



# Przesłanki i istota planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru metropolitalnego.

Prof. dr hab. Tomasz Kaczmarek

**CBM**   
CENTRUM BADAŃ METROPOLITALNYCH  
UNIwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu



Strategia  
2030



MINISTERSTWO  
INFRASTRUKTURY  
I ROZWOJU



# CBM

**CENTRUM BADAŃ METROPOLITALNYCH**  
UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU





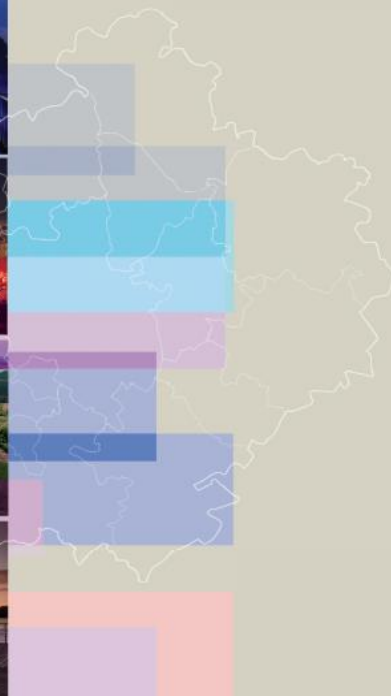
Strategia  
2030



MINISTERSTWO  
INFRASTRUKTURY  
I ROZWOJU



Studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego  
**AGLOMERACJI POZNAŃSKIEJ**





Strategia  
2030



MINISTERSTWO  
INFRASTRUKTURY  
I ROZWOJU



## Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań

**CBM**  
CENTRUM BADAŃ METROPOLITALNYCH  
UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKEWICZA W POZNANIU

## Zasady wdrażania ustaleń Koncepcji Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań

do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego  
gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

**CBM**  
CENTRUM BADAŃ METROPOLITALNYCH  
UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKEWICZA W POZNANIU

## Prognoza oddziaływania na środowisko

Koncepcji Kierunków Rozwoju  
Przestrzennego Metropolii Poznań

Projekt – maj 2015

**invest**eko  
CENTRUM BADAŃ I USŁUG W OBLACIENIU INWESTYCYJNYM



POMOC TECHNICZNA  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

POZnań  
metropolia

**CBM**  
CENTRUM BADAŃ METROPOLITALNYCH  
UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKEWICZA W POZNANIU

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI FUNDUSZ  
ROZWOJU REGIONALNEGO





## Zagadnienia

1. Obszar Metropolitalny jako podmiot polityki rozwoju
2. Problemy rozwoju i planowania przestrzennego Obszarów Metropolitalnych
3. Cele i zakres Planu dla Obszaru Metropolitalnego  
- propozycje
4. Zintegrowane podejście do planowania metropolitalnego
5. Dylematy planowania metropolitalnego



Strategia  
2030



MINISTERSTWO  
INFRASTRUKTURY  
I ROZWOJU



# 1. Obszar metropolitalny jako podmiot polityki rozwoju kraju



## Obszar metropolitalny w świetle dokumentów krajowych

- **2003 - Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (obszar metropolitalny)**
- 2006 - Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (miasta i obszary metropolitalne)
- *2008-2013 Projekty ustaw „metropolitalnych” , „ o polityce miejskiej i współpracy JST”*
- **2010 Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2020**
- **2011 Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030**
- *2014 Krajowa Polityka Miejska do 2020 r. (projekt)*
- 2014 Ustawa o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014 – 2020.
- **2014 Ustawa o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw.**
- *2014 Projekt rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie w sprawie szczegółowych warunków określania obszarów funkcjonalnych i ich granic (projekt)*



**1/ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** wprowadziła nową kategorię planów zagospodarowania przestrzennego: plany dla obszarów metropolitalnych.

„dla obszaru metropolitalnego uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa” (art. 39 ust. 6 UPZP w pierwotnym brzmieniu).

**2/ Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw.**

W ustawie zrezygnowano z pojęcia „obszaru metropolitalnego” i zastąpiono go „miejskim obszarem funkcjonalnym ośrodka wojewódzkiego”.





Strategia  
2030



MINISTERSTWO  
INFRASTRUKTURY  
I ROZWOJU



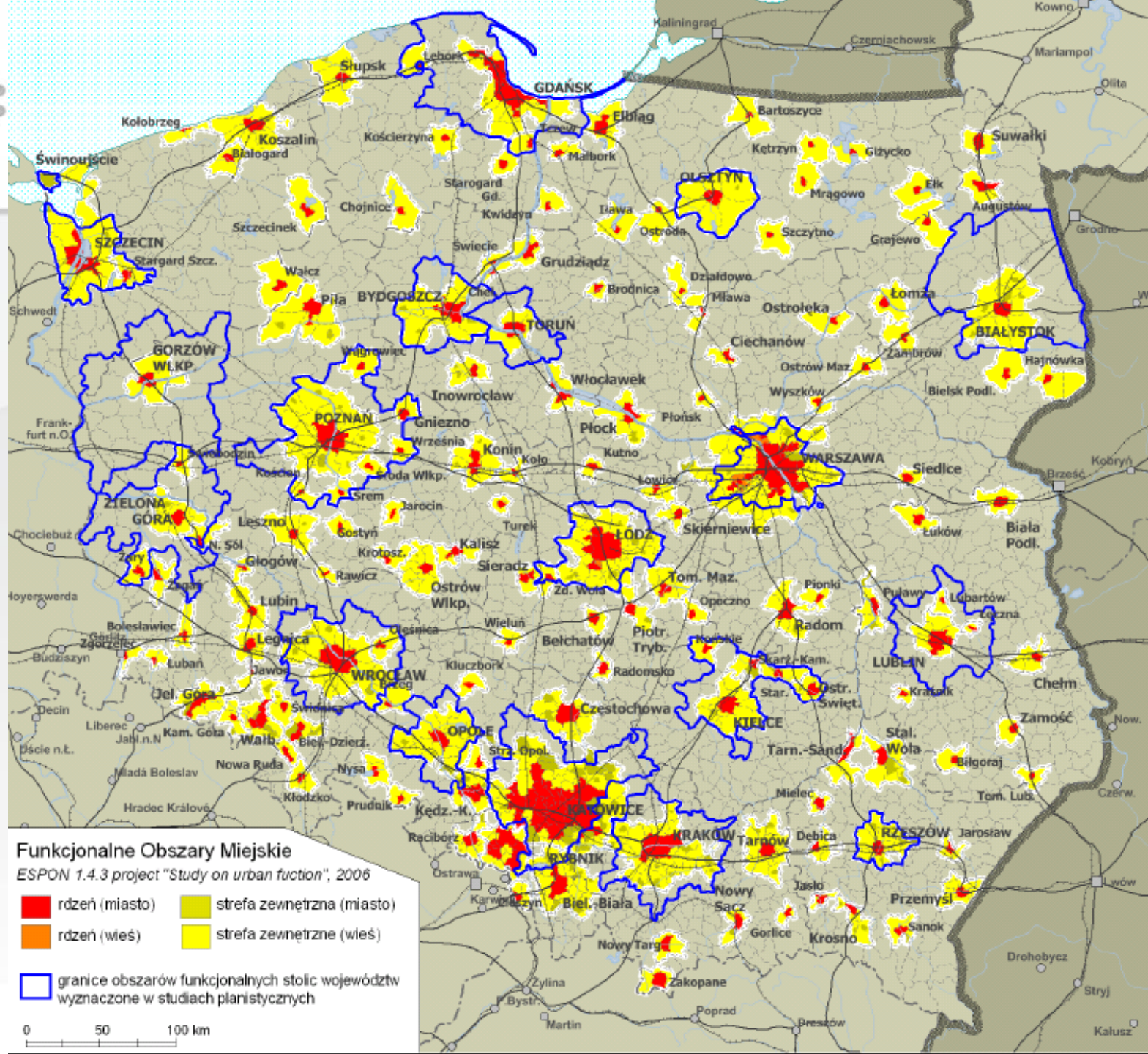
## **2. Problemy rozwoju i planowania przestrzennego Obszarów Metropolitalnych**



## Elementy składowe OM

Obszar metropolitalny ma cechy zarówno regionu strukturalnego (morfologicznego), jak i funkcjonalnego (węzłowego), z elementami składowymi:

1. Centrum (duże miasto/a)
2. Strefa wewnętrzna (obszar silnie zurbanizowany)
3. Strefa zewnętrzna (strefa intensywnych powiązań funkcjonalno-przestrzennych).



### Funkcjonalne Obszary Miejskie

ESPON 1.4.3 project "Study on urban function", 2006

- rdzeń (miasto)
- rdzeń (wieś)
- strefa zewnętrzna (miasto)
- strefa zewnętrzna (wieś)
- granice obszarów funkcjonalnych stolic województw wyznaczone w studiach planistycznych

0 50 100 km

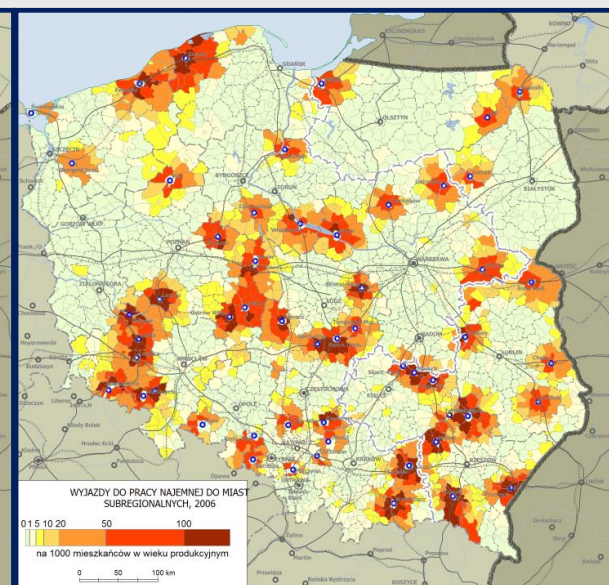
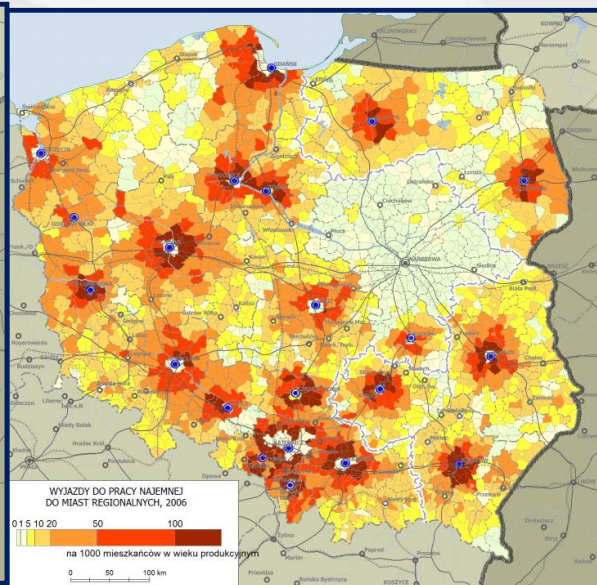
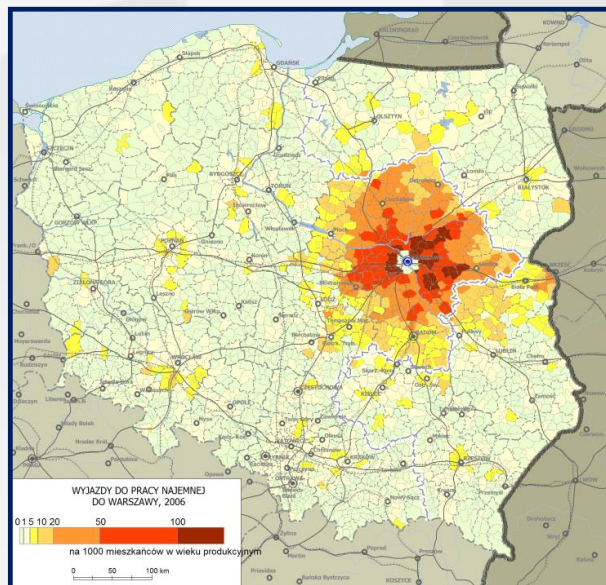


# Dojazdy do pracy

## STOLICA

## INNE METROPOLITALNE/ REGIONALNE

## SUBREGIONALNE





Strategia  
2030



MINISTERSTWO  
INFRASTRUKTURY  
I ROZWOJU



## **MOF wg KPZK 2030**

Miejski obszar funkcjonalny jest układem osadniczym ciągłym przestrzennie, złożonym z odrębnych administracyjnie jednostek.

**Obejmuje zwarty obszar miejski oraz powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną.**



## W Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 zostało wyznaczonych **10 ośrodków metropolitalnych**:

- Warszawa,
- Aglomeracja Górnośląska,
- Kraków,
- Łódź,
- Trójmiasto,
- Poznań,
- Wrocław,
- duopol Bydgoszcz i Toruń,
- Szczecin,
- Lublin.



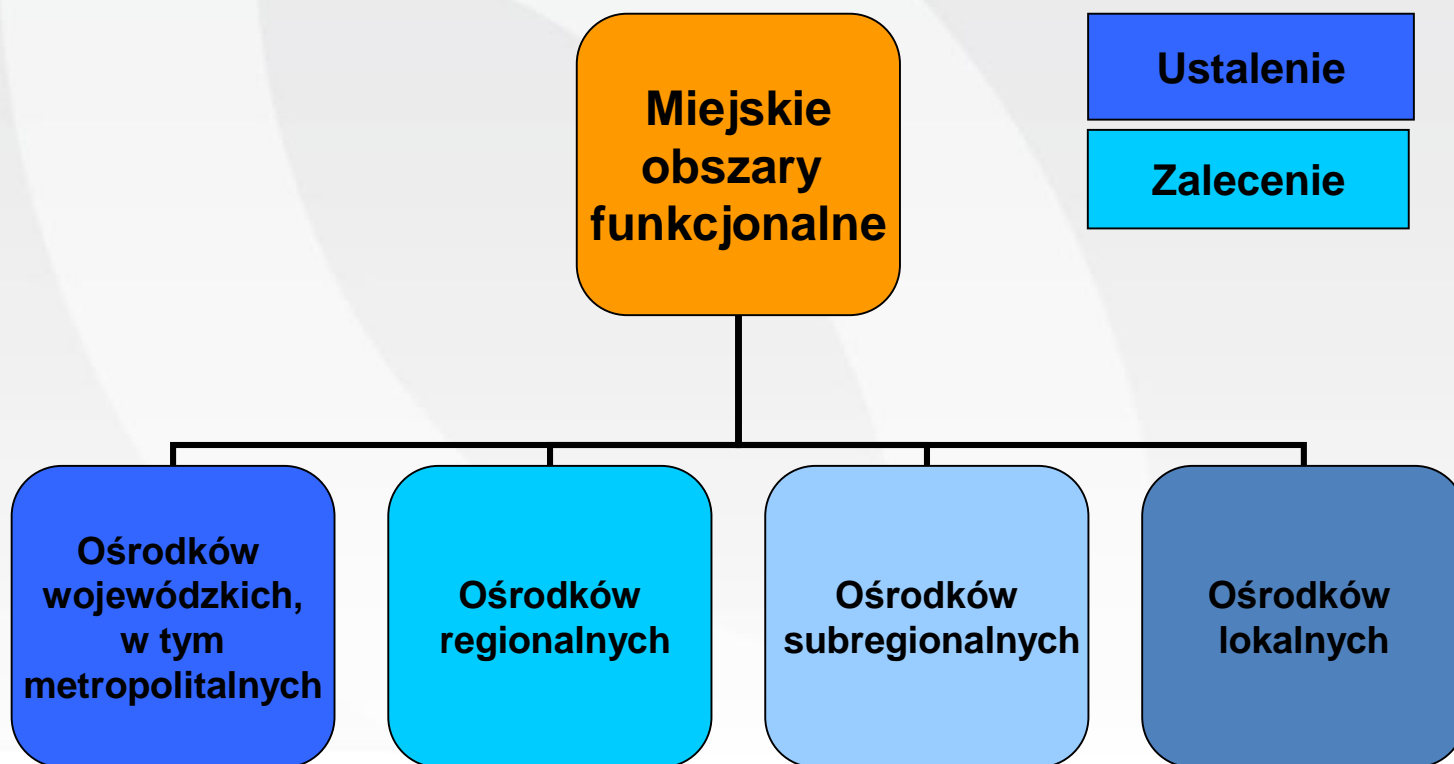
## Zgodnie z KPZK 2030

wszystkie miasta wojewódzkie (ośrodki metropolitalne oraz pozostałe ośrodki wojewódzkie) zobligowane są do delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych oraz do przygotowania strategii i planów zagospodarowania dla całego obszaru funkcjonalnego ośrodka miejskiego.

Ponadto Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (*dziś MliR*) wraz z zespołem, w którego skład wchodzi jednostki samorządu terytorialnego i resorty przygotowuje listę podstawowych kryteriów, na podstawie której regiony będą mogły dokonać delimitacji tych obszarów. Kryteria brzegowe będą stanowiły obiektywną podstawę do realizacji polityki przestrzennej na poziomie regionu w tym krajowej polityki miejskiej wobec metropolii i miast wojewódzkich, stanowiąc obiektywne narzędzie dialogu z gminami.



# Klasyfikacja miejskich obszarów funkcjonalnych wg KPZK 2030







## Lokalne przesłanki planowania metropolitalnego

- Zahamowanie rozwoju terytorialnego miast
- Nieadekwatność struktur terytorialno-administracyjnych do układów miejskich powiązań funkcjonalno-przestrzennych
- Deficyt terenów mieszkaniowych i inwestycyjnych w obrębie granic miejskich
- Rozwój budownictwa mieszkaniowego (w tym *urban sprawl*) i inwestycje typu *green field* w strefie podmiejskiej
- Konieczność rozbudowy infrastruktury technicznej i społecznej na terenach dotąd wiejskich i słabo zagospodarowanych
- nieskoordynowane plany zagospodarowania przestrzennego



## Lokalne przesłanki planowania metropolitalnego

- Utrata dochodów w mieście centralnym (PIT i CIT)
- Redystrybucja miejsc zamieszkania, pracy i edukacji, eskalacja migracji wahadłowych
- Zjawisko *free-riding* strefy podmiejskiej
- Utrzymywanie infrastruktury o zasięgu aglomeracyjnym tylko przez miasto centralne
- Rozwój motoryzacji indywidualnej,
- Problemy transportowe (kongestia), niedorozwój komunikacji publicznej
- Zmiany w dostępności transportowej i stopniu zainwestowania gmin.



Strategia  
2030



MINISTERSTWO  
INFRASTRUKTURY  
I ROZWOJU



# KOSZTY NIEKONTROLOWANEJ SUBURBANIZACJI



POLSKA AKADEMIA NAUK  
INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA  
im. S. Leszczyńskiego

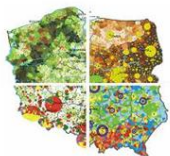
00-818 Warszawa, ul. Twarda 51/55, <http://www.igipz.pan.pl/>

tel. (22) 6978841, fax (22) 6206221, e-mail: [igipz@twarda.pan.pl](mailto:igipz@twarda.pan.pl), <http://www.igipz.pan.pl/>

## ANALIZA STANU I UWARUNKOWAŃ PRAC PLANISTYCZNYCH W GMINACH W 2013 ROKU

Zespół autorski:

Przemysław Śleszyński • Tomasz Komornicki  
Aleksandra Deręgowska • Beata Zielińska



Opracowanie wykonane

dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa  
Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju

Praca wykonana w Etapie I

Warszawa • 5 grudnia 2014 r.

## RAPORT

### O EKONOMICZNYCH STRATACH I SPOŁECZNYCH KOSZTACH NIEKONTROLOWANEJ URBANIZACJI W POLSCE



## LIST OTWARTY

do

PREZESA RADY MINISTRÓW DONALDA TUSKA

*Szanowny Panie Premierze,*

Przestrzeń jest dobrem wspólnym, a jej jakość, czyli porządek i piękno, wartości przyrodnicze i kulturowe, mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju społecznego i ekonomicznego. Brak należytej troski ze strony kolejnych rządów o stan przestrzeni naszego kraju, narastający chaos i niekontrolowana urbanizacja, skłoniły nas do sformułowania niniejszego listu.

Niekontrolowana urbanizacja - wynik wadliwego planowania przestrzennego - powoduje olbrzymie straty społeczne. Wywołuje wielomiliardowe, nieuzasadnione koszty dla polskich rodzin, przedsiębiorstw, samorządów, budżetu państwa. Staje się coraz poważniejszą barierą rozwoju kraju. Chaos przestrzenny, a zwłaszcza niekontrolowane rozpraszanie zabudowy i „rozlewianie się” miast, to źródło wielu niekorzystnych zjawisk.

- o Niski standard i wysokie koszty życia na terenach rozproszonej zabudowy, pozbawionych usług i transportu publicznego. Złe zaplanowana przestrzeń odbija się negatywnie na życiu rodzinnym, powoduje zanik społecznych kontaktów oraz ogranicza dostępność do usług. Wydłużenie drogi z domu do pracy i szkoły oraz ograniczone możliwości wykorzystania transportu publicznego powodują nasilenie ruchu na drogach, stratę czasu, zwiększenie zużycia paliwa, wzrost liczby wypadków drogowych.
- o Wadliwe planowanie przestrzenne nie spełnia roli regulacyjnej i prowadzi do nieracjonalnego zagospodarowania terenów. O tym, co i gdzie będzie budowane, często decyduje deweloper lub właściciel działki, a nie gmina. Ignorowane są przy tym koszty ponoszone przez władze lokalne oraz przyszłe warunki życia mieszkańców.
- o Wysokie koszty budowy i utrzymania infrastruktury technicznej oraz usług społecznych, zwłaszcza edukacyjnych i zdrowotnych, zarówno dla mieszkańców, jak i samorządów.
- o Niezwykle wysokie, przeważnie nieuzasadnione koszty wykupu terenu pod zaplanowane inwestycje publiczne. Jest to efekt przeznaczania pod zabudowę przez niektóre gminy większości wolnych terenów, choć jest oczywiste, że duża część z nich nigdy nie będzie zabudowana. W skali kraju przeznaczono w planach miejscowych pod zabudowę mieszkaniową tereny, na których mogłoby zamieszkać ponad 60 mln osób. Ponad 90 gmin przeznaczyło w planach na te cele grunty, których zaludnienie wymagałoby nawet dziesięciokrotnego zwiększenia liczby mieszkańców gminy.
- o Zobowiązania finansowe gmin wynikające z obowiązku wykupu terenów pod zaplanowane drogi przekroczyły według wiarygodnych szacunków 120 mld zł. W konsekwencji, rosła liczba pozwów kierowanych do sądów przez właścicieli nieruchomości zadańców odszkodowań – ich



## KOSZTY NIEKONTROLOWANEJ SUBURBANIZACJI

według „Raportu o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce” (A. Kowalewski , J. Mordasewicz, J. Osiatyński, J. Regulski, P. Śleszyński, 2013, 2014)

KATEGORIA	WYLICZENIA
Wyznaczenie zbyt dużych terenów pod budownictwo mieszkaniowe w planach miejscowych ( <b>wykup gruntów, budowa infrastruktury</b> )	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ 40-59 mld zł (IGiPZ PAN, 2011)</li><li>▪ 67 mld zł (MTBGiM /GUS, 2012)</li><li>▪ 129 mld zł – <b>koszty wykupu gruntów</b> pod drogi gminne (tzw. Raport Olbrysa i Kozińskiego) (art. 36 Ustawy o pizp przewiduje, że właściciel nieruchomości zarezerwowanej w miejscowym planie pod drogę, może domagać się wypłaty odszkodowania albo dostarczenia nieruchomości zamiennej)</li></ul>



Strategia  
2030



MINISTERSTWO  
INFRASTRUKTURY  
I ROZWOJU



# **3. Cele i zakres Planu Metropolitalnego Propozycje**



## Cele planu metropolitalnego

- Ograniczenie zjawiska *urban sprawl*,
- Poprawa jakości zamieszkania, poprzez tworzenie standardów urbanistycznych
- Poprawa ochrony zasobów przyrodniczych OM,
- Zachowanie i rozwijanie obszarów kulturowych, unikatowych w skali OM
- Poprawa systemu transportowego, racjonalizację struktury przewozu osób i towarów oraz ograniczenia zatorów drogowych, poziomu zanieczyszczeń, hałasu i wypadków drogowych,
- Poprawa funkcjonowania i optymalizacji rozmieszczenia infrastruktury technicznej,
- Optymalizowanie lokalizacji ponadlokalnych elementów infrastruktury społecznej (obiekty służby zdrowia, opieki społecznej, kultury, edukacji, sportu i rekreacji) oraz komercyjnej (m.in. handel wielkopowierzchniowy, usługi logistyczne),
- Tworzenie przyjaznych warunków dla inwestowania zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju,
- Tworzenie spójnego systemu zagospodarowania turystycznego i rekreacyjnego OM (baza noclegowa, szlaki turystyczne, ośrodki wypoczynkowe, parki rozrywki).



## Ustalenia Planu powinny dotyczyć

- **Inwestycji, projektów zapisanych w dokumentach o charakterze ponadlokalnym** (np. w planach regionalnych, inwestycje ZIT) oraz w dokumentach gminnych (po ich ocenie merytorycznej)
- **Rozwoju i lokalizacji funkcji o charakterze metropolitalnym** (zdecydowanie regionalnym, krajowym i/lub międzynarodowym, np. kwestia lotniska)
- **Rozwoju i lokalizacji funkcji o charakterze ponadgminnym, istotnych dla funkcjonowania OM** (np. węzły transportu publicznego, obiekty infrastruktury technicznej, obiekty sportowe)
- **Zjawisk wielkoprzestrzennych (zasobów i potencjałów) o znaczeniu dla całej metropolii** (tereny cenne przyrodniczo i kulturowo, tereny inwestycyjne, mieszkaniowe, rolnicze, rekreacyjne)
- **Elementów sieciowych w skali ponadgminnej, istotnych dla funkcjonowania OM** (sieć hydrograficzna, sieć korytarzy ekologicznych, sieć transportowa, sieci mediów)
- **Zjawisk lokalnych, powszechnych w skali OM , których uspołnienie, regulacja , standaryzacja jest istotna dla funkcjonowania i rozwoju metropolii**, podnoszenia jakości życia, efektywności świadczenia usług itp.



## Zasady rozwoju przestrzennego OM

1. Zasada zintegrowanego planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego
2. Zasada zrównoważonego rozwoju terytorialnego
3. Zasada racjonalnego wykorzystania środowiska przyrodniczego
4. Zasada zwartej Metropolii
5. Zasada pierwszeństwa regeneracji terenów zainwestowanych nad zajmowaniem terenów pod nową zabudowę
6. Zasada bilansowania potrzeb społeczno-gospodarczych i planowania nowych terenów inwestycyjnych
7. Zasada równoległej realizacji celów publicznych i prywatnych
8. Zasada dobrego dostępu do usług na obszarze całej Metropolii
9. Zasada energooszczędności struktur przestrzennych
10. Zasada koordynacji planowania przestrzennego i spójnego zarządzania infrastrukturą komunalną





## Funkcje Planu dla OM

- **Informacyjna** (sporządzenie bazy danych przestrzennych w skali OM)
- **Diagnostyczna** (diagnoza stanu zagospodarowania, identyfikacja problemów przestrzennych)
- **Indykacyjna** (wskazanie pożądanych kierunków zagospodarowania i rozwoju oraz zasad ich wdrażania)
- **Edukacyjna** (promowanie oddolnego, zintegrowanego podejścia w planowaniu przestrzennym)

*Źródło: Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego  
Metropolii Poznań, CBM UAM 2015*



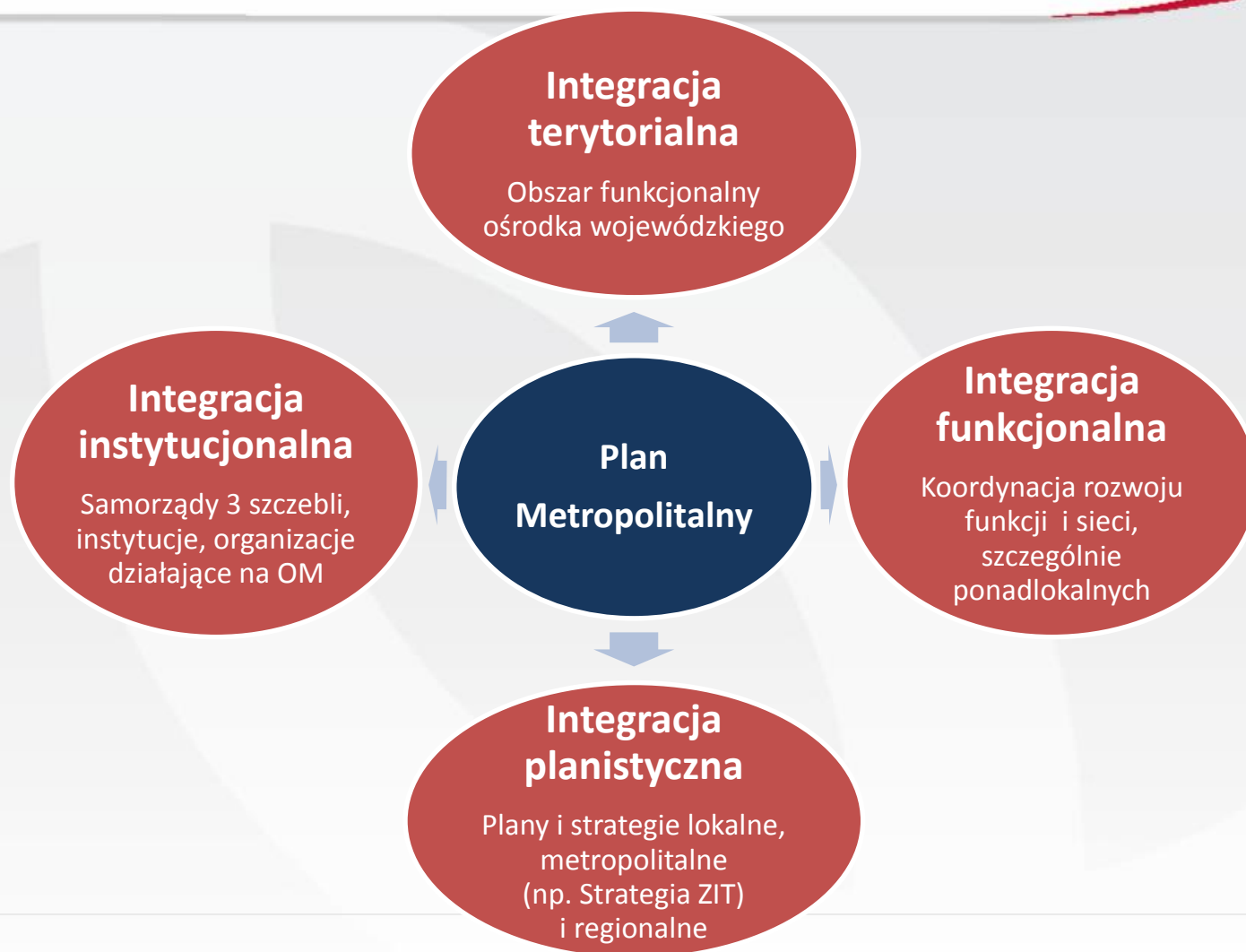
Strategia  
2030



MINISTERSTWO  
INFRASTRUKTURY  
I ROZWOJU



## **4. Zintegrowane podejście do Planowania Metropolitalnego**





Strategia  
2030



MINISTERSTWO  
INFRASTRUKTURY  
I ROZWOJU



## 5. Dylematy planowania metropolitalnego



## Pytania:

1. Dla jakiego obszaru (delimitacja) ?
2. W jakim celu ?
3. W jakim zakresie merytorycznym?
4. Według jakich zasad ?
5. Z jakiej perspektywy (*top down* czy *bottom up*) ?
6. Z jakimi/iloma partnerami ?
7. Ustalenia planu z jaką mocą egzekucji ?
8. W jaki sposób plan wdrażać ?



Strategia  
2030



MINISTERSTWO  
INFRASTRUKTURY  
I ROZWOJU



# Dziękuję za uwagę !



**CBM**

**CENTRUM BADAŃ METROPOLITALNYCH**  
UNIwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu