

ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE AGLOMERACJI MIEJSKICH

redakcja naukowa Bogdan Dolnicki

MONOGRAFIE

ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE AGLOMERACJI MIEJSKICH

redakcja naukowa Bogdan Dolnicki

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Fundację Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego „Facultas Iuridica”

Wydanie publikacji jest współfinansowane przez Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię w Katowicach

Stan prawny na 1 września 2018 r.

Recenzent

Dr hab. Anna Wierzbica, prof. UŚ

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Hanna Kolenkiewicz

Opracowanie redakcyjne

Sylwia Wiśniewska

Łamanie

Marek Lisiowski

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2018

ISBN 978-83-8124-900-3

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	9
Agata Barczewska-Dziobek Funkcjonowanie metropolii na przykładzie Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego	15
Anna Bohdan Tryb tworzenia związku metropolitalnego na przykładzie związku metropolitalnego w województwie śląskim	25
Jarosław Czerw Pozycja ustrojowa sekretarza związku metropolitalnego	35
Dawid Chaba Aspekty prawne funkcjonowania obszarów metropolitalnych w Polsce	48
Maciej Delijewski Lokalność w aglomeracji. Aglomeracja w lokalności	61
Anna Feja-Paszkiewicz Związek metropolitalny „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” na tle aktualnego modelu samorządu terytorialnego – uwarunkowania konstytucyjnoprawne	69
Elżbieta Feret Rozwój aglomeracji miejskich w Polsce na przykładzie związku metropolitalnego w województwie śląskim	86
Rafał Gajewski W kierunku związku metropolitalnego w województwie pomorskim	97
Grażyna Giejlaszewska Wybrane instrumenty promocji związku metropolitalnego i jego obszaru	109

Paulina Jaszczuk	
Zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego jako wyzwanie dla aglomeracji miejskich	124
Mateusz Karciarz	
Utrzymanie czystości i porządku w gminach – zadanie realizowane metropolitalnie czy samodzielnie?	132
Marcin Kępa	
Centralny zamawiający na obszarach metropolitalnych	143
Monika Kidyba	
Zarządzanie smart metropolią – wybrane aspekty prawne	155
Przemysław Kledzik	
Zasady ponoszenia kosztów przywrócenia, zmiany stanu oraz przełożenia urzędnika typu liniowego w związku z realizacją inwestycji infrastrukturalnej w aglomeracji polegającej na budowie lub przebudowie drogi	164
Magdalena Korzeniowska	
Rachunek zysków i strat politycznych lokalnych liderów z racji działalności we władzach metropolii	174
Dominik J. Kościuk, Justyna E. Kulikowska-Kulesza, Mateusz H. Ziemblicki	
Wybrane aspekty zarządzania zasobami ludzkimi w aglomeracjach miejskich	186
Piotr Lisowski	
Status związku metropolitalnego	194
Małgorzata Magdziarczyk	
Agglomeracja miejska – środowisko dla działalności gospodarczej	208
Roman Marchaj	
Zgromadzenie związku metropolitalnego w województwie śląskim	219
Tomasz Moll	
Organ wykonawczy związku metropolitalnego w województwie śląskim	238
Natalia Mrukowska	
Wizerunek aglomeracji	250
Mariya Pelekh	
Instytucje kultury w aglomeracjach miejskich	259

