

Dagmara KOCIUBA*

MIEJSKIE OBSZARY FUNKCJONALNE – WYZWANIA PLANISTYCZNE

FUNCTIONAL URBAN AREAS – PLANNING CHALLENGES

ABSTRACT: The article analyses selected binding legal acts, national planning documents (Concept of the National Spatial Planning 2030) and programme documents (Partnership Agreement), selected financial instruments (Integrated Territorial Investments), and assumptions of the National Urban Policy. The conducted study permitted drawing conclusions regarding the opportunities and threats involved in the implementation of the analysed documents in the context of planning of sustainable development of functional urban areas (FUA). The analysis documented many inconsistencies in the binding provisions and guidelines in the scope of determination of the rules of functional planning in FUA. This results in the failure to adjust the binding documents at the provincial level to ministry guidelines (this particularly concerns the delimitations of FUA), and introduces the dual character of strategic documents (Strategy of Development of FUA and Strategy of Integrated Territorial Investments). The possibility to finance public investments in FUA in the scope of Integrated Territorial Investments brings positive results in terms of strategic planning.

KEY WORDS: functional urban area, planning in Functional Urban Areas, Concept of the National Spatial Planning 2030, National Urban Policy, Integrated Territorial Investments

Wymiar miejski w ramach polityki spójności UE

Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030 wskazuje, że „Jednym z procesów, jakim podlegają polityki publiczne na świecie, a szczególnie w Europie, jest przechodzenie od podejścia sektorowego do zintegrowanego podejścia terytorialnego. Charakteryzuje się ono ukierunkowaniem na wykorzystanie endogenicznych potencjałów terytoriów określonych funkcjonalnie, integracją działań publicznych w wymiarze przestrzennym oraz wielopoziomowym systemem zarządzania” (KPZK

* Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Nauk o Ziemi i Gospodarki Przestrzennej, Zakład Polityki Przestrzennej i Planowania, al. Kraśnicka 2cd, 20-718 Lublin, e-mail: dagmara.kociuba@umcs.pl

2030). Ramy dla tak prowadzonej polityki wyznacza kilka istotnych dokumentów. Na gruncie europejskim jest to przede wszystkim traktat lizboński (2007), który wprowadził wymiar terytorialny jako równorzędny z wymiarem gospodarczym i społecznym i dzięki któremu ów wymiar terytorialny uwzględniany jest w poszczególnych politykach UE (w tym w polityce spójności). Zrównoważony rozwój miast europejskich jest przedmiotem Karty lipskiej (2008), która postuluje: „Nasze miasta powinny być głównymi ośrodkami rozwoju regionów miejskich i przejąć odpowiedzialność za spójność terytorialną”. Wymiary terytorialny i miejski podkreślone są także w Agendzie terytorialnej Unii Europejskiej 2020 (2011), która zaleca „stosowanie zintegrowanego i wielopoziomowego podejścia do rozwoju miast” oraz wskazuje, że „miasta powinny działać poza swoimi granicami administracyjnymi i koncentrować się na regionach funkcjonalnych”.

Na gruncie polskim ramy nowej polityki regionalnej i przestrzennej wyznaczają: *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie* (KSRR 2010–2020) oraz przywoływana już KPZK 2030. Ponadto w ostatnim czasie ustawodawca dostrzegł konieczność wypracowania norm prawnych. Znalazło to odzwierciedlenie w nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: upizp) i tzw. ustawie wdrożeniowej, a także w stworzeniu ram polityki miejskiej, tak aby miasta i ich obszary funkcjonalne, które generują największe PKB, ale jednocześnie najwięcej różnego rodzaju zjawisk konfliktowych w sferze społecznej, gospodarczej i przestrzennej, mogły się rozwijać w sposób zrównoważony, spójny, sprawny i efektywny.

Warunkiem koniecznym do tego, by przyjęte założenia przynosiły wymierne rezultaty, jest wsparcie finansowe podejmowanych działań, w szczególności pozyskiwanych z funduszy strukturalnych w ramach wspólnych ram strategicznych. Możliwość taką dają zapisy Umowy partnerstwa (dalej: UP) w rozdziale III: Terytorialny wymiar prowadzonej interwencji. Na ich podstawie inwestycje można realizować w wyodrębnionych obszarach strategicznej interwencji państwa (dalej: OSI), z których dwa odnoszą się bezpośrednio do miast: tj. 3.1.2 do miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych oraz 3.1.3 do miast i dzielnic wymagających rewitalizacji (z tym, że rewitalizacja traktowana jest jako zintegrowane działania w sferach społecznej, gospodarczej i przestrzennej). Na wsparcie to przygotowane zostały specjalne instrumenty m.in. zintegrowane inwestycje terytorialne (dalej: ZIT).

W świetle przytoczonych faktów wymiar miejski staje się coraz istotniejszą częścią wymiaru terytorialnego. Z tej perspektywy istotnym zagadnieniem staje się lepsze zrozumienie tych procesów w obrębie kluczowych dla rozwoju miast polskich miejskich obszarów funkcjonalnych (dalej: MOF). Celem artykułu jest przedstawienie szans i zagrożeń, jakie niesie za sobą realizacja obowiązujących aktów prawnych, wytycznych ministerialnych i dokumentów strategiczno-planistycznych różnych szczebli w kontekście planowania zrównoważonego rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych.

Definicje miejskich obszarów funkcjonalnych w świetle noweli upizp i KPZK 2030

Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadziła definicję obszarów funkcjonalnych (zastąpiły one obszary metropolitalne, zgodnie z zapisami KPZK 2030). Na mocy art. 2, ust. 6a obszar funkcjonalny to „obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, stanowiący zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju”. Wśród obszarów funkcjonalnych wyróżniono „miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego” (dalej: MOF OW) jako typ „obszaru funkcjonalnego obejmującego miasto będące siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody oraz jego bezpośrednie otoczenie powiązane z nim funkcjonalnie” (art. 2 ust. 6b upizp). MOF OW zaliczane są w świetle art. 49b do obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym.

W KPZK 2030 miejskie obszary funkcjonalne definiowane są jako układy osadnicze ciągle przestrzennie, złożone z odrębnych administracyjnie jednostek. Miejski obszar funkcjonalny obejmuje zwarty obszar miejski oraz powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną. Istotną rolę odgrywa tu siła wewnętrznych powiązań między miastem rdzeniowym a jego obszarem funkcjonalnym, wyrażająca się przede wszystkim w: dojazdach do pracy, intensywności zagospodarowania, wielkości przepływu towarów i usług o zróżnicowanym charakterze, wzajemnym powiązaniu rynku pracy i rynku mieszkaniowego, infrastruktury technicznej oraz struktur przyrodniczych. Administracyjnie MOF-y mogą obejmować zarówno gminy miejskie, wiejskie, jak i miejsko-wiejskie. Typologia MOF odnosi się do funkcji ośrodków miejskich w systemie osadniczym kraju i została oparta głównie na wielkości ośrodków. KPZK wyróżnia 4 podtypy MOF:

- ośrodków wojewódzkich (MOF OW) – jako obszary funkcjonalne o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej kraju, z których część ze względu na rolę w systemie osadniczym oraz znaczenie społeczno-gospodarcze w procesach rozwojowych całego kraju uzyskuje status ośrodków metropolii (Warszawa) i ośrodków metropolitalnych (aglomeracja górnośląska, Kraków, Łódź, Trójmiasto, Poznań, Wrocław, bipol: Bydgoszcz z Toruniem, Szczecin i Lublin), a reszta pełni rolę ośrodków regionalnych z funkcją administracyjną (Opole, Zielona Góra i Gorzów Wielkopolski, Kielce, Olsztyn) (zgodnie z KSRR 2010–2020);

- ośrodków regionalnych (MOF OR) – jako obszary funkcjonalne o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej województwa, czyli miast, które nie są centrami województw, ale pełnią ważne funkcje dla regionu (miasta o ludności 100–300 tys.);

- ośrodków subregionalnych (MOF OS) – jako obszary funkcjonalne wyznaczone przez samorząd wojewódzki wokół miast liczących 50–100 tys. mieszkańców, które mają istotne znaczenie społeczne i gospodarcze oraz są miejscem dostarczania usług

publicznych istotnych zarówno dla ich mieszkańców, jak i dla mieszkańców obszarów peryferyjnych;

– ośrodków lokalnych (MOF OL) – jako obszary funkcjonalne o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej gminy, wyznaczone dla miast liczących poniżej 50 tys. mieszkańców (głównie powiatowych) mających szanse na koncentrację funkcji gospodarczych oraz służących obszarom wiejskim swoim zapleczem usługowym (KPZK 2030).

Delimitacja miejskich ośrodków funkcjonalnych

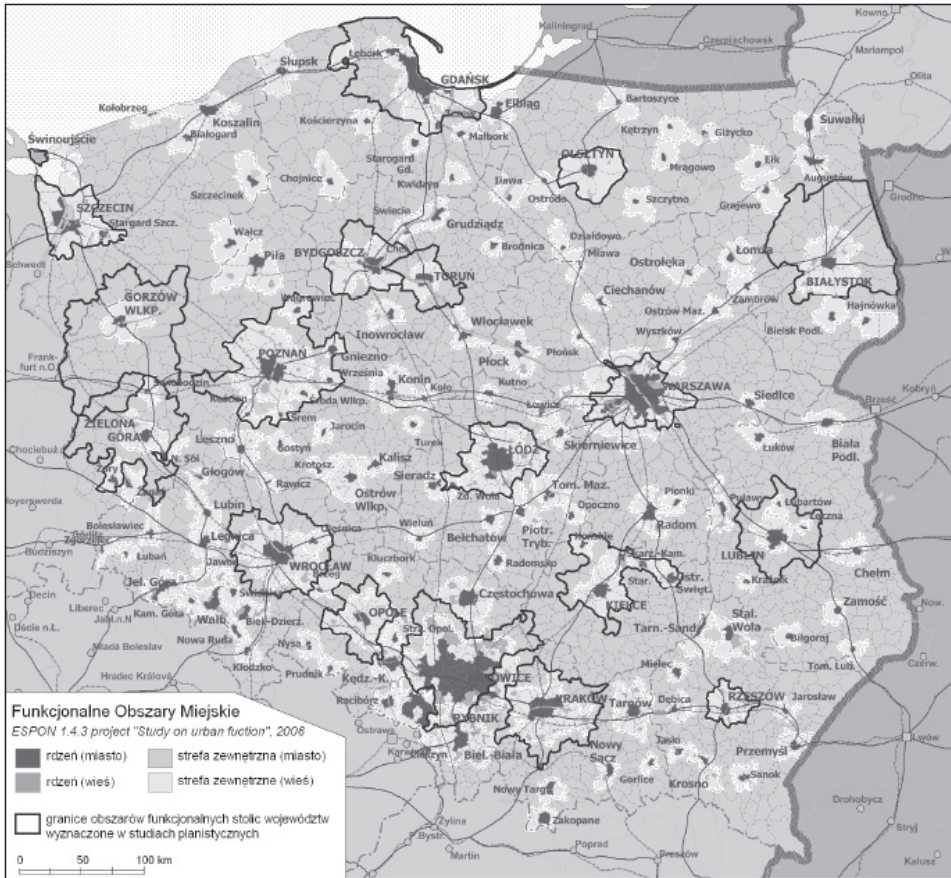
KPZK 2030 zakłada, że „obszary funkcjonalne powinny stanowić odrębną kategorię planistyczną”. W związku z tym konieczne staje się wyznaczenie ich granic. Zgodnie z zapisami KPZK 2030 wszystkie ośrodki wojewódzkie, niezależnie od ich roli w krajowej sieci osadniczej, mają obowiązek delimitacji obszarów funkcjonalnych (delimitacja w planie zagospodarowania przestrzennego województwa; dalej: pzpw). Dla pozostałych MOF: regionalnych, subregionalnych i lokalnych, delimitacja nie jest obowiązkowa, niemniej może zostać dokonana na poziomie regionalnym w ramach prac nad pzpw oraz według metodologii wypracowanej przy delimitacji MOF OW (KPZK 2030). Podobne zapisy wprowadza nowelizacja upizp w art. 39, ust. 3, pkt 4, w myśl którego w pzpw mają zostać określone „granice i zasady zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym oraz – w zależności od potrzeb – granice i zasady zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu regionalnym”.

Podstawą diagnozy dla typologii MOF zamieszczonej w KPZK 2030 była delimitacja funkcjonalnych obszarów miejskich (*Functional Urban Area* – FUA¹) w projekcie ESPON 1.4.3 *Study on urban function*. Delimitacje wynikające z dokumentów strategiczno-planistycznych szczebla regionalnego nie zawsze są zgodne z wynikami analiz prowadzonych przez UE, czego dobrym przykładem są rozbieżności między granicami FUA a granicami obszarów funkcjonalnych stolic województw wyznaczone w obowiązujących dokumentach planistycznych (rysunek 1).

W związku z tym Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (dalej: MRR) w 2012 r. wypracowało kryteria delimitacji MOF OW według metodyki opracowanej przez P. Śleszyńskiego z wykorzystaniem 3 grup wskaźników (tabela 1).

W delimitacji przyjęto, że MOF stanowi rdzeń i strefa zewnętrzna, rozróżniając rdzenie jedno- i wielobiegunowe. Przyjęto, że rdzeniem jest każde miasto na prawach powiatu, graniczące z miastem – ośrodkiem wojewódzkim lub innym już zaliczonym miastem. Warunkiem zaliczenia do MOF było spełnienie przez gminę 6 z 7 ustalonych minimalnych kryteriów (*Kryteria delimitacji...* 2013). Sam P. Śleszyński (2013) określa obszar funkcjonalny jako spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania

¹ Funkcjonalne obszary miejskie (FUA) są to obszary zurbanizowane oraz rdzeń miejski w granicach administracyjnych wraz z przylegającymi obszarami w strefie dojazdów do szkół i pracy (gminy zewnętrzne).



Rys. 1. Funkcyjne obszary miejskie wyznaczone w ramach projektu ESPON 1.4.3 oraz w studiach planistycznych ośrodków wojewódzkich

Źródło: Kryteria delimitacji... 2013.

Tabela 1

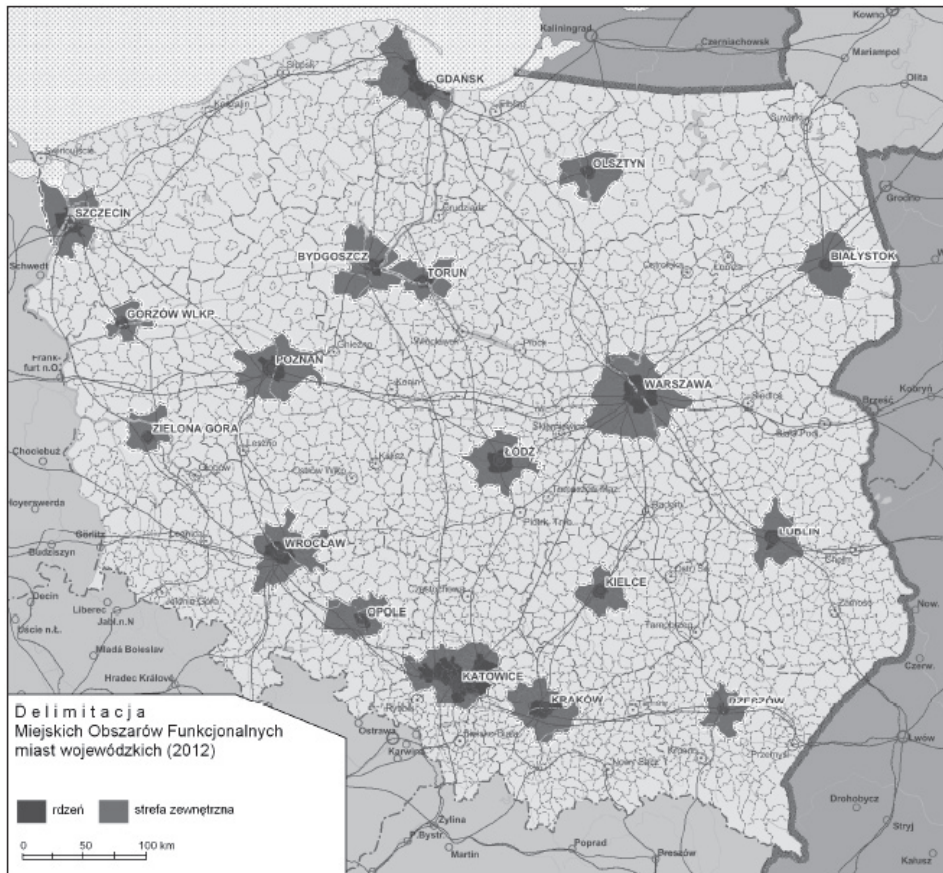
Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich wg metodyki P. Śleszyńskiego

Grupa	Nazwa zmiennej
I. Wskaźniki funkcjonalne	F1 – liczba wyjeżdżających do pracy najmniej do rdzenia MOF na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym powyżej 50 (2006); F2 – liczba zameldowań z rdzenia MOF na 1000 mieszkańców powyżej 3 (2009).
II. Wskaźniki społeczno-gospodarcze	S1 – udział pracujących w zawodach pozarolniczych jako stosunek do średniej wojewódzkiej powyżej 75% (2002); S2 – liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców jako stosunek do średniej wojewódzkiej powyżej 75% (2011); S3 – liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców jako stosunek do średniej wojewódzkiej powyżej 75% (2011).

Grupa	Nazwa zmiennej
III. Wskaźniki morfologiczne	M1 – gęstość zaludnienia (bez lasów i wód) w stosunku do średniej wojewódzkiej powyżej 50% (2011); M2 – liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców w latach 2002–2011 w stosunku do średniej wojewódzkiej powyżej 75%.

Źródło: *Kryteria delimitacji...* 2013.

miasta, opartą nie tylko na istnieniu powiązań funkcjonalnych (dzienne systemy miejskie oparte na dojazdach do pracy), ale uwzględniającą zaawansowanie procesów urbanizacyjnych. Wyznaczone według tych kryteriów granice MOF miast wojewódzkich ilustruje rysunek 2.



Rys. 2. Delimitacja MOF OW

Źródło: *Kryteria delimitacji...* 2013.

Krajowa polityka miejska a realizacja zintegrowanych inwestycji terytorialnych

Polityka miejska stanowi zespół działań prawnych, finansowych i planistycznych na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych, mających na celu wykorzystanie ich potencjału w procesach rozwoju kraju, wzmocnienie zdolności miast i ich obszarów funkcjonalnych do pobudzania wzrostu gospodarczego i tworzenia trwałych miejsc pracy oraz poprawy jakości życia mieszkańców (art. 21a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; dalej: uzppr). Założenia krajowej polityki miejskiej (dalej: KPM) z 2013 r. wskazują, że będzie ona realizowana za pomocą zestawu instrumentów planistycznych, instytucjonalnych oraz prawnych.

KPM sporo miejsca poświęca MOF-om. Dotyczy to m.in. finansowania inwestycji za pomocą instrumentu zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Jak czytamy w dokumencie: „Realizacja działań związanych ze zrównoważonym rozwojem miast, wspieranych środkami polityki spójności za pośrednictwem ZIT, będzie zależna od spełnienia odpowiednich warunków przez funkcjonalne ośrodki miejskie”.

Czym są ZIT-y i dlaczego odegrają tak istotną rolę w planowaniu rozwoju MOF-ów w perspektywie 2014–2020? Podstawowym celem realizacji ZIT jest sprzyjanie rozwojowi miejskiego obszaru funkcjonalnego poprzez promocję współpracy jednostek administracyjnych wchodzących w jego skład oraz realizacja wspólnych zintegrowanych projektów odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy MOF-ów (*Zasady realizacji...* 2012). Zgodnie z zapisami UP i ustawy wdrożeniowej² realizacja ZIT pociąga za sobą możliwość korzystania ze środków alokacji regionalnych programów operacyjnych (dalej: RPO) i to na bardzo dogodnych warunkach – poprzez wyodrębnienie dedykowanych działań/poddziałań w ramach co najmniej dwóch osi priorytetowych RPO finansowanych z funduszy strukturalnych (ustawa wdrożeniowa art. 30, ust. 3) oraz komplementarnie ze środków z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 i Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014–2020. ZIT będą realizowane obligatoryjnie w MOF OW oraz fakultatywnie, za zgodą samorządów poszczególnych województw, w wybranych MOF OR i MOF OS (ustawa wdrożeniowa art. 30, ust. 2, pkt 2).

MOF-y mogą pozyskać dofinansowanie na realizację inwestycji w ramach ZIT tylko wtedy, gdy spełnią odpowiednie warunki. Zgodnie z ustawą wdrożeniową (art. 30, ust. 5) realizacja ZIT wymaga m.in. opracowania strategii ZIT. Według zapisów UP pełni ona w szczególności rolę „strategii określającej zintegrowane działania służące rozwiązywaniu problemów gospodarczych, środowiskowych, klimatycznych, demograficznych i społecznych, które mają wpływ na obszary miejskie”.

² Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie 2014–2020 (tzw. ustawa wdrożeniowa). Akt prawny regulujący kwestie wdrażania ZIT w Polsce, który uszczegółowił regulacje określone w UP oraz nadał moc prawną zapisom wytycznych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Wyzwania planistyczne w miejskich ośrodkach funkcjonalnych

Według upiżp dla MOF OW uchwała się „plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa” (art. 39, ust. 6). Aby nie blokować działań oddolnych, ustawodawca zapisał, że „Plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego może obejmować również obszary leżące poza granicami miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego” (art. 39, ust. 7).

W KPZK 2030 wskazano, że obszary funkcjonalne powinny być uwzględniane jako „element planowania przestrzennego oraz społeczno-gospodarczego na poziomie krajowym, regionalnym, lokalnym, a tam, gdzie jest to zasadne, stanowić odrębną kategorię planistyczną”. Przejęto obowiązek wdrożenia do pzpw ustaleń i zaleceń odnoszących się do działań wobec wskazanych w dokumencie obszarów funkcjonalnych oraz wykonania działań o charakterze planistycznym w formie opracowania strategii rozwoju i planów zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to zwłaszcza MOF OW, dla których ustalenie działań ma się mieścić w ramach: strategii rozwoju funkcjonalnych obszarów miejskich oraz innych strategii zintegrowanych koordynowanych w ramach kontraktu terytorialnego. Jako dokumenty powiązane wskazano strategię rozwoju województwa i politykę miejską. Z kolei „Dla zapewnienia wykorzystania potencjału gospodarczego całego MOF OR [...] dla wskazanych miast regionalnych może pojawiać się potrzeba opracowania strategii i wspólnej wizji zagospodarowania przestrzennego tych obszarów”. Decyzję pozostawiono w gestii samorządu województwa. W przypadku MOF OS „Dla rozwiązywania problemów gospodarczych, społecznych, przestrzennych i związanych ze zintegrowanym zarządzaniem takimi obszarami mogą być wyznaczane w pzpw i tworzone na zasadzie dowolności plany zagospodarowania takich obszarów” (KPZK 2030).

Zgodnie z KPZK 2030 strategię rozwoju MOF powinny zawierać systemowe rozwiązania dotyczące zagadnień: 1) zintegrowanego systemu transportu publicznego, 2) energooszczędnych struktur przestrzennych (zwarte miasto, efektywne systemy sieci infrastruktury technicznej i gospodarki komunalnej), 3) rewitalizacji zdegradowanej tkanki miejskiej na całym obszarze metropolitalnym, 4) spójnego systemu inwestycyjnego, szczególnie w zakresie infrastruktury drogowej i komunalnej, 5) zintegrowanego i spójnego zarządzania zasobami przyrodniczymi, wodnymi (w tym wodami opadowymi), 6) uspołnieniu z planami zagospodarowania przestrzennego na styku jednostek administracyjnych, 7) współpracy z innymi obszarami metropolitalnymi; 8) prowadzenia systemu monitoringu danych przestrzennych połączonego z systemem monitoringu rozwoju regionalnego; 9) tworzenia baz danych przestrzennych i środowiskowych; 10) zarządzania zasobami kulturowymi połączonego z inwentaryzacją zasobów dziedzictwa kulturowego.

Założenia KPM wskazują, że „niezbędne jest wprowadzenie obowiązku przygotowania strategii rozwojowych obejmujących jednostki administracyjne wchodzące w skład

obszaru funkcjonalnego lub/i przygotowanie odpowiednich planów zagospodarowania przestrzennego, co oznacza z kolei konieczność uprzedniego dokonania delimitacji obszarów funkcjonalnych” (Założenia krajowej polityki miejskiej... 2013).

Zgodnie z wytycznymi ustawy wdrożeniowej (art. 30, ust. 8) strategia ZIT określa w szczególności: 1) diagnozę obszaru realizacji ZIT wraz z analizą problemów rozwojowych; 2) cele, jakie mają być zrealizowane w ramach ZIT, oczekiwane rezultaty, wskaźniki rezultatu i produktu powiązane z realizacją RPO; 3) propozycje kryteriów wyboru projektów w trybie konkursowym; 4) wstępną listę projektów wybieranych w trybie pozakonkursowym wraz z informacją na temat sposobu ich identyfikacji oraz powiązania z innymi projektami, w tym projektami wybieranymi w trybie pozakonkursowym pozytywnie zaopiniowanymi przez właściwą instytucję zarządzającą krajowym programem operacyjnym; 5) źródła jej finansowania; 6) warunki i procedury obowiązujące w realizacji strategii ZIT³.

Odrębną kwestię stanowi delimitacja MOF pod kątem tworzenia planów zagospodarowania przestrzennego. Wprawdzie i w tym przypadku wytyczne MRR zawarte w *Kryteriach delimitacji...* (2013) są obowiązujące, ale niektóre z miast, m.in. Rzeszów, przed ich wprowadzeniem wypracowały własne kryteria w oparciu o metodologię bazującą na uproszczonym modelu rozwoju gospodarczego układu lokalnego uwzględniającym poziom i dynamikę rozwojową (wg M. Smętkowskiego 2007) oraz metodę korelacyjno-wagową, dojazdy do pracy, dostępność komunikacyjną oraz powiązania funkcjonalno-przestrzenne (*Delimitacja miejskich...* 2012). Obszar wyznaczony w wyniku tych prac różni się od obszaru wyznaczonego wg kryteriów delimitacji MRR (rysunek 3).

Z kolei delimitacja zaproponowana przez K. Heffnera i P. Gibasa (2013) uwzględniła badania poziomu zintegrowania obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w Polsce. Pod uwagę brano łącznie 30 zmiennych w 5 wymiarach. Wyznaczenie zasięgu stref funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich oparto na zmodyfikowanej procedurze metody *k-średnich* (*K-Means*), zastosowanej do map rastrowych prezentujących zestandaryzowane i zważone uprzednio wskaźniki dla wszystkich gmin w relacji do 18 ośrodków regionalnych (Heffner, Gibas 2013). Przykład delimitacji aglomeracji górnośląskiej pokazuje, że istnieją zasadnicze różnice w polityce ministerstwa (rysunek 4A), województwa (rysunek 4B), oraz podejściu naukowym (rysunek 4C).

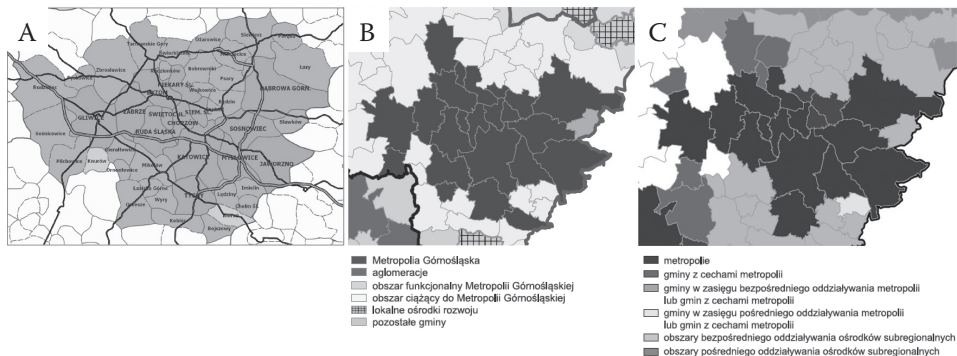
Ważną obecnie kwestię stanowi delimitacja terenu, na którym mają być realizowane ZIT. Zapisy UP wskazują, że granice tego obszaru wyznacza się w oparciu o wytyczne MRR zawarte w *Kryteriach delimitacji...* (2013). Z tym, że w skład obszaru realizacji „ZIT wojewódzkiego” muszą wchodzić: miasto wojewódzkie, wszystkie miasta z rdzenia MOF OW oraz inne gminy obszaru funkcjonalnego – łącznie przynajmniej połowa gmin obszaru MOF OW wyznaczonych w oparciu o *Kryteria delimitacji...* (2013). Obszar realizacji „ZIT wojewódzkiego” wyznaczony jest uchwałą zarządu województwa,

³ Wytyczne te są okrojone w stosunku do wymogów wcześniej obowiązujących dokumentów na podstawie których opracowywano Strategię ZIT, czyli Zasad realizacji ZIT (lipiec 2013) i Założeń UP (maj 2014).



Rys. 3. Delimitacja Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Rzeszowa w: A) planie zagospodarowania przestrzennego województwa podkarpackiego (2012); B) delimitacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego MOF OW (2013)

Źródło: A) *Delimitacja miejskich...* 2012; B) *Kryteria delimitacji...* 2013.

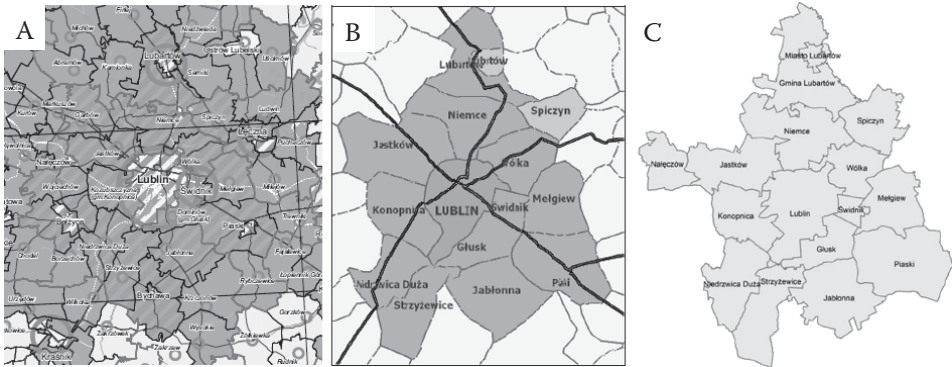


Rys. 4. Delimitacja metropolii górnośląskiej według: A) delimitacji MOF OW Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR, 2013); B) Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+” (2013); C) za pomocą grupowania metodą K-średnich (*K-Means*, RS, 16 grup początkowych)

Źródło: A) *Kryteria delimitacji...* 2013; B i C) Heffner, Gibas 2013.

mając na względzie uzgodnienia z gminami zainteresowanymi współpracą z obszaru MOF OW.

Przykład Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego (rysunek 5) wskazuje, że ustalenia szczebla wojewódzkiego znacznie różnią się w stosunku do delimitacji MRR (w projekcie planu zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego w obręb MOF Lublina włączono powiązane z nim miasta i gminy: Bychawa, Bełżyce, Nałęczów i Łęczna, oraz gminy Wąwolnica i Garbów nieuwzględnione w dokumencie MRR),



Rys. 5. Delimitacja Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Lublina w: A) projekcie planu zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego (2015); B) delimitacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego MOF OW (2013); C) strategii ZIT LOF (2015)

Źródło: A) *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego...* 2015, B) *Kryteria delimitacji...* 2013, C) *Strategia ZIT LOF...* 2015.

natomiast na potrzeby realizacji strategii ZIT różnią się tylko nieznacznie (dodanie terenów miasta i gminy Nałęczów).

Podsumowanie

Rozwój miast staje się w ostatnich latach coraz bardziej zauważalną częścią polityki władz krajowych i przykładem przechodzenia od sektorowego do zintegrowanego zarządzania i planowania (Korzeniak 2011). Jednocześnie należy zauważyć, że coraz większego znaczenia nabiera podejście funkcjonalne do rozwoju obszarów miejskich wykraczające szeroko poza ich granice administracyjne, przy czym na plan pierwszy, oprócz zintegrowanego podejścia w planowaniu i realizacji przedsięwzięć, wysuwa się konieczność tworzenia partnerstw angażujących podmioty na różnych poziomach zarządzania, które te przedsięwzięcia są w stanie zrealizować. Powyższe kwestie silnie akcentowane są zarówno w politykach (KPM), jak i w dokumentach strategicznych (KSRR) oraz planistycznych (KPZK 2030) szczebla krajowego, jak również najważniejszych dokumentach i aktach prawnych dotyczących zasad pozyskania wsparcia w ramach polityki spójności (UP, ustawa wdrożeniowa), przy czym przy realizacji ZIT są one wręcz obligatoryjne.

Z obszarami funkcjonalnymi wiąże się nierozłącznie planowanie funkcjonalne prowadzone niezależnie od tradycyjnych podziałów na jednostki administracyjne. Jednakże w świetle przedstawionych faktów pozostaje kilka niedoprecyzowanych kwestii, które nie sprzyjają efektywnym działaniom planistycznym, a przez to mogą w przyszłości negatywnie wpłynąć na spójny rozwój MOF-ów. W zakresie planowania przestrzennego nadal nie doprecyzowano:

1. Jakie dokumenty planistyczne będą obowiązywały w MOF-ach: Czy będzie to strategia i plan (wg KPZK 2030 obowiązkowe tylko dla ośrodków wojewódzkich, fakultatywne dla MOF OR – plan i wizja rozwoju/strategia i MOF OS – tylko plan), czy strategia i/lub plan (według Założeń KPM). Czy w świetle zapisów Założeń KPM dla ośrodków subregionalnych, regionalnych i lokalnych również będą to dokumenty obowiązkowe.

2. Jaka będzie relacja między obowiązującymi już planami miejscowymi w jednostkach wchodzących w skład MOF-ów a nowo opracowywanymi planami zagospodarowania przestrzennego MOF-ów (czy nowe plany będą nadrzędne w stosunku do obowiązujących, czy komplementarne, a jeśli tak, to w jakim zakresie).

3. Jaką rangę będą miały obowiązujące studia gminne w stosunku do nowych opracowań, tj. strategii rozwoju i planów zagospodarowania przestrzennego MOF oraz strategii ZIT.

4. Czy w przypadku braku planu miejscowego inwestycja na obszarze MOF może się odbywać w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy (lokalizacji inwestycji celu publicznego).

Problemy te są niezwykle istotne, gdyż wady systemu planowania przestrzennego na poziomie lokalnym sprawiły, że instrumenty planistyczne przestają pełnić swe funkcje, co generuje negatywne skutki w sferze przestrzennej, gospodarczej i społecznej ograniczające zrównoważony rozwój miast i ich stref podmiejskich (Kociuba 2014).

Kolejnym aspektem jest dualizm dokumentów strategicznych w MOF-ach. Wprawdzie z zapisów ustawy wdrożeniowej (art. 30, ust. 9) wynika, że strategia ZIT to dokument niezależny od strategii rozwoju MOF, jednakże opracowanie obu tych dokumentów wymaga na wstępie tego samego zakresu prac. UP wskazuje jednoznacznie, że strategia ZIT powinna zawierać diagnozę stanu, opartą na analizach terytorialnych i demograficznych, które prezentują potencjał rozwojowy danego obszaru, w szczególności w odniesieniu do wyzwań zidentyfikowanych w Strategii Europa 2020, a ponadto być spójna z krajowymi i unijnymi dokumentami strategicznymi oraz planistycznymi, wskazywać wymiar terytorialny wsparcia oraz cele rozwojowe do realizacji (czyli te elementy, które według KPZK 2030 powinna zawierać strategia rozwoju MOF). Powstaje więc wątpliwość, po co mnożyć opracowania dotyczące tego samego obszaru. Warto przy tym podkreślić, że zgodnie z art. 30, ust. 9 ustawy wdrożeniowej do strategii ZIT nie stosuje się przepisów uzppr, co rodzi kolejne komplikacje dotyczące relacji i spójności obu opracowań.

Jak pokazują przypadki delimitacji MOF, wytyczne MRR (*Kryteria delimitacji...* 2013) nie są wiążące dla większości ośrodków wojewódzkich oraz pozostałych MOF OR i MOF OS. Zasady wskazane przez MRR są jednakże przestrzegane przy delimitacji MOF dla realizacji ZIT, co wynika przede wszystkim z konieczności wpisania się w zasady narzucone przez UP.

W takiej sytuacji niezwykle pilne staje się stworzenie systemu skutecznej koordynacji działań wszystkich uczestników procesu planistycznego w Polsce. Jest to niezbędne m.in. w celu jednolitej interpretacji przepisów prawa i ustaleń planów miejscowych z punktu widzenia celów, jakie te regulacje mają spełniać. Taką rolę koordynatora

mogłyby odgrywać urzędy marszałkowskie wyposażone w dokumenty strategiczne, jakimi są strategia rozwoju województwa i plan zagospodarowania przestrzennego województwa (Ziobrowski 2014).

Środki dostępne w ramach ZIT oraz możliwości związane z elastycznością ich pozyskania i wydatkowania ujawniły korzyści dla rozwijania współpracy w układach funkcjonalnych oraz sprawiły, że miasta i ich obszary funkcjonalne (szczególnie MOF OW) zintensyfikowały działania w sferze planowania strategicznego. Przełamało to wieloletni impas w procesie tworzenia obszarów funkcjonalnych w Polsce i efektywnego nimi zarządzania. Przykładem mogą być inicjatywy oddolne podjęte m.in. w obszarze aglomeracji wałbrzyskiej wpisujące się w nurt polityki rozwoju zawartej w dokumentach strategicznych dotyczących regionu. Duże tempo łączenia się gmin w ramach porozumień, umów i szeroko rozumianego partnerstwa (w latach 2011–2013 ich liczba wzrosła z 14 do 16, a następnie 23) wymogło konieczność bieżącej aktualizacji opracowań strategiczno-planistycznych (Heliak 2014).

Kolejnym ważnym aspektem szczególnie w przypadku ośrodków, które mają mniejszą rangę niż MOF OW (np. MOF OS), jest włączenie do opracowywania strategii i programów rozwoju o charakterze ponadlokalnym władz oraz społeczności lokalnych, które najlepiej znają uwarunkowania i potrzeby rozwoju jednostek tworzących obszary funkcjonalne (Szafranek 2015). Należy przy tym pamiętać, że sprawność obowiązującego modelu planowania zależy od wielu czynników, w tym od skuteczności stosowanych instrumentów polityki rozwoju, także spójności z bodźcami ekonomicznymi oraz panującym systemem wartości, sprawności działania władz publicznych i innych zaangażowanych w prowadzenie polityk publicznych podmiotów (Markowski 2013).

Na koniec należy zauważyć, że – mimo podjęcia wielu działań w sferach formalno-prawnej i organizacyjnej zmierzających do wzmocnienia pozycji miast i ich obszarów funkcjonalnych – MOF-y, a zwłaszcza MOF OR, MOF OS, do swego sprawnego działania nadal potrzebują wypracowania jednolitych reguł dotyczących zasad planowania funkcjonalnego oraz opracowywania dokumentów planistyczno-strategicznych. Wówczas dopiero będzie można mówić o skutecznej realizacji polityki miejskiej, która w swych założeniach służy takiemu działaniu państwa, które sprawi, że w roku 2020 polskie miasta i ich obszary funkcjonalne będą konkurencyjne, silne, spójne, zwarte i zrównoważone oraz sprawne.

Bibliografia

- Agenda terytorialna Unii Europejskiej 2020: w kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów, przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego 19 maja 2011 r. w Gödöllő na Węgrzech.
- Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa podkarpackiego*, Podkarpackie Biuro Planowania Przestrzennego w Rzeszowie, Rzeszów 2012.
- ESPON, 2007, *Study on urban functions. ESPON Project 1.4.3. Final Report*, ESPON CU, Luxembourg, http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/StudiesScientificSupportProjects/UrbanFunctions/fr-1.4.3_April2007-final.pdf (21.06.2015).

- EUROPA 2020. *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.3.2010 KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.
- Heffner K., Gibas P., 2013, *Obszary funkcjonalne ośrodków regionalnych w Polsce*, [w:] *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, red. A. Nowakowska, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Heliak M.H., 2014, *Aglomeracja Wałbrzyska jako obszar kształtowania się współpracy międzygminnej w świetle dokumentów strategicznych i wstępnych badań opinii społecznej*, „Studia KPZK PAN”, t. 161.
- Kociuba D., 2014, *Ograniczenia w rozwoju miast w kontekście planowania przestrzennego*, „Studia KPZK PAN”, t. 161.
- Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*, 2011, Uchwała nr 239/2011 Rady Ministrów z 13.12.2011.
- Korzeniak G., 2011, *Główne cechy i elementy modelu zintegrowanego planowania rozwoju miast*, [w:] *Zintegrowane planowanie rozwoju miast*, red. G. Korzeniak, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*, 2010, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipca.
- Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich*, 2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, luty.
- Markowski T., 2013, *Flexible and integrative planning in functional urban areas: Towards a new approach to spatial planning*, [w:] *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów. Aspekty teoretyczne i zarządzanie w przestrzeni*, red. W.M. Gaczek, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego – projekt*, 2015, Zarząd Województwa Lubelskiego, marzec.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Założenia Umowy Partnerstwa*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014.
- Smętkowski M., 2007, *Delimitacja obszarów metropolitalnych – nowe spojrzenie*, [w:] *Rozwój, region, przestrzeń*, red. G. Gorzelak, A. Tucholska, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Informacji i Promocji, Warszawa.
- Strategia ZIT Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego*, 2015, Lublin, marzec.
- Szafranek E., 2015, *Integrated territorial investments as a tool of development policy for sub-regional functional areas*, [w:] *Place-based approach to regional policy – Polish and Ukrainian youth perspective. Selection of proceedings*, eds. M.E. Sokołowicz, D. Kociuba, Wyd. Biblioteka, Łódź.
- Śleszyński P., 2013, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, „Przegląd Geograficzny IGiPZPAN”, t. 85, z. 2.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., DzU UE, 2007/C 306/01.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2013 r., poz. 594, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 1998 r., Nr 91, poz. 578).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (DzU z 2006 r., Nr 227, poz. 1658).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (tzw. ustawa wdrożeniowa) (DzU z 2014 r., poz. 1146).
- Założenia krajowej polityki miejskiej do roku 2020, przyjęte przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 16 lipca 2013 r.
- Zasady realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych w Polsce*, 2013, Ministerstwo Rozwoju Rolnictwa, Warszawa.
- Ziobrowski Z., 2014, *Ku zintegrowanemu planowaniu*, „Studia KPZK PAN”, t. 161.

MIEJSKIE OBSZARY FUNKcjONALNE – WYZWANIA PLANISTYCZNE

STRESZCZENIE: W artykule poddano analizie wybrane obowiązujące akty prawne, krajowe dokumenty planistyczne (KPZK 2030) i programowe (Umowa partnerstwa), wybrane instrumenty finansowe (zintegrowane inwestycje terytorialne) oraz Założenia krajowej polityki miejskiej. Przeprowadzone badanie

stanowiło podstawę do sformułowania wniosków dotyczących szans i zagrożeń, jakie niesie za sobą realizacja analizowanych dokumentów w kontekście planowania zrównoważonego rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF). Analiza dowiodła, że obowiązujące przepisy i wytyczne wykazują wiele nieścisłości w zakresie ustalenia zasad planowania funkcjonalnego w MOF, co skutkuje niedostosowaniem obecnych dokumentów poziomu wojewódzkiego do wytycznych ministerialnych (dotyczy to zwłaszcza delimitacji MOF) oraz wprowadza dualizm opracowań strategicznych (strategia rozwoju MOF i strategia ZIT). Z kolei możliwość finansowania inwestycji publicznych w MOF-ach w ramach ZIT niesie pozytywne skutki w sferze planowania strategicznego.

SŁOWA KLUCZOWE: miejski obszar funkcjonalny, planowanie w MOF, KPZK 2030, KPM, ZIT