



Podstawy prawne planowania metropolitalnego – stan i perspektywy

dr Łukasz Mikuła

**Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej
i Gospodarki Przestrzennej UAM**



Zagadnienia

1. Uregulowania prawne planowania metropolitalnego w latach 2003-2014
2. Miejskie obszary funkcjonalne i ich delimitacja według nowych rozwiązań ustawowych
3. Merytoryczny zakres planowania metropolitalnego
4. Perspektywy planowania metropolitalnego
5. Proponowane zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – szczebel gminny



Uregulowania prawne planowania metropolitalnego w latach 2003-2014

- **Plany zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych** – nowa kategoria planów wprowadzona w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
- Merytoryczna regulacja ustawowa sprowadzona do jednego przepisu o charakterze blankietowym:
 - „Dla obszaru metropolitalnego uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa” (art. 39 ust. 6 UPZP)
- Brak określenia zakresu przedmiotowego planów, ich specyfiki w stosunku do planu wojewódzkiego
- Niejasne zasady i kryteria delimitacji obszarów metropolitalnych
- **Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030** - wskazanie ośrodków metropolitalnych oraz zarysu merytorycznej treści planów zagospodarowania dla ich obszarów funkcjonalnych, brak konkretnych ustaleń delimitacyjnych



Delimitacja obszarów metropolitalnych w świetle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (2003-2014)

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Delimitacja obszarów
metropolitalnych



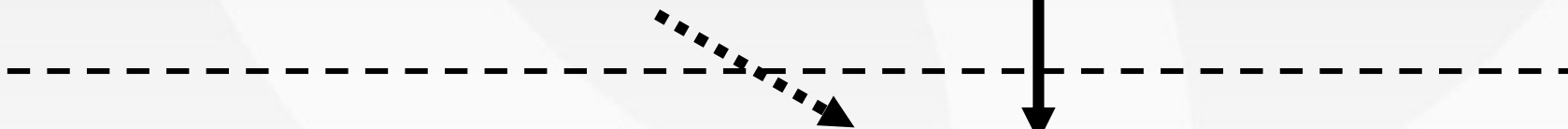
**Koncepcja Przestrzennego
Zagospodarowania Kraju**



Delimitacja obszarów
metropolitalnych



**Plany zagospodarowania
przestrzennego
województw**





Miejskie obszary funkcjonalne i ich delimitacja według nowych rozwiązań ustawowych – nowelizacja UPZP

- Zmiany prawne wynikające z ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw.
- Rezygnacja z pojęcia „obszaru metropolitalnego” – zastąpienie „miejskim obszarem funkcjonalnym ośrodka wojewódzkiego”.
- Nowy rozdział 4a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczący obszarów funkcjonalnych
- Większość nowych przepisów w zakresie obszarów funkcjonalnych dotyczy kwestii ich delimitacji.
- Brak ustaleń w zakresie merytorycznego wymiaru planowania metropolitalnego



Miejskie obszary funkcjonalne i ich delimitacja według nowych rozwiązań ustawowych

- „Obszar funkcjonalny” - 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 (art. 2 pkt 6a UPZP)
- „Miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego” - typ obszaru funkcjonalnego, który obejmuje miasto będące siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody oraz jego bezpośrednie otoczenie powiązane z nim funkcjonalnie (art. 2 pkt 6b UPZP)
- Miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego jest typem obszaru funkcjonalnego o znaczeniu ponadregionalnym, o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej kraju (art. 49a i 49b UPZP)



Miejskie obszary funkcjonalne i ich delimitacja według nowych rozwiązań ustawowych

- Obszary funkcjonalne o znaczeniu ponadregionalnym i ich granice określa samorząd województwa (art. 49d ust. 1 UPZP).
- Obszary funkcjonalne określa się z zapewnieniem:
 - ciągłości i zwartości wyznaczanego obszaru – polegającej na wyznaczeniu obszaru zamkniętego wspólną granicą,
 - dostępności danych wskaźnikowych, umożliwiających wyznaczenie łącznego obszaru, którego zasięg przestrzenny umożliwia rozwiązanie istniejących lub przewidywanych problemów oraz rozwój nowych funkcji tych obszarów (art. 49c ust. 1 UPZP).
- Szczegółowe warunki określania obszarów funkcjonalnych i ich granic w ramach typów obszarów funkcjonalnych określić ma w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, mając na uwadze:
 - zapewnienie określania obszarów funkcjonalnych w sposób jednolity na terenie całego kraju
 - uwzględniając parametry charakteryzujące dany typ obszaru funkcjonalnego (art. 49c ust. 5 UPZP).



Miejskie obszary funkcjonalne i ich delimitacja według nowych rozwiązań ustawowych

- Propozycje i wnioski związane z delimitacją samorząd województwa przedstawia do zaopiniowania przez jednostki samorządu terytorialnego, znajdujące się na terenie danego województwa.
- Opinia jest wyrażana podczas konferencji, w której uczestniczą przedstawiciele samorządu województwa oraz przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego (art. 49d ust. 1 i 3 UPZP).
- **Wątpliwości merytoryczne i interpretacyjne:**
 - Który organ samorządu województwa (sejmik czy zarząd) i w jakiej formie prawnej powinien określić granice MOF?
 - w obliczu propozycji bardzo ścisłych kryteriów delimitacji MOF w oparciu o dane wskaźnikowe - samorząd województwa „notariuszem” rozstrzygnięcia delimitacyjnego czy aktywnym podmiotem?
 - praktyczne trudności wyrażenia opinii przez lokalne jednostki samorządowe w formule „konferencji” (krąg jednostek uprawnionych do udziału, sposób ich reprezentacji, forma debaty i wypracowania stanowiska), rola takiej opinii



Merytoryczny zakres planowania metropolitalnego

- Art. 39 ust. 6 UPZP zmiana terminologiczna :
 - „Dla miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa”.
- Modyfikacja art. 39 ust. 3 ustawy, który określa zakres merytoryczny planu zagospodarowania przestrzennego województwa. W pkt 3 wskazuje się, iż plan ten określa **granice i zasady zagospodarowania obszarów funkcjonalnych** o znaczeniu ponadregionalnym.
- Art. 39 ust. 7 „plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego może obejmować również obszary leżące poza granicami miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego.”
- Ale według jakich zasad? Brak spójności i konsekwencji...



Merytoryczny zakres planowania metropolitalnego

- Zakres przedmiotowy planu zagospodarowania MOF w zasadzie tożsamy z planem zagospodarowania województwa – brak przepisów pozwalających na określenie specyfiki planu miejskiego obszaru funkcjonalnego.
- Podstawowe różnice: zasięg przestrzenny i skala opracowania
- Brak podstaw prawnych dla rozszerzenia władczych kompetencji samorządu województwa wobec gmin MOF w dziedzinie planowania przestrzennego.



Merytoryczny zakres planowania metropolitalnego

- Zakres przedmiotowy planu zagospodarowania przestrzennego województwa jest otwarty, jednakże ustawodawca ustalił podstawowe wymagania.
- Elementy obligatoryjne planu:
 - podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązań komunikacyjnych oraz infrastrukturalnych, w tym kierunki powiązań transgranicznych,
 - system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
 - rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym,
 - obszary szczególnego zagrożenia powodzią;
 - granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych;
 - obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin i udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla (art. 39 ust. 3 UPZP).
- Zróżnicowany charakter ustaleń: indykatywny, informacyjny, integrujący



Dylematy prawne planowania metropolitalnego

- Czy ustalenia delimitacyjne przyjęte w trybie określonym w rozdziale 4a UPZP są wiążące dla planu wojewódzkiego, czy istnieje możliwość ich weryfikacji dla potrzeb planistycznych?
- Czym są „zasady zagospodarowania” miejskich ośrodków funkcjonalnych, określone w planie zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 39 ust. 3 pkt 3 UPZP)?
- Czy zasadne jest rozszerzenie interpretacji prof. Niewiadomskiego dotyczącej planu województwa - wiążące ustalenia planu MOF mogą dotyczyć wyłącznie spraw wynikających z zakresu zadań samorządu województwa i nie mogą tym samym ingerować w uprawnienia przynależne organom gminy?
- W planie województwa obowiązkowo uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa - w obecnym stanie prawnym ustawodawca w ogóle nie dostrzega możliwości uwzględniania w planowaniu przestrzennym strategii aglomeracyjnych lub metropolitalnych (ZIT?)



Perspektywy planowania metropolitalnego

- Czy planowanie metropolitalne powinno być subkategorią planowania regionalnego?
- Miejski obszar funkcjonalny – z reguły stosunkowo niewielka część dużego województwa, w takiej samej proporcji reprezentowana w sejmiku, plan zagospodarowania dla MOF uchwalają osoby wybrane w większości poza jego obrębem.
- W procedurze przygotowania i uchwalania planu MOF rola jednostek samorządu lokalnego jest ograniczona.
- Ale... samorząd województwa może w niektórych przypadkach zapewnić zintegrowane i zobiektywizowane spojrzenie na sprawy rozwoju przestrzennego MOF, oderwane od lokalnych partykularizmów.
- Jak daleko może sięgać ingerencja samorządu województwa w planowanie lokalne?
- Czy możliwe jest wykreowanie nowego podmiotu planowania metropolitalnego czyli związku planistycznego gmin, jak w niektórych krajach Europy Zachodniej?



Perspektywy planowania metropolitalnego

- W obecnym stanie prawnym – brak instrumentów skutecznego planowania metropolitalnego
- Jedynym racjonalnym wyjściem - podjęcie przez miasta i gminy dobrowolnej współpracy oraz harmonijne współdziałanie z samorządem regionalnym
- „Polityka przestrzenna województwa w stosunku do obszaru funkcjonalnego o znaczeniu ponadregionalnym jest prowadzona w konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego, które są położone na terenie danego obszaru funkcjonalnego” (art. 49f UPZP).
- Ustawa nie przesądza o formie ani zakresie konsultacji, ale wspólnie uzgodnione stanowisko samorządów lokalnych – np. w formie koncepcji kierunków zagospodarowania – może stanowić dobry punkt wyjścia do współpracy z samorządem regionalnym



Proponowane zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (MIR, 23.03.2015)

- Rozszerzenie zakresu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Analiza potrzeb i możliwości rozwoju gminy wynikać ma z:
 - prognoz demograficznych,
 - chłonności terenów gminy przeznaczonych pod zabudowę na obszarach zurbanizowanych
 - możliwości realizacji przez gminę infrastruktury technicznej i społecznej, służącej realizacji zadań własnych gminy
- Inne istotne zmiany
 - obowiązek przeprowadzanie regularnej analizy spójności treści studium i planów miejscowych z potrzebami i możliwościami rozwoju gminy (art. 32 ust. 1 pkt 1),
 - obwarowanie możliwości uzyskania decyzji o warunkach zabudowy pozytywną opinią rady gminy wskazującej na brak sprzeczności planowanego sposobu zagospodarowania i korzystania z terenu z polityką przestrzenną gminy wyrażoną w studium (art. 60 ust. 1 pkt 1),
 - możliwość uchylania w ciągu 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy, **bez ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej**, planów miejscowych wobec nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, przy spełnieniu określonych warunków, wskazujących na zbędność takiego przeznaczenia (art. 10 ustawy nowelizującej).
- **Ostatni niezbędny krok – powiązanie zmian w planowaniu lokalnym z planowaniem miejskich obszarów funkcjonalnych!**