

Niedawno pisałem o przypadku Opola, które sposobem „chałupniczym” poszerzyło granice gminy miejskiej. Sposobu nie pochwalam, kierunek zmian – owszem. Miasto powinno mieć wpływ na zagospodarowanie swoich przedmieść. Niezdrowa konkurencja ze strony gmin ościennych, wyprowadzanie funkcji miejskich na obszary podmiejskie znane jest pod złowrogą nazwą suburbanizacji. Brak narzędzi zarządzania przestrzenią w skali miejskich obszarów funkcjonalnych to bolączka polskiego ustroju planowania przestrzennego.

Takie brakujące narzędzie dostarcza ustawa o związkach metropolitalnych. Niestety – tylko dla dziesięciu największych ośrodków miejskich w kraju. Dodatkowym problemem, podkreślanym w uzasadnieniu do najnowszego projektu ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, jest to, że utworzenie takiego dobrowolnego związku metropolitalnego jest mało realne na podstawie obowiązującej ustawy o związkach metropolitalnych. Powód jest prosty: interesy gmin podmiejskich i miasta centralnego są sprzeczne. Oczywiście są to interesy partykularnie pojmowane, ale taka właśnie jest perspektywa wójtów (jak i prezydentów) myślących głównie o wpływach do swojego budżetu i o kolejnych wyborach. Przywołany projekt ustawy „warszawskiej” jest po prostu próbą wymuszenia skuteczności ustawy „metropolitalnej”. Próba to jednoznacznie godna poparcia. Ustawa taka jest wręcz konieczna do okiełznania chaosu panującego w promieniu kilkudziesięciu kilometrów od Warszawy. Zgadzając się z całościowym zamysłem ustawy, można jednak odnieść się krytycznie do pewnych jej szczegółów.

Projekt ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy zakłada powstanie nowej jednostki (dodatkowego szczebla) samorządu terytorialnego. Jednostka objęłaby obecne miasto Warszawa oraz 32 przyległe gminy w promieniu 20-30 km od centrum. Wątpliwość budzi proponowana nazwa nowego podmiotu: „miasto stołeczne”. Dotychczas pojęcie miasta odnoszono do gmin miejskich. Tutaj obejmuje się mianem „miasta” również rozległe obszary wiejskie w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Terytorium o rozciągłości sięgającej 70 km! Daleko wykracza to poza wszelkie rozumienie pojęcia „miasto”. Proponowana jednostka to raczej „miejski obszar funkcjonalny”, „obszar metropolitalny” czy też „powiat metropolitalny”.

[mc4wp_form id="84"]

Również przydawanie przymiotnika „stołeczny” dla podmiejskich obszarów Warszawy nie jest najcelniejsze. Prestiż stołeczności przystaje do dzielnic śródmiejskich, których charakter przestrzenny oraz pełnione funkcje uzasadniają to

określenie. Nadawanie określenia „stołeczny” okolicom Góry Kalwarii, Pruszkowa i Wołomina (a także peryferyjnym dzielnicom jak Białołęka i Ursus) to niepotrzebna dewaluacja tego pojęcia. Wyzwania przestrzenne, na które odpowiada projekt ustawy, nie są charakterystyczne jedynie dla stolicy, ale i dla innych obszarów wokół wielkich miast – każdego, niezależnie od jego statusu w hierarchii administracyjnej. Wobec tych względów poniżej będę używać określenia „powiat metropolitalny”, które bardziej oddaje istotę proponowanego zakresu „miasta stołecznego”.

Wszystko powyższe to tylko kwestia nazewnictwa, nienależąca do istoty rzeczy. Przejdźmy do zagadnień merytorycznych. Granice „powiatu metropolitalnego” zostały określone dość szeroko, z korzyścią dla sprawy. Niekorzystny jest natomiast ich przebieg w sąsiedztwie ośrodków miejskich wyróżniających się w skali aglomeracji. Na przykład Nowy Dwór Mazowiecki pozostaje poza „powiatem metropolitalnym”, zaś jego przedpole – gminy Jabłonna i Wieliszew wchodzi w jego skład. Z tym wiąże się pytanie, dlaczego port lotniczy w Modlinie czyli w Nowym Dworze, zasadniczy element infrastruktury metropolitalnej, pozostawia się o kilka kilometrów za granicą „powiatu metropolitalnego”. Odmiennie potraktowano Otwock i Wołomin, które wchodzi do „powiatu metropolitalnego”, ale bez swoich zapleczy od strony zewnętrznej. Poza „powiatem” pozostają gminy Klembów i Poświętne pod Wołominem oraz Celestynów pod Otwockiem. Najdziwniejszym przypadkiem jest gmina Podkowa Leśna, która nieuwzględniona w projekcie – czyżby miała stanowić enklawę otoczoną ze wszystkich stron przez projektowany „powiat metropolitalny”? To wygląda na pomyłkę redakcyjną w projekcie ustawy.

Dążąc do usprawnienia zarządzania przestrzenią w skali miejskiego obszaru funkcjonalnego Warszawy nie zadbano tym samym o taką samą możliwość w skali obszarów funkcjonalnych mniejszych ośrodków w aglomeracji. Wydaje się zatem, iż proponowany zasięg „powiatu metropolitalnego” jest albo za mały, albo za duży. Należałoby przyjąć jasną zasadę, czy ma obejmować także sąsiednie obecne ośrodki powiatowe. Jeśli tak, to razem z ich zapleczami – również od strony zewnętrznej. A jeśli nie – to konsekwentnie bez ich zapleczy, także od strony Warszawy.

W tym kontekście pojawia się kwestia odniesienia do dotychczasowych ustaleń planistycznych – czy to do obszaru metropolitalnego w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, czy to do obszaru funkcjonalnego zintegrowanych inwestycji terytorialnych (w ramach których przydzielane są unijne środki wsparcia). Oczywiście jednostki te nie muszą się pokrywać, jednak w uzasadnieniu ustawy należałoby wspomnieć, jakie czynniki brano pod uwagę, by uzyskać taki, a nie inny

zasięg przestrzenny „powiatu metropolitalnego”. Rodzi się wreszcie pytanie o planowany podział województwa mazowieckiego na dwie odrębne jednostki administracyjne – poprzez wydzielenie okręgu Warszawy. Jak mają się do siebie projektowany „powiat metropolitalny” i potencjalne województwo warszawskie? Jeśli granice miałyby być podobne, to czy te byty należy rozdzielać? Chodzi zarówno o zakres terytorialny, jak i ustrój organizacyjny, jak i rozpoczętą procedurę legislacyjną.

Podsumowując: przedstawiony projekt ustawy jednoznacznie wpisuje się w pożądaną kierunek zmian. Daje nadzieję na ograniczenie zjawiska suburbanizacji, objawiającego się koszmarnym zniszczeniem podwarszawskiego krajobrazu. Wprowadzenie skutecznych narzędzi gospodarowania przestrzenią w skali miejskich obszarów funkcjonalnych to główne wyzwanie ustroju planowania przestrzennego w Polsce. Omawiany problem nie ma charakteru „stołecznego”, lecz dotyczy każdego dużego miasta. Zatem proponowane w projekcie ustawy rozwiązanie – „powiat metropolitalny” z uprawnieniami w zakresie polityki przestrzennej i transportowej – może stać się wzorcem dla odpowiedniego rozwiązania w skali całego kraju.