

KAZIMIERZ BALD

Przedsiębiorstwo Zagospodarowania Miast i Osiedli „Teren”
w Łodzi

PLANOWANIE OBSZARÓW METROPOLITALNYCH

Abstract: Metropolitan Zones Planning. Economic growth programmes are commonly concentrated in metropolitan areas, which phenomenon will certainly be replicated under our local circumstances. Large cities, around which metropolitan zones develop, have a special role to play in this process. Therefore, special significance is attached to the need for planned development and land use in such zones. The issue of planning the principal city in conjunction with its direct impact area has been approached many times in the past, as shown on the example of the City of Lodz. Therefore, what is required is a retrospective analysis to present the planning methods applied to date and verify whether they have been effective or not. New challenges that arise from the need to restructure the economy, expected growth processes, and transformations in the use of the land encompassing large cities require new approaches to the issue of metropolitan zones planning.

The theses presented for further discussion focus on the need to determine the objectives for metropolitan zones planning, planning procedures, which would take into account the rights and competencies of all parties having an impact on this area, in order to highlight the role of the urban plan as a tool for managing a metropolitan zone. Also, it is found necessary to define a new position for metropolitan area plan in the Polish land use planning system. Before such a definition is reached, it should be preceded by broad discussions on the planning model for large areas. The theses included in the paper represent a contribution to such a discussion.

Obserwacja procesów gospodarczych, jakie mają miejsce na terenie Polski, prowadzi do jednoznacznego stwierdzenia, że głównie kumulują się one na terenie dużych miast i otaczających je obszarów. Nasza

gospodarka coraz wyraźniej się globalizuje, a przejawia się to m.in. metropolizacją przestrzeni wokół wielkich miast.

Za oczywiste należy uznać, że obszary metropolitalne, za jakie uważa się minimum jedno duże miasto i obszar z nim bezpośrednio związany, powinny być podmiotem planowania.

Można z dużą dozą prawdopodobieństwa przyjąć, że planowanie rozwoju i zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych powinno mieć znaczenie fundamentalne zarówno dla rozwoju poszczególnych metropolii, regionów, jak i kraju.

Uznanie, że to właśnie metropolie powinny się stać głównymi ogniwami na mapie rozwoju i restrukturyzacji gospodarki, nie powinno być uważane za sprzeczne z interesami innych struktur w sieci osadniczej kraju. To właśnie dobrze rozwinięte i konkurujące ze sobą zespoły metropolitalne tworzą prosperujące regiony. Również warunkiem wysokiej pozycji w rankingach konkurencyjności obszarów metropolitalnych jest wysoki poziom rozwoju miasta będącego stolicą regionu, wokół którego tworzy się metropolia.

Powyższe względy, oraz zachodzące procesy urbanizacji wokół dużych miast – stolic regionów wyznaczają niezbędną współpracę w planowaniu rozwoju, zagospodarowania i zarządzania tymi obszarami. Aby zapewnić skuteczność takiego działania, należy odnotować problem wielopodmiotowości tak w zakresie planowania, jak i co szczególnie ważne w zarządzaniu.

Regulacja prawna w zakresie procesów rozwoju występuje tylko w odniesieniu do planowania przestrzennego. Obowiązująca w tym zakresie *Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, określa m.in.:

- ilekroć w *Ustawie* jest mowa o „obszarze metropolitalnym to należy przez to rozumieć obszar wielkiego miasta, oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju”;
- „dla obszaru metropolitalnego uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa”.

Zapisy te, ze względu na to, że pojawiły się w *Ustawie* w ostatniej fazie jej opracowania nie wyczerpują problematyki planowania obszarów metropolitalnych, ale mogą odgrywać i już odegrały znaczną pozytywną rolę. Ujawniły problem i zmuszają do jego podjęcia. Należy więc zastanowić się, co już wiemy w tym zakresie, czego jesteśmy pewni, a co budzi wątpliwości, wymaga dyskusji i uściśleń.

Z zapisów *Ustawy* wynika m.in., że obszary metropolitalne ustalone są w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. *Ustawa* charakteryzując wymaganą problematykę ww. koncepcji używa już innego określenia mówiąc o „wyodrębnieniu obszarów metropolitalnych” jako jednego z elementów krajowej sieci osadniczej. Rysują się więc dwie możliwości odczytu tych zapisów, oba zresztą chyba zgodne z *Ustawą*. Pierwsza to, że koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju określając elementy sieci osadniczej ustali, które z polskich miast wytworzyły już struktury metropolitalne, czy też powinny wytworzyć, będąc tzw. metropoliami potencjalnymi, nie określając szczegółowo ich granic. Druga możliwość to ustalenie zarówno istnienia zjawiska, jak i zalimitowanie go w nawiązaniu do istniejącej struktury administracyjnej państwa.

Jestem zwolennikiem pierwszego ujęcia, gdyż z pozycji koncepcji krajowej trudno jest mówić o szczegółowych analizach zasięgów poszczególnych zjawisk i w konsekwencji występuje dążność do uznawania powiatów jako najmniejszych jednostek tworzących obszar metropolitalny. Identyfikowanie obszarów metropolitalnych powinno się odbywać w odniesieniu do możliwie najmniejszych struktur przestrzennych, gdyż procesy związane z metropolizacją przestrzeni nie pokrywają się ze strukturami administracyjnymi.

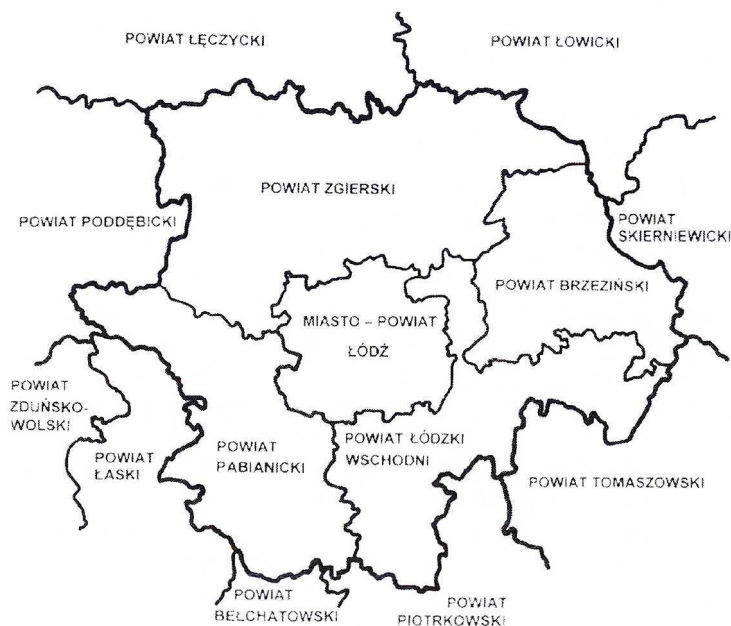
Na załączonych rycinach 1 i 2 przedstawiono zasięg Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego według powiatów – tzn. Łódź i cztery powiaty obrzeżne, oraz zasięg bardziej odzwierciedlający rzeczywiste zjawiska metropolitalne wyznaczony według gmin, a obejmujący Łódź, cztery całe powiaty, oraz część gmin z pięciu innych powiatów.

Pokazane zasięgi należy traktować jako przykładowe, a ich ustalenie powinno być pewnym procesem, który nie może odbyć się poza samorządami lokalnymi, które mają samodzielność w tworzeniu polityki przestrzennej i władztwo w stanowieniu prawa lokalnego w zakresie przeznaczenia i użytkowania terenu. Jest to niewątpliwie partner, którego nie można zlekceważyć przy określaniu zasięgu obszarów metropolitalnych, gdyż obserwuje się zarówno zjawisko chęci działania wspólnego, jak i obawę przed dominacją silniejszego (miasto metropolitalne nad słabszym/gmina podmiejska).

Rozważając o problemach planowania obszarów metropolitalnych, warto przypomnieć, że kwestia planowania w skali obejmującej zespoły jednostek osadniczych, szczególnie w rejonie dużego miasta, była praktyką dość powszechną zarówno w planowaniu regionalnym (w okresie jego aktywności), jak i w planowaniu miejscowym.

Posługując się przykładem Łodzi, można zauważyć historyczny kontekst jej strefy oddziaływania. Warto przypomnieć, że od początku XIX w. mamy do czynienia ze świadomie zakładanymi koloniami i osadami sukienników, a następnie podnoszenie ich do rangi miasta, później miast przemysłowych, w nawiązaniu do ukształtowanej wcześniej sieci osadniczej. Możemy więc mówić o świadomym tworzeniu zespołu miast, z których jedno, tj. Łódź osiągnęło pozycję dominującą. Zespół miast, o którym mowa, od samego początku uczestniczył w gospodarce globalnej. Tu powstawał produkt, na podstawie wiedzy i technologii z Prus, który w głównej mierze sytuował się na rynkach wschodnich. Ten zaplanowany układ poddany przekształceniom w procesie rozwoju, stanowi podstawę obecnej formy osadniczej, jaką jest Łódzki Obszar Metropolitalny.

Planowanie przestrzenne regionu, strefy podmiejskiej, aglomeracji, województwa miejskiego, czyli bez względu na nazwę, pewnego obszaru charakteryzującego się tym, że znajduje się on w zasięgu wpływów Łodzi, jako ośrodka centralnego, istniało w całej drugiej połowie ubiegłego wieku. Inną sprawą jest to, czy koncepcje zawarte w tych pla-



Ryc. 1. Łódzki Obszar Metropolitalny – zasięg według powiatów



Ryc. 2. Łódzki Obszar Metropolitalny – zasięg według gmin

Miasto–powiat Łódź, **powiat łódzki wschodni**: 1 – gm. Nowosцина, 2 – gm. Andrespol, 3 – gm. Brójce, 4 – m. i gm. Koluszki, 5 – gm. Rzgów, 6 – m. i gm. Tuszyń; **powiat tomaszowski – częściowo**: 7 – gm. Rokiciny, **powiat pabianicki**: 8 – m. Pabianice, 9 – gm. Pabianice, 10 – gm. Ksawerów, 11 – gm. Dłutów, 12 – gm. Dobroń, 13 – m. Konstantynów Łódzki, 14 – gm. Lutomiernski; **powiat łaski – częściowo**: 15 – m. i gm. Łask, 16 – gm. Wodzierady; **powiat zgierski**: 17 – m. i gm. Aleksandrów Łódzki, 18 – m. Zgierz, 19 – gm. Zgierz, 20 – gm. Parzęczew, 21 – m. Ozorków, 22 – gm. Ozorków, 23 – gm. Głowno, 24 – m. Głowno, 25 – m. i gm. Stryków; **powiat łęczycki – częściowo**: 26 – gm. Łęczyca, 27 – m. Łęczyca, 28 – gm. Góra Świętej Małgorzaty; **powiat łowicki – częściowo**: 29 – gm. Domaniewice, 30 – m. Łowicz, 31 – gm. Łowicz, 32 – gm. Łuszkowice; **powiat skierniewicki – częściowo**: 33 – gm. Lipce Reymontowskie, 34 – gm. Słupia; **powiat brzeziński**: 35 – gm. Dmosin, 36 – gm. Brzeziny, 37 – m. Brzeziny, 38 – gm. Rogów, 39 – gm. Jeźów.

nach były trafne, czy badano wszystkie czynniki wymagające analiz, czy wywarły one wpływ na procesy rozwoju i czy ten wpływ był pozytywny czy negatywny. Nie tu jest miejsce na takie oceny, które warto prowadzić niezależnie, ale trzeba odnotować wiele ważniejszych opracowań po-

wstałych w tym czasie. Wyjściowym opracowaniem był niewątpliwie plan regionalny łódzkiego okręgu przemysłowego sporządzony w 1954 r. i następnie jego rozszerzona wersja z 1965 r. w formie szczegółowego planu regionalnego, które nawiązywały do programu industrializacji kraju tworząc wskazania do planowania lokalnego, zarówno Łodzi, jak i pozostałych jednostek osadniczych występujących na tym obszarze. Pierwszy uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Łodzi (1960 r.) został poprzedzony wieloma studiami i analizami dotyczącymi zarówno tkanki miejskiej, jak i strefy oddziaływania miasta. W szczególności dotyczyło to Pabianic, Zgierza i Andrespola (może tworzenie się obszaru metropolitalnego) i takich elementów zagospodarowania, jak: układ drogowy, kolejowy, system wodny, czy tereny przyrodnicze i związane z funkcją rekreacyjną. Podsumowaniem tych prac było studium z 1962 r. pt. *Strefa podmiejska Łodzi*, którego praktyczne oddziaływanie mimo ważkich walorów merytorycznych było bardzo ograniczone za sprawą funkcjonującej wówczas struktury administracyjnej, gdzie Łódź i otaczający ją region były odrębnymi województwami.

Podjęte, w końcu lat 60. ubiegłego wieku, prace nad nowym planem zagospodarowania przestrzennego Łodzi, w pierwszej kolejności zaowocowały sporządzeniem *Studium kierunkowego Łódzkiej Aglomeracji Miejskiej*. Przeprowadzono wówczas delimitację obszaru aglomeracji łódzkiej, przeprowadzono modelowe analizy nad spodziewanymi procesami rozwoju przestrzennego, ustalono strukturę rozwiązań liniowych i wskazania dla poszczególnych terenów, ze szczególnym uwzględnieniem Łodzi. Opracowanie nie miało samodzielного charakteru i jego przydatność ograniczyła się praktycznie do planowania miejscowego dla Łodzi.

W 1977 r. został uchwalony plan woj. miejskiego łódzkiego utworzonego po reformie administracyjnej kraju z 1975 r. Plan został sporządzony w problematyce i skali umożliwiającej uznanie go jednocześnie za plan miejscowy zespołu jednostek osadniczych, co pozwoliło, że odegrał on rolę formalną w prowadzeniu polityki przestrzennej i podejmowaniu decyzji administracyjnych. Był to jedyny tego typu przykład wykorzystujący możliwości, jakie wynikały ze struktury organów administracji państwowej (prezydenci Warszawy, Łodzi i Krakowa byli jednocześnie wojewodami województw utworzonych wokół tych miast).

W połowie lat 70. prowadzono również planowanie makroregionalne przy podziale kraju na 8 makroregionów (woj. miejskie łódzkie należało wówczas do makroregionu centralnego, a następnie środkowego wraz z województwami: piotrkowskim, plockim, sieradzkim i skierniewickim), koncentrując się na analizach i studiach problemowych.

Równoległe były prowadzone prace nad planami 23 aglomeracji, które klasyfikowano jako ukształtowane, kształtujące się i potencjalne. Był to szczególnie rodzaj planów zagospodarowania przestrzennego, których zasięg terytorialny nie był określony granicami administracyjnymi, a który obejmował zurbanizowane obszary funkcjonalne. Łódzką aglomerację zaliczono do grupy aglomeracji ukształtowanych, która obejmowała Łódź, 12 miast i 27 gmin wiejskich, o zaludnieniu ok. 1,2 mln mieszkańców i obszar ok. 3 tys. km². Plany te, mimo bogatej części analitycznej, studialnej i koncepcyjnej, nie odebrały praktycznej roli w gospodarce przestrzennej, gdyż nie miały przełożenia na system zarządzania obszarem, dlatego wystąpił nawet brak ich formalnego przyjęcia, czy akceptacji.

Lata 80. to okres zaniechania planowania wielkoobszarowego, a po 1990 r. skupiono się na planowaniu w ramach poszczególnych jednostek osadniczych, w ramach odrodzonego samorządu terytorialnego. Podejmowane w przypadku Łodzi analizy i studia o szerszym zasięgu, miały zdecydowanie charakter ograniczony do badania warunków zewnętrznych. Zgłaszana przez autora opracowania teza o celowości sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Łodzi w dwóch fazach nie została przyjęta. Miała ona polegać na tym, że w pierwszej fazie określi się koncepcję polityki przestrzennej oraz kierunki zagospodarowania dla całego obszaru metropolitalnego, jako porozumienie międzygminne, a następnie sporządzenie i uchwalenie studium w pełnej problematyce dla każdej gminy oddzielnie.

Z powyższej charakterystyki wynika, że planowanie zagospodarowania przestrzennego Łodzi najczęściej wykraczało poza granice administracyjne miasta obejmując różne, ale w zasadzie zbliżone, obszary powiązań i oddziaływań funkcjonalnych.

Za niezbędną część prac nad planem obszaru metropolitalnego należy więc uznać potrzebę analizy retrospektywnej, tak aby móc odpowiedzieć na takie m.in. pytania:

- jakie rozwiązania wytrzymały próbę czasu?
- jakie rozwiązania były nietrafne i dlaczego?
- co uniemożliwiło wdrażanie ustaleń planistycznych?
- jak kształtowała się relacja między planowaniem i zarządzaniem w gospodarce przestrzennej?

Odpowiedź na te i niewątpliwie jeszcze następne pytania powinna pozwolić na zmniejszenie ryzyka popełnienia błędów w procesie planowania i zapewnienia mu niezbędnej skuteczności.

Analizując występującą obecnie sytuację należy zauważyć, że w skali dość powszechnej rozpoczęto prace nad planami zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych.

Istotnym elementem wynikającym z regulacji prawnej jest stwierdzenie określające, że plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego uchwała się jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Wynika z powyższego, że oba plany powinny powstawać równolegle. Obecna praktyka wynikająca z tego, że powyższa regulacja ustawowa była późniejsza niż procedura sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego województw, polega na podjęciu tych prac jako zmian planu województwa, mimo że faktycznie mamy do czynienia z uzupełnieniem, a nie zmianą.

Problematyka planu obszaru metropolitalnego będącego częścią planu zagospodarowania przestrzennego województwa została podporządkowana przypisanej mu ustawowo problematyce. Warto przytoczyć te ustalenia.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 39 ust. 3 stanowi, że: „W planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa oraz określa się w szczególności: 1) podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązań komunikacyjnych oraz infrastrukturalnych, w tym kierunki powiązań transgranicznych; 2) system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; 3) rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, a w szczególności obiektów infrastruktury społecznej, technicznej, transportu, turystyki oraz gospodarki morskiej i gospodarki wodnej; 4) obszary problemowe wraz z zasadami ich zagospodarowania oraz obszary metropolitalne; 5) obszary wsparcia; 6) obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi; 7) granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych; 8) obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin”.

Widać, że wymogi są tu bardzo nierówne, dotyczą zarówno spraw generalnych, jak i jednostkowych, a co najważniejsze podporządkowują plan zagospodarowania przestrzennego województwa niezależnie sporządzonej strategii rozwoju województwa. Nie wydaje się, aby takie rozwiązanie było trafne w odniesieniu do planu obszaru metropolitalnego.

Najwłaściwszym w określaniu zasad planowania metropolitalnego powinno być podporządkowanie jego problematyki oraz toku sporządzania i ustaleń celom, jakim ma służyć taki plan.

Określenie celów planowania w ustawie nie jest konsekwentnie odnotowane. Tylko w odniesieniu do planowania lokalnego występuje tu jednoznaczność. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego sporządza się w celu określenia polityki przestrzennej gmin, a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządza się w celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. W przypadku koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz planów zagospodarowania przestrzennego województw, mowa jest już tylko o tym, że się je sporządza, zaś plan obszaru metropolitalnego po prostu się uchwała.

Plan obszaru metropolitalnego nie powinien być tylko uszczegółowieniem planu wojewódzkiego na określonym obszarze, ale wyrażając wolę samorządów lokalnych (które będą przecież realizować później określoną politykę przestrzenną), z jednoczesnym uwzględnieniem celów publicznych, krajowych i regionalnych, powinien stanowić narzędzie dla spełnienia następujących funkcji:

- ochrony środowiska życia człowieka;
- racjonalnego kształtowania przestrzeni;
- zmniejszenia kolizyjności rozwiązań przestrzennych;
- złagodzenia skali konfliktów społecznych na tle użytkowanej przestrzeni;
- zwiększenia trafności wyborów inwestycyjnych oraz ograniczenia niepewności działania inwestorów indywidualnych;
- stymulacji rozwoju gospodarczego w dłuższym horyzoncie czasu;
- ograniczenia społecznych kosztów rozwoju;
- tworzenia warunków do proekologicznej działalności;
- zapewnienia warunków przestrzennych do restrukturyzacji gospodarki.

Za podstawowy cel planu obszaru metropolitalnego należy więc uznać tworzenie warunków do rozwoju, rozumianego jako rozwój zrównoważony, oraz poprawę warunków życia z poszanowaniem środowiska naturalnego i tożsamości kulturowej tego obszaru.

W konsekwencji, polityka przestrzenna zawarta w planie obszaru metropolitalnego, dla zapewnienia stałej poprawy warunków życia oraz tworzenia warunków do rozwoju gospodarczego, za szczególnie istotne powinna uznać:

- proekologiczny charakter rozwoju, polegający na zagospodarowaniu przestrzennym zgodnym z zasadami rozwoju zrównoważonego;
- rozwój traktowany jako restrukturyzacja obszarów istniejącego za-inwestowania przy ograniczeniu niekontrolowanej urbanizacji z jed-

- noczesnym wyznaczeniem obszarów i terenów, w tym także nowych, szczególnie istotnych dla pełnienia funkcji metropolitalnych;
- wykorzystanie unikalnych cech i tożsamości poszczególnych fragmentów obszaru metropolitalnego.

Za szczególnie ważną należy uznać identyfikację warunków rozwoju, które stanowią jedną z zasadniczych podstaw do określenia polityki przestrzennej. Z punktu widzenia wpływu na rozwój przestrzenny możemy ją podzielić na warunki wynikające:

- z polityki przestrzennej państwa, a rzutujące na rozwiązania regionalne i lokalne, jak również z wpływami bliższego i dalszego otoczenia na funkcjonowanie tego obszaru;
- ze struktury przestrzennej obszaru ze szczególnym uwzględnieniem warunków przyrodniczych oraz wynikających ze sprawności systemu transportowego i systemu obsługi inżynierskiej;
- z przyjętych celów rozwoju, które określają skalę wzrostu i stopień niezbędnych przekształceń, podstawowe elementy programu rozwoju, oraz standardy poszczególnych elementów zagospodarowania terenu;
- ze stanu zagospodarowania, potrzeby zmian i uzupełnień w istniejącym użytkowaniu terenów, koncepcji poprawy ładu przestrzennego i podniesienia na wyższy poziom zewnętrznego odbioru poszczególnych terenów i całego obszaru metropolitalnego.

Podstawowe elementy planu obszaru metropolitalnego pokazano na ryc. 3, na podstawie którego przyjęto tezę o potrzebie łączenia problematyki rozwoju i przemian gospodarczych z polityką przestrzenną.

Rozwój obszaru metropolitalnego, rozumiany jako stałe podnoszenie jakości życia mieszkańców i harmonizowanie jego struktury przestrzennej, powinien być rozpatrywany kompleksowo i obejmować wszystkie główne problemy dotyczące społeczności lokalnej, gospodarki, organizacji życia i zaopatrzenia miasta, pracy, wypoczynku itp. Strategia rozwoju miasta to program realizacji celów społecznych, rozwoju gospodarki i programu dysponowania przestrzenią miasta. Konkretność cech przestrzeni mogą naszą działalność czynić łatwiejszą, mogą ją utrudniać czy wręcz niweczyć wysiłki. Nigdy nie jest to zjawisko obojętne. Dlatego też, podstawową sprawą dla myślenia o rozwoju jest łączenie dyskusji nad strategią rozwoju z konsekwencjami, jakie tkwią w przyjmowanej polityce przestrzennej.

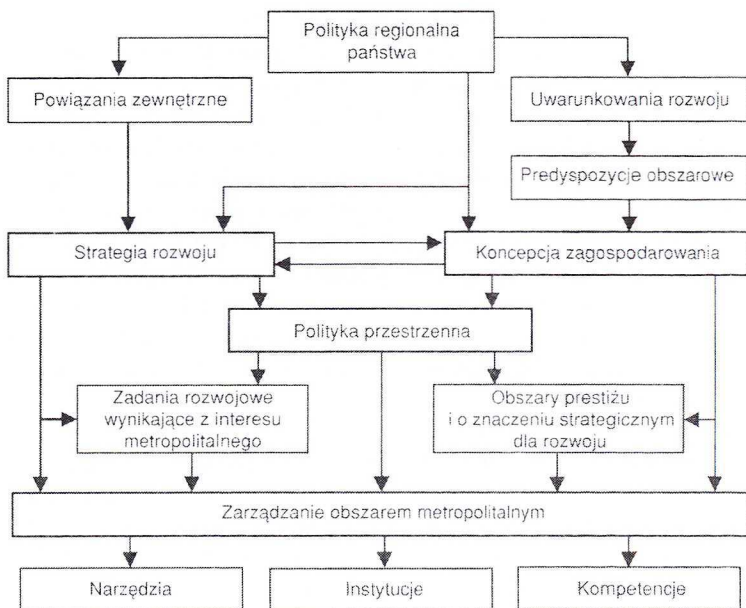
Tak rozumiany plan obszaru metropolitalnego łączy strategię rozwoju z koncepcją zagospodarowania obszaru, oparty jednocześnie na określonej koncepcji zarządzania obszarem metropolitalnym, będzie

mógł być efektywnym narzędziem do wpływania na tempo rozwoju i zagospodarowania poszczególnych obszarów.

Polityka przestrzenna w tak rozumianym dokumencie powinna wyodrębniać w szczególności:

- zadania wynikające z polityki regionalnej państwa;
- zadania rozwojowe wynikające z interesu metropolitalnego, a więc coś więcej niż ponadlokalne inwestycje celu publicznego;
- obszary o strategicznym znaczeniu dla rozwoju metropolii jako całości,
- obszary tożsamości miejsca i o znaczeniu prestiżowym, na których skupiają się pojedyncze elementy lub założenia przestrzenne identyfikujące daną metropolię.

W zarządzaniu obszarem metropolitalnym należy pamiętać szczególnie o potrzebie przenoszenia kompetencji, ale z zachowaniem prawa do udziału w korzyściach, jakie będzie osiągać metropolia jako całość. Mogą temu służyć zarówno tworzone w tym celu instytucje lub oparcie się na istniejącym układzie zarządzania wraz z odpowiednim systemem porozumień. Szeroko powinny być rozumiane narzędzia, które pozwolą na osiągnięcie zamierzonych celów.



Ryc. 3. Podstawowe elementy planu obszaru metropolitalnego

Podstawowe funkcje planu powinny być realizowane przez zastosowanie następujących, głównych instrumentów:

- proceduralnych – polegających na wykorzystaniu planu do oddziaływania na użytkowników przestrzeni;
- planistycznych – polegających na stawianiu warunków posiadania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i innych opracowań dla wskazanych obszarów;
- prawnych – polegających na tworzeniu pochodnych aktów prawa lokalnego;
- bezpośrednich działań inwestycyjnych – polegających na angażowaniu się w strategiczne inwestycje decydujące o stymulacji pożądanych procesów w przekształcaniu walorów przestrzeni;
- ekonomiczno-finansowych – polegających na przestrzennym różnicowaniu systemu podatków, opłat, kredytów itp. w nawiązaniu do przyjętych polityk szczegółowych;
- informacyjno-procesowych – polegających na prowadzeniu szeroko rozumianej działalności informacyjnej na temat ustaleń planu. Celem tej działalności jest pobudzanie inicjatyw inwestycyjnych i innych działań na rzecz rozwoju, jak i rozwijanie świadomości społecznej, dotyczących warunków użytkowania i ochrony walorów przestrzeni.

Określenie celów planowania metropolitalnego, będzie miało znaczenie fundamentalne dla określenia zakresu takiego planowania, podmiotu, którego będzie dotyczył, skuteczności planowania wyrażonej relacją do możliwych form zarządzania, tak aby finalnie dać podstawę do nowelizacji przepisów prawnych w tym zakresie. Przy takim rozumieniu, plan obszaru metropolitalnego powinien obejmować – jako równorzędne – zarówno zagadnienia związane ze strategią rozwoju, jak i zagospodarowaniem przestrzennym obszaru. W systemie planowania powinien on również stanowić samodzielny poziom, który nie występuje powszechnie, ale jest odniesiony do przestrzeni o określonych cechach, w miejsce planu wyłącznie o problematyce przestrzennej, który ma stanowić uszczegółowienie zapisów opartych na kompetencjach planu wojewódzkiego.

W takim rozumieniu warto mówić o planie obszaru metropolitalnego w miejsce pojęcia planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, na który będą oddziaływać różne poziomy polityki przestrzennej, przy dominującej roli poziomu krajowego (metropolie głównymi ośrodkami wzrostu) i polityki przestrzennej miasta metropolitalnego (zasadnicza rola miasta centralnego w obszarze metropolii) – ryc. 4.

Uwzględniając uwagi i rozważania zawarte w opracowaniu, należy przyjąć pewne założenia wstępne, które mogą stanowić podstawę do dyskusji nad planowaniem obszarów metropolitalnych.

1. Skala koncentracji ludności, potencjału intelektualnego i gospodarczego, złożoność struktury zagospodarowania przestrzennego oraz wyzwania cywilizacyjne, wymagają wspólnego planowania zespołu osadniczego stanowiącego obszar metropolitalny.
2. Obszar metropolitalny to obszar wspólnych działań tworzących warunki do rozwoju i efektywnego gospodarowania przestrzenią, z uznaniem zasady udziału w korzyściach każdej z gmin w sposób bezpośredni lub przez transfer korzyści w odróżnieniu od obszaru wyznaczonego centralnie, a planowanego przez samorząd wojewódzki.



Ryc. 4. Oddziaływania zewnętrzne na plan obszaru metropolitalnego

3. Udział we wspólnych działaniach, czyli przynależność do wspólnoty metropolitalnej opiera się na suwerennych decyzjach gmin. Rola inspirująca i działalność organizacyjna powinna należeć do samorządu miasta metropolitalnego i samorządu województwa.
4. Plan obszaru metropolitalnego powinien stanowić podstawę do prowadzenia gospodarki przestrzennej na jego obszarze, a więc plan jako jedno z narzędzi zarządzania tym obszarem.
5. Organami planowania obszaru metropolitalnego powinny być:
 - rada obszaru metropolitalnego,
 - agencja planu obszaru metropolitalnego.
6. Rada obszaru metropolitalnego jako ciało przedstawicielskie gmin i samorządu województwa, podejmuje decyzje z poszanowaniem interesów wszystkich społeczności lokalnych oraz interesu ponadlokalnego. Alternatywą może być utworzenie powiatów metropolitalnych przy spodziewanym ograniczeniu liczby powiatów, które wraz z miastami – stolicami regionów tworzyłyby obszar metropolitalny.
7. Agencja planu – profesjonalny zespół zadaniowy podległy radzie obszaru metropolitalnego przygotowujący plan obszaru metropolitalnego.
8. Rada obszaru metropolitalnego finansuje wspólne działania na podstawie środków własnych gmin i samorządu wojewódzkiego, z wykorzystaniem części środków przeznaczonych na realizację polityki regionalnej państwa i wspólnej polityki europejskiej.

Wprowadzenie do polityki planistycznej nowego typu opracowania nie powinno komplikować systemu planistycznego, a wręcz przeciwnie – daje szansę na jego uproszczenie. W obecnym stanie gmina ma dwa dokumenty planistyczne (studium i plan) i zależna jest jeszcze w jakiejś części przy formułowaniu swojej polityki przestrzennej, zarówno planami województwa, planami obszaru metropolitalnego i jeszcze w wielu przypadkach planami ochrony parku narodowego, czy krajobrazowego. Jednocześnie praktycznie tylko gmina ponosi konsekwencje ustaleń planistycznych i pod jej adresem są formułowane różne niezadowolone ze strony społeczności lokalnych. Wprowadzenie planu obszaru metropolitalnego powinno być szansą na uproszczenie tego systemu, pod warunkiem, że taki plan zastąpi na obszarze, którego dotyczy, zarówno plan województwa, jak i studium gminy i będzie bezpośrednią podstawą do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy lub jej fragmentów. Wniosek ten dotyczy więc dostosowania typów opracowań planistycznych do wymogów wynikających z cech przestrzeni i stopnia jego komplikacji

w miejsce zunifikowanego systemu przystosowanego do sytuacji, którą określamy jako średnia.

Potrzeba wielopłaszczyznowego planowania obszaru metropolitalnego i uwzględnienia jego różnych aspektów, zarówno krajowego, regionalnego, jak i lokalnego, ze szczególną rolą samorządu miasta metropolitalnego nie powinna podlegać dyskusji. Różne mogą być jednak podejścia metodologiczne i organizacyjne, co potwierdza potrzebę szerokiej dyskusji na ten temat. Występuje również potrzeba instrumentalizacji polityki przestrzennej na obszarze metropolitalnym, tak aby zapewnić ciągłość rozwiązań systemowych oraz stworzyć warunki do rozwoju funkcji metropolitalnych.

Plany obszarów metropolitalnych będą miały tylko wtedy rację bytu, kiedy staną się ważnym narzędziem zarządzania obszarami metropolitalnymi, a nie wypełnieniem kolejnego szczebla, w przyjętym systemie planowania.

Literatura

- Bald K., 1979, *Metody sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego województw*. Biuletyn KPZK PAN, z. 106, Warszawa.
- Bald K., 1979, *Zagadnienia rozwoju Łódzkiej Aglomeracji Miejskiej*. Centre International de Formation Européene, Łódź.
- Bald K. (red.), 2004, *Łódzki Obszar Metropolitalny – wyzwania i problemy*, praca zbiorowa na zlecenie Prezydenta Miasta Łodzi.
- Bald K., 2005, *Wybrane zagadnienia planowania Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego*. Biuletyn KPZK PAN, z. 215, Warszawa.
- Gontarski Z., 1980, *Obszary metropolitalne w Polsce*. Biuletyn KPZK PAN, z. 109, Warszawa.
- Jałowicki B., 1999, *Metropolie*. Białystok.
- Karłowicz R., 1978, *Rozwój wielkich aglomeracji miejskich w Polsce*. PWN, Warszawa – Łódź.
- Liszewski S., 2002, *Agglomeracja miejska. Geneza*. Konserwatorium Wiedzy o Mieście, Łódź.
- Liszewski S., 2005, *Delimitacja obszaru metropolitalnego Łodzi*. Biuletyn KPZK PAN, z. 215, Warszawa.
- Markowski T., 2005, *Zarządzanie obszarem metropolitalnym*. Biuletyn KPZK PAN, z. 215, Warszawa.
- Wolaniuk A., 1998, *Funkcje metropolitalne Łodzi i ich rola w organizacji przestrzeni*. Łódź.