

dr Maciej J. Nowak

Adiunkt w Katedrze Prawa i Gospodarki Nieruchomościami

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, Wydział Ekonomiczny

Aplikant radcowski, Kancelaria Prawnicza „Skotarczak Dąbrowski Olech s.c.”

Definicja obszaru metropolitalnego w polskim prawie

Szczecin 2010

Obszar metropolitalny bywa odmiennie rozumiany w poszczególnych polskich dużych miastach, a w samej literaturze można znaleźć co najmniej kilka propozycji jego zdefiniowania.

Skutkiem tego istnieje wiele niedopowiedzeń, które polskie ośrodki można uważać za obszary metropolitalne.

Celem referatu jest dokonanie przeglądu najważniejszych, najczęściej występujących definicji oraz odniesienie ich do aktualnego oraz proponowanego stanu prawnego w tym zakresie.

Zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r., nr 80, poz. 717 ze zm.) przez obszar metropolitalny należy rozumieć „obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju” (art. 2 pkt 9).

W Zaktualizowanej koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 6 września 2005 r., ale nieprzedstawionej Sejmowi RP (więc nieposiadającej mocy wiążącej, pomimo to popularnej w literaturze) obszarom metropolitalnym poświęcono już więcej miejsca.

Zgodnie z tym dokumentem obszarem metropolitalnym jest:

„układ przestrzenny składający się z dużego miasta i otaczających je terenów, ściśle z nim funkcjonalnie powiązanych, charakteryzujący się:

- wysoką jakością usług, instytucji i wyposażenia materialnego
- wysokim potencjałem innowacyjnym
- wysoką konkurencyjnością produkcji i wyspecjalizowanych usług
- silnymi wewnętrznymi więzami współpracy gospodarczej, społecznej i instytucjonalnej
- intensywnymi połączeniami z innymi metropoliami
- wyjątkowością i specyfiką miejsca.”

Unia Metropolii Polskich przez obszar metropolitalny rozumie:

„obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, zgodnie z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa na powiaty, stanowiący kompleks osiedleńczy zamieszkały przez ponad 500 tys. osób, skupiający instytucje współpracy międzynarodowej”

K. Trafas oraz Z. Ziobrowski definiowali obszar metropolitalny jako:

„ciągły przestrzennie, wielkomiejski układ osadniczy złożony z odrębnych jednostek osadniczych obejmujący duże miasto (*metropolię*) lub zwarty obszar miejski – jako centrum (*jądro*) układu oraz powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną o znacznym nasileniu konfliktów społecznych, gospodarczych i przestrzennych”.

Zgodnie z propozycją T. Markowskiego oraz T. Marszałka „obszar metropolitalny jest to wielkomiejski układ osadniczy (monocentryczny lub policentryczny), złożony z wielu jednostek osadniczych oraz terenów o wysokim stopniu zurbanizowania:

- obejmujący strefę o znacznym bezpośrednim zasięgu oddziaływania oraz tereny potencjalnych możliwości rozwojowych
- gdzie zachodzą procesy metropolizacji i występuje wystarczające nagromadzenie działalności uzupełniających metropolitalne funkcje ośrodka centralnego
- o dużej skali wewnętrznej integracji funkcjonalnej
- z dobrze rozwiniętą siecią transportową”

B. Jałowiecki wskazując cechy współczesnych metropolii, podkreślił między innymi, że:

- przyjmują one pochodzące z zagranicy czynniki produkcji, inwestycje, siłę roboczą, towary i usługi
- gości zagraniczne firmy i instytucje międzynarodowe i organizacje mające kontakty z zagranicą;
jest z zagranicą bezpośrednio połączona siecią transportu i komunikacji
- eksportuje czynniki produkcji
- ma rozwiniętą „infostrukturę”, system usług
- na jej obszarze znajdują się rozwinięte środki masowego przekazu, organizowane są międzynarodowe spotkania
- władze miejskie (lub inne podmioty) uprawiają swoistą „paradyplomację” w celu rozwijania kontaktów z ośrodkami z zagranicy

Zgodnie z ujęciem G. Gorzelaka oraz M. Smętkowskiego, ośrodkiem metropolitalnym jest: miasto w granicach administracyjnych, obszarem metropolitalnym – gminy sąsiadujące z ośrodkiem metropolitalnym, wyznaczone na podstawie wskaźników poziomu rozwoju i dynamiki rozwojowej, metropolię stanowi ośrodek metropolitalny i obszar metropolitalny traktowane łącznie, a regionem metropolitalnym – pozostałe pozametropolitalne gminy województw otaczających miasta.

W rządowym raporcie „Polska 2030 – wyzwania rozwojowe” m. in. w oparciu o badania ESPON podnosi się, że działalność ekonomiczna w roku 2030 skoncentruje się w tzw. Pentagonie (obszarze między Paryżem, Londynem, Mediolanem, Monachium i Hamburgiem).

Polska ma być powiązana z tym ośrodkiem dwoma „korytarzami”. Pierwszy obejmie Warszawę, Poznań i Łódź, drugi – Wrocław, aglomerację śląską i Kraków. Wszystkie wymienione ośrodki (poza Warszawą) mają tworzyć w tym czasie „słabe metropolie” (tzw. weak MEGA).

Przewidziana jest również w dokumencie alternatywna, niekorzystna dla RP opcja zupełnej marginalizacji polskich metropolii.

ESPON, w ramach którego wyróżniono 76 ośrodków mających stanowić przeciwwagę dla miast Pentagonu. Do ośrodków tych (nazywanych MEGA, czyli Metropolitan European Growth Areas), wyodrębnianych na podstawie m. in. liczby ludności, wielkości PKB, liczby przedsiębiorców, kryteriów transportowych, zaliczono osiem polskich metropolii. Najwyższą pozycję zajmuje tutaj Warszawa, w pozostałej grupie znalazły się Kraków, Łódź, Poznań, konurbacja śląska, Szczecin, Trójmiasto oraz Wrocław.

W projekcie ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z maja - czerwca 2008 r. przez obszar metropolitalny rozumiano:

„teren obejmujący część lub całość aglomeracji miejskiej, na którym występuje intensywna zabudowa i duże zagęszczenie ludności, duży przepływ usług i towarów oraz znaczna wymiana usług.”

Jest to ponadto:

„ciągły przestrzennie kompleks osiedleńczy obejmujący co najmniej jedną metropolię jako centrum tego kompleksu oraz powiązane funkcjonalnie z centrum jego bezpośrednie otoczenie w postaci jednostek osadniczych różnej wielkości o charakterze miejskim, podmiejskim, lub wiejskim, położonych na terenie sąsiadujących lub kolejnych gmin.”

Zbliżona regulacja została zawarta w projekcie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 września 2008 r., zgodnie z którym obszarem metropolitalnym jest:

„ciągły przestrzennie układ osadniczy obejmujący co najmniej jedno miasto na prawach powiatu wraz z otaczającymi je gminami, który charakteryzuje się silnymi związkami funkcjonalno – przestrzennymi, w tym dużym przepływem osób, towarów i usług oraz intensywnym zagospodarowaniem i dużą gęstością zaludnienia w skali całego terenu”.

W projekcie ustawy o polityce
miejskiej państwa i współpracy
jednostek samorządu terytorialnego
w tym zakresie z 12 maja 2009 r.
jeszcze inaczej zmodyfikowano
zasady określania obszarów
metropolitalnych w Polsce.
W tym wypadku scharakteryzowano
bardzo dokładnie procedurę
wyodrębniania obszarów
metropolitalnych.

Zgodnie z projektem, jeżeli dany obszar liczy co najmniej 2 miliony ludności przy gęstości zaludnienia przekraczającej 200 mieszkańców na 1 kilometr kwadratowy – Rada Ministrów ma obowiązek w drodze rozporządzenia utworzyć dany obszar metropolitalny. Wcześniej minister właściwy do spraw administracji publicznej powinien zlecić dwóm niezależnym zespołom ekspertów przeprowadzenie analiz, w jakich granicach może być wyodrębniony obszar metropolitalny.. Ponadto Rada Ministrów może (a więc nie ma już obowiązku), również na wniosek gminy lub grupy gmin, utworzyć obszar metropolitalny z łączną liczbą mieszkańców przekraczającą 500 tysięcy ludności przy gęstości zaludnienia na tym obszarze nie mniejszej, niż 200 mieszkańców na 1 kilometr kwadratowy.

W projekcie Ministerstwa Infrastruktury z dnia 9 lipca 2009 r. proponuje się zmianę ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym między innymi w ten sposób, że definicja obszaru metropolitalnego będzie brzmieć następująco:

„obszar wielkiego miasta lub wzajemnie zależnych wielkich miast oraz powiązanego z nim lub z nimi funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia ustalony w oparciu o przepisy odrębne zgodnie z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa na gminy stanowiący kompleks osiedleńczy zamieszkały przez ponad 500 tysięcy osób, skupiający instytucje współpracy międzynarodowej.

Zgodnie z powyższym obszar metropolitalny to:

„obszar wielkiego miasta lub wzajemnie zależnych wielkich miast (centrum obszaru metropolitalnego) oraz powiązanego z nim lub z nimi funkcjonalnie otoczenia (strefa zewnętrzna obszaru metropolitalnego) ustalony zgodnie z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa na gminy, stanowiący kompleks osiedleńczy zamieszkały przez ponad 500 tysięcy osób, połączony bezpośrednio z zagraniczną siecią transportu, komunikacji oraz usług”.

Oprócz tego w słowniczku ustawowym powinna się znaleźć również definicja funkcjonalnego powiązania gmin strefy zewnętrznej z centrum obszaru metropolitalnego, przez które należy rozumieć powiązanie, w ramach którego w strefie zewnętrznej obszaru metropolitalnego występują najwyższej rangi funkcje metropolitalne, w szczególności funkcje polityczne, administracyjne, gospodarcze, społeczne i kulturalne uzupełniające metropolitalne funkcje centrum obszaru metropolitalnego.

Definicja obszaru metropolitalnego powinna uwzględniać:

- rolę połączeń metropolii z zagranicą
- rolę infrastruktury technicznej
- powiązania funkcjonalne pomiędzy metropolią a jej strefą zewnętrzną
- gminy jako jednostki samorządu terytorialnego w oparciu o które przebiega delimitacja obszaru metropolitalnego
- dokładną procedurę tworzenia obszaru metropolitalnego



Dziękuję za
uwagę...