniu, co powoduje zacieśnianie się związków funkcjonalno-przestrzennych między miastem centralnym a sąsiadującymi gminami. System planowania przestrzennego oparty na zasadzie władztwa planistycznego gminy, przy braku realnych i działających w praktyce narzędzi koordynacji na szczeblu aglomeracji miejskiej (obszaru metropolitalnego, miejskiego obszaru funkcjonalnego), wytworzył sytuację, w której brakuje wyraźnego ośrodka decyzyjnego, sterującego procesami urbanizacji i suburbanizacji w tej skali. Zarządzanie rozwojem przestrzennym opiera się więc na zestawie kilkunastu lub kilkudziesięciu lokalnych koncepcji polityki przestrzennej, rzadko biorących pod uwagę szerszy kontekst terytorialny. Można wręcz stwierdzić, że samorządy lokalne prowadzą w ramach aglomeracji swoistą *grę o przestrzeń*, w wielu przypadkach próbując przez niezwykle ekspansywnie zakrojoną politykę przestrzenną uzyskać lepszą pozycję konkurencyjną w rywalizacji o nowych mieszkańców i inwestorów. Pozostaje jednak pytanie, czy model rozwoju przestrzennego aglomeracji miejskich ma być prostym zestawieniem ambitnych, lecz najczęściej niespójnych, lokalnych koncepcji, czy powinien zostać oparty na mechanizmach wypracowywania wspólnej wizji w skali metropolitalnej. W drugim przypadku, należy jednak wskazać instrumenty polityczne i organizacyjne, za pomocą których tego rodzaju podejście może być skutecznie wdrażane.

W prezentowanym opracowaniu w pierwszej części przedstawiony zostanie krótki przegląd podstawowych koncepcji teoretycznych, odnoszących się do problematyki zarządzania rozwojem przestrzennym aglomeracji miejskich i obszarów metropolitalnych. Bazą empiryczną do dalszych rozważań są przytoczone w kolejnym rozdziale dane odnoszące się do polityki przestrzennej aglomeracji poznańskiej, zgromadzone w trakcie przygotowywania *Koncepcji Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań* (2016). W końcowej części pracy analizie poddane zostały polityczne mechanizmy koordynacji

planistycznej zaproponowane w *Ustawie z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych*. Mimo braku jednoznacznych przewidywań, co do możliwości realnej implementacji zapisów *Ustawy*, istotna wydaje się interpretacja zaproponowanych w niej rozwiązań w kontekście możliwości usprawnienia kooperacji samorządowej na rzecz integracji planowania na poziomie metropolitalnym.

1. Kontekst teoretyczny

Wraz z rozwojem samorządności lokalnej w większości krajów demokratycznych, autorytarne i narzucane odgórnie rozszerzanie granic wielkich miast przestało być stosowane jako główna odpowiedź na zwiększanie się zasięgu zurbanizowanej strefy podmiejskiej. Dlatego pojawiło się coraz większe „niedopasowanie przestrzenne” (*spatial mismatch*) między mozaiką lokalnych jednostek administracyjnych a funkcjonalno-ekonomicznym obszarem metropolitalnym [Brenner 2003]. Problem politycznej i organizacyjnej integracji wspólnot metropolitalnych pojawił się więc na szerszą skalę w perspektywie naukowej już w latach 30. XX w. wśród badaczy amerykańskich, a po II wojnie światowej także w krajach zachodnioeuropejskich.

W odpowiedzi na związane z procesem suburbanizacji wyzwania polityczno-administracyjne i społeczno-gospodarcze pojawiły się dwie „tradycje” teoretycznego podejścia: idea *metropolitan reform* oraz koncepcja *public choice* [Ostrom 1972]. W ujęciu zwolenników reformy metropolitalnej niekorzystne zjawiska społeczno-ekonomiczne i funkcjonalno-przestrzenne będące skutkiem fragmentacji municypalnej można rozwiązać przez radykalne zmiany struktury terytorialno-administracyjnej. Główny argument na rzecz reformy metropolitalnej stanowi teza, że rozwojowi gospodarczemu i społecznemu miasta powinny jednocześnie towarzyszyć odpowiednie przemiany w sferze instytucjonalnej [Lefèvre 1998]. Zasadniczym celem reformy metropolitalnej powinno być więc dopasowanie struktur administracji i planowania do powiązań funkcjonalnych oraz konsolidacja zarządzania przez utworzenie silnych instytucji, obejmujących cały obszar metropolitalny (*metropolitan government*).

Konkurencyjną ideą dla reformy metropolitalnej jest od przełomu lat 50. i 60. XX w. koncepcja *public choice* [Tiebout 1956; Ostrom *et al.* 1961; Bish, Ostrom 1974], która jednoznacznie odrzuca ideę instytucjonalnej konsolidacji obszarów metropolitalnych. W koncepcji tej to fragmentacja administracyjna sprzyja efektywności zarządzania przestrzenią, a wszelka konkurencja pomię-

dzy samorządami lokalnymi w tym zakresie jest jak najbardziej pożyteczna. Pożądaną strukturą administracyjną obszaru metropolitalnego jest duża liczba niewielkich jednostek samorządowych.

W nowszych badaniach bierze się pod uwagę większą złożoność współczesnych modeli zarządzania rozwojem przestrzennym obszarów metropolitalnych oraz kształtowanie się ich sieciowego charakteru z dużą liczbą zaangażowanych podmiotów, w tym również takich, które mieszczą się poza ściśle rozumianą sferą administracji publicznej. Przemiany w zakresie zarządzania metropolitalnego traktować należy jako element szerszego procesu przekształceń sfery publicznej, określanego jako przejście od *government* do *governance* [Bailey 1993]. Model *government* oparty był na formalnych procedurach i pionowej hierarchiczności administracji. W tym kontekście *governance* oznacza przejście od ujęcia wertykalnego do horyzontalnego [Barlow 1997] oraz od struktur opartych na podmiotach publicznych do modelu policentrycznego z wieloma ośrodkami realnej władzy. Oznacza to zacieranie granic między sektorem publicznym a prywatnym oraz zwiększenie znaczenia współpracy administracji z innymi podmiotami. W tym zakresie mieści się również przejęcie niektórych technik zarządzania charakterystycznych dla sektora prywatnego przez władze publiczne (*new public management*).

