

ŁUKASZ MIKUŁA

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

PLANOWANIE PRZESTRZENNE DLA MIEJSKICH OBSZARÓW FUNKCJONALNYCH. WYBRANE PROBLEMY METODYCZNE

Abstract: Spatial Management for Functional Urban Areas. Selected Methodological Problems. One of the most important deficits of spatial management system in Poland is the absence of legally based and practically effective integrated planning tools for functional urban areas. In this context, all instruments of ‘soft planning’, based on voluntary co-operation between local governments: large cities, suburban municipalities and county authorities, are of special importance. The paper presents current experience in this field, collected during the development of the Concept for the Spatial Development of the Poznań Metropolis, with particular emphasis on methodological problems related to designating priority residential, commercial and industrial zones in the scale of functional urban area.

Keywords: Commercial and industrial zones, intermunicipal co-operation, metropolitan areas, residential, spatial planning.

Wprowadzenie

Prawne regulacje systemu planowania przestrzennego powinny dostrzegać wyjątkowy charakter miejskich obszarów funkcjonalnych, a więc przewidywać takie rozwiązania systemowe, które wykraczają poza specyfikę planowania lokalnego, mając na uwadze uwarunkowania i potrzeby rozwojowe w skali ponadlokalnej. Tego rodzaju podejście przez wiele lat nie miało żadnego realnego odzwierciedlenia w polskim ustawodawstwie, ograniczając się wyłącznie do kilku czysto deklaracyjnych przepisów prawnych dotyczących planowania przestrzennego dla obszarów metropolitalnych, trudnych lub wręcz niemożliwych do stosowania w praktyce. Podjęte w latach 2014-2015 działania legislacyjne (*Ustawa z 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Ustawa z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych*) skutkowały wprowadzeniem istotnych zmian w stosunku do dotychczasowych uregulowań w zakresie planowania miejskich obszarów funkcjonalnych, jednak nie zostały do tej pory w praktyce wprowadzone w życie, a perspektywy ich dalszego funkcjonowania w ramach systemu planowania przestrzennego wydają się niepewne.

W obliczu braku umocowanych w prawie i efektywnych w praktyce instrumentów zintegrowanego planowania dla miejskich obszarów funkcjonalnych, szczególnego znaczenia nabierają wszelkie formy planowania „miękkiego” (*soft planning*), oparte na dobrowolnej współpracy zainteresowanych jednostek samorządu lokalnego: zarówno dużych miast, jak i sąsiadujących z nimi dynamicznie rozwijających się gmin podmiejskich, nierzadko ze wsparciem samorządu powiatowego. Celem prezentowanego opracowania jest przedstawienie części doświadczeń w tych zakresie, zebranych w trakcie opracowywania *Koncepcji Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań* (2016), ze szczególnym uwzględnieniem problemów metodycznych pojawiających się przy wyznaczaniu priorytetowych w skali miejskiego obszaru funkcjonalnego terenów rozwoju funkcji mieszkaniowych, produkcyjnych i usługowych.

1. Kontekst badań

Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań powstała na zlecenie Stowarzyszenia Metropolia Poznań jako dokument wspierający działania planistyczne gmin w celu zapewnienia zrównoważonego i trwałego rozwoju na obszarze całej Metropolii Poznań. Wykonane przez Centrum Badań Metropolitalnych UAM



Ryc. 1. Metropolia Poznań na tle podziału administracyjnego woj. wielkopolskiego na powiaty

Źródło: Opracowanie własne.

opracowanie miało za zadanie wypełnić lukę pomiędzy wciąż słabo zdefiniowanym i umocowanym prawnie planowaniem metropolitalnym samorządu województwa a planowaniem lokalnym, opartym na zasadzie władztwa planistycznego gminy.

Metropolia Poznań obejmuje miasto Poznań i 21 sąsiednich gmin, w tym w całości powiat poznański ziemski. Jednostki te tworzą od 2011 r. Stowarzyszenie Metropolia Poznań, którego obszar działania został również określony jako obszar realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w miejskim obszarze funkcjonalnym Poznania. Według stanu na koniec 2015 r. (*BDL GUS*) Metropolia Poznań zajmuje powierzchnię 3082 km², i zamieszkiwana jest przez 1 022 844 osoby, co daje gęstość zaludnienia 332 os./km². Obszar metropolii stanowi 10% powierzchni woj. wielkopolskiego oraz obejmuje 29% jego populacji (ryc. 1).

