PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

Nr 418

Gospodarka przestrzenna
Aktualne aspekty polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej

Contemporary Problems of Socio-economic and Spatial Policy

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Justyna Mroczkowska
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
www.pracenaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-563-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail:econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp 9

Krzysztof Balcerek, Robert Masztalski: Ocena ruchu inwestycyjnego na obszarach oddziaływania dużego miasta na przykładzie wydanych w gminie Długołęka pozwoleń na budowę i decyzji o warunkach zabudowy / Assessment of investment dynamics on the city's impact area on the example of building permits in gmina Długołęka and conditions of building development 11

Bartosz Bartosiewicz: Polityka rozwoju lokalnego w kurczących się małych miastach / Local development policy in shrinking small towns 22

Magdalena Belof: Wrocławski obszar metropolitalny jako laboratorium planowania w obszarach funkcjonalnych / Wroclaw metropolitan area as a laboratory of planning for functional areas 32

Henryk Brandenburg, Katarzyna Ficek-Wojciuch, Marek Magdoń, Przemysław Sekuła: Interesariusze projektów publicznych – sukces projektu publicznego w ujęciu specjalistów od zarządzania projektami / Public projects' stakeholders – success of public project according to the project management specialists 41

Marcin Feltynowski: Unsustainable spatial planning – the example of communities of the central region / Niezrównoważone planowanie przestrzenne – przykład gmin regionu centralnego 52

Zbigniew Forycki: Metody pomiaru efektywności projektów innowacyjnych / Methods in assessment of the efficiency of innovative projects..... 61

Anna Golejewska, Dorota Czyżewska: Smart specialisation in the regions of eastern Poland – case study / Inteligentne specjalizacje w województwach Polski Wschodniej – studium przypadku 69

Eleonora Gonda-Soroczyńska: Klaster Polski Radon elementem innowacyjnej współpracy na rzecz rozwoju turystyki uzdrowiskowej w województwie dolnośląskim / Polish Cluster Radon as the element of innovative cooperation for the development of SPA tourism in Lower Silesia region 78

Ewa Gralik-Żmudzińska: Przekształcenie samodzielnego publicznego zespołu opieki zdrowotnej jako proces decyzyjny organów powiatu jeleniogórskiego / Conversion of a public, independent health care complex as a decision-making process of Jelenia Góra district's authorities 88

Arkadiusz Halama: Ocena wartości rekreacyjnej zbiornika „Wilkówka" / Assessment of the recreational value of water reservoir „Wilkówka" 99

Maria Hełdak: Zasady nabywania gruntów pod drogi publiczne w Polsce / The principles of land acquisition for public roads in Poland 107
Marian Kachniarz, Kacper Siwek: Wydajność pracy w samorządzie terytorialnym / Labour productivity in local government..... 117
Wojciech Kisiała: Zmiany nierówności poziomu rozwoju gospodarczego powiatów w Polsce – konwergencja czy dywergencja? / Changes in the level of economic inequalities across poviat units in Poland – convergence or divergence? 127
Dariusz Klimek: Wpływ imigracji zarobkowej na rozwój gospodarczy kraju i regionów / Effect of labor migration on economic development of the country and the regions..... 136
Lidia Kłos: Rzeczowo-ekologiczne efekty realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych / Material and ecological aspects of the implementation of the National Program of the Municipal Wastewater Treatment 145
Janusz Kot, Ewa Kraska: Władze lokalne i regionalne jako animator tworzenia, funkcjonowania i rozwoju klastrów (na przykładzie województwa świętokrzyskiego) / Local and regional authorities as facilitators for the formation, operation and development of clusters (with examples from the Świętokrzyskie Province) 156
Krzysztof Krzyżak: Dysfunkcje w wykonywaniu usług publicznych – przykład budowy i eksploatacji oświetlenia miejsc publicznych / Dysfunctions in the performance of public services – example of building and exploitation of the lighting of public areas 167
Alina Kulczyk-Dynowska: Przestrzenne i finansowe aspekty funkcjonowania obszaru chronionego – przykład Kampinoskiego Parku Narodowego / Spatial and financial aspects of the activity of protected area on the example of Kampinos National Park..... 179
Alina Kulczyk-Dynowska: Przestrzenne i finansowe aspekty funkcjonowania obszaru chronionego – przykład Wolińskiego Parku Narodowego / Spatial and financial aspects of the activity of protected area on the example of Wolin National Park 188
Zbigniew Kuriata: Zarządzanie krajobrazem kulturowym Polanowic, gmina Byczyna – wizja mieszkańców wsi / Cultural landscape management in Polanowice, Byczyna municipality – vision of village residents 198
Tadeusz Lasota, Leszek Stanek: Analiza rynku nieruchomości powiatu wrocławskiego na tle studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin / Analysis of the real estate market of the poviat Wroclaw on the background of studies of conditions and directions of spatial development of municipalities 209
Grażyna Leśniewska: Przemoc ekonomiczna wobec kobiet – przeźroczysty problem / Economic violence against women – the transparent problem .. 219

Jerzy Ładysz, Magdalena Mayer: Czynniki i przejawy suburbanizacji postindustrialnej w miastach średnich województwa dolnośląskiego na przykładzie Bolesławca i Jeleniej Góry / Factors and consequences of post-industrial suburbanization in towns of Lower Silesia on the example of Bolesławiec and Jelenia Góra 226
Urszula Markowska-Przybyła: Determinanty kapitału społecznego w kontekście możliwości oddziaływania władz publicznych / Determinants of social capital in the context of the ability to influence by the public authorities 240
Piotr Paczóski: Dialog obywatelski kreatorem rozwoju lokalnego / Civil dialogue as a creator of local development 252
Sławomir Palicki, Paulina Stachowska: Estetyzacja artystyczna w procesach rewitalizacji miast / Artistic aesthetization in urban revitalization processes 264
Zbigniew Piepiora: Przeciwdziałanie skutkom powodzi i susz w województwie lubelskim / The counteraction of floods' and droughts' effects in Lublin voivodeship..... 274
Katarzyna Przybyła: Wpływ Kamiennogórskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości na rozwój Jeleniej Góry i powiatu jeleniogórskiego / The impact of the Kamienna Góra Small Enterprise Special Economic Zone on the development of Jelenia Góra and the Jelenia Góra poviat 285
Beata Rosicka: Funkcja turystyczna sudeckich obiektów podziemnych z czasów II wojny światowej / Tourist function of the underground facilities from the word war II in the Sudetes 294
Kacper Siwek: Aglomeracja wałbrzyska w świetle teorii sieci – wybrane zagadnienia / The Wałbrzych agglomeration in the light of network theory – selected issues..... 302
Anna Skorwider-Namiotko, Jarosław Skorwider-Namiotko: Poziom rozwoju gospodarki odpadami na obszarach atrakcyjnych turystycznie / The level of waste management development in the touristic areas..... 311
Beata Skubiak, Barbara Kryk: Tworzenie potencjału rozwojowego obszarów problemowych na przykładzie województwa zachodniopomorskiego / Creation of the development potential of problem areas on the example of West Pomeranian voivodeship 318
Olimpia Stanaszek: Zagospodarowanie przestrzenne terenów o wysokiej wartości kulturowej – na przykładzie translokacji zabudowy łużyckiej Zagrody Kołodzieja / Land management on the areas of high cultural value – on the example of translocation of Lausitz building "Kolodziej Hut" 329
Marta Szaja: Wpływ wybranych aspektów przestrzennych na rozwój społeczno-gospodarczy samorządów gminnych – na przykładzie gmin nadmorskich województwa zachodniopomorskiego / The influence of chosen spa-

tial aspects on socio-economic development of local self-governments – the example of maritime communes of the West Pomeranian voivodeship) 340
Beata Warczewska: Przekształcenia struktury funkcjonalno-przestrzennej miejscowości zlokalizowanych w granicach parku krajobrazowego / Transformation of the functional and spatial structure of villages located in the borders of landscape park 350
Beata Wieteska-Rosiak: Kierunki rozwoju transportu zrównoważonego w miastach w kontekście zmian klimatu / Directions of sustainable transportation development in the context of climate change 362

Wprowadzenie

Artykuły zamieszczone w niniejszym, piętnastym zeszycie „Gospodarki Przestrzennej", przygotowanym w Katedrze Gospodarki Przestrzennej Wydziału Ekonomii, Zarządzania i Turystyki Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, poświęcone są wybranym problemom planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wszystkie publikowane teksty odzwierciedlają aktualne problemy badawcze Autorów z rozmaitych dziedzin gospodarki przestrzennej. W zeszycie zaprezentowano wyniki badań naukowych dotyczących takich obszarów gospodarki przestrzennej, jak: kurczące się małe miasta, obszary metropolitalne, efektywność projektów innowacyjnych, turystyka uzdrowiskowa, wartość rekreacyjna zbiorników wodnych, wydajność pracy w samorządzie terytorialnym, klastry, potencjał rozwojowy obszarów problemowych, zarządzanie krajobrazem kulturowym na obszarach wiejskich, czynniki i przejawy suburbanizacji postindustrialnej, inwestycje na obszarach oddziaływania dużych miast, funkcja turystyczna obiektów podziemnych, transport zrównoważony w miastach i inne. Treści zawarte w artykułach stanowią osobiste poglądy Autorów na przedstawione w nich problemy. Każdy artykuł podlegał recenzowaniu przez dwóch recenzentów z wiodących ośrodków naukowych w kraju.

Wyrażamy przekonanie, że publikacja ta będzie stanowiła istotny wkład w rozwój gospodarki przestrzennej jako interdyscyplinarnej dziedziny wiedzy, będzie także inspiracją do dalszych badań i analiz porównawczych. Większość artykułów, oprócz wartości czysto naukowej, ma także walor aplikacyjny. Pozwala to z optymizmem spoglądać w przyszłość tej szybko rozwijającej się dziedziny naukowej, jaką jest gospodarka przestrzenna.

W imieniu Komitetu Redakcyjnego

Jacek Potocki, Jerzy Ładysz

PRACE NAUKOWE UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO WE WROCŁAWIU
RESEARCH PAPERS OF WROCŁAW UNIVERSITY OF ECONOMICS nr 418 • 2016

Gospodarka przestrzenna. ISSN 1899-3192
Aktualne aspekty polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej e-ISSN 2392-0041

Magdalena Belof
Politechnika Wrocławska
e-mail: magdalena.belof@pwr.edu.pl

WROCŁAWSKI OBSZAR METROPOLITALNY JAKO LABORATORIUM PLANOWANIA W OBSZARACH FUNKCJONALNYCH

WROCLAW METROPOLITAN AREA AS A LABORATORY OF PLANNING FOR FUNCTIONAL AREAS

DOI: 10.15611/pn.2016.418.03
JEL Classification: 02

Streszczenie: Planowanie przestrzenne dla obszarów metropolitalnych w Polsce jest przedmiotem ożywionej debaty wśród praktyków i teoretyków. Wpisuje się ona w trend szerszej dyskusji nad zintegrowanym planowaniem dla obszarów funkcjonalnych, które wprowadziła swoimi zapisami Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju z 2011 r. Niniejszy tekst przedstawia podejścia i metody wykorzystywane do budowy współpracy w planowaniu przestrzennym Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego w okresie ostatnich lat. Przy braku jednoznacznych rozstrzygnięć prawnych i metodologicznych do budowy koniecznych partnerstw i innowacyjnych narzędzi wykorzystywano przede wszystkim współpracę w projektach finansowanych z funduszy europejskich. Współpraca ta stała się swoistym laboratorium planowania na obszarach funkcjonalnych, a jej efekty będą wykorzystywane w przyszłości.

Słowa kluczowe: obszar funkcjonalny, planowanie przestrzenne, obszar metropolitalny.

Summary: Spatial planning for metropolitan areas in Poland is the subject of intense debate among practitioners and theorists. It is part of a broader trend in the discussion on integrated planning for functional areas, which has been introduced by the National Concept of Territorial Development [*Koncepcja Przestrzennego*… 2011]. This text presents the approaches and methods used for the establishment of planning cooperation in Wroclaw Metropolitan Area in the recent years. In the absence of a clear legal solution and unified methodology building of partnerships and innovative tools has been based on collaboration projects financed from European funds. This cooperation became a laboratory for planning in the functional areas and its effects will be used in the future.

Keywords: functional area, spatial planning, metropolitan area.

1. Obszary funkcjonalne w planowaniu przestrzennym

Obszar funkcjonalny nie jest w planowaniu przestrzennym koncepcją nową – wręcz przeciwnie – poszukiwanie funkcjonalnych związków obszarowych i, w oparciu o nie, kształtowanie logicznych, efektywnych i zrównoważonych struktur rozwoju należy uznać za esencję planowania, zwłaszcza w wymiarze ponadlokalnym. Jednak we współczesnej praktyce planowanie przestrzenne odzwierciedla aż nazbyt wyraźnie administracyjne podziały terytorialne i autonomię jednostek samorządowych. Dotyczy to nie tylko Polski, choć w naszym kraju manifestuje się ze szczególną jaskrawością. Ułomność takiego podejścia szczególnie dotkliwie odczuwa się przy próbach zintegrowanego zarządzania obszarami wielkich miast i ich otoczenia, chociaż doskwiera ono także w próbach spójnego planowania i zagospodarowania struktur pasmowych czy obszarowych, wykraczających poza granice jednostek administracyjnych, zarówno lokalnych, jak i regionalnych czy międzynarodowych. Dotyczy to m.in. korytarzy transportowych, obszarów chronionych szlaków wodnych, obszarów górskich lub obszarów charakteryzujących się intensywnym rozwojem przemysłu.

W Europie dyskusja o nowym podejściu do planowania dla obszarów funkcjonalnych, zwłaszcza metropolitalnych, nasiliła się w ostatnich dwóch dekadach. Ma ona przy tym charakter nie tylko akademicki, lecz także przekłada się powoli na postulaty i (na razie ostrożne) regulacje płynące z poziomu Unii Europejskiej. Wyrazem tego trendu myślenia był raport Fabrizia Barci z 2009 r. [Barca 2009], postulujący lepsze odniesienia terytorialne polityki spójności UE, a w wymiarze operacyjnym wdrożenie zaproponowanego przez Komisję Europejską na lata 2014-2020 nowego instrumentu zarządzania, jakim są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne.

W Polsce, pomimo braku podstaw prawnych zintegrowanego planowania w obszarach funkcjonalnych, część województw nigdy nie porzuciła tej ścieżki myślenia o przestrzeni regionalnej i opracowywała dokumenty o charakterze miękkim, postulatywnym. W większości były to plany dla obszarów wrażliwych ekologicznie i krajobrazowo, gdzie wspólnego mianownika upatrywano w rozwoju turystyki.

Sytuacja prawna zmieniła się w 2011 r., kiedy nowo przyjęta Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju [Koncepcja 2011] wprowadziła zapisy o obowiązku uwzględnienia w planach zagospodarowania przestrzennego województw obszarów funkcjonalnych. Zapisy KPZK nie tylko determinują typy obszarów funkcjonalnych, które winny być uwzględnione w tych planach, lecz także – antycypując reformę systemu planowania w Polsce – sugerują, że obok planowania krajowego, regionalnego i lokalnego równorzędną kategorią będzie planowanie funkcjonalne, które ma odegrać istotną rolę w realizacji długookresowej strategii rozwoju kraju i które definiowane jest jako: „oddzielna przekrojowa kategoria planistyczna ze względu na konieczność zapewnienia planowania na obszarach o specyficznych cechach, niezwiązanych z ograniczeniami administracyjnymi niezależnie od istnienia planu krajowego, planów wojewódzkich czy lokalnych" [Koncepcja 2011, s. 17].

Postulaty KPZK zostały odzwierciedlone w nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, na mocy której od września 2014 r. wprowadzono obowiązek uwzględnienia obszarów funkcjonalnych w planach zagospodarowania przestrzennego województw [Ustawa z 27 marca 2003]. Jednak pomimo zapowiedzi, regulacjom ustawowym nie towarzyszą żadne konkretne rozporządzenia określające, jak w praktyce należy ujmować tę problematykę i jakie metodologiczne podejście należy stosować w planowaniu obszarów funkcjonalnych. W efekcie regionalne służby planistyczne próbują samodzielnie rozstrzygać kwestie podejścia do planowania i ustanawiania zasad zagospodarowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych, przy czym niebagatelnym problemem wzbudzającym ogromne kontrowersje jest już sama ich delimitacja. Problem obszarów funkcjonalnych komplikuje dodatkowo fakt, że obok typów wskazanych przez KPZK (dla planowania przestrzennego), inne kluczowe dokumenty strategiczne poziomu krajowego operują nieco innym zestawem pojęć, co nie ułatwia postulowanej integracji planowania strategicznego i przestrzennego[1].

2. Planowanie dla obszaru funkcjonalnego miasta metropolitalnego

Spośród typów wskazanych przez Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju najsilniejszą pozycję mają obszary funkcjonalne miast wojewódzkich i ich otoczenia. To właśnie dla tych obszarów, zgodnie w ustawą, na poziomie województwa należy sporządzić plan zagospodarowania przestrzennego. Obszary te (często nazywane „obszarami metropolitalnymi") wzbudzają największe zainteresowanie i emocje, skupiają bowiem najwięcej problemów i sprzecznych interesów wielu interesariuszy i użytkowników przestrzeni. Należy zauważyć, że próby opracowania planów zagospodarowania przestrzennego tych obszarów podejmowano na poziomie województw już od 2003 r., po wejściu w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czyli na długo przed przyjęciem KPZK. Pomimo że niektóre z koncepcji proponowały innowacyjne podejścia i zapisy, to ustalenia tych dokumentów pozostawały równie słabe, jak słaby był sam plan zagospodarowania przestrzennego województw[2].

Nowela ustawy, choć w założeniu ma wzmocnić rangę planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych, prawdopodobnie nie wpłynie na radykalną zmianę sytuacji, to bowiem mogłoby nastąpić jedynie na skutek dużo bar-

[1] Zarówno Średniookresowa Strategia Rozwoju Polski, jak i Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego narzucają obowiązek określenia przez województwa obszarów problemowych oraz obszarów strategicznej interwencji (dla planowania strategicznego i programowania polityki rozwoju).

[2] W polskim systemie planowania przestrzennego plan zagospodarowania przestrzennego województwa jest dokumentem o znikomej funkcji stanowiącej, a niemal cała odpowiedzialność za rozwój przestrzenny oddelegowana jest na najniższy – gminny – szczebel zarządzania administracyjnego [Belof 2013].

dziej radykalnej reformy systemowej planowania. Można natomiast przypuszczać, że zarówno wdrożenie instrumentu ZIT, jak i ustawa o związkach metropolitalnych z 2015 r. [Ustawa z 9 października 2015] wpłyną na upowszechnienie myślenia o zintegrowanym zarządzaniu obszarami metropolitalnymi, w tym także o ich planowaniu przestrzennym, które obejmie całe terytorium wchodzących w ich skład jednostek.

Wydaje się, że zainteresowanie planowaniem w obszarach funkcjonalnych, zwłaszcza metropolitalnych, znacząco wzrasta. Swoistym tego miernikiem był konkurs na projekty związane z działaniami planistycznymi na obszarach funkcjonalnych, ogłoszony przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w I połowie 2013 r. I choć zapewne niektórym wnioskodawcom przyświecały jedynie względy merkantylne (możliwość pozyskania środków na działania projektowe w kwocie od 400 tys. zł do 3 mln zł), to jednak duże zainteresowanie konkursem uznać należy za sukces promowania idei z jednej strony i jej zrozumienia z drugiej.

Beneficjantami konkursu mogły być, działające w porozumieniu, jednostki samorządu terytorialnego (w tym związki i stowarzyszenia JST wchodzące w skład planowanego obszaru funkcjonalnego). Finansowano kilka typów działań, w tym m.in. analizy mające na celu określenie zasięgu obszaru funkcjonalnego, badania i diagnozy służące określaniu powiązań na obszarze funkcjonalnym czy strategie lub plany obejmujące najważniejsze działania dla rozwoju danego obszaru funkcjonalnego.

3. Planowanie dla Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego

Obszar funkcjonalny Wrocławia od blisko dwóch dekad jest podmiotem rozważań i debat planistycznych, zarówno na poziomie województwa, jak i miasta rdzennego. Niestety, podobnie jak w wypadku pozostałych miast wojewódzkich, do niedawna nie istniały ani jednoznaczna formuła, ani czytelna podstawa prawna do wypracowania spójnego planu zagospodarowania przestrzennego tego obszaru. Jednak pomimo braku prawnych przesądzeń służby planistyczne – zarówno województwa, jak i miasta – z dużą konsekwencją dążyły do zacieśniania współpracy na rzecz planowania w obszarze funkcjonalnym Wrocławia, nawet w okresach mniej przychylnych relacjom politycznym miasto-region. Dowodem na to może być choćby specjalne porozumienie o współpracy na rzecz opracowania planu zagospodarowania przestrzennego Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego, podpisane już w 2004 r. [Porozumienie 2004] pomiędzy regionalnym Wojewódzkim Biurem Urbanistycznym (dzisiejszy Instytut Rozwoju Terytorialnego) a miejskim Biurem Rozwoju Wrocławia.

Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej nastąpił okres szczególnie sprzyjający formule współpracy wieloszczeblowej w oparciu o realizację wspólnych projektów planistycznych, ponieważ od tego momentu współpracę można było znacząco stymulować poprzez solidny zastrzyk funduszy zewnętrznych. W obszarze metropolitalnym Wrocławia od początku dostrzeżono zalety tej formuły, zwłaszcza

dla wspierania niełatwego dialogu na linii miasto–województwo. Dziś mija dekada, odkąd służby planistyczne miasta Wrocławia oraz samorządu województwa realizują wspólnie projekty, w których wypracowywano wspólne koncepcje strategiczne i rozwojowe dla obszaru metropolitalnego i szerszej przestrzeni województwa.

Pierwszym wspólnym projektem był projekt ED-C III Via Regia, realizowany w latach 2006-2008 w ramach programu Interreg III B CADSES. Celem strategicznym projektu było wzmocnienie III Paneuropejskiego Korytarza Transportowego, jako pasma rozwoju społeczno-gospodarczego, poprzez właściwe wykorzystanie potencjału rozwojowego miast i regionów położonych w jego obszarze oraz wzmocnienie współpracy między podmiotami planowania i zagospodarowania przestrzennego. W projekcie uczestniczyło 16 partnerów regionalnych z Niemiec, Polski, Czech, Słowacji i Ukrainy, wśród nich województwo dolnośląskie i miasto Wrocław, które reprezentowane były przez swoje służby planistyczne. Szczególnie istotne z punktu widzenia obszaru funkcjonalnego Wrocławia były działania realizowane w ramach osi priorytetowej o nazwie „partnerstwo regionalne". Pozwoliły one na zaangażowanie miasta w debatę nad uwarunkowaniami regionalnymi i ponadregionalnymi, natomiast województwa – na włączenie się w rozważania nad problematyką miejską.

Efekty projektu były na tyle satysfakcjonujące, że wyzwoliły u większości partnerów wolę kontynuowania prac o podobnej tematyce i w zbliżonej konfiguracji, jednak z naciskiem na uwzględnianie w większym stopniu wdrażania wypracowanych rozwiązań. Oczywiście tandem: Wrocław – województwo dolnośląskie należał także do grupy żywotnie zainteresowanych. W latach 2009-2011udało się współpracę kontynuować dzięki pozyskaniu grantu na projekt Via Regia Plus, realizowany w ramach Programu EWT Europa Środkowa[3].

Celem projektu Via Regia Plus było wdrożenie kluczowych założeń strategii rozwoju przestrzennego dla III Paneuropejskiego Korytarza Transportowego, opracowanej w ramach realizacji projektu ED-C III Via Regia, w tym zwłaszcza w zakresie: poprawy dostępności komunikacyjnej i rozwoju zrównoważonego transportu, wzmocnienia punktów węzłowych Korytarza (miast – centrów regionów) stanowiących „lokomotywy" rozwoju regionalnego oraz aktywizacji potencjału turystycznego (w tym marketingu terytorialnego). W projekcie uczestniczyło 14 partnerów z Niemiec, Polski, Słowacji i Ukrainy, a funkcję partnera wiodącego w projekcie pełnił Urząd Miejski Wrocławia. Podobnie jak w projekcie ED-CIII Via Regia województwo dolnośląskie reprezentowane było przez Wojewódzkie Biuro Urbanistyczne we Wrocławiu, a miasto przez Biuro Rozwoju Wrocławia. Działaniami szczególne istotnymi dla planowania i zarządzania obszarem funkcjonalnym miasta Wrocławia były m.in.:

- budowa Węzła Infrastruktury Informacji Przestrzennej w zakresie planowania przestrzennego dla Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego;

[3] Projekt był realizowany od 10.2008 do 12.2011 r., a jego całkowita wartość wyniosła 3,2 mln euro.

- studium *Park and Ride* w strefie miejskiej i podmiejskiej Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego;
- analiza polityki inwestycyjnej (zwłaszcza związanej z osadnictwem) wzdłuż linii transportu szynowego we Wrocławskim Obszarze Metropolitalnym.

Kolejną zrealizowaną z sukcesem wspólną inicjatywą miasta i regionu był międzynarodowy projekt City Regions, realizowany w latach 2011-2012, także w ramach programu EWT Europa Środkowa. Projekt ten ukierunkowany był przede wszystkim na wzmacnianie współpracy pomiędzy miastem rdzennym a regionem, którego jest ono elementem. Do projektu przystąpiło pięć par „metropolitalno-regionalnych" z obszaru Europy Środkowej[4], wśród nich województwo dolnośląskie i miasto Wrocław. Motywacją do podjęcia tak ustrukturyzowanej współpracy była powszechna konstatacja, że regiony miejskie są pod coraz silniejszą presją wzrostu liczby ludności i związanego z nim rosnącego zapotrzebowania na miejsca dla działalności gospodarczej i zamieszkania. Konieczne są zatem zintegrowane działania zapobiegające bezładnej zabudowie, sprzyjające ochronie obszarów otwartych, regulujące kwestie transportu publicznego itp. W celu realizacji tych działań trzeba wypracować innowacyjne podejścia i rozwiązania, które wymagają skutecznej i sprawnej współpracy między wieloma szczeblami zarządzania. Szczególnie istotne znaczenie w projekcie miały działania pilotażowe, które we Wrocławskim Obszarze Metropolitalnym objęły:

- ocenę potrzeb transportowych ze szczególnym uwzględnieniem systemu *Park and Ride*;
- opracowanie koncepcji spójnej zielonej infrastruktury dla różnych rodzajów turystyki i rekreacji;
- studium poprawy funkcjonowania i dostępności instytucji edukacyjnych dla dzieci w wieku przedszkolnym.

Projekty te były realizowane przy współpracy jednostek naukowych i w oparciu o bardzo szerokie konsultacje z wieloma podmiotami z obszaru metropolitalnego Wrocławia.

W ostatnich latach bardzo znaczące efekty przyniosła realizacja kolejnego wspólnego projektu, zrealizowanego w ramach wspomnianej wyżej inicjatywy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, nakierowanej na wspieranie planowania w obszarach funkcjonalnych. Okazja na pozyskanie środków nie mogła przejść niezauważona, zwłaszcza w Instytucie Rozwoju Terytorialnego – przyszłym ustawowo delegowanym wykonawcy planu zagospodarowania przestrzennego województwa i obszaru metropolitalnego Wrocławia[5]. Dostrzeżono szansę, aby dzięki projektowi,

---

[4] Projekt był realizowany w okresie od 7.2012 do 12.2014 r., jego budżet wynosił 1,6 mln euro, a uczestniczyli w nim partnerzy z Niemiec, Polski, Austrii, Czech oraz Włoch. Więcej o projekcie: http://www.city-regions.eu/news.html (25.08.2015).

[5] Instytut Rozwoju Terytorialnego jest jednostką samorządową, która statutowo jest odpowiedzialna za realizację zadań z zakresu planowania przestrzennego, należących do obowiązków samorządu wojewódzkiego, a tym samym za opracowanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

współfinansowanemu ze środków zewnętrznych, przygotować bardzo solidny grunt analityczny pod przyszły plan zagospodarowania przestrzennego Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego, a także, w oparciu o formalne partnerstwo projektowe, rozpocząć szeroką debatę wokół kluczowych zagadnień, które będą stanowić trzon przyszłego planu.

Jesienią 2013 r. Instytut rozpoczął starania o pozyskanie partnerów, co okazało się sprawą niełatwą, choć mogłoby się wydawać, że korzyści z realizacji wspólnego projektu są oczywiste. Jednak mniejsze jednostki samorządowe (poziomu gminnego) w większości nie wykazywały zbytniego entuzjazmu, zapewne nie dostrzegając na tyle dużych bezpośrednich korzyści, aby angażować pracowników i środki, a decyzja miasta Wrocławia była rozważana długo i niemal do końca nie było pewności co do jej pozytywnego rozstrzygnięcia. Tu zapewne mechanizmem hamującym były wciąż nie najlepsze relacje na linii miasto–województwo. Ostatecznie skonstruowano partnerstwo oparte na innowacyjnej formule, gdzie partnerem wiodącym zostało starostwo powiatowe. Jest ono neutralne z punktu widzenia reprezentowania interesów którejś ze stron, bowiem poziom powiatowy nie odgrywa żadnej ustawo powierzonej roli w procesie planowania przestrzennego i w związku z tym uznać można, że reprezentuje interes zbiorowy skupionych w nim gmin. Innowacyjne podejście zastosowano również w konstrukcji finansowej projektu, ponieważ wkład własny partnerów, w tym partnera wiodącego, zapewniło województwo dolnośląskie na podstawie umowy dotacyjnej.

W efekcie na przełomie lat 2014 i 2015 we współpracy partnerskiej województwa, powiatu wrocławskiego, miasta Wrocławia i trzech gmin z obszaru metropolitalnego zrealizowano projekt pt. „Studium spójności funkcjonalnej we Wrocławskim Obszarze Funkcjonalnym". Projekt objął sześć kluczowych działań. Za trzy z nich: zarządzanie projektem, konsultacje społeczne oraz opracowanie wytycznych dla lokalizacji węzłów usługowych na obszarze powiatu wrocławskiego, odpowiadał lider projektu, za określenie granic WrOF oraz analizy i studia w obszarze funkcjonalnym – Instytut Rozwoju Terytorialnego i wreszcie za opracowanie wytycznych dla Strategii Spójności Przestrzennej WrOF – Biuro Rozwoju Wrocławia. Wszystkie działania w projekcie były prowadzone przy współpracy gremiów naukowych wrocławskich uczelni i w oparciu o bardzo szerokie konsultacje społeczne oraz warsztaty tematyczne z udziałem JST oraz organizacji i stowarzyszeń z obszaru WrOF, które nie były formalnie zaangażowane w projekt.

4. Podsumowanie

Planowanie w tak skomplikowanej materii planistycznej, jaką są obszary funkcjonalne, a zwłaszcza obszary metropolitalne, wymaga w szczególności uwzględnienia racji i interesów licznych interesariuszy i pogodzenia wielu stanowisk, w tym zwłaszcza wielkiego miasta i jego mniejszych i słabszych sąsiadów. W sytuacji gdy nie istnieją w Polsce ogólnie obowiązujące wytyczne, jak należy sporządzać zinte-

growane plany zagospodarowania obszarów metropolitalnych, bardzo istotną rolę odgrywa proces wzajemnego dostosowywania się, dialogu i wymiany informacji pomiędzy najważniejszymi aktorami. Doskonałą platformą budowy takiego dialogu są – relatywnie neutralne w swej naturze – projekty finansowane ze źródeł zewnętrznych. Ich zalety dostrzeżono na Dolnym Śląsku, gdzie od ponad 10 lat pozwalają one na realizację współpracy planistycznej pomiędzy miastem a regionem, natomiast w ostatnich latach także na aktywne włączenie innych poziomów administracji.

W wyniku tych projektów powstała bardzo szeroka baza diagnostyczna i analityczna dotycząca obszaru metropolitalnego Wrocławia, która będzie podstawą do sporządzenia właściwego i formalnie obowiązującego dokumentu. Jednak ten efekt „produktowy", choć niezwykle ważny i niemający szans powstać w oparciu o własne środki budżetowe województwa (wykonawcy planu), z całą pewnością nie był jedyną korzyścią wynikającą z realizacji projektów. Wspólne działania były także impulsem do m.in.:

- „zeskanowania" obszaru pod kątem identyfikacji interesariuszy i nawiązania z nimi ściślejszej współpracy;
- udrożnienia kanałów przepływu informacji i wymiany danych;
- przetestowania rozwiązań merytorycznych i technicznych w zakresie udostępniania danych;
- debaty na temat uwarunkowań finansowo-organizacyjnych dla inwestycji metropolitalnych, zwłaszcza z zakresu usług społecznych;
- wykorzystania przez administrację potencjału lokalnych jednostek naukowo-badawczych;
- stworzenia platformy dla wzajemnego uczenia się i dialogu.

Wymienione elementy, będące składowymi interesującego procesu eksperymentalnego, w istocie stanowiły swoiste laboratorium planowania przestrzennego dla obszarów funkcjonalnych i wiele z nich przełoży się z pewnością na rozwiązania w obrębie ustawowego procesu planowania.

Literatura

Barca F., 2009, *Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowanie terytorialnie w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Belof M., 2013, *Teoria a praktyka planowania regionalnego. Doświadczenia polskie w planowaniu przestrzennym po 1998 r.*, Oficyna Wyd. Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, 2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Porozumienie o wspólnym sporządzeniu planu zagospodarowania przestrzennego Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego, 2004, Materiały wewnętrzne Instytutu Rozwoju Terytorialnego, Wrocław.

Rosenkiewicz K., 2012, *Obszary funkcjonalne jako nowa kategoria polityki regionalnej i polityki przestrzennej w Polsce*, [w:] Churski P. (red.), *Praktyczne aspekty badań regionalnych*, Biuletyn Geo-

grafii Gospodarczo-Społecznej i Gospodarki Przestrzennej. Seria: Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna nr 17-18, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
Statut Instytutu Rozwoju Terytorialnego, 2013, http://bip.irt.wroc.pl/statut-wbu-we-wroclawiu.
Studium spójności funkcjonalnej we Wrocławskim Obszarze Funkcjonalnym (WrOF), 2015, http://www.powiatwroclawski.pl/aktualnosc-2458-e_publikacja_wyniki_projektu_pn_studium_292.html (25.08.2015).
Ustawa z 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014, poz. 379.
Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2003, nr 80, poz. 717.
Ustawa z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz.U. z 2015, poz. 1890.