

---

# SAMORZĄD TERYTORIALNY A ROZWÓJ ZRÓWNOWAŻONY OBSZARÓW METROPOLITALNYCH

---

Mirosław Grochowski

---

## STRESZCZENIE

Metropolizacja procesów rozwoju jest nowym i trudnym wyzwaniem dla samorządów miast i obszarów metropolitalnych. Rozwój obszarów metropolitalnych w Polsce przebiega w sposób spontaniczny i chaotyczny, czego skutkiem są konflikty funkcjonalno-przestrzenne i brak ładu przestrzennego. Brak jest regulacji prawnych, dotyczących planowania i zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych. Brak też tradycji współpracy międzygminnej, która pozwoliłaby na rozwiązywanie problemów wspólnych dla gmin z obszaru. Zachodzące na obszarach metropolitalnych procesy rozwojowe nie spełniają kryteriów rozwoju zrównoważonego. Istotą problemów z planowaniem i zarządzaniem rozwojem funkcjonalnych obszarów miejskich jest koordynacja działań, podejmowanych przez różne podmioty, w tym przede wszystkim przez samorzady lokalne na poziomie gminy. W przypadku obszarów metropolitalnych koordynacja ta staje się wyjątkowo trudna, ze względu na skalę problemów rozwojowych, które są funkcją złożoności struktur funkcjonalno-przestrzennych, dynamiki procesów rozwojowych, zróżnicowań w poziomie rozwoju obszaru, mnogości aktorów realizujących swe cele w obszarze metropolitalnym, wielkości tego obszaru (liczby gmin zaliczanych do obszaru metropolitalnego) oraz faktu występowania różnorodnych powiązań, w tym powiązań o charakterze międzynarodowym, co oznacza wzrost znaczenia czynników zewnętrznych, niepodlegających kontroli, na rozwój. Potrzebna jest interwencja o charakterze planistycznym i zarządczym na poziomie ponadlokalnym, która umożliwi zapanowanie nad żywiołowymi procesami rozwoju. W artykule przedstawiono wybrane zagadnienia, związane z konfliktami występującymi na obszarach metropolitalnych, w kontekście ich zrównoważonego rozwoju. Omówiono także doświadczenia dotyczące organizacji i zarządzania wybranymi obszarami metropolitalnymi w krajach Unii Europejskiej. Przedstawione kwestie odniesione zostały do dyskusji na temat zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych w Polsce.

---

## Wprowadzenie

Jednym z kluczowych elementów zmian systemowych w Polsce było powstanie struktur samorządu terytorialnego. Upodmiotowienie gmin i wyposażenie ich we władztwo planistyczne było i nadal pozostaje istotnym czynnikiem zachodzących przemian. Samorząd terytorialny szczebla gminnego i regionalnego przejął wiele kompetencji, które wiążą się bezpośrednio z wykorzystywaniem, dla celów rozwoju, walorów obszarów znajdujących się w ich jurysdykcji. W ostatnich latach pojawiła się jednak kwestia, której nie przewidzieli twórcy samorządu terytorialnego – kwestia funkcjonalnych obszarów miejskich, w tym ich szczególny rodzaj, jakim są obszary metropolitalne. Istotą problemów z planowaniem i zarządzaniem rozwojem funkcjonalnych obszarów miejskich jest koordynacja działań podejmowanych przez różne podmioty, w tym przede wszystkim

przez samorządy lokalne na poziomie gminy. W przypadku obszarów metropolitalnych koordynacja ta staje się wyjątkowo trudna ze względu na skalę problemów rozwojowych, które są funkcją złożoności struktur funkcjonalno-przestrzennych, dynamiki procesów rozwojowych, zróżnicowań w poziomie rozwoju obszaru, mnogości aktorów realizujących swe cele w obszarze metropolitalnym, wielkości tego obszaru (liczby gmin zaliczanych do obszaru metropolitalnego) oraz faktu występowania różnorodnych powiązań, w tym powiązań o charakterze międzynarodowym, co oznacza wzrost znaczenia czynników zewnętrznych, niepodlegających kontroli, na rozwój. Samorząd terytorialny na obszarach metropolitalnych powinien być wyjątkowo aktywny, pełnić rolę inicjatora i koordynatora przedsięwzięć, mających prowadzić do pożądaných zmian w strukturach społeczno-gospodarczych i przestrzennych. Zmiany te powinny być efektem całościowego myślenia o rozwoju obszaru metropolitalnego, przełożonego na język strategii rozwoju. Problem w tym, że obszar metropolitalny – choć tworzący funkcjonalną całość – poprzecinany jest granicami jednostek samorządowych. Nie istnieje „samorząd metropolitalny”, a więc obszar taki nie jest upodmiotowiony, a zasięgi oddziaływań i powiązań w ramach obszaru metropolitalnego nie pokrywają się z granicami gmin. Potrzebna jest więc interwencja o charakterze planistycznym i zarządczym na poziomie ponadlokalnym, która umożliwi zapanowanie nad żywiołowymi procesami rozwoju. W artykule przedstawiono wybrane zagadnienia związane z konfliktami, występującymi na obszarach metropolitalnych, w kontekście ich zrównoważonego rozwoju. Omówiono także doświadczenia dotyczące organizacji i zarządzania wybranymi obszarów metropolitalnych w krajach Unii Europejskiej. Przedstawione kwestie odniesione zostały do dyskusji na temat zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych w Polsce.

### **Metropolizacja i jej skutki jako wyzwanie dla samorządu terytorialnego**

Metropolię tworzą miasto metropolitalne – określane także jako miasto centralne oraz otaczający je obszar. W wykształconej metropolii funkcje metropolitalne zlokalizowane są nie tylko w mieście centralnym, ale także w otaczającym je obszarze. Procesy metropolizacji wpływają na funkcje, struktury społeczne i zagospodarowanie przestrzenne tak miasta metropolitalnego, jak i otaczającego go obszaru.

Obszar metropolitalny rozpatrywać można w dwóch wymiarach: materialno-funkcyjnym i organizacyjno-prawnym. Pierwszy wymiar dotyczy m.in. rozwoju infrastruktury technicznej, wpływającej na spójność obszaru oraz zagospodarowania terenu, które prowadzić powinno do racjonalnego rozmieszczenia funkcji. Drugi wymiar obejmuje system planowania, administrowania i zarządzania rozwojem. Wymiar ten jest kluczowy dla rozwoju obszaru metropolitalnego, gdyż determinuje cele, procesy i formy zagospodarowania przestrzennego.

Miasta metropolitalne i otaczające je obszary stanowią specyficzne układy osadnicze, które pełnią funkcje metropolitalne, funkcje regionalne i ponadlokalne niem Metropolitalne oraz lokalne. Dominacja funkcji metropolitalnych, przy zaniedbaniu tworzenia i utrzymania bazy dla

pełnienia pozostałych funkcji, może prowadzić do różnic w jakości zagospodarowania obszarów przeznaczonych pod funkcje metropolitalne i inne. Może to wpływać na spójność społeczną i terytorialną obszaru i generować konflikty o różnej skali i zasięgu przestrzennym.

Rozwojowi metropolii towarzyszy zazwyczaj proces „rozlewania się” miasta, który przybiera formę suburbanizacji i tzw. *urban sprawl*, określanego też jako suburbanizacja rozproszona. Presja urbanizacyjna, będąca wynikiem rozlewania się miasta, wpływa na zmiany użytkowania terenów w obszarze metropolitalnym, zmniejsza powierzchnię obszarów użytkowanych rolniczo i jest powodem zagospodarowywania terenów do tej pory otwartych, często wartościowych przyrodniczo. Zmiany w użytkowaniu ziemi, racjonalne i uzasadnione z punktu widzenia gminy, są często irracjonalne i destrukcyjne z perspektywy obszaru metropolitalnego. Prowadzą często do powstawania barier przestrzennych w dostępie do niektórych obszarów i/lub eliminują niektóre obszary z dotychczasowego użytkowania, czy to przez ich utrudnioną dostępność, czy też zmiany w użytkowaniu terenów [Degórska 2005, Kozłowski 2006]. Jednym ze skutków jest ograniczanie mieszkańcom miasta centralnego możliwości codziennego i weekendowego wypoczynku i rekreacji. Jednocześnie obecni i przyszli mieszkańcy suburbiów i pozostałej części strefy obszaru metropolitalnego pozbawiani są dostępu do tych walorów przestrzeni, które w części były przyczyną podjęcia decyzji o lokalizacji miejsca zamieszkania.

Globalizacja procesów rozwoju oraz konieczność respektowania w działaniach prorozwojowych reguł zrównoważonego rozwoju są przyczyną pojawienia się nowego wymiaru relacji: miasto metropolitalne – obszar metropolitalny – region. Koncepcja dualnego rozwoju regionu stała się nieaktualna. Podział na obszary miejskie i wiejskie nie odpowiada rzeczywistości. W regionach, w których zlokalizowane są metropolie rozwój powinien być widziany w perspektywie nie tyle powiązań, co integracji obszarów wiejskich i miejskich. Mozaika rozmieszczenia funkcji i form zagospodarowania przestrzennego, tzw. obszarów *peri-urban* i sterowanie ich rozwojem ma zasadniczy wpływ na jakość przestrzeni obszaru metropolitalnego. Tak więc kwestią podstawową staje się sprawa administrowania (administracja świadcząca i administracja regulacyjna) i zarządzania rozwojem złożonego, zróżnicowanego przestrzennie systemu społeczno-gospodarczego. Szczególnie ważną sprawą w sferze zarządzania jest sprawa finansowania funkcjonowania i rozwoju metropolii. Posiadają one bowiem kilka istotnych, wyróżniających je spośród innych miast i obszarów, cech. Wśród najważniejszych są:

- zwiększona liczba użytkowników – dostarczanie usług, z których korzystają nie tylko mieszkańcy metropolii, ale także otaczających regionów,
- wyższe koszty jednostkowe wykonywania niektórych zadań, związane z wyższymi kosztami pracy,
- wyższe ceny nieruchomości, co wiąże się z większymi kosztami wykupu gruntów przy prowadzeniu inwestycji infrastrukturalnych,
- zwiększone efekty zewnętrzne – wynikająca z dużej gęstości ludności koncentracja specyficznych problemów, z którymi muszą się borykać samorządy, związanych zwłaszcza z ochroną środowiska i transportem,

- skala prowadzonych inwestycji publicznych, które służą mieszkańcom wielu regionów lub całego kraju (w tym wypadku dotyczy to zazwyczaj przede wszystkim miasta centralnego) [Swianiewicz 2005].

Obszary metropolitalne konkurują ze sobą w skali światowej, kontynentalnej i krajowej. Konkurencja ta wymusza działania prorozwojowe, które wiążą się także z odpowiednim zagospodarowaniem przestrzennym. Konkurencja między gminami z obszaru metropolitalnego może osłabiać pozycję obszaru, gdy brak jest zgody na poniesienie określonych kosztów przez gminy, które dla dobra wspólnego obszaru powinny modyfikować swoje plany i zamierzenia. Konkurencja między gminami jest zjawiskiem powszechnym, gdyż obszary metropolitalne nie tworzą organicznej wspólnoty terytorialnej, przez co słabe jest poczucie więzi zamieszkujących je społeczności i utożsamianie się z obszarem. Obszary metropolitalne nie mają też często odrębności administracyjnej, a więc obszar metropolitalny staje się dla wielu mieszkańców i użytkowników bytem abstrakcyjnym.

Skutki procesów metropolizacji zależą w dużej mierze od tego, czy jest to metropolizacja pasywna czy aktywna. Charakter pasywny bądź aktywny metropolizacji jest zaś wynikiem podejścia władz do rozwoju (jeśli takie „władze metropolitalne” istnieją). Metropolizacja pasywna polega na adaptacji do zmieniającej się sytuacji, będącej efektem impulsów zewnętrznych. Działania władz są reakcją, często spóźnioną, na zjawiska i procesy rozwojowe. Metropolizacja aktywna występuje wtedy, gdy:

- a) władze inicjują i wspierają występowanie pożądaných procesów i zjawisk (zgodnie z wizją i strategią rozwoju), które są bezpośrednim bądź pośrednim skutkiem impulsów zewnętrznych,
- b) w aktywny i kreatywny sposób starają się wykorzystać szanse, jakie daje metropolizacja, „filtrują” impulsy zewnętrzne i w pewnym sensie generują ich pojawienie się poprzez „przyciąganie” na swój obszar.

Przebieg rozwoju w wymiarze przestrzennym zależy od typu ładu społecznego, jaki występuje na danym obszarze. Wyróżnia się cztery zasadnicze typy ładu społecznego:

- a) leseferyzm, w którym nie obowiązują żadne ograniczenia w działaniu,
- b) typ liberalny, w którym władza publiczna wpływa na sposób zagospodarowania terenu poprzez prawo, system zakazów, działania regulacyjne,
- c) typ interwencyjny, w którym obok działań właściwych dla typu liberalnego występują działania interwencyjne władzy publicznej zarówno na szczeblu centralnym, regionalnym, jak i lokalnym,
- d) typ totalny, gdzie wszystkie działania są z góry zaplanowane i poddane rygorom administracyjnym.

W Polsce obowiązuje ład oscylujący pomiędzy leseferyzmem a typem liberalnym, ze wszystkimi negatywnymi tego skutkami dla rozwoju obszarów metropolitalnych [Lorens 2005].

Rozwój w obszarze metropolitalnym jest rozwojem spolaryzowanym: główną rolę odgrywa miasto centralne. Korzyści, wynikające z rozwoju miasta centralnego, mogą rozprzeszczerzać się na obszar metropolitalny w sytuacji, gdy doprowadzi się do integracji obszaru przejawiającej się warunkami sprzyjającymi swobodnej mobilności ludzi, idei, kapitału i pro-

duktów. Rozwój pojawia się w miejscach wybranych, oferujących odpowiednie warunki dla przedsiębiorczości różnego charakteru. Rozwoju nie można w prosty sposób „przenieść” i dlatego obszary metropolitalne pozostaną zróżnicowane. Skutecznej eliminacji negatywnych skutków tych zróżnicowań sprzyja odejście od polityki interwencji w określonych częściach obszaru na rzecz polityki mającej prowadzić do integracji ekonomicznej całego obszaru.

Przedstawione wyżej wybrane kwestie, związane z przebiegiem i skutkami procesów metropolizacji, mają charakter uniwersalny. Charakter uniwersalny mają więc też wyzwania dla samorządu terytorialnego. Polskie doświadczenia z obszarami metropolitalnymi pozwalają na sformułowanie następujących konkluzji:

- wyzwania związane z metropolizacją nie mają adresata – mamy do czynienia z działaniami samorządów terytorialnych na zdefiniowanych dla celów poznawczych bądź „ćwiczeń” planistycznych obszarach metropolitalnych<sup>1</sup>. Nie ma struktury samorządowej zdolnej kierować procesami rozwoju obszarów metropolitalnych; są struktury samorządowe działające wewnątrz obszarów, które to struktury nie mają potencjału, kompetencji, a często wiedzy i woli politycznej działania na rzecz dobra wspólnego, definiowanego na poziomie ponadlokalnym,
- dotychczasowe rezultaty kilkuletnich dyskusji, jak planować i zarządzać rozwojem obszarów metropolitalnych są dowodem realizowania polityki „nicnierobienia”,
- najważniejszym wyzwaniem jest efektywny mechanizm planowania, administrowania i zarządzania, umożliwiający aktywną metropolizację; tę bowiem stosunkowo łatwo (przynajmniej teoretycznie) wpasować w ramy rozwoju zrównoważonego,
- metropolizacji towarzyszy ewolucja funkcji i struktur; w polskich metropoliach ewoluują funkcje, struktury zmieniają się powoli bądź wcale – powoduje to, że adaptacja do nowego kontekstu rozwojowego jest powolna, dominują zachowania dostosowawcze, co źle rokuje na przyszłość, gdyż grozi dalszym, chaotycznym zagospodarowaniem,
- w przypadku polskich metropolii jesteśmy wciąż w fazie odchodzenia – w wymiarze organizacji przestrzeni – od poprzedniego kontekstu rozwojowego, związanego z formami organizacji gospodarki i społeczeństwa (faza *push away*); brak działań na rzecz uporządkowania mechanizmów rozwoju obszarów metropolitalnych to opóźnienie wejścia – w wymiarze przestrzennym – w nowy, realny od parunastu lat kontekst rozwojowy. Skutkiem przedłużania fazy odejścia będzie pogłębiający się chaos funkcjonalno-przestrzenny i utrata szans i możliwości rozwojowych.

### **Rozwój zrównoważony obszaru metropolitalnego**

W obszarze metropolitalnym zlokalizowane są wzajemnie zależne działania produkcyjne, konsumpcyjne oraz związane z wymianą i administracją [Castells 1982]. Obszar metropolitalny nie jest jednorodny i jest złożony z mozaiki przestrzeni, pełniących różne funkcje, ale jednocześnie charakteryzuje się silną wewnętrzną integracją, pewnym stopniem wężło-

<sup>1</sup> Nie jest to sytuacja unikalna dla Polski, kwestia ta pojawi się w dalszej części artykułu.

wości i może być uznany za miejski region funkcjonalny [Korcelli 1976]. Głównym rodzajem powiązań, w przypadku miejskiego regionu funkcjonalnego, są codzienne dojazdy do pracy, które zastępują wcześniejsze migracje stałe. Ponadto w regionie występują powiązania wynikające z przepływów dóbr, kapitału i informacji, a układ dyfuzji zjawisk społecznych, ekonomicznych i technologicznych nie ma charakteru hierarchicznego. Wszystko to powoduje (niezależnie od tego, czy region jest zarządzany w sposób zintegrowany, czy nie), że przestrzeganie zasad zrównoważonego rozwoju jest zadaniem trudnym i wymagającym stosowania różnych instrumentów w wielu dziedzinach życia publicznego.

Wielowymiarowa koncepcja rozwoju zrównoważonego łączy sfery gospodarki, ekologii i społeczeństwa, podkreślając ich wzajemne zależności. Koncepcja rozwoju zrównoważonego przywróciła znaczenie problematyki obszarów peryferii miejskich i obszarów wiejskich dla rozwoju miast, a szczególnie miast–metropolii. Kwestia skutków ekologicznych *urban sprawl* jest tylko jednym z elementów problematyki rozwoju zrównoważonego miast. Do czasów konferencji w Rio de Janeiro (1992 rok) miasta i urbanizacja odgrywały znikomą rolę w debatach na temat rozwoju zrównoważonego, zdominowanych przez ujęcia przyrodnicze. Współcześnie dostrzega się inne wymiary rozwoju zrównoważonego i konieczność godzenia interesów różnych podmiotów, związanych bezpośrednio i pośrednio z rozwojem miast i funkcjonalnych obszarów zurbanizowanych, w tym obszarów metropolitalnych.

Rozwój zrównoważony obszarów metropolitalnych powinien zapewniać ekonomiczną żywotność całego układu. Warunkiem tego jest zróżnicowana, konkurencyjna baza ekonomiczna rozwoju, dostosowująca się do zmiennych warunków zewnętrznych i wewnętrznych, przyciągająca nowe inwestycje i zapewniająca miejsca pracy. Za priorytetowe działania na rzecz rozwoju zrównoważonego należy uznać racjonalizację wykorzystania przestrzeni, minimalizację potrzeb transportowych i kształtowanie tożsamości obszaru, m.in. poprzez utrzymanie istotnych wartości przyrodniczych i historycznych. Docelowym stanem zagospodarowania, zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego, jest ład przestrzenny. Ograniczenie negatywnych skutków przestrzennych metropolizacji wymaga oszczędnego gospodarowania ziemią, intensyfikacji użytkowania terenów już zainwestowanych, rewitalizacji terenów zdegradowanych, zwiększenia wielofunkcyjności, eliminacji konfliktów funkcji i negatywnych oddziaływań nowych inwestycji oraz stymulowania procesów integracji społecznej [Baranowski 2001].

Rozwojowi i przemianom w mieście centralnym towarzyszą zmiany w jego otoczeniu. Jednostki administracyjne z obszaru metropolitalnego znajdują się pod wpływem miasta centralnego. Jednocześnie procesy i zjawiska zachodzące w tych jednostkach mają wpływ na procesy i zjawiska zachodzące w mieście centralnym. Nieuwzględnianie tych zależności w planach i strategiach stawia pod znakiem zapytania możliwość rozwoju zrównoważonego całego układu przestrzennego, gdyż zazwyczaj prowadzi do pogłębiania się irracjonalności układów przestrzennych, rosnących dysproporcji między rozwojem zabudowy a rozwojem infrastruktury technicznej, niedorozwoju usług i dewastacji krajobrazu. Szczególnie negatywne konsekwencje niesie ze sobą *urban sprawl*. Skutkiem *urban sprawl* jest utrata otwartej przestrzeni, terenów użytkowanych rolniczo, wartości przyrodniczych, krajobrazowych,

kulturowych i rekreacyjnych oraz wzrost wydatków publicznych na infrastrukturę, transport czy funkcjonowanie administracji publicznej.

Rozwojowi zrównoważonemu sprzyjać powinno planowanie przestrzenne, rozumiane jako definiowanie sposobu wykonywania prawa własności, a nie jako działalność projektowa. Planowanie takie powinno być działaniem interdyscyplinarnym, ciągłym i nieskończonym, gdyż zmieniają się wartości, preferencje, zachowania i technologie. Główne zagadnienia, związane z rozwojem zrównoważonym, które powinny być objęte planami, to m.in.: rozpraszenie zabudowy, zacieranie granic między terenami zabudowanymi i otwartymi, niszczenie walorów krajobrazu naturalnego i kulturowego, rozwój infrastruktury transportowej, wspieranie przekształceń struktury terenów rolnych i zalesień, modernizacja terenów wiejskich, rozwój transportu publicznego i gospodarka odpadami.

W Unii Europejskiej obowiązuje zasada integracji planowania. Planowanie powinno prowadzić do zagospodarowania przestrzennego, odpowiadającego wizji rozwoju. Plan zagospodarowania to plan integrujący przesłanki fizyczne, demograficzne, gospodarcze, ekonomiczne, środowiskowe, społeczne i infrastrukturalne z przesłankami przestrzennymi. Plany zagospodarowania przestrzennego powinny też służyć koordynacji planów resortowych [Jędraszkowski 2007]. Systemy planowania w krajach Unii Europejskiej są systemami restrykcyjnymi: dla dobra wspólnego ograniczają możliwości działania indywidualnych aktorów: inwestorów, właścicieli terenów itd. Na instytucje publiczne, a w praktyce na gminę, przenosi się uprawnienia dotyczące wprowadzania zmian zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, że z mocy prawa gmina może odmówić zgody na zmiany w zagospodarowaniu dla ochrony dobra wspólnego.

Praktyka planowania przestrzennego w Polsce odbiega daleko od zasady planowania zintegrowanego. Efektem tego jest m.in. brak możliwości stworzenia podstaw rozwoju zrównoważonego obszarów metropolitalnych i ich dysfunkcyjność. Utrudnione jest utrzymanie nieciągłego charakteru form zagospodarowania terenu, pożądanego z przyrodniczych, choć nie tylko, względów; utrudnione jest tworzenie rezerw terenowych dla przyszłego rozwoju infrastruktury czy też kształtowanie pożądaných relacji między obszarami miejskimi i wiejskimi.

W perspektywie rozwoju zrównoważonego Obszaru Metropolitalnego Warszawy (OMW) szczególnego znaczenia nabiera przyszłość obszarów wiejskich, które mają specyficzny charakter. Część z nich położona jest na obszarach, gdzie postępuje dywersyfikacja gospodarcza; część z nich to fragment bądź sąsiedztwo obszarów cennych przyrodniczo. Obszary wiejskie można też klasyfikować ze względu na tempo i charakter zmian oraz perspektywy rozwojowe. Odpowiednie recepty na rozwój obszarów wiejskich to promowanie rozwoju zrównoważonego i uczynienie różnicowania przyrodniczego i różnicowania zagospodarowania przestrzennego ważnym atutem i elementem potencjału rozwojowego OMW i Mazowsza.

### **Konflikty w rozwoju obszarów metropolitalnych**

Konfliktogenność układu przestrzennego można określić w sytuacji, gdy zdefiniowane są cele, jakie mają być osiągnięte poprzez określony sposób zagospodarowania tere-

nu. Treścią konfliktów przestrzennych jest walka o dostęp do przestrzeni, do jej walorów i zasobów, prowadzona z pozycji sprzecznych celów, interesów i intencji reprezentowanych przez różne podmioty. Podmiotami konfliktów są różni użytkownicy przestrzeni. Sektor publiczny reprezentują: władze centralne, samorząd, agencje publiczne, organizacje społeczne i społeczność lokalna, a sektor prywatny – osoby prywatne i inwestorzy prywatni [Mantey 2009].

Konflikty w procesie rozwoju obszarów metropolitalnych wynikają m.in. z tego, że popyt na tereny położone w różnych strefach obszaru metropolitalnego jest zmienny w czasie, podobnie jak opłacalność realizowanych tam inwestycji. Partykularne interesy gmin mogą być powodem podejmowania decyzji nieracjonalnych z punktu widzenia interesów obszaru metropolitalnego jako całości. Każda strefa obszaru metropolitalnego wymaga specyficznego podejścia, a szczególnej uwagi ich pogranicza, gdzie konflikty wynikające z różnych opcji rozwojowych są najbardziej widoczne. Poza tym zmiany w jednej strefie, a właściwie na pograniczu stref, zmieniają znaczenie i kontekst tego, co występuje w sąsiedniej. Zmiany te jednocześnie mogą określać kierunki działań na obszarach sąsiednich. Cele planistyczne muszą więc wykraczać poza granice poszczególnych stref.

Sąsiedztwo innej gminy często postrzegane jest jako zagrożenie i konkurencja. Nie dostępuje się szans, wynikających z położenia w obszarze metropolitalnym. Obstrukcja, prowadząca do odrzucania inicjatyw współpracy, szczególnie tych związanych z działaniami prozwojowymi, generuje konflikty odsunięte w czasie. Dla przykładu zaniedbania infrastrukturalne dotkną w przyszłości także gminy niechętne współpracy, chociażby przez sam fakt zlokalizowania na tym samym terenie. Badania prowadzone w Stanach Zjednoczonych wykazały, że większa fragmentacja polityczno-administracyjna i konkurencja między rozdrobionymi podmiotami o inwestorów i nowych mieszkańców pobudza proces rozlewania się obszarów zurbanizowanych i sprzyja powstawaniu konfliktów [Carruthers 2003]. Przyczyną konfliktów jest także presja na przestrzeń: nowe formy i intensywność jej zagospodarowania. Presja ta jest wynikiem m.in. zwiększonej liczby użytkowników miasta centralnego i obszaru metropolitalnego o rosnących potrzebach i aspiracjach. Suburbanizacja, postępująca najszybciej na obszarach metropolitalnych, jest świetnym przejawem takiej presji. W przypadku suburbanizacji konflikty przestrzenne mają charakter szczególny, bowiem wyrażają najczęściej sprzeczności między indywidualnymi interesami a racjonalnością społeczną. Strefa podmiejska przestała być już dawno postrzegana jako strefa żywicielska miasta centralnego. Jest ona postrzegana zazwyczaj dwojako: jako obszar ekspansji funkcji miejskich oraz element tzw. zielonej infrastruktury – element terenów zieleni, otwartej przestrzeni, przyrodniczego bufora niezbędnego dla utrzymania minimalnych standardów środowiskowych w rozwoju obszaru metropolitalnego [Degórska 2005].

Omawiając przyczyny konfliktów występujących w obszarach metropolitalnych, można odwołać się do teorii progów w rozwoju miasta Bolesława Malisza, który wyróżnił 4 takie progi:

- fizjograficzne,
- struktury użytkowania i własności gruntów,



- stanu infrastruktury technicznej,
- bariery strukturalne.

Choć paralela: progi Malisza w rozwoju miasta a mechanizmy, problemy i bariery w rozwoju obszaru metropolitalnego mogą się wydać odległe, to w istocie ta perspektywa wydaje się być przydatną analitycznie. Ukształtowanie terenu, stosunki wodne, właściwości geologiczne podłoża, własność i użytkowanie gruntów, wyposażenie w infrastrukturę techniczną, adekwatność zagospodarowania względem pełnionych funkcji – te wszystkie elementy wpływają na kierunki ekspansji obszarów zurbanizowanych i lokalizacje innych funkcji.

Konflikty generowane są także błędnymi decyzjami dotyczącymi użytkowania terenów, które to tereny postrzegane są często z perspektywy lokalnej, w oderwaniu od szerszego kontekstu przestrzennego. Tworzone układy są dysfunkcjonalne, gdyż na większości obszarów metropolitalnych w Polsce mamy do czynienia z opóźnieniami w rozwoju infrastruktury, szczególnie transportowej. Konflikty będą narastać, ponieważ gminy planują rozwój (przeznaczając tereny pod określone funkcje) znacznie ponad miarę przewidywanych potrzeb (przewidywanej liczby ludności, a co za tym idzie – ilości mieszkań i funkcji usługowo-produkcyjnych). Prowadzi to do rozproszonej zabudowy, rosnących kosztów rozbudowy infrastruktury technicznej, pogorszenia jakości środowiska naturalnego. W sytuacji rosnącej antropopresji i przy braku skutecznej interwencji planistycznej, konflikto-genność sytuacji, szczególnie na obszarach podlegających suburbanizacji, będzie rosła [Strzelecki, Kucińska 2005].

Specyficznym obszarem konfliktów są korytarze transportowe. Spontanicznie obrastają one funkcjami usługowymi i mieszkaniowymi. Zabudowa pasmowa blokuje skutecznie rozwój obszaru w kierunku „od drogi”. Nawet jeśli zjawisko to występuje na obszarze małej miejscowości, determinuje to kierunek jej rozwoju na przyszłość w sposób praktycznie nieodwracalny. Małe są szanse na powstanie jednostki zurbanizowanej o uporządkowanej strukturze i różnorodnych funkcjach.

Z punktu widzenia tak funkcji, jak i użytkowania terenów szczególną uwagę należy zwrócić na obszary wiejskie stref podlegających suburbanizacji. Niebezpieczne jest powielanie przestrzennych układów zabudowy czy też tworzenie nowych w oparciu o siatkę podziałów działek, których kształt nie pozwala na harmonijne kształtowanie zabudowy w odniesieniu do już istniejącej infrastruktury. Obszary wiejskie terenów podmiejskich zamieniają się w osiedla mieszkaniowe domów jedno- lub wielorodzinnych bez usług i z koniecznością dojazdu do miasta z powodu lokalizacji miejsc pracy i innych usług.

Można stwierdzić, że aktualnie w Polsce żadne z kryteriów zrównoważonego rozwoju obszarów metropolitalnych, czyli:

- utrzymanie wysokiego i stabilnego poziomu rozwoju gospodarczego,
  - rozwój społeczny,
  - skuteczna ochrona środowiska,
  - oszczędna eksploatacja zasobów,
- nie jest spełnione.

## Zarządzanie rozwojem obszarów metropolitalnych

Zróznicowania funkcjonalno-przestrzenne i społeczno-ekonomiczne obszarów metropolitalnych oraz specyficzne rozwiązania systemowe, regulujące relacje między jednostkami administracyjnymi w różnych krajach, nie pozwalają na wyróżnienie jednego, idealnego modelu zarządzania bądź jednoznaczne stwierdzenie, który model bliski jest optymalnego. Dodatkowo dyskusje na temat możliwych rozwiązań oparte są często o myślenie dedukcyjne, wynikające z jednostkowych doświadczeń i jednocześnie bardzo podatne na wpływy ideologiczne, będące odbiciem preferowanych opcji rozwiązań w systemie samorządu terytorialnego, które to opcje wynikają z pozycji i interesów biorących udział w dyskusji. Dylemat, którego rozwiązaniu służyć mają te dyskusje, to dylemat dotyczący efektywności dwóch zasadniczych modeli struktur zarządzania obszarem metropolitalnym: modelu zintegrowanego (*integrated action systems*) i zdecentralizowanego (*fragmented action structures*) [Levine 2001, Anoud 2001].

Model zintegrowany opiera się na założeniu, że współpraca między jednostkami samorządu jest możliwa i wskazana, gdyż przynosi per saldo więcej korzyści tymże jednostkom indywidualnie i całemu obszarowi niż rywalizacja między jednostkami. W modelu tym kwestie rozwoju gospodarczego postrzegane są w skali ponadlokalnej. Podobnie podchodzi się do tworzenia i funkcjonowania sprawnej administracji, której celem jest m.in. koordynacja działań prorozwojowych, mających prowadzić do harmonii w rozwoju i kształtowaniu się ładu przestrzennego w skali ponadlokalnej. Model zintegrowany stwarza szanse lepszego wykorzystania efektu aglomeracji. Problemem, który niejako wpisany jest w ten model jest kwestia minimalizacji strat, jakie mogą ponosić jednostki samorządu terytorialnego na skutek konieczności rezygnacji z działań, których jedynym beneficjentem będą one same, a które to działania mogą mieć negatywne skutki uboczne dla innych jednostek samorządu [Kanter 1995].

Model zdecentralizowany odwołuje się w swych założeniach do teorii *public choice*, a tym samym podkreśla znaczenie rywalizacji między jednostkami samorządu terytorialnego. Rywalizacja stymuluje zmiany w jednostkach i całym układzie. Efektywność działania pojedynczych jednostek administracyjnych sprzyja sprawności funkcjonowania całego układu.

Porównując oba modele, można stwierdzić, że poza podstawowymi założeniami różni je przede wszystkim sprawa podejścia do sąsiedztwa. Jest to kwestia interesująca z praktycznego i teoretycznego punktu widzenia. W dobie globalizacji gospodarki bezpośrednie sąsiedztwo staje się coraz mniej znaczące, ponieważ dostępność dóbr i usług nie zależy od lokalizacji ich wytwórców. Relacje w ramach regionów i między nimi zależą w coraz większym stopniu od tego, w jakim stopniu region włączony jest w gospodarkę globalną [Sassem 1994, Blakeley 2001]. Jednocześnie jednak reguły rozwoju zrównoważonego narzucają konieczność uwzględniania w strategiach i planach uwarunkowań wynikających z sąsiedztwa. A to bezpośrednio przekłada się na konieczność współpracy z sąsiadami.

Upraszczając, można stwierdzić, że w państwach Unii Europejskiej rozwinięto trzy główne formy organizacji obszaru metropolitalnego. Pierwsza forma to przekształcenie obszaru metropolitalnego w jedną gminę. W państwach o wiekowych tradycjach samorządowych

nie jest to rozwiązanie dobrze widziane. Takie rozwiązania stosowane są w przypadku mniejszych miast, których sytuacja wymaga planowania z wyjściem poza granice miasta centralnego. Drugi model oparty jest o dobrowolną współpracę gmin wchodzących w skład obszaru metropolitalnego. Trzeci model to powołany ustawowo obligatoryjny związek gmin. Oczywiście, pierwszy model wzbudza najwięcej kontrowersji i oporów. Prawidłowe funkcjonowanie drugiego modelu uwarunkowane jest zrozumieniem wspólnych interesów i wolą współdziałania. Trzeci model to powołanie do życia pomocniczej struktury, której istnienie wymusza złożoność form osadnictwa i powiązań funkcjonalnych między jednostkami osadniczymi, wchodzącymi w skład obszaru metropolitalnego. W modelu pierwszym i trzecim mamy do czynienia z pewną utratą kompetencji czy też samodzielności. Utrata ta jednak jest często pozorna, gdyż w przypadku zastosowania odpowiednich struktur i procedur cele, na których zależy gminie są osiąganiane, tyle tylko, że droga do ich osiągnięcia jest inna. Od przyjętego modelu organizacji obszaru metropolitalnego zależeć będzie struktura zarządzająca i rozwiązania dotyczące podejść i procedur planistycznych. Powszechnie uważa się, że warunkiem sukcesu obszarów metropolitalnych jest przejście od rządzenia do współrządzenia, co wiąże się z uspołecznieniem planowania i włączeniem wielu aktorów w działania prorozwojowe.

Dla różnych celów na obszarach metropolitalnych można tworzyć struktury składające się z zainteresowanych jednostek terytorialnych. Struktury takie mogą być tworzone przez władze centralne dla osiągnięcia celów ważnych z punktu widzenia rozwoju kraju jako całości. Te formy współdziałania wykraczają poza podziały administracyjne. Mogą obejmować wybrane gminy, obszary metropolitalne, obszary krajobrazowe, zlewnie wód itp. Doświadczenia europejskie i światowe wskazują jednak, że zcentralizowane zarządzanie całymi obszarami metropolitalnymi jest z reguły mało skuteczne.

Wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych poprzedzone musi być podjęciem decyzji o kryteriach delimitacji obszaru metropolitalnego oraz zadaniach, jakie powinny być realizowane w tej skali. Doświadczenia międzynarodowe wskazują bowiem, że nie techniczna sprawa przygotowania, np. planów zagospodarowania przestrzennego czy projektów rozwojowych, jest najważniejsza. Kluczowy jest consensus dotyczący wspólnych interesów i celów rozwoju. Decydowanie o rozwiązaniach ustrojowych i organizacyjnych, bez osiągnięcia tego consensusu, skazuje inicjatywy metropolitalne na porażkę. Przykładem mogą być Włochy, gdzie w 1990 roku przyjęto ustawę wprowadzającą instytucję samorządu metropolitalnego w 9 aglomeracjach [Bobbio 2005]. Samorządy te miały być wybierane bezpośrednio przez mieszkańców, miały przejąć funkcje wypełniane tam dotychczas przez rządy prowincji, zaś obszar miast centralnych miał być podzielony na mniejsze dzielnice–gminy. Ale implementacja tych założeń okazała się zbyt trudna. Przez ponad 10 lat od przyjęcia ustawy nie powstał ani jeden taki samorząd. Ustawa nakazywała regionom ustalenie szczegółowych granic obszarów metropolitalnych. Jednak już to zadanie wywołało tak dużo konfliktów, że nie udało się przystąpić do kolejnych etapów reformy.

W niektórych krajach w sprawy rozwoju funkcjonalnych obszarów miejskich i obszarów metropolitalnych ingeruje rząd centralny. Przykładem jest Francja, gdzie za-

rzządzanie aglomeracjami oparte jest w znacznym stopniu na dobrowolnej współpracy gmin. Funkcjonuje 14 związków w największych aglomeracjach i 120 *communautes d'agglomeration* wokół nieco mniejszych ośrodków miejskich [Borraz, Le Gales 2005]. Ich powstanie było stymulowane przez rząd, który dostrzegł potrzebę koordynacji działań prorozwojowych. Zazwyczaj na czele takiego związku stoi mer głównego miasta aglomeracji. Tę formę zarządzania krytykuje się często we Francji za brak bezpośredniej legitymacji demokratycznej władz związku, która mogłaby pochodzić z bezpośrednich wyborów.

Podobny problem legitymizacji podnoszony jest w Holandii, gdzie w 1994 roku utworzono dla 7 największych obszarów metropolitalnych Regionalne Władze Publiczne [Denters, Klok 2005]. Obecnie władze te są wybierane przez rady, wchodzących w ich skład, gmin. Różnią się jednak od „normalnych”, dobrowolnych związków gmin tym, że prawo przyznaje im większe uprawnienia decyzyjne, dotyczące przede wszystkim planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, infrastruktury technicznej, mieszkalnictwa i ochrony środowiska. W ostatnich latach dyskusje o potrzebie nowych form zarządzania metropoliami były też bardzo żywe w stolicach krajów skandynawskich [Rose, Stahlberg 2005]. Wokół Kopenhagi i Helsinek stworzono ramy dla obowiązkowej współpracy, wchodzących w skład regionów metropolitalnych, gmin. Podobne rozwiązanie dyskutuje się obecnie dla Oslo. Najbardziej spopularyzowany jest przykład obszaru Stuttgartu i funkcjonujących od ponad 30 lat samorządów metropolitalnych w Anglii, które łączą wykonywanie zadań gmin (*districts*) i hrabstw (*counties*) [Zachariasz 2005, Swianiewicz 1998, Budzynowska 2000].

Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że udana współpraca między samorządami lokalnymi, wchodzącymi w skład obszaru metropolitalnego, dość rzadko pojawia się spontanicznie. Na ogół wymaga ona interwencji płynących z centrum. Doświadczenia krajów Europy Zachodniej sugerują, że jeżeli brak takich zachęt, to małe gminy są zazwyczaj bardzo niechętne do podejmowania takiej współpracy, bez względu na to, jak byłaby ona korzystna z przyczyn ekonomicznych [Davey 2002]. Do podobnych wniosków prowadzą analizy doświadczeń Węgier, Czech czy Słowacji [Swianiewicz 2002]. Trzeba pamiętać, że skuteczna współpraca międzygminna łączy się z różnymi kosztami. Uzgodnienie kompromisów, dotyczących interesów poszczególnych gmin oraz częsta konieczność rezygnacji z ambicji poszczególnych przywódców gminnych to koszty o charakterze politycznym. Istotne są także koszty organizacyjne, wiążące się ze wspólnym zarządzaniem i wykonywaniem zadań. Pojawiają się też problemy związane z przejrzystością procesów decyzyjnych i demokratyczną legitymizacją złożonych, pośrednich struktur organizacyjnych współpracy międzygminnej.

Jednym z instrumentów zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych jest planowanie przestrzenne. Umiejscowienie kompetencji planistycznych oraz rozwiązania instytucjonalne i organizacyjne zależą od modelu zarządzania obszarem metropolitalnym. Problemy związane z planowaniem przestrzennym w obszarach metropolitalnych są więc pochodną przyjętych rozwiązań organizacyjnych.

W praktyce planistycznej krajów Unii Europejskiej stosowane są cztery kategorie instrumentów:

1. Instrumenty o charakterze indykatywno-kontrolnym. Zaliczyć do nich można planowanie przestrzenne służące kontroli intensywności zagospodarowania (liczba i charakter funkcji, intensywność wykorzystania terenu), zmian w użytkowaniu terenów i sposobów wykorzystania terenów zdegradowanych, sekwencji zmian prowadzących do osiągnięcia planowanych rezultatów (konieczność wyposażenia w infrastrukturę przed podjęciem kolejnych inwestycji).
2. Inwestycje publiczne: przedsięwzięcia wynikające z planów rozwojowych i szerokiej wizji rozwoju zagospodarowania przestrzennego.
3. Stymulanty natury ekonomicznej: zniechęcające podatki i zachęcające subsydia. Umożliwiają one tzw. tanie zachowanie, a więc wymuszone czynnikami ekonomicznymi zachowania przestrzenne ludzi i podmiotów gospodarczych. Prowadzić też mogą do regeneracji urbanistycznej, zmian na rynku mieszkaniowym zwiększających atrakcyjność mieszkania w mieście w porównaniu z suburbią. Podatki *ad valorem* to najbardziej znany instrument finansowy sterowania rozwojem. Zachęty finansowe mogą też prowadzić do odnawiania obszarów opuszczonych i zdegradowanych nie tylko przemysłowych (adaptacja i zagospodarowanie opuszczonych budynków mieszkalnych przed podjęciem decyzji o udostępnieniu nowych obszarów pod zabudowę).
4. Instrumenty miękkie: lobowanie za współpracą gmin, edukacja mobilizująca mieszkańców i radnych do działania zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, wprowadzanie nowych form zarządzania rozwojem i większe uspołecznienie procesu planowania przestrzennego. W czwartej kategorii instrumentów mieszczą się także: odnowa urbanistyczna poprzez działania w kierunku promowania, zdecentralizowana koncentracja w obszarze miejskim. Tutaj też znajdują się instrumenty *controllingu* i *monitoringu*, pozwalające określić optymalną pojemność obszaru (możliwość lokowania funkcji i skali zmian w użytkowaniu terenów). Te działania są podstawą do przeprowadzenia analiz i sformułowania niezbędnych regulacji.

Z punktu widzenia zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego szczególnego znaczenia nabierają te wszystkie rozwiązania, które pozwalają na harmonizowanie działań rozwojowych o charakterze sektorowym przy uwzględnieniu wymiaru przestrzennego. Można zaliczyć do nich: regulacje planistyczne zakazujące dokonywania zmian istniejącego zagospodarowania na obszarze, dla którego jest sporządzany plan; zawieszanie wydawania decyzji w sprawie zabudowy/zagospodarowania bez konieczności płacenia odszkodowania na obszarze, dla którego sporządza się plan miejscowy, zakaz dokonywania podziałów, które są sprzeczne z planem miejscowym, odmowa zmiany użytkowania nieruchomości, gdy jest ona sprzeczna z planem. Tego typu rozwiązania nie są specyficzne dla planowania na obszarach metropolitalnych, występują one w regulacjach planistycznych bez odnoszenia się do kategorii obszaru, na którym będą zastosowane.

Z tego co powiedziano wyżej, można wysnuć wniosek, że nie tak ważny jest sam model zarządzania, jak sposób jego wypracowania. W zależności od warunków rozwoju modele

są mniej lub bardziej skuteczne, po pewnym czasie stają się nieadekwatne do aktualnej sytuacji, wymagają korekt. Poszukiwanie modelu idealnego i „na zawsze” jest stratą czasu. Modele zarządzania muszą odpowiadać zadaniom, jakie mają być realizowane na obszarach metropolitalnych. Trzeba także stwierdzić, że w większości krajów eksperymentom z zarządzaniem obszarami metropolitalnymi nie towarzyszyły eksperymenty w sferze regulacji z zakresu planowania przestrzennego. Instrumentarium podlega zmianom, ale zasadnicze założenia systemów planistycznych pozostają niezmiennie. Stabilność i jasne reguły są wartościami nie do przecenienia, gdy przychodzi do decydowania o kształcie przestrzeni na dziesiątki lat.

### Podsumowanie

Problem planowania i zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych pojawił się w latach 50. i 60. XX wieku w Stanach Zjednoczonych i krajach Europy Zachodniej. Postępująca urbanizacja i dynamika procesów rozwojowych rozpoczęły dyskusje na temat planowania przestrzennego na tych obszarach. Kompetencje planistyczne były w tamtym okresie ulokowane na poziomie rządów centralnych i regionów. Odejście od koncepcji państwa dobrobytu i państwa onipotentnego, kontrolującego większość dziedzin życia, do bardziej złożonego i zróżnicowanego sposobu zarządzania związanego z decentralizacją, spowodowało zmiany w sposobie widzenia problemów obszarów metropolitalnych. Od początku lat 80., w większości krajów, rozwój obszarów metropolitalnych to sprawa, nieco upraszczając, samorządów terytorialnych szczebli regionalnych i subregionalnych czy lokalnych. Nawet ostatnia inicjatywa prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy’ego, która ma doprowadzić do zwiększenia sprawności zarządzania rozwojem metropolii Paryża, przekłada się na wymiar samorządowy: prezydent postawił problem – samorzady mają zadanie, ze wsparciem rządu centralnego, wypracować rozwiązania służące spójnemu rozwojowi metropolii.

Samorząd w Polsce powojennej ma dwudziestoletnią historię i brak doświadczeń w kwestiach metropolitalnych. Testem nie tyle dojrzałości, co pragmatyzmu samorządu terytorialnego będzie umiejętność działania na rzecz rozwoju zrównoważonego obszarów metropolitalnych. Póki co w kwestiach metropolitalnych dzieje się niewiele. Plany zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych są w różnych stadiach zaawansowania. Nawet gotowe zawisną w pustce legislacyjnej. Brak jest budujących przykładów współpracy międzygminnej w obszarach metropolitalnych. Wszystko to skłania do refleksji, że wspomniana wcześniej polityka „nicnierobienia” utrwała obszary metropolitalne jako „wspólnoty problemów”. Polityka ta odsuwa też w czasie moment, gdy gminy wreszcie zaczną utożsamiać się z obszarem metropolitalnym i postrzegać go jako wspólnotę interesów, a rozwój zrównoważony w skali obszaru metropolitalnego będzie porządkował ich myślenie o przyszłości gminy.

**Literatura:**

- Anoud L., 2001, *Three Stories about Regional Salience*, „German Journal of Urban Studies”, Berlin, nr 45, s. 139-158.
- Baranowski P., 2001, *Kształtowanie zrównoważonych struktur przestrzennych gdańskiego obszaru metropolitalnego*, (w:) Szydłowski W. (red.) *Województwa Nadmorskie w Inicjatywie Wspólnotowej INTERREG*, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk, s. 54-65.
- Bobbio L., 2005, *Italy: After the Storm* (w:) Denters B., Rose L. (red.) *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, London: Palgrave, s. 6-24.
- Borraz L. G., 2005, *France: the Inter-Municipal Revolution*, (w:) Denters B., Rose L. (red.) *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, London: Palgrave, s. 25-41.
- Budzynowska O., 2000, *Obszary metropolitalne, ich struktura i funkcje w układach terytorialnych*, Samorząd Terytorialny, Municipium, Warszawa, nr 10, s. 14-25.
- Carruthers J. I., 2003, *Growth at the fringe: The influence of political fragmentation in United States metropolitan areas*, „Papers of Regional Science”, nr 82, s. 475-499.
- Castells M., 1982, *Kwestia miejska*, przekł. Jałowicki B., Piątkowski J., PWN, Warszawa.
- Davey K. (red.), 2002, *Investing in Regional Development: Policies and Practices in EU Candidate Countries*, „Local Government and Public Service Reform Initiative”, Open Society Institute – Budapest.
- Degórska B., 2005, *Przeciwdziałanie niekontrolowanej suburbanizacji. Możliwości rozwiązań krajowych w kontekście przyjętych rozwiązań europejskich*, (w) Lorens P. (red.) *Problem suburbanizacji*, Biblioteka Urbanisty, t. 7, Warszawa, s. 255-264.
- Denters B., Klok P. J., 2005, *The Netherlands: in Search of Responsiveness* (w:) Denters B., Rose L. (red.) *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, London: Palgrave, s. 135-253.
- Jędraszko A., 2006, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych. Unia Metropolii Polskich*, Wydawnictwo PLATAN, Warszawa, s. 44-51.
- Korcelli P., 1976, *Aglomeracje miejskie w systemach osadniczych. Wybrane hipotezy i perspektywy badawcze*, Przegląd Geograficzny, nr 48, PTG, Warszawa, s. 246-258.
- Kozłowski S., 2006, *Propozycje zielonych pierścieni w obszarze metropolitalnym Warszawy*, (w:) Kozłowski S. (red.), *Żywiotowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce*, KUL, PAN Komitet „Człowiek i Środowisko”, Białystok – Lublin – Warszawa, s. 86-95.
- Levine J. N., 2001, *The Role of Economic Theory in Regional Advocacy*, „Journal of Planning Literature”, Vol. 16, No. 2, s. 183-201.
- Lorens P., 2005, *Gospodarowanie przestrzenią a polityka równoważenia rozwoju*, „Urbanista”, nr 9(33), s. 13-15.

Rose L. E., Stahlberg K., 2005, *The Nordic Countries: Still the "Promised Land"?* (w:) Denters B., Rose L. (red.) *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, London: Palgrave, s. 95-112.

Sassem S., 1994, *New Political Geographies: Global Civil Society and Global Governance*, „Progress in Human Geography”, nr 18 (4), s. 460-490.

Blakeley G., 2001, *Local Governance and Local Democracy: The Barcelona Model*, „Local Government Studies”, Vol. 31, Issue 2, s. 149-165.

Swianiewicz P., 1998, *Samorząd lokalny w Wielkiej Brytanii*, „Wspólnota”, Municipium, nr 42, s. 29-33.

Swianiewicz P., 2002, *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest: Open Society Institute.

Swianiewicz P., Klimska U., 2005, *Spoleczne i polityczne zróżnicowanie aglomeracji w Polsce – waniliowe centrum, mozaika przedmieść*, „Prace i Studia Geograficzne”, t. 35, WGiSR, Uniwersytet Warszawski, s. 45-70.

Strzelecki Z., Kucińska M., 2005, *Żywiołowe rozprzestrzenianie się metropolii warszawskiej* (w:) Kozłowski S. (red.) *Żywiołowe rozprzestrzenianie się miast – narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce*, KUL-PAN, Białystok – Lublin – Warszawa, s. 125-150.

Zachariasz I., 2005, *Jak to robią w Stuttgarcie: Prezydenckie veto*, „Wspólnota”, Municipium, nr 9, s. 9-15.

---

#### ABSTRACT

Polish territorial self governments of metropolitan cities and municipalities located in metropolitan areas are facing new and complex challenges resulting from metropolization processes. Development of metropolitan areas is spontaneous and chaotic. It results in numerous spatial and functional conflicts as well as in a lack of spatial order. There is also no tradition of inter-municipal cooperation that enables municipalities to solve common problems. Development processes do not meet criteria of sustainable development. The key problem of planning and managing development of functional urban areas is coordination of activities and undertakings being initiated and implemented by public authorities and other agents of change. In case of metropolitan areas coordination of these activities is a huge challenge. This is because of the scale of development problems that result from sophisticated functional and spatial structures, dynamics of change, differentiation of metropolitan area, numerous actors active on the metropolitan scene, and the size of metropolitan area (number of municipalities included into the area). There are also development incentives, which are out of control, coming through networks that metropolitan cities and areas operate within. In order to guide development processes planning and managerial interventions at the sub regional level are needed. The article presents selected issues related to metropolitan areas development from the perspective of sustainable development. Main threats and conflicts are listed. Potential organizational solutions, based on EU countries experience, are presented and commented from the perspective of Polish experience.

---

**dr Mirośław Grochowski**, pracownik Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, PAN i Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie, specjalista w dziedzinie gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego oraz ich związków z rozwojem lokalnym i regionalnym. Główne pola zainteresowań badawczych: rozwój miast, obszarów i regionów metropolitalnych, planowanie i zarządzanie rozwojem funkcjonalnych obszarów miejskich.