Katarzyna Płonka-Bielenin Rola i znaczenie związku metropolitalnego w zakresie realizacji zadań publicznych – wnioski i postulaty	268
Joanna Podgórska-Rykała Starzenie się społeczeństwa jako wyzwanie dla aglomeracji miejskich. Seniorzy o warunkach życia w miastach Zagłębia Dąbrowskiego	283
Piotr Ruczkowski Inkluzywna polityka (koncepcja) prawa a zarządzanie aglomeracjami (metropoliami)	295
Thomas Seefried Metropolitan Governance – Herausforderungen für die föderale und dezentralisierte Verwaltung in Deutschland	304
Kamil Sikora Metropolia, metropolizacja – cechy i uwarunkowania	316
Piotr Sołtys Od aglomeracji do metropolii – organy wykonawcze konurbacji górnośląsko-zagłębiowskiej w ujęciu historycznym	332
Jakub H. Szlachetko Związek metropolitalny jako związek jednostek samorządu terytorialnego <i>sui generis</i>	345
Daniel Wacinkiewicz Koncepcja Transgranicznego Regionu Metropolitalnego Szczecina – wizja planistyczno-przestrzenna dla polsko-niemieckiego obszaru powiązań	357
Marta Woźniak Agglomeracja – byt prawny czy faktyczny?	368
Lidia Zacharko, Adrian Zacharko Metropolie o specjalnym statusie prawnym we Francji	378
Krystian Ziemiński Zadania metropolitalne a zadania jednostek samorządu terytorialnego objętych obszarem metropolitalnym	389
Ewa Żołnierczyk Wrocławski Związek Metropolitalny – rozważania teoretyczno-prawne	403

WPROWADZENIE

Jednym z największych osiągnięć przemian politycznych po 1989 roku było stworzenie w Polsce samorządu terytorialnego. Kolejne reformy doprowadziły do powołania samorządów gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Niestety do dziś nierozwiązany pozostał problem ustroju obszarów metropolitalnych.

Stale rosnące potrzeby mieszkańców oraz dążenie do podnoszenia jakości życia wywierają znaczący wpływ na sposoby zarządzania przestrzenią miejską. „Coraz szybsze tempo przemian otoczenia oraz rosnąca złożoność czynników wpływających na funkcjonowanie regionów miejskich wywołują potrzebę podejmowania działań skoordynowanych, a jednocześnie kompleksowych, uwzględniających możliwie jak najszerszą gamę tychże czynników oraz włączających w procesy decyzyjne podmioty funkcjonujące w danej przestrzeni i użytkujące ją, z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju. Potrzeba ta wyraża się w idei zintegrowanego zarządzania przestrzenią”¹. Na mocy traktatu lizbońskiego² do dwóch wcześniejszych wymiarów polityki spójności UE (społecznego i gospodarczego) dołączono trzeci – terytorialny. Odtąd cele rozwojowe powinny być realizowane w odniesieniu do terytorium, z uwzględnieniem specyficznej sytuacji społeczno-gospodarczej, kontekstu kulturowego, warunków geograficznych oraz dynamiki zachodzących procesów³. A zatem w polityce spójności na plan pierwszy wysuwa się spójność terytorialna, rozumiana jako możliwość współdziałania regionów i układów lokalnych⁴.

Przedmiotem oddziaływania staje się w takim ujęciu – terytorium. Terytorium rozumiane jako dynamiczny, zmieniający się w czasie i przestrzeni układ różnorodnych

¹ D. Mantey, *Potrzeba zintegrowanego zarządzania miastami i obszarami metropolitalnymi*, „Samorząd Terytorialny” 2013/6, s. 5.

² Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany 13.12.2007 r. w Lizbonie (Dz. Urz. UE C 306 z 2007 r.).

³ Por. P. Żuber, *Terytorialny wymiar w polityce rozwoju – potrzeba zmian systemowych w świetle nowej generacji dokumentów planistycznych* [w:] T. Markowski, P. Żuber, *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, Warszawa 2011, s. 7–24.

⁴ Por. G. Gorzelak, *Rozwój polskich regionów a polityka spójności Unii Europejskiej* [w:] red. G. Gorzelak, *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Warszawa 2007, s. 12 i n.

powiązań, wykraczający poza istniejące podziały administracyjne. „W «terytorializacji» chodzi o zdefiniowanie napotkanego problemu rozwojowego, który trzeba rozwiązać bez względu na istniejące granice administracyjne”⁵.