W systemie *metropolitan governance* najważniejsi aktorzy są od siebie wzajemnie zależni i uzupełniają się. Aby osiągnąć potencjał niezbędny do sprawnego działania tworzą koalicje (*policy networks*), w których legitymacja polityczna pochodzi od władz publicznych wyłanianych w wyborach powszechnych, natomiast zasoby finansowe i gospodarcze czerpane są głównie od środowisk biznesowych [Jouve, Lefèvre 2002]. W koncepcji *metropolitan governance* bardziej niż do tej pory podkreślona jest rola kluczowych czynników współczesnego zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych: inicjatyw i struktur opartych na porozumieniach i współpracy, przywództwa politycznego, zachęt do współdziałania ze strony administracji centralnej, strategii zachowania poszczególnych podmiotów, sposobów podejmowania decyzji, odpowiedzialności decydentów oraz relacji między sektorem publicznym a prywatnym.

Rozwinięciem koncepcji *metropolitan governance* w najnowszych pracach badawczych, dotyczących w szczególności kwestii zarządzania rozwojem przestrzennym, jest koncepcja *soft spatial planning*, zwanego niekiedy także planowaniem dla *soft spaces*, a więc swego rodzaju planowania „miękkiego” lub „nieformalnego”. W tym kontekście „miękkie” planowanie przestrzenne odnosi się do rodzaju planowania, które nie jest oparte na aktach prawnych

lub finansowych, a jedynie odnosi się do nieformalnych sposobów działania i do wspólnego formułowania wizji [Waterhout 2010]. Planowanie przestrzeni „miękkich” odbywa się na podstawie konsensusu politycznego i dobrowolnej współpracy gmin. Miękkie przestrzenie są obszarami celowej próby wprowadzenia nowych i innowacyjnych sposobów myślenia, zwłaszcza w miejscach, gdzie istnieje znaczna odporność na międzysektorowe i międzyterytorialne zarządzanie [Allmendinger, Haughton 2009].

Podsumowując współczesną debatę naukową należy stwierdzić, że panuje dość powszechna zgoda, że z przejściem od analizy typu *government* do *governance* utracona została wizja „idealnej” reformy metropolitalnej, a identyfikacja uniwersalnej „najlepszej praktyki” czy kompletna replikacja specyficznych doświadczeń instytucjonalnych wydaje się niemożliwa [Silva 2007]. Prowadzi to do skupienia się raczej na analizie typu *case study*, gdzie silnie uwzględniony jest kontekst lokalny i narodowy. Jak wskazują bowiem dotychczasowe międzynarodowe prace porównawcze [m.in. Jouve, Lefèvre 2002; Salet *et al.* 2003, Heinelt, Kübler 2005], dla modelu planowania i zarządzania metropolitalnego istotne są dotychczasowe doświadczenia, które kształtują narodową specyfikę ustrojową i swego rodzaju „tradycję” administracji w państwie.

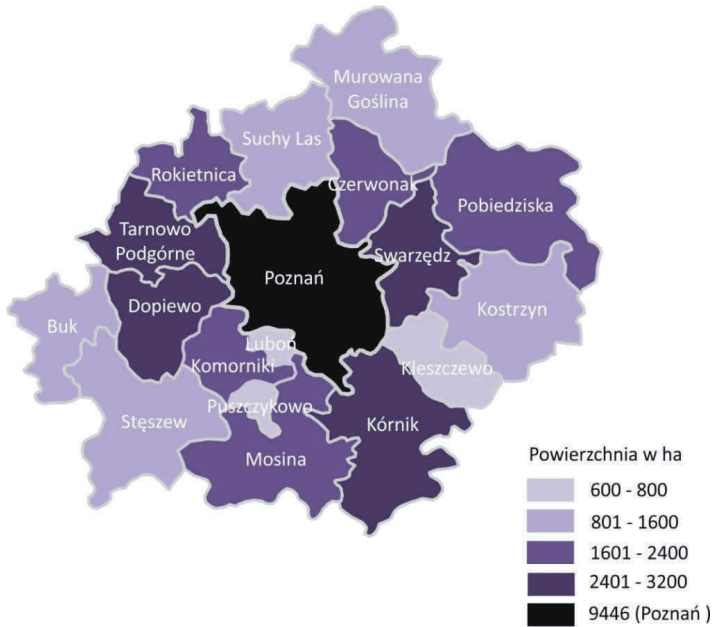
Ewolucja struktury terytorialno-administracyjnej wielkich miast i ich bezpośredniego otoczenia przebiegała w Polsce nieco odmiennie niż w krajach Europy Zachodniej i Ameryki Północnej. Najistotniejszą różnicą ustrojową w okresie 1945–1990 r. był scentralizowany model zarządzania, brak upodmiotowienia społeczności lokalnych i nieobecność mechanizmów demokratycznych, w związku z czym osadzone w perspektywie krajów zachodnich perspektywy teoretyczne, nie miały większego zastosowania w kontekście krajowym. Reformy z 1990 i 1998 r. zdecydowanie zbliżyły model zarządzania terytorialnego w Polsce do standardów europejskich, zarówno na szczeblu lokalnym, jak i regionalnym. W małym natomiast stopniu uwzględniały wyjątkowość problemów związanych z pozycją obszarów metropolitalnych w strukturze terytorialno-administracyjnej kraju. Zastrzeżenia te dotyczą również systemu planowania przestrzennego, gdzie mimo deklaratywnego ujęcia obszarów metropolitalnych (od 2014 r. – miejskich obszarów funkcjonalnych) w *Ustawie z 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, nie wdrożono w życie realnych mechanizmów koordynacji planistycznej na tym poziomie.

2. Relacje miasto – strefa podmiejska w sferze polityki przestrzennej na przykładzie aglomeracji poznańskiej

Do czasu wejścia w życie *Ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji* i wprowadzonych przez nią zmian w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, samorządy gminne posiadały praktycznie nieograniczoną swobodę w zakresie prowadzenia polityki przestrzennej. Doprowadziło to do znacznego przeszacowania ilości terenów o charakterze inwestycyjnym w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w stosunku do realnych potrzeb rozwojowych [Olbrysz, Koziński 2011; Śleszyński *et al.* 2013; *Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej* 2013]. Bardziej szczegółowe oszacowanie zasobu terenów inwestycyjnych o kierunkowym przeznaczeniu mieszkaniowym na poziomie aglomeracji miejskiej przeprowadzono w ramach prac nad *Koncepcją Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań* (2016)¹. Wyniki obliczeń dokonanych na podstawie analizy dokumentów planistycznych dla miasta Poznania oraz 17 gmin powiatu poznańskiego, dotyczących terenów o funkcji mieszkaniowej przedstawiają ryc. 1 i 2.

W skali całej aglomeracji poznańskiej do terenów, na których może być realizowana funkcja mieszkaniowa zaliczono blisko 39 tys. ha. Pod względem bezwzględnej powierzchni zdecydowane pierwszeństwo przypada Poznaniowi (9,5 tys. ha), jednak należy zauważyć, że w niektórych gminach podmiejskich, mieszczących się w tej chwili pod względem liczby mieszkańców w przedziale 20–50 tys. osób, zasób planowanych terenów mieszkaniowych dochodzi do 3 tys. ha (Dopiewo, Swarzędz, Kórnik). Większość pozostałych gmin pierwszego pierścienia wyznaczyło ok. 2 tys. ha terenów z funkcją mieszkaniową, nierzadko tę granicę istotnie przekraczając (Tarnowo Podgórne, Mosina, Komorniki, Czerwonak, Rokietnica). Do grupy tej zaliczyć też można jedną z gmin nie sąsiadujących z Poznaniem – Pobiedziska, co wskazuje na to, że procesy suburbanizacji w przyszłości mogą rozszerzyć swój zasięg przestrzenny. Pozostałe gminy drugiego pierścienia (Kostrzyn, Murowana Goślina, Sęszew, Buk) przeznaczają na cele mieszkaniowe w studiach powierzchnię ok. 1 tys. ha, mając nieco mniejsze ambicje przejścia strumie-

¹ Standaryzację studiów gminnych i bazę danych przestrzennych na potrzeby *Koncepcji* wraz z obliczeniami bilansowymi wykonał zespół w składzie: Ł. Mięka, A. Kubiak, P. Sobczak, Ł. Brodnicki, D. Rybarczyk.

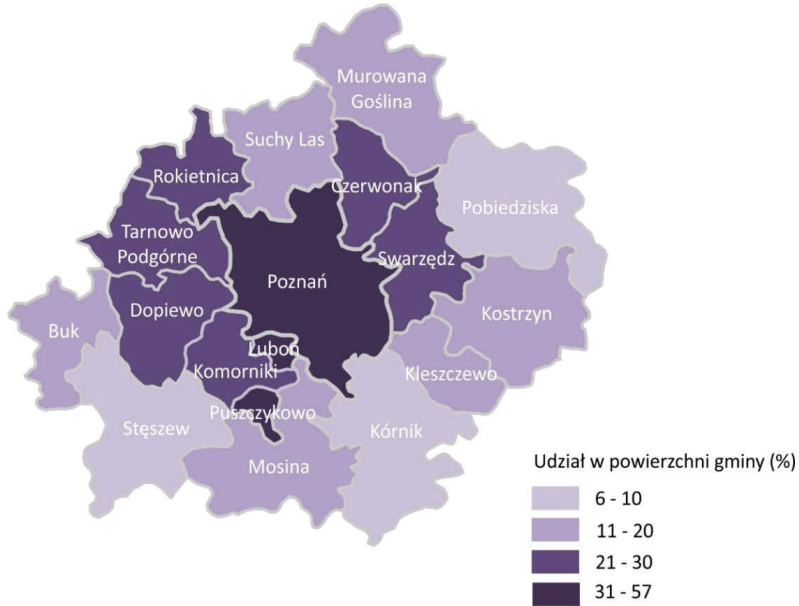


Ryc. 1. Powierzchnia terenów mieszkaniowych w miastach i gminach aglomeracji poznańskiej na podstawie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Kaczmarek, Mikuła 2016] (ryc. 1 i 2).

nia migracyjnego z Poznania w swoje granice. Do grupy tej można zaliczyć także gminy sąsiadujące z miastem centralnym – Suchy Las i Kleszczewo, przy czym w przypadku pierwszej, istotną rolę odgrywa specyfika struktury przestrzennej (większość obszaru gminy zajmuje poligon wojskowy), która nie przeszkadza jednak zaliczać gminy do najdynamiczniej rozwijających się w aglomeracji pod względem demograficznym. Gmina Kleszczewo ma natomiast w przeważającej części charakter rolniczy, uwarunkowany także dobrą jakością występujących tam gleb. Zestawienie zamykają niewielkie powierzchniowo gminy miejskie Luboń i Puszczykowo, gdzie szczególnie w przypadku Lubonia ograniczony zasób terenów jest w pewnej mierze rekompensowany intensywnością jego wykorzystania.

Pod względem udziału terenów mieszkaniowych w docelowej strukturze powierzchni gminy, miasta Luboń i Puszczykowo znajdują się, odwrotnie niż w poprzednim przypadku, na czele zestawienia (odpowiednio 57% i 37%). Miasto Poznań ze wskaźnikiem 36% góruje nad pozostałymi gminami powia-



Ryc. 2. Udział terenów mieszkaniowych w powierzchni miast i gmin aglomeracji poznańskiej na podstawie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin

tu, ale należy zauważyć, że kilka gmin planuje udział terenów mieszkaniowych na poziomie bliskim 30% (Swarzędz, Dopiewo, Komorniki, Tarnowo Podgórne), co w przypadku realizacji tych zamierzeń nadałoby im charakter wysoce zurbanizowany, niewiele w zasadzie różniący się pod tym względem od miasta centralnego. W tym kontekście uwidaczniają się bardziej zachowawcze polityki gmin drugiego pierścienia, gdzie docelowy udział terenów mieszkaniowych z reguły oscyluje wokół 10%, choć w niektórych przypadkach może to wynikać także z uwarunkowań przyrodniczych i obecności obszarów prawnie chronionych (m.in. Mosina, Murowana Goślina).

Należy zauważyć, że całościowo powiat poznański ma w swoich granicach trzykrotnie więcej terenów o funkcji mieszkaniowej wyznaczonej w studiach gminnych niż samo miasto Poznań. Zagospodarowanie w ten sposób całego zasobu liczącego blisko 30 tys. ha nie wydaje się możliwe w perspektywie jednego czy nawet dwóch pokoleń. Sytuacja ta wpływa jednak w istotny sposób na kształtowanie się rynku nieruchomości w aglomeracji. Biorąc pod

uwagę zapisy studiów gminnych, podaż terenów o funkcji mieszkaniowej w strefie podmiejskiej jest praktycznie nieograniczona w kontekście możliwości prokreacyjnych i ekonomicznych społeczeństwa. W zasadniczy sposób wpływa to na kształtowanie się rozkładu cen nieruchomości w aglomeracji oraz decyzji inwestycyjnych, zarówno profesjonalnych deweloperów, jak i indywidualnych gospodarstw domowych.

Dane dotyczące prognozowanej chłonności w poszczególnych miastach i gminach przedstawiono w tab. 1. Otrzymane wyliczenia należy traktować w sposób szacunkowy, co wynika z niejednoznacznych zapisów dotyczących funkcji terenu w niektórych studiach, a także braku określenia w nich wszystkich niezbędnych parametrów zabudowy, w związku z czym przyjmowano w takich przypadkach wskaźniki standardowe, wyliczone na podstawie wartości średnich.

Tabela 1

Chłonność demograficzna terenów przeznaczonych w gminach aglomeracji poznańskiej pod funkcję mieszkaniową na podstawie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin

	Prognozowana chłonność demograficzna wszystkich terenów mieszkaniowych w studium (os.)	Obecna liczba mieszkańców	Prognozowana chłonność demograficzna wskazanych w studium nowych terenów mieszkaniowych do zainwestowania	Stosunek prognozowanej chłonności do aktualnej liczby mieszkańców
Aglomeracja	1 658 381	904 574	753 807	1,8
Poznań	677 732	545 680	132 052	1,2
Powiat poznański	980 649	358 894	621 755	2,7
Buk	40 639	12 375	28 264	3,3
Czerwonak	53 262	26 861	26 401	2,0
Dopiewo	93 306	22 447	70 859	4,2
Kleszczewo	29 535	7221	22 314	4,1

	Prognozowana chłonność demograficzna wszystkich terenów mieszkaniowych w studium (os.)	Obecna liczba mieszkańców	Prognozowana chłonność demograficzna wskazanych w studium nowych terenów mieszkaniowych do zainwestowania	Stosunek prognozowanej chłonności do aktualnej liczby mieszkańców
Komorniki	51 377	24 433	26 944	2,1
Kostrzyn	44 086	17 593	26 493	2,5
Kórnik	66 807	23 817	42 990	2,8
Luboń	49 951	30 813	19 138	1,6
Mosina	58 529	30 500	28 029	1,9
Murowana Goślina	51 662	16 732	34 930	3,1
Pobiedziska	111 234	18 969	92 265	5,9
Puszczykowo	14 389	9802	4 587	1,5
Rokietnica	47 936	15 078	32 858	3,2
Stęszew	45 248	14 899	30 349	3,0
Suchy Las	48 759	16 209	32 550	3,0
Swarzędz	91 694	47 160	44 534	1,9
Tarnowo Podgórne	82 235	23 985	58 250	3,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Kaczmarek, Mikula 2016].

Z przedstawionych danych wynika, że całkowita liczba ludności, która mogłaby zamieszkać na terenach ze wskazaną w studiach gminnych funkcją mieszkaniową wynosi w przybliżeniu 1654 tys. osób, co oznaczałoby wzrost w stosunku do stanu obecnego o ok. 84%. Niezainwestowane dotąd tereny mieszkaniowe charakteryzują się chłonnością 754 tys. osób, z czego tylko 132 tys. (17,5%) przypada na miasto Poznań. W przypadku zagospodarowania całości zasobu terenów mieszkaniowych wskazanych w studiach gminnych,

ludność Poznania stanowiłaby zaledwie 41% mieszkańców aglomeracji (obecnie ok. 61%).

W świetle obecnych trendów demograficznych możliwość wykorzystania całego zasobu terenów mieszkaniowych wyznaczonych w studiach gminnych w perspektywie nawet 20–30 lat wydaje się iluzoryczna. Przy obecnej dynamice demograficznej aglomeracja poznańska w 2035 r. powinna liczyć ok. 1 mln mieszkańców. Przeszacowanie zapotrzebowania na nowe grunty pod budownictwo mieszkaniowe staje się jeszcze bardziej ewidentne przy analizie na poziomie gminnym. Wszystkie gminy aglomeracji poza Poznaniem, Luboniem i Puszczykowem dysponują w swoich studiach potencjałem pozwalającym co najmniej na podwojenie obecnej liczby mieszkańców. W przypadku ponad połowy gmin istnieje możliwość 3–4-krotnego powiększenia obecnej populacji, a w skrajnym przypadku gminy Pobiedziska wskaźnik ten dochodzi do 6-krotności. Do wykorzystania całego potencjału terenów mieszkaniowych wyznaczonych w studiach gminnych potrzebny byłby w praktyce lawinowy napływ migrantów spoza obszaru aglomeracji poznańskiej lub niewiarygodny wzrost stopy życiowej społeczeństwa, który przełożyłby się na kilkudziesięcioprocentowe zwiększenie przeciętnej powierzchni mieszkaniowej na osobę.

3. Polityczne mechanizmy kształtowania przestrzeni w świetle *Ustawy o związkach metropolitalnych*

W obliczu zarysowanych w poprzednim rozdziale tendencji, jednym z kluczowych wyzwań koordynacji planistycznych w skali aglomeracji miejskiej jest racjonalizacja wielkości i rozmieszczenia zasobu terenów przewidzianych pod inwestycje, przede wszystkim związana z funkcją mieszkaniową. Generuje ona bowiem szczególnie duże potrzeby infrastrukturalne i w bardzo istotny sposób wpływa na funkcjonowanie całego ponadlokalnego układu osadniczego, chociażby w sferze transportowej czy środowiskowej, a także, stymulując procesy migracyjne, przekłada się na sytuację dochodową poszczególnych samorządów, opierających swój budżet w dużej mierze na udziałach w podatku PIT. Zdecydowane przeszacowanie potrzeb w zakresie wyznaczania terenów zabudowy mieszkaniowej w studiach gminnych w stosunku do realiów demograficznych i ekonomicznych oznacza to, że samorzady skazują się na daleko idące ograniczenie kontroli nad zagospodarowaniem przestrzennym swojej jednostki. Każda inwestycja mieszkaniowa lokalizowana w trybie decyzji o warunkach zabudowy na terenach przeznaczonych na ten cel w *studium*, nawet jeśli powstaje w całkowitym oderwaniu od obszarów

dotychczasowego zainwestowania i sieci infrastruktury, w zasadzie nie może bowiem zostać zablokowana interwencyjnym planem miejscowym. Pojawia się więc pytanie, w jaki sposób, dążąc do wspomnianej wcześniej optymalizacji, przez dokumenty planistyczne na szczeblu aglomeracji miejskiej (obszaru metropolitalnego, miejskiego obszaru funkcjonalnego) *de facto* zmniejszyć zasoby terenów o kierunku przeznaczenia mieszkaniowego w porównaniu z dotychczasowymi oczekiwaniami gmin, a także właścicieli nieruchomości.

Ustawa z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, uchwalona dość nieoczekiwanie pod koniec ubiegłej kadencji parlamentarnej, odpowiada na wieloletnie postulaty środowisk samorządowych o stworzenie prawnych instrumentów zintegrowanego planowania i zarządzania dla obszarów metropolitalnych, jednak pozostawia w wielu miejscach uczucie niedosytu, gdyż przyjęte rozwiązania mają często formę daleką od optymalnej. Na uwagę zasługuje przede wszystkim konstrukcja ustrojowa związku oraz przyjęte mechanizmy polityczne jego tworzenia i funkcjonowania, warunkujące dalszą skuteczną działalność, m.in. w kluczowej dziedzinie rozwoju przestrzennego. Chociaż dalsza przyszłość *Ustawy* w obecnej formie jest bardzo niepewna², to pojawiające się w tym zakresie nowe propozycje legislacyjne w dużej mierze oparte są na jej kluczowych założeniach.

W świetle *Ustawy*, tryb tworzenia związku metropolitalnego jest dość oryginalną kombinacją procedury odgórnej (*top-down*) i oddolnej (*bottom-up*). Inicjatywa powołania związku może wyjść zarówno ze strony rządowej, jak i samorządowej, przy czym ostateczna decyzja zastrzeżona jest jednak dla Rady Ministrów, która w żaden sposób nie jest zobligowana do podjęcia pozytywnego rozstrzygnięcia. Nie jest to więc typowy tryb rejestrowy, jak w przypadku zwykłych związków międzygminnych, w którym nadzór wojewody i MSWiA ogranicza się wyłącznie do badania zgodności z prawem uchwał w sprawie powołania związku oraz zapisów jego statutu. W procedurę tworzenia związku metropolitalnego zaangażowane są także jako organy opiniujące:

- rady gmin położonych w granicach obszaru metropolitalnego;
- rady powiatów, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego;
- sejmik województwa;
- wojewoda.

² „Nie będzie metropolii. Wiceminister o ustawie: jest fatalna” [<http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/nie-bedzie-metropolii-wiceminister-o-ustawie-jest-fatalna,78739.html>; data dostępu 17.03.2016].

Opinie te nie mają jedynie charakteru formalnego i proceduralnego. Wydanie rozporządzenia w sprawie utworzenia związku metropolitalnego wymaga pozytywnej opinii:

- rad co najmniej 70% miast na prawach powiatu położonych w granicach obszaru metropolitalnego;
- rad co najmniej 70% gmin niemających statusu miasta na prawach powiatu położonych w granicach obszaru metropolitalnego;
- rad co najmniej 50% powiatów, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego.

Nie ma żadnych przeciwwskazań formalnych, aby do związku metropolitalnego przyłączona została gmina, która ustosunkowała się do tej propozycji negatywnie – jeśli pozostałe jednostki w wymaganej proporcji wyraziły opinie pozytywną. Jakkolwiek wątpliwości może budzić tak silne umocowanie stanowiska rad powiatów, nawet w przypadku, gdyby wejście w skład związku dotyczyło tylko jednej gminy z ich obszaru. Dzielenie istniejących powiatów ziemskich na część „metropolitalną” i „niemetropolitalną” może budzić w ich organach stanowiących poważne wątpliwości, co skutkować może wyrażaniem negatywnych opinii co do powstania związku. Praktycznym efektem takiego zapisu *Ustawy* może być więc tendencja do ograniczania lub rozszerzania zasięgu przestrzennego związków do całych powiatów. Względy polityczne i pragmatyczne mogą wygrać z drobiazgową analizą delimitacyjną opartą wyłącznie na kryteriach merytorycznych, związanych chociażby z potrzebami planowania przestrzennego.

Ustawowa regulacja ustroju związku metropolitalnego w wielu aspektach przypomina rozwiązania stosowane do tej pory w niektórych istniejących rodzajach jednostek samorządowych czyli powiatach, województwach samorządowych oraz związkach międzygminnych. Organem stanowiącym i kontrolnym związku metropolitalnego jest zgromadzenie, a organem wykonawczym – kolegialny 3-osobowy zarząd. Warto więc, pomijając rozległą sferę podobieństw, zwrócić przede wszystkim uwagę na pewne odmienności, które pojawiają się przy związku metropolitalnym, w porównaniu z istniejącymi do tej pory samorządowymi modelami ustrojowymi.

Po pierwsze, w specyficzny sposób ukształtowany jest skład osobowy zgromadzenia – składa się ono z dwóch delegatów każdej gminy i powiatu wchodzących w skład związku, przy czym są nimi wójt, burmistrz, prezydent miasta lub starosta oraz przedstawiciel rady wybrany spośród radnych danej jednostki samorządu terytorialnego. Po drugie, uchwały zgromadzenia są podejmowane co do zasady kwalifikowaną „podwójną” większością głosów,

czyli większością jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład związku oraz większością „demograficzną”, czyli za rozwiązaniem musi się opowiedzieć taka liczba gmin, że ich mieszkańcy stanowią większość ludności zamieszkałej na obszarze metropolitalnym. Po trzecie, żeby głos danej jednostki został uznany za stanowczy („za” lub „przeciw”), obaj delegaci muszą opowiedzieć się za tym samym rozwiązaniem (w przypadku rozdwojenia głosów, uznaje się, że jednostka się „wstrzymała”). Po czwarte, członkostwa w zarządzie związku metropolitalnego nie można łączyć z członkostwem w organie jednostki samorządu terytorialnego oraz pełnieniem funkcji wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub ich zastępców, a także wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody.

Powyższe rozwiązania mają w większości oryginalny i nowatorski charakter w polskich warunkach ustrojowych. Pozytywnym aspektem modelu głosowania za pomocą „podwójnej większości” jest wprowadzenie swego rodzaju wewnętrznego bezpiecznika w ramach związku, w szczególności w stosunkach miasto centralne – samorządy podmiejskie w aglomeracjach monocentrycznych. Żadna ze stron nie jest w stanie jednostronnie narzucić pewnych rozwiązań, chociażby w zakresie polityki przestrzennej, drugiej. Miasto centralne, dzięki swojemu potencjałowi demograficznemu, ma w istocie prawo weta (jego głosy są niezbędne do osiągnięcia większości ludnościowej) wobec wszelkich potencjalnie niekorzystnych dla siebie rozstrzygnięć. Z kolei samorządy podmiejskie jako całość posiadają większość głosów liczonych pojedynczymi jednostkami. W praktyce do uchwalenia jakiegokolwiek rozstrzygnięcia potrzebna jest współpraca miasta i co najmniej połowy samorządów podmiejskich. Należy jednak pamiętać, że w niektórych bardziej kontrowersyjnych sprawach, uzyskanie takiej większości może być bardzo trudne i prowadzić do paraliżu decyzyjnego. Może się zdarzyć sytuacja, że niektóre gminy podmiejskie będą znajdować się po stronie „przegrywającej” głosowanie i zostaną zmuszone do zaakceptowania niepopieranego przez siebie rozwiązania. Konieczność zajęcia jednolitego stanowiska przez obu reprezentantów danej jednostki, tj. wójta, burmistrza, prezydenta lub starosty oraz radnego, wymusza niejako współpracę organu wykonawczego i stanowiącego w sprawach metropolitalnych. Jakkolwiek, przy silnych konfliktach wewnętrznych w ramach danej jednostki, może rodzić się obawa, że będą one niekorzystnie oddziaływać także na reprezentację metropolitalną. Wreszcie, brak możliwości łączenia funkcji w zarządzie związku metropolitalnego z innymi stanowiskami w samorządzie może sprzyjać profesjonalizacji działania zarządu i odcięciu się od lokalnych partykularizmów. Obowiązki

wynikające ze sprawowania mandatu w organach związkowych są często traktowane przez samorządowców marginalnie w stosunku do zadań w jednostkach macierzystych. Rodzą się jednak pytania o realną pozycję polityczną zarządu związku w sytuacji, gdy jego członkowie są pozbawieni zaplecza w postaci pochodzącego z wyborów powszechnych mandatu w jednostce macierzystej.

Związek metropolitalny można również potraktować jako sposób na uzyskanie przez samorządy lokalne większej swobody i niezależności w zakresie planowania przestrzennego od samorządu wojewódzkiego. Zgodnie z art. 49g *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w przypadku utworzenia, na całości lub części obszaru objętego miejskim obszarem funkcjonalnym ośrodka wojewódzkiego, związku metropolitalnego, samorząd województwa niezwłocznie uchyla określenie tego obszaru, uchylając jednocześnie plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego*. W efekcie integracja planowania przestrzennego na szczeblu metropolitalnym ma odbywać się na podstawie nowego instrumentu, czyli ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, zwanego *studium metropolitalnym*. Art. 37n *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jako zakres merytoryczny *studium metropolitalnego* wskazuje:

- zasady i obszary rozwoju systemów komunikacji, w tym dróg publicznych z podziałem na klasy i kategorie, infrastruktury technicznej oraz rozmieszczenie innych inwestycji celu publicznego o znaczeniu metropolitalnym;
- zasady i obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, ponadregionalnych i regionalnych korytarzy ekologicznych, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, mających znaczenie dla całości obszaru metropolitalnego, w szczególności w odniesieniu do sposobów realizacji infrastruktury technicznej;
- maksymalne powierzchnie przeznaczone pod zabudowę, z podziałem na rodzaje zabudowy oraz gminy.

Zwłaszcza ten ostatni punkt wydaje się rewolucyjny, w istotny sposób wkraczając na obszar zastrzeżony do tej pory do władztwa planistycznego gminy. Ustalenia te mają opierać się jednak na podstawach merytorycznych, uwzględniając potrzeby i możliwości rozwojowe obszaru metropolitalnego, a w szczególności:

- analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne;
- prognozy demograficzne, w tym uwzględniające migracje w ramach obszaru metropolitalnego;

- możliwości finansowania przez gminy oraz związek metropolitalny wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych odpowiednio tych jednostek;
- bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.

Dokonując bilansu, o którym mowa w ostatnim punkcie, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w gminie.

Problemy ze sporządzeniem, uchwaleniem i wdrożeniem w życie studium metropolitalnego mogą również wynikać z tego, że nie jest ono aktem prawa miejscowego, a jego ustalenia obejmują jedynie *elementy niezbędne dla właściwego ukierunkowania polityki przestrzennej gmin należących do związku, ze względu na spójność przestrzenną i społeczno-gospodarczą obszaru metropolitalnego*. Ustalenia te są jednak wiążące dla wójta, burmistrza albo prezydenta miasta przy sporządzaniu studium. Mogą więc pojawić się poważne rozbieżności interpretacyjne w zakresie „niezbędności” danego ustalenia z perspektywy wspomnianych kryteriów „spójnościowych”.

Podsumowując możliwości, jakie daje *Ustawa o związkach metropolitalnych* w zakresie planowania przestrzennego, należy wskazać, że definiuje ona nowe poszerzone instrumenty polityki przestrzennej na poziomie ponadlokalnym oraz istotnie wzmocnia pozycję samorządów lokalnych wobec samorządu województwa. Jednak korzystanie z poszerzonego w ten sposób władztwa planistycznego może mieć miejsce wyłącznie w sposób łączny, przez organy związku metropolitalnego. W praktyce więc jest to instrument atrakcyjny wyłącznie dla jednostek odznaczających się długą tradycją i wysoką kulturą wzajemnej współpracy planistycznej, dzielących wspólne cele i wartości przestrzenne. Z perspektywy pojedynczej gminy wejście w skład związku metropolitalnego może oznaczać ograniczenie samodzielności planistycznej, szczególnie w przypadku mechanizmu „kwotowania” maksymalnych powierzchni zabudowy. Należy również odpowiedzieć na pytanie, na ile samorządy lokalne są w stanie realnie wypracowywać lepsze rozwiązania planistyczne niż opcje poniekąd narzucone przez władze województwa, szczególnie w zakresie przebiegu infrastruktury czy ustalania systemu obszarów chronionych. Gminy bowiem i tak stoją przed wyzwaniem związanym z modernizacją swojego zasobu dokumentów planistycznych, szczególnie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, wynikającym przede wszystkim ze zmian wprowadzonych *Ustawą o rewitalizacji*. W tej sytuacji przerzucenie części obowiązków w tym zakresie, a także związanych z tym kosztów, na

związek metropolitalny i jego budżet może być atrakcyjną opcją, szczególnie dla gmin słabszych ekonomicznie. Naturalne wydaje się jednak pytanie, czy samorządy będą w ten sposób w stanie częściowo „sprzedać” swoje władztwo planistyczne, będące jedną ze ściśle strzeżonych do tej pory prerogatyw.

Podsumowanie

Doświadczenia planowania i zarządzania metropolitalnego w krajach post-socjalistycznych są znacznie krótsze niż w przypadku państw zachodnich, co wynika przede wszystkim z uwarunkowań historycznych i dziedzictwa socjalistycznej centralizacji. W Polsce w 1990 r. nastąpił ustrojowy przełom demokratyczny o charakterze wręcz szokowym, którego jednym ze skutków było szerokie przyjęcie idei samorządności i samodzielności gmin. Model zarządzania obszarami metropolitalnymi ewoluował w stronę perspektywy *public choice*, choć ograniczony był nadal silną kontrolą ze strony władz centralnych. Rozwój społeczno-gospodarczy kraju i postępująca suburbanizacja doprowadziły jednak do powstania problemów, których rozwiązanie możliwe jest tylko w skali metropolitalnej.

Główną tezą koncepcji reformy metropolitalnej jest potrzeba dostosowywania struktury terytorialno-administracyjnej obszarów metropolitalnych do zwiększającego się zasięgu bezpośrednich oddziaływań wielkiego miasta. Procesom demograficznym i ekonomicznym powinny więc jednocześnie towarzyszyć odpowiednie przemiany w sferze instytucjonalnej. Przywiązanie do samorządności lokalnej wydaje się jednak w Polsce tak silne, że radykalne zmiany podziału terytorialno-administracyjnego nawiązujące do idei reformy metropolitalnej nie wydają się społecznie i politycznie możliwe do przeprowadzenia.

Z tego, że idea reformy metropolitalnej nie została praktycznie wykorzystana zarówno podczas generalnej przebudowy struktury terytorialno-administracyjnej kraju w 1998 r., jak i w latach późniejszych, wcale nie wynika, że model zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce automatycznie nawiązuje w ten sposób do założeń przeciwstawnej koncepcji wyboru publicznego. Koncepcja wyboru publicznego zakłada konkurencję pomiędzy samorządami lokalnymi w obszarach metropolitalnych i podkreśla jej pozytywne aspekty. Ograniczona autonomia finansowa gmin i brak pełnej swobody w ustalaniu wysokości podatków sprawiają, że bardzo trudno w polskich warunkach prowadzić świadomą politykę kształtowania „pakietów” podatkowo-usługowych (*tax/service package*), które miałyby stanowić

główny instrument przyciągania nowych mieszkańców i są jednym z filarów koncepcji *public choice*. W odróżnieniu od sfery podatkowej, dziedziną w której gminy posiadają realną autonomię decyzyjną jest polityka przestrzenna, szczególnie w obliczu bardzo słabych instrumentów planowania na poziomie metropolitalnym i regionalnym. Jednak efektem prowadzonej w tej dziedzinie konkurencji o pozyskanie nowych mieszkańców oraz inwestorów jest brak koordynacji planów między sąsiadującymi jednostkami, który prowadzi do niekorzystnych efektów w przestrzeni obszaru metropolitalnego. Klasyczny model wyboru publicznego zakłada dodatnie sprzężenie między konkurencją a efektywnością zarządzania, jednak teza ta wydaje się bardzo dyskusyjna w świetle obserwowanych konsekwencji fragmentacji administracyjnej dla sfery polityki przestrzennej w polskich obszarach metropolitalnych.

Interesujące wydaje się odniesienie do polskiej rzeczywistości elementów koncepcji *metropolitan governance*, takich jak m.in. uznanie wielości podmiotów uczestniczących w zarządzaniu obszarem metropolitalnym, oparcie współpracy na zasadach dobrowolności, elastyczności i braku hierarchicznych powiązań, zacieranie granic między sektorem publicznym, prywatnym i pozarządowym oraz tworzenie bardziej sformalizowanych instytucji metropolitalnych z inicjatywy oddolnej (*bottom-up*). Mimo zachodzących przemian w systemie zarządzania terytorialnego w obszarach metropolitalnych wydaje się, że zasadniczą rolę nadal odgrywają w nim władze samorządowe, szczególnie na poziomie gminnym. Integrowanie w ramach modelu zarządzania podmiotów spoza sfery administracji (m.in. środowiska biznesowe, naukowe, organizacje pozarządowe, media) jest w Polsce procesem trudnym, choć istnieją przykłady podejmowania tego rodzaju prób. Koncepcja *metropolitan governance* zakłada model zarządzania oparty głównie na dobrowolnej i elastycznej współpracy wielu podmiotów, jednak dopuszcza również tworzenie bardziej sformalizowanych form instytucjonalnych podkreślając, że powinno to następować przede wszystkim z inicjatywy oddolnej.

Z tej perspektywy ożywienie w niektórych kręgach samorządowych wywołane samym uchwaleniem *Ustawy o związkach metropolitalnych* wydaje się w pełni zrozumiałe. Oto po kilkunastu latach nieudanych prób, otrzymaliśmy instrument, który, choć w bardzo niedoskonały sposób, daje jakkolwiek nadzieję na polepszenie standardów planowania i zarządzania w obszarach metropolitalnych, będąc również powiązany z perspektywą dodatkowych funduszy na praktyczną realizację tych zamierzeń. Istotny bonus finansowy, w wysokości nowego 5% udziału w podatku PIT jest bez wątpienia najbardziej atrakcyjnym elementem całego rozwiązania ustawowego. Pozyskanie

tych pieniędzy będzie jednak bardzo dużym wyzwaniem politycznym i organizacyjnym dla samorządów lokalnych. Praktyka najbliższych lat pokaże, na ile zaproponowane zachęty finansowe stanowiące będą wystarczający powód do rezygnacji przez gminy z części autonomii decyzyjnej i podjęcia wysiłku w celu wypracowania wspólnej polityki metropolitalnej, obejmującej także kluczową problematykę planowania przestrzennego. Oprócz otoczenia instytucjonalnego i prawnego, równie doniosłe wydają się jednak także przemiany w zakresie mentalności, zrozumienie przez lokalne środowiska wymiaru aglomeracyjnego polityki przestrzennej, jak również uświadamianie skutków zbyt ekspansywnego planowania terenów inwestycyjnych oraz problemów, które może to przynieść samorządom oraz samym mieszkańcom.

Literatura

- Allmendinger P., Houghton G., 2009, *Soft Spaces, Fuzzy Boundaries, and Metagovernance: the New Spatial Planning in the Thames Gateway*. *Environment and Planning A*, 41: 617–633.
- Bailey S., 1993, *Public Choice Theory and the Reform of Local Government in Britain: from Government to Governance*. *Public Policy and Administration*, 8, 2: 7–24.
- Barlow I., 1997, *Administrative Systems and Metropolitan Regions*. *Government and Policy*, 15, 4: 399–412.
- Bish R. L., Ostrom V., 1974, *Understanding Urban Government: Metropolitan Reform Reconsidered*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington.
- Brenner N., 2003, *Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe*. *European Urban and Regional Studies*, 10 (4): 297–324.
- Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, 2013, *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*.
- Heinelt H., Kübler D. (red.), 2005, *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. Routledge, London.
- Herrschel T., Newman P., 2002, *Governance of Europe's City Regions. Planning, Policy and Politics*. Routledge, London.
- Jouve B., Lefèvre C. (red.), 2002, *Local Power, Territory and Institutions in European Metropolitan Regions*. Frank Cass, London.
- Kaczmarek T., Mikula Ł. (red.), 2016, *Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań*. Centrum Badań Metropolitalnych UAM, Poznań.

- Lefèvre C., 1998, *Metropolitan Government and Governance in Western Countries: a Critical Review*. International Journal of Urban and Regional Research, 22 (1): 9–25.
- Olbrysz A., Koziański J., 2011, *Raport o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*. Materiały z konferencji „Finansowe skutki polskiego systemu planowania przestrzennego” [<http://www.financewurbanizacji.pl>].
- Ostrom E., 1972, *Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions*. Social Science Quarterly, 53: 474–493.
- Ostrom V., Tiebout C. M., Warren R., 1961, *The Organisation of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*. American Political Science Review, 55: 831–842.
- Salet W., Thornley A., Kreukels A. (red.), 2003, *Metropolitan Governance and Spatial Planning*. Comparative Case Studies of European City-Regions, Spon Press, London.
- Silva C. N., 2007, *Reinventing Local and Metropolitan Government*. Public Administration Review, Sept-Oct: 954–957.
- Śleszyński P., Górczyńska M., Zielińska B., 2013, *Szacunek prognozowanych i realizowanych wpływów i wydatków w Polsce wynikający z uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*. IGiPZ PAN, Warszawa.
- Tiebout C., 1956, *A Pure Theory of Local Expenditures*. Journal of Political Economy, 64: 416–424.
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.).
- Ustawa z 9 października 2015 r. o rewitalizacji* (Dz.U. z 2015 r., poz. 1777).
- Ustawa z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych* (Dz.U. z 2015 r., poz. 1890).
- Waterhout B., 2010, *Soft Spaces and Governance: The Transformation of Planning*. 24th AESOP Annual Conference, 7–10th July, 2010, Helsinki.