2. Problemy metodyczne planowania dla miejskiego obszaru funkcjonalnego na przykładzie *Koncepcji Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań*

Jednym z kluczowych zadań postawionych przed autorami *Koncepcji Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań* było wyznaczenie priorytetowych w skali całego miejskiego obszaru funkcjonalnego terenów rozwoju funkcji mieszkaniowych, produkcyjnych i usługowych. Przyjęta w *Koncepcji* metoda opierała się na następującej sekwencji działań:

- uspołnienie zapisów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin na podstawie jednolitej metodyki standaryzacji;
- wykonanie bilansu powierzchni i chłonności demograficznej terenów inwestycyjnych wyznaczonych w studiach gminnych;
- oszacowanie zapotrzebowania na tereny inwestycyjne w perspektywie roku 2030 na podstawie prognoz demograficznych;
- wskazanie obszarów najbardziej predysponowanych do zagospodarowania pod funkcje mieszkaniowe, produkcyjne i usługowe na podstawie jednolitego zestawu kryteriów dla całego obszaru Metropolii Poznań.

Każdy ze wskazanych etapów postawił przed planistami bardzo duże problemy metodyczne, których rozwiązanie wymaga rozstrzygnięcia istotnych dylematów. Podstawowe z nich można sformułować następująco:

- Jak bilansować przeznaczenie terenu w obowiązujących dokumentach planistycznych?
- Jak określić zapotrzebowanie na tereny mieszkaniowe?
- Jak określić zapotrzebowanie na tereny produkcyjne i usługowe?
- Jak dostosować zasoby terenów inwestycyjnych w obowiązujących dokumentach planistycznych do realnych potrzeb?

- Jakie kryteria stosować dla waloryzacji terenów inwestycyjnych w skali miejscowego obszaru funkcjonalnego?

Pierwszym problemem związanym z bilansowaniem aktualnego przeznaczenia terenów jest ustalenie podstawowego punktu odniesienia: czy powinny nim być studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego czy też miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego? Ze względu na bardzo duże zróżnicowanie pokrycia powierzchni poszczególnych gmin planami miejscowymi, zasadne wydaje się oparcie przede wszystkim na studiach gminnych, jako dokumentach określających całościową politykę przestrzenną gminy i traktowanie planów miejscowych, jako informacji uzupełniającej w zakresie szczegółowych parametrów zagospodarowania terenu. Uwzględnianie w bilansach także wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania, choć uzasadnione merytorycznie, powoduje wiele trudności praktycznych związanych zarówno z ich potencjalnie dużą liczbą, jak i możliwością funkcjonowania kilku decyzji dla tego samego terenu o wzajemnie sprzecznej treści.

Oparcie prac związanych z bilansowaniem terenu na studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powoduje konieczność ich wcześniejszej standaryzacji. Ze względu na bardzo duże, znacznie większe niż przy planach miejscowych, zróżnicowanie metodyki wykonania i szczegółowości studiów, niezbędne jest ujednoczenie nie tylko ich grafiki, ale również zapisów merytorycznych. Konieczne jest stworzenie bazy danych przestrzennych zawierającej dla każdego terenu informację o przeznaczeniu kierunkowym (ustandaryzowanym) wraz z możliwie bezstratną szczegółową informacją o przeznaczeniu szczegółowym oraz parametrach zabudowy niezbędnych do obliczenia prognozowanej chłonności terenu. Jeżeli tej ostatniej informacji nie da się pozyskać bezpośrednio ze studium, wówczas konieczne jest przyjęcie parametrów standardowych na podstawie aktualnego sposobu zagospodarowania lub – w przypadku terenów niezainwestowanych – średnich dla całego obszaru opracowania.

Przyjmując algorytm szacowania prognozowanej chłonności terenów (rozumianej jako liczba osób mogących zamieszkać na danym obszarze), uwzględnić trzeba inny wzór obliczeń dla zabudowy mieszkaniowej jedno- i wielorodzinnej. Dla zabudowy jednorodzinnej podstawowym parametrem powinna być wielkość działki budowlanej, dla wielorodzinnej – maksymalny procent powierzchni zabudowy działki budowlanej. Dla terenów o funkcji mieszanej, np. mieszkaniowo-usługowej, konieczne jest przyjęcie określonej proporcji udziału zabudowy mieszkaniowej. Ponadto dla obu rodzajów zabudowy należy przyjąć współczynniki zmniejszające, uwzględniające przeznaczenie części terenów mieszkaniowych brutto w studium pod lokalny układ komunikacji i zieleni towarzyszącą, a także zmniejszenie realnej wielkości gruntów pozostających do dyspozycji inwestorów ze względu na uwzględnienie geometrii terenów.

Przy określaniu zapotrzebowania na tereny mieszkaniowe pierwszorzędne znaczenie powinna mieć teoretycznie prognoza demograficzna. W praktyce jednak co najmniej równie istotnym czynnikiem mogą być dążenia społeczeństwa do poprawy

standardów zamieszkania, wyrażone przez wzrost przeciętnej powierzchni mieszkaniowej na jedną osobę, jak i zmieniające się preferencje rynkowe w zakresie typu zabudowy. Wszystkie te uwarunkowania mogą być przewidywalne z pewną precyzją na przyszłość, jednak trafność prognoz w istotnym stopniu zależy od przyjętej perspektywy czasowej. Proponowana w *Ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* perspektywa 30-letnia (art. 10 ust. 7 pkt 1) wydaje się relatywnie dalekosiężna. Większy stopień realności mogą mieć zapewne prognozy o horyzoncie 15-20 lat.

Na potrzeby *Koncepcji Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań* przyjęto następujące uproszczone założenia prognostyczne w sferze demograficznej do 2030 r. w skali całego obszaru opracowania:

- przyrost rzeczywisty: +100 000 os.
- wzrost powierzchni mieszkalnej na 1 os. o ok. 20% do średniej 35 m² na 1 os., co wymaga dodatkowej chłonności +200 000 os.

Zgodnie z powyższymi założeniami pełne zaspokojenie popytu na tereny mieszkaniowe w perspektywie 2030 r. wymaga wskazania obszarów o łącznej chłonności ok. 300 tys. osób.

O ile prognozowanie rozwoju demograficznego i wieloletniego zapotrzebowania na tereny mieszkaniowe w skali miejskiego obszaru funkcjonalnego może być uznane za względnie wiarygodne, o tyle zejście z analizą na poziom gminny jest obarczone zdecydowanie większą niepewnością. Nawet GUS w swoich prognozach opiera się na poziomie powiatowym, choć i w tym przypadku można mieć wiele zastrzeżeń do założeń metodycznych, przede wszystkim w zakresie przewidywania ruchów migracyjnych. W szczególności niewłaściwe wydaje się założenie, że politykę przestrzenną dla miejskiego obszaru funkcjonalnego należy dostosować do dotychczasowych przepływów demograficznych między gminami. Najczęściej zależność jest w zasadzie odwrotna – ruchy migracyjne są efektem prowadzonych do tej pory działań planistycznych (lub ich braku), których racjonalność może być oceniana w różny sposób. Określanie dalszych kierunków rozwoju przestrzennego na podstawie ekstrapolacji danych demograficznych poziomu gminnego z ostatnich 10-15 lat, może w wielu przypadkach doprowadzić do utrwalenia niekorzystnych trendów w zagospodarowaniu miejskiego obszaru funkcjonalnego, a nie przyczynić się do racjonalizacji prowadzonej do tej pory polityki.

Jeszcze trudniejsze niż w przypadku funkcji mieszkaniowych wydaje się oszacowanie potencjalnego zapotrzebowania na tereny produkcyjno-usługowe. Trudno przyjąć w tym przypadku właściwy punkt odniesienia. Jedną z opcji jest obliczenie przyrostu powierzchni zagospodarowanych na te cele w ciągu ostatnich kilku lub kilkunastu lat i zastosowanie ekstrapolacji dotychczasowego trendu. Jest to jednak metoda bardzo czasochłonna i wymagająca zebrania odpowiednich danych. Inną możliwością jest odwołanie się do długofalowych prognoz wzrostu produktu krajowego brutto, choć w tym przypadku problemem jest wiarygodność ogólnodostępnych szacunków.

Uproszczoną formą bilansowania zapotrzebowania może być przyjęcie stałej proporcji terenów mieszkaniowych i produkcyjno-usługowych, bazując na założeniu względnej równowagi między dynamiką nowych inwestycji przedsiębiorstw a wzrostem dochodów gospodarstw domowych i ich wydatków na cele mieszkaniowe. Dodatkowym utrudnieniem przy oparciu się na wskaźnikach ekonomicznych lub demograficznych jest brak stałych parametrów terenochłonności dla przyszłych inwestycji w sferze produkcyjno-usługowej, gdyż uzależnione są one w dużej mierze od trudnych do przewidzenia przemian technologicznych, organizacyjnych i społecznych. Należy też założyć, że specyficzne potrzeby inwestorów w sferze przemysłowo-usługowej mogą być bardziej wymagające niż standardy rynku mieszkaniowego, dlatego też w celu bardziej elastycznego odpowiadania na ich preferencje, zasób terenów przeznaczonych pod tego typu działalność może być nieco szerszy niż realne możliwości całkowitego wykorzystania w określonej perspektywie czasu.

Opierając się na powyższych założeniach, w *Koncepcji Kierunków Rozwoju Przemysłowego Metropolii Poznań* przyjęto wzrost wskaźnika relacji terenów produkcyjno-usługowych do sumy terenów mieszkaniowych i wielofunkcyjnych do poziomu ok. 0,3. W chwili obecnej wynosi on 0,21, lecz gdyby w pełni zrealizowane zostały wizje zawarte w studiach gminnych, wówczas wzrósłby on do poziomu 0,48.

Praktycznie nieograniczona do tej pory swoboda samorządów gminnych w zakresie polityki przestrzennej doprowadziła do istotnego przeszacowania ilości terenów o charakterze inwestycyjnym w studiach i planach miejscowych w stosunku do realnych potrzeb [Olbrysz, Koziński 2011; Śleszyński *et al.* 2013; *FRDL* 2013]. Pojawia się więc pytanie, w jaki sposób przez dokumenty planistyczne na szczeblu miejskiego obszaru funkcjonalnego *de facto* zmniejszyć zasoby terenów o przeznaczeniu mieszkaniowym i produkcyjno-usługowym w porównaniu z dotychczasowymi oczekiwaniami gmin, a także właścicieli nieruchomości. Kluczowe dylematy w tej kwestii można sformułować następująco:

- 1) Jaki pozostawić margines swobody, będący w praktyce nadwyżką terenów inwestycyjnych w stosunku do wyliczonego zapotrzebowania, żeby, oprócz uwzględnienia niepewności prognozowania procesów rozwojowych, istniała także przestrzeń dla wolnej gry rynkowej między gminami, inwestorami i właścicielami nieruchomości?
 - Według jakiego schematu należy rozłożyć ograniczenie podaży terenów na poziomie miejskiego obszaru funkcjonalnego pomiędzy poszczególne gminy? Czy należy przyjąć podejście równomierne i proporcjonalne dla każdej jednostki, czy też można potraktować gminy nierównomiernie, ale według jednolitych kryteriów waloryzacji terenów?
 - Czy powinny istnieć tereny traktowane szczególnie, czyli takie, które niezależnie od innych kryteriów, są wskazywane w dokumentach planistycznych dla miejskiego obszaru funkcjonalnego jako preferowane do rozwoju funkcji mieszkaniowych, produkcyjnych i usługowych? W szczególności

rozważyć należy tereny objęte planami miejscowymi oraz nieruchomości będące własnością komunalną i Skarbu Państwa.

W kontekście dwóch ostatnich problemów kluczowa jest kwestia kryteriów, które należy stosować dla waloryzacji terenów inwestycyjnych i wskazywania optymalnych obszarów rozwoju funkcji mieszkaniowych, produkcyjnych i usługowych. Nie ulega wątpliwości, że w ich katalogu powinny znaleźć się elementy środowiskowe (ograniczenie negatywnego oddziaływania rozwoju przestrzennego na sferę przyrodniczą) oraz infrastrukturalne (racjonalizacja rozmieszczenia terenów inwestycyjnych pod kątem aktualnego lub planowanego w najbliższym czasie wyposażenia w sieci infrastruktury technicznej oraz lokalizację placówek infrastruktury społecznej). Znacznie więcej problemów i wątpliwości może wzbudzać stosowanie szerzej pojmowanych kryteriów ekonomicznych, społecznych i politycznych. W szczególności chodzi o koszty związane z ewentualnymi odszkodowaniami ze strony gminy za wyłączenie z zabudowy terenów dotychczas przeznaczonych pod inwestycje, negatywne reakcje i nacisk społeczny ze strony właścicieli takich gruntów, a także konieczność uzgodnienia w miarę spójnego stanowiska na poziomie miejskiego obszaru funkcjonalnego przez organy poszczególnych gmin w przypadku dokumentów planistycznych przyjmowanych na zasadzie oddolnego konsensusu.

W *Koncepcji Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań* waloryzacji terenów przeznaczonych pod rozwój funkcji mieszkaniowych, produkcyjnych i usługowych dokonano w pierwszej fazie za pomocą następujących kryteriów:

- brak kolizji z formami ochrony przyrody oraz ich otulinami, a także glebami II i III klasy bonitacyjnej;
- położenie w granicach aglomeracji kanalizacyjnych;
- bliskość węzłów komunikacyjnych.

Na wyznaczone w ten sposób zasoby terenów inwestycyjnych nałożono zasięgi obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, opierając się na założeniu, że wyłączenie możliwości zabudowy na terenach objętych planami miejscowymi może powodować negatywne skutki finansowe dla gmin. W ten sposób pewne tereny wykluczone w poprzednich etapach przywrócono do zasobu terenów inwestycyjnych.

W wyniku przeprowadzonych działań tereny rekomendowane w *Koncepcji Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań* do rozwoju funkcji mieszkaniowych pozwalają na zamieszkanie ok. 500 tys. osób, co nadal przekracza o 2/3 realnie prognozowane zapotrzebowanie. Pozwala to jednak zachować w odpowiednim zakresie możliwości funkcjonowania mechanizmów rynkowych, a także zabezpiecza samorządy przed problemami społecznymi i ekonomicznymi, które mogłyby się pojawić w przypadku zaproponowania jeszcze bardziej radykalnego zwrotu w polityce przestrzennej. W przypadku terenów produkcyjno-usługowych osiągnięto możliwie realistyczny wskaźnik zapotrzebowania na ich zagospodarowanie, który podwaja dostępny zasób w stosunku do istniejącego zainwestowania, ale jednak zmniejsza

o 3/4 zdecydowanie przeszacowane plany lokalnych samorządów, zapisane w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Podsumowanie

Wyznaczanie obszarów rozwoju funkcji mieszkaniowych, produkcyjnych i usługowych jest bez wątpienia jednym z centralnych zagadnień planowania dla miejskich obszarów funkcjonalnych, mogącym budzić bardzo ożywione emocje społeczne i polityczne. Opracowanie powszechnie akceptowanych obiektywnych kryteriów dla tego elementu pracy planistycznej jest niezwykle trudne, stąd bardzo ważna rola wymiany doświadczeń w tym zakresie pomiędzy poszczególnymi ośrodkami. Należy jednak pamiętać, że najbardziej nawet dopracowane warsztatowo metody planowania muszą uzyskać odpowiednią obudowę w postaci umiejętności mediacyjnych i kompetencji społecznych planistów, a także niezbędne wsparcie polityczne.

Doświadczenia zebrane w trakcie wszelkiego rodzaju oddolnych działań koncepcyjnych na poziomie miejskich obszarów funkcjonalnych, m.in. takich, jak zaprezentowana w tym opracowaniu *Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań*, stanowią solidną bazę merytoryczną, mimo oczywistych trudności z dalszym wdrażaniem ich w ramach formalnego systemu dokumentów planistycznych. Są one jednak możliwe do bezpośredniego wykorzystania w sytuacji, gdy zintegrowane podejście do problemów rozwoju przestrzennego w skali miejskiego obszaru funkcjonalnego uzyska właściwe uznanie prawne i organizacyjne.

Niezależnie od dalszego losu regulacji ustawowych, wypracowywane w toku praktyki mechanizmy koordynacji planistycznej powinny pozwolić w przyszłości znacznie efektywniej wdrożyć zintegrowane mechanizmy planowania dla miejskich obszarów funkcjonalnych. Wykorzystanie analiz i wskazań kierunkowych zawartych w pozaustawowych dokumentach planistycznych powinno w bardzo istotny sposób ułatwić samorządom przystosowanie się do nowych regulacji prawnych w przyszłości.

Literatura

- Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej*, 2013, Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce.
- Kaczmarek T., Mięka Ł. (red.) 2016, *Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań*. Centrum Badań Metropolitalnych UAM, Poznań.
- Olbrysz A., Kosiński J., 2011, *Raport o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*. Materiały z konferencji „Finansowe skutki polskiego systemu planowania przestrzennego”, [<http://www.finanseurbanizacji.pl>].

Śleszyński P., Górczyńska M., Zielińska B., 2013, *Szacunek prognozowanych i realizowanych wpływów i wydatków w Polsce wynikający z uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*. IG i PZ PAN, Warszawa.

Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.).

Ustawa z 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 379).

Ustawa z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1890).