Takie terytorialne podejście wymusza integrację, a co za tym idzie, stwarza warunki do współdziałania władz samorządowych przekraczającego tradycyjne granice formalnych podziałów administracyjnych⁶. „Obszarem działań zamiast jednostek administracyjnych coraz częściej stają się jednostki funkcjonalne, dlatego zdefiniowane wcześniej terytorium nie musi pokrywać się z wprowadzonymi przez człowieka granicami, które dzielą obszary funkcjonalne na odrębne, niezależnie zarządzane jednostki przestrzenne”⁷.

Coraz powszechniej przyjmuje się, że terytorialne podejście do rozwoju i związana z nim integracja powinny się sprowadzać do tworzenia całościowych strategii i skoordynowanych działań ze strony wszystkich osób i instytucji zaangażowanych w proces rozwoju miejskiego, które będą wykraczały poza granice poszczególnych miast. Działania te polegać powinny na skoordynowaniu różnych terytorialnych, sektorowych i technicznych planów i strategii, aby w efekcie możliwe było godzenie interesów państwowych, regionalnych, miejskich, obywatelskich i gospodarczych. Należy przy tym korzystać z wiedzy i doświadczenia różnorodnych podmiotów oraz skupiać ich zasoby finansowe, aby ograniczone fundusze publiczne mogły być efektywniej wykorzystywane⁸.

Każde duże miasto jest elementem większej całości funkcjonalnej i przestrzennej, z reguły otoczone jest bowiem jednostkami osadniczymi o różnorodnym charakterze, z którymi w naturalny sposób wchodzi w wielostronne interakcje. Jednostki te wraz z miastem centralnym (czy kilkoma takimi miastami o równorzędnym charakterze) tworzą wewnętrznie powiązany miejski zespół (region) funkcjonalny. Zespół taki występuje obiektywnie, niezależnie od tego, czy znajduje odpowiednie odwzorowanie w sferze ustrojowej zarządu lokalnego i w siatce podziału administracyjnego. Będąc obiektywnie istniejącym systemem funkcjonalnym, zespół ów (region miejski, aglomeracja miejska) wymaga prowadzenia stosownej polityki, eliminującej zjawiska negatywne i koordynującej rozwój całego układu przestrzennego. Polityka taka może być realizowana w ramach różnych modeli zarządu obszarów metropolitalnych, a wybór takiego modelu zależy zawsze od konkretnych uwarunkowań występujących w danym państwie (prawnych i ustrojowych, politycznych, kulturowych, historycznych itp.)⁹.

⁵ D. Mantey, *Potrzeba zintegrowanego zarządzania...*, „Samorząd Terytorialny” 2013/6, s. 6.

⁶ Por. T. Markowski, *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem* [w:] T. Markowski, P. Żuber, *System planowania...*, Warszawa 2011, s. 25–44.

⁷ D. Mantey, *Potrzeba zintegrowanego zarządzania...*, „Samorząd Terytorialny” 2013/6, s. 6.

⁸ Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku 24–25.05.2007 r. www.mrr.gov.pl

⁹ Por. B. Dolnicki, *Ustrój metropolii – współczesne koncepcje*, Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe, nr 2 (16) 2010, WSAP w Białymstoku, s. 187–206.

Region miejski podlega przy tym własnym regułom rozwoju, które winny być uwzględniane przy konstruowaniu systemu zarządzania. Trudność zbudowania modelu zarządzania aglomeracją miejską wynika ze szczególnego splotu zagadnień społecznych, gospodarczych i przestrzennych, mających w tym wypadku charakter równoczesnych oddziaływań wzajemnych. Na obszarze takim funkcje lokalne, zawsze podstawowe dla składowych jednostek administracyjnych, a przede wszystkim dla poszczególnych jednostek osadniczych o charakterze „miejskim” (zurbanizowanym) czy o charakterze „wiejskim”, interferują z funkcjami metropolitalnymi, nierzadko rangi krajowej czy międzynarodowej¹⁰.

Często w literaturze pojawia się określenie „metropolia” kojarzone potocznie z dużym miastem, ale w nauce oznacza ono nie tylko samo „miasto-centrum”, lecz także związane z nim otoczenie, czyli obszar, strefę metropolitalną – aglomerację.

„Wielkie miasta rozwijają się i funkcjonują z reguły w ścisłym związku ze swoim bezpośrednim otoczeniem, tworząc układy aglomeracyjne. O wielkich miastach należy więc mówić jako o aglomeracjach”¹¹. Uważa się, że metropolia terytorialnie jest czymś większym niż miasto. Metropolia składa się z miast, a miasta składają się z miejscowości.

O metropolitalnym czy też centralnym charakterze ośrodka decyduje nie tylko siła i zasięg oddziaływania, ale i złożoność wypełnianych przez niego funkcji. Podkreśla się, że na pełne miano metropolii zasługują tzw. diversified city – miasta o funkcjach złożonych i znacznej komplikacji wypełnianych funkcji wyższego rzędu¹².

Obszary metropolitalne tworzą niezwykle złożoną strukturę, w skład której wchodzi wiele wspólnot terytorialnych (gmin, miast, powiatów) i wiele podmiotów władzy samorządowej i rządowej. Ich rozwój polega na funkcjonalnym włączaniu się nowych terenów oraz „dogęszczaniu się” obszaru centralnego w wyniku rosnących obrotów gospodarczych i liczby miejsc pracy. Skala i znaczenie tych zjawisk dla państwa wymuszają zastosowanie odpowiednich metod integracji zarządzania aglomeracją.

Skala aglomeracji jest zmienna, to znaczy, że różne zjawiska, a co za tym idzie – zadania publiczne, występują w różnym zasięgu terytorialnym. Oznacza to, że integracja zarządzania powinna przyjąć w miarę możliwości elastyczną formę. Trzeba więc uwzględnić, dla jakich zadań publicznych wystarczy dobrowolne lub nawet stymulowane ustawowo współdziałanie istniejących jednostek samorządu terytorialnego, a dla jakich potrzebne byłoby utworzenie specjalnej władzy metropolitalnej¹³.

¹⁰ M. Niziołek, *Problemy ustroju aglomeracji miejskich*, Warszawa 2008, s. 21–22.

¹¹ E. Wysocka, *Planowanie strategiczne wielkich miast*, „Samorząd Terytorialny” 1994/5, s. 3 i n.

¹² Por. J. Purchla, J. Sepioł, *Metropolie a rozwój regionalny Polski* [w:] *Metropolitalne funkcje Krakowa*, red. J. Purchla, Kraków 1998, s. 16.

¹³ M. Niziołek, *Problemy ustroju aglomeracji...*, s. 29.

Potrzeba reformy ustroju Aglomeracji Górnośląskiej

W Aglomeracji Górnośląskiej potrzeba efektywniejszego zarządzania w obrębie konurbacji od dawna stanowiła temat rozważań samorządów miast górnośląskich.

Agglomeracja Górnośląska spełnia kryteria obszaru metropolitalnego opisane w przyjętej przez Sejm w dniu 15 czerwca 2012 roku Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030). Z uwagi na swoją strukturę Agglomeracja Górnośląska jest wyjątkowym obszarem metropolitalnym, składającym się z 14 miast na prawach powiatu oraz otaczających je powiatów ziemskich. O jej specyfice decyduje brak dominującego miasta centralnego i istnienie obok siebie kilkunastu ośrodków miejskich o zbliżonej wielkości i potencjale. Ważnymi cechami są: bardzo duża gęstość zaludnienia oraz intensywność zabudowy, rozbudowana sieć infrastruktury drogowej i połączeń komunikacji publicznej, duża codzienna migracja pomiędzy miastami aglomeracji. Istotnym wyzwaniem jest degradacja środowiska naturalnego związana z rozwojem przemysłu i eksploatacją złóż kopalin oraz rewitalizacja terenów poprzemysłowych.

Poprawa efektywności zarządzania i zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców Aglomeracji Górnośląskiej od kilkunastu lat stanowi przedmiot rozważań samorządowców z tworzących ją miast. W 1991 roku 11 gmin utworzyło Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (KZK GOP), którego zadaniem jest organizacja lokalnego transportu zbiorowego. Związek został zarejestrowany 16 grudnia 1991 roku w Rejestrze Związków Międzygminnych pod pozycją 46. W kolejnych latach związek powiększał zasięg terytorialny, obecnie tworzy go 25 członków. KZK GOP jest organizatorem komunikacji miejskiej w większości gmin tworzących Aglomerację Górnośląską.

Bazując na doświadczeniach wynikających z funkcjonowania KZK GOP, samorządowcy zdecydowali się na powołanie wielozadaniowego związku komunalnego, którego zadaniem byłaby poprawa efektywności zarządzania w aglomeracji. W lipcu 2005 roku opracowano projekt Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (GZM). W dniu 31 stycznia 2007 roku nastąpiło podpisanie przez prezydentów miast założycieli wniosku o rejestrację Górnośląskiego Związku Metropolitalnego, a następnie złożono go u Wojewody Śląskiego. MSWiA postawiło warunek, aby uczestnikami związku były wyłącznie miasta na prawach powiatu. Ostatecznie w skład GZM weszło 14 miast na prawach powiatu: Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy, Zabrze. Związek został zarejestrowany 8 czerwca 2007 roku w Rejestrze Związków Międzygminnych pod pozycją 284.

Podstawowym celem utworzenia związku komunalnego pod nazwą Górnośląski Związek Metropolitalny było utworzenie silnego ośrodka metropolitalnego złożonego z największych miast Aglomeracji Górnośląskiej, który przez wspólną realizację zadań

i rozwiązywanie problemów prowadziły do usprawnienia zarządzania w aglomeracji. Zgodnie ze statutem GZM miał wykonywać zadania publiczne w zakresie:

- ustalenia wspólnej strategii rozwoju dla miast wchodzących w skład związku zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, celem jej uwzględnienia w studiach uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego miast,
- realizacji zadań objętych wspólną strategią rozwoju miast wchodzących w skład związku przekazanych związkowi przez gminy członkowskie na podstawie stosownych porozumień,
- pozyskiwania środków finansowych z krajowych i zagranicznych funduszy celowych na realizację zadań związku,
- zarządzania drogami przekazanymi związkowi przez gminy członkowskie na podstawie stosownych porozumień,
- opracowywania wniosków w celu pozyskiwania środków publicznych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na realizację zadań publicznych należących do właściwości związku,
- aktywizacji rynku pracy na obszarze miast będących uczestnikami związku poprzez pozyskiwanie i gospodarowanie środkami finansowymi na ten cel, a także wspierania innowacyjnych programów gospodarczych podnoszących poziom konkurencyjności miast – uczestników związku – w zakresie przekazanym związkowi przez gminy członkowskie na podstawie stosownych porozumień,
- opracowywania analiz i sprawozdań dotyczących zawodów deficytowych i dokonywanie na tej podstawie ocen dotyczących rynku pracy oraz wspieranie edukacji publicznej w szczególności ukierunkowanej na kształcenie w zawodach deficytowych – w zakresie przekazanym związkowi przez gminy członkowskie na podstawie stosownych porozumień,
- wyrażania opinii dotyczących procesów legislacyjnych i decyzyjnych w sprawach objętych przedmiotem zainteresowania związku ze względu na wykonywane przez związek zadania na szczeblu krajowym, a także wojewódzkim,
- współdziałania z jednostkami samorządu terytorialnego, w tym społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, a także organami administracji rządowej.

Niestety, Górnośląski Związek Metropolitalny nie spełnił pokładanych w nim oczekiwań. Ta forma rozwiązywania problemów metropolitalnych nie sprawdziła się z uwagi na ograniczenia prawne dotyczące związków komunalnych, a także z powodu specyfiki i struktury Aglomeracji Górnośląskiej. Do najważniejszych ograniczeń prawnych należy zaliczyć: brak stabilnego źródła dochodów, sposób wyboru władz związku, brak możliwości planowania i prowadzenia inwestycji o znaczeniu metropolitalnym, brak możliwości współpracy z jednostkami samorządowymi innych szczebli. Problemy strukturalne wynikają z braku silnego miasta centralnego i sąsiedowania ze sobą kilkunastu ośrodków miejskich o porównywalnym potencjale. Struktura Aglomeracji Górnośląskiej prowadzi do ciągłej konkurencji pomiędzy sąsiadującymi ze sobą samorządami.

„Okazało się, że samo powołanie związku metropolitalnego i stworzenie strategii rozwoju nie wystarcza. Niezbędne są: dobre instrumentarium prawne, odpowiednie zasady finansowania i sprawny aparat zarządzania. Instrumentarium prawne to oczywiście odpowiednia ustawa, przy obecnym stanie prawnym kluczowa, by stała się możliwa integracja różnych systemów w sposób trwały i zrównoważony”¹⁴.

Na terenie Aglomeracji Górnośląskiej formuła dobrowolnego związku komunalnego w praktyce nie sprawdziła się. Również analiza procesów metropolizacji występujących we współczesnym świecie wskazuje na pewne uniwersalne tendencje. Próby powoływania zarządów metropolii sterujących rozwojem obszaru funkcjonalnego były podejmowane w wielu krajach Europy. Napotykać one jednak opór przede wszystkim władz małych gmin zazdrośnych o swoje prerogatywy¹⁵.

Analogiczne zjawiska i tendencje można zaobserwować w Polsce. Dotychczasowe doświadczenia wskazują jednak, że rozwiązania polegające na wykorzystaniu instytucji związku komunalnego nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Dotyczy to zwłaszcza tak specyficznego obszaru, jakim jest konurbacja Górnego Śląska i Zagłębia.

Toteż za ogromny sukces należy uznać uchwalenie w dniu 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim¹⁶. Wejście w życie tej ustawy wieńczy wieloletni proces tworzenia regulacji prawnych regulujących tryb oraz zasady funkcjonowania metropolii.

Tym właśnie zagadnieniom poświęcona była kolejna samorządowa konferencja naukowa zorganizowana przez Katedrę Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach w dniach 8–9 marca 2018 r. pt. „Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich”. Publikowane opracowania są rezultatem tej konferencji.

Bogdan Dolnicki

¹⁴ B. Maciejewska, B. Kozek, *Czy metropolia Silesia może się rozwijać w sposób zrównoważony* [w:] D. Szwed, B. Maciejewska, *Zrównoważony rozwój metropolii Silesia*, Fundacja Przestrzeni Dialogu Gdańsk 2011, s. 23 i n.

¹⁵ Por. B. Dolnicki, *Ustrój metropolii – współczesne koncepcje*, Administracja Publiczna, Studia krajowe i międzynarodowe, 2(16)/2010, s. 187–206.

¹⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 730.

Agata Barczewska-Dziobek

FUNKCJONOWANIE METROPOLII NA PRZYKŁADZIE RZESZOWSKIEGO OBSZARU FUNKCJONALNEGO

1. Wprowadzenie

Pojęcie metropolii, jak również jego synonim – aglomeracja, używane w rozlicznych opracowaniach, odnoszą się do określenia tzw. dużego miasta, które stanowi centrum gospodarcze i kulturalne większego obszaru¹. Etymologiczne znaczenie terminu „metropolia” wobec braku jednoznacznego pojęcia oraz jednoznacznych kryteriów wyodrębnienia wydaje się właściwe o tyle, o ile będzie możliwa delimitacja metropolii i towarzyszących im obszarów metropolitalnych w warunkach rodzimej rzeczywistości i uwarunkowań prawnych².

Oczywiste jest, że samo pojęcie dużego miasta będzie sprawiać trudności, można bowiem za takie uważać miasta, których liczba mieszkańców liczy powyżej 100 tysięcy mieszkańców³, albo takie, których liczba mieszkańców przekracza 500 tysięcy⁴, posiadające określone walory funkcjonalne, wśród których podkreśla się: posiadanie potencjału ekonomicznego oraz rozwiniętego sektora usług, posiadanie potencjału innowacyjnego, pełnienie funkcji o charakterze metropolitalnym, odgrywanie węzłowej roli w systemie komunikacyjnym, organizacyjnym i informacyjnym, dostępność w różnych skalach przestrzennych (w tym międzynarodowej) oraz odgrywanie roli stymulatora dla rozwoju sieciowego zarządzania i gospodarki⁵.

¹ R. Szmytkie, *W kwestii metropolii i obszarów metropolitalnych*, „Przegląd Administracji Publicznej” 2013/2, s. 35–36.

² A. Krześ, *Delimitacja polskich obszarów metropolitalnych*, „Biblioteka Regionalisty” 2012/12, s. 63–65.

³ D. Szymańska, *Urbanizacja na świecie*, Warszawa 2008, s. 97.

⁴ B. Jałowiecki, *Globalny świat metropolii*, Warszawa 2007, s. 103.

⁵ T. Markowski, T. Marszał, *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Warszawa 2006, s. 12.

Według takich założeń metropolie to miasta, które pełnią funkcje wyższego rzędu, takie jak funkcja ośrodka władzy i administracji, doradztwa ekonomicznego, technicznego, społecznego i politycznego, ośrodka przetwarzania informacji, usług prawnych i ubezpieczeniowych, wokół którego skupiają się inne funkcje – tzw. pomocnicze, wymagające przestrzeni. Stąd też wokół metropolii w obszarze ich oddziaływania wykształcają się obszary metropolitalne, na które składają się tereny podmiejskie i rolnicze, zlokalizowane w bezpośredniej strefie oddziaływania tychże metropolii⁶.

W warunkach polskich używanie określenia metropolii w odniesieniu do niektórych miast i przyległych do nich obszarów następowało w rozmaity sposób – czy to na podstawie aktualnych przepisów prawnych, czy na podstawie dokumentów planistycznych bądź strategicznych⁷. Wobec tylu niejednoznaczności i chaosu terminologicznego oraz biorąc pod uwagę niejednoznaczne opinie co do liczby metropolii w Polsce⁸, wydaje się, iż uprawnione jest założenie, według którego punktem wyjściowym dla ustalania znaczenia terminu metropolii i obszaru metropolitalnego są przepisy ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹. W słowniczku pojęć ustawowych znajdują się pojęcia: obszaru funkcjonalnego i miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego. Oba zostały wprowadzone ustawą z 24.01.2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw¹⁰.

Przez obszar funkcjonalny rozumieć należy obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych stanowiący zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i jednolitymi celami rozwoju. Natomiast miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego to typ obszaru funk-

⁶ A. Krześ, *Delimitacja...*, s. 65.

⁷ M.J. Nowak, *Polskie obszary metropolitalne – problemy definicyjne*, „Samorząd Terytorialny” 2010/3, s. 13–18.

⁸ Por. Fundację Unii Metropolii Polskich, która wskazuje na 12 miast i regionów metropolitalnych: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawa, Wrocław, które tworzą „sieć powiązań miast postkomunistycznych z miastami Europy i świata” (<http://www.metropolie.pl/pl/>), oraz przepisy ustawy z 9.10.2015 r. o związkach metropolitalnych (nieobowiązująca), która przewidywała możliwość powoływania związków metropolitalnych w formie zrzeszenia jednostek samorządu terytorialnego położonych w danym obszarze metropolitalnym, jako podmiotów uzupełniających struktury terenowej administracji publicznej. Ich liczba i zasięg determinowane byłyby charakterem wykonywanych przez nie zadań administracyjnych, ale też ich zdolnością do realizacji tych zadań. Szerzej T. Bąkowski, *Realizacja zadań publicznych przez związek metropolitalny w kontekście zasady pomocniczości* [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, s. 57–64 oraz H. Izdebski, *Zadania metropolitalne i instytucjonalne sposoby ich realizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2010/6, s. 62–68; B. Dolnicki, *Założenia ustawy o powiecie metropolitalnym Aglomeracji Górnośląskiej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013/12, s. 74–75.

⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.

¹⁰ Dz.U. poz. 379.

cjonalnego obejmującego miasto będące siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody oraz jego bezpośrednie otoczenie¹¹.

Powiązanie regulacji obu wskazanych powyżej ustaw stanowiło odpowiedź na potrzebę wyznaczenia na gruncie przepisów prawnych ramowych podstaw wyodrębniania metropolii i ich obszarów, zwłaszcza że prowadzone dotąd prace legislacyjne doprowadziły do przyjęcia regulacji odnoszącej się do Aglomeracji Górnośląskiej¹².

2. Rzeszowski Obszar Funkcjonalny – geneza i forma organizacyjno-prawna

Wyznaczenie tego obszaru funkcjonalnego powiązane jest z opracowaniem „Kryteriów delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich”, które zostały przygotowane przez Ministra Rozwoju Regionalnego w lutym 2013 r. w związku z przyjęciem nowej koncepcji prowadzenia polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie. Punkt wyjścia stanowiło założenie, iż dla skutecznego planowania rozwoju regionalnego niezbędne jest wyłonienie obszarów na podstawie ich funkcji, a nie tylko z uwzględnieniem ich granic administracyjnych, a następnie stworzenie podstaw formalnych dla współdziałania różnych podmiotów administracyjnych przy formułowaniu celów rozwojowych i działań, a także zasad finansowania ze środków budżetu UE w perspektywie lat 2014–2020. Zgodnie z przyjętą definicją miejski obszar funkcjonalny stanowi układ osadniczy ciągły przestrzennie, złożony z odrębnych administracyjnie jednostek (gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich) i składa się ze zwartego obszaru miejskiego, jak też powiązanej z nim funkcjonalnie strefy zurbanizowanej. Definicja nawiązuje do założeń przyjętych w Koncepcji zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030 i Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, w których przyjęto wyznaczenie obszarów funkcjonalnych 18 największych polskich miast¹³.

Niemniej jednak pierwsze działania związane z podjęciem trwałej współpracy w ramach obszaru funkcjonalnego zainicjowały władze Rzeszowa, proponując w październiku 2012 r. sąsiadującym gminom realizację wspólnych inwestycji w nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020. Stanowiły one kontynuację działań podjętych wraz z opracowaniem koncepcji Rzeszowskiego Obszaru Metropolitalnego, która została przygotowana przez Podkarpackie Biuro Planowania Przestrzennego, oraz uwzględnieniem miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego miasta Rzeszowa w Planie Zagospodarowa-

¹¹ Zob. ustawę z 24.01.2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, art. 2 ust. 6a i 6b. Zob. także A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, komentarz aktualizowany do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, monografie LEX/el 2018, nr 10699.

¹² Ustawa z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie Śląskim (Dz.U. poz. 730) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 26.06.2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” (Dz.U. poz. 1290).

¹³ Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013, s. 3–4.

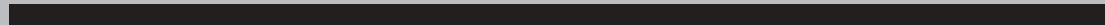
Monografia stanowi kompleksowe opracowanie dotyczące problematyki procesu tworzenia regulacji prawnych regulujących tryb oraz zasady funkcjonowania aglomeracji miejskich. W opracowaniu omówiono również zagadnienia dotyczące m.in.:

- spójności terytorialnej rozumianej jako możliwości współdziałania regionów i układów lokalnych,
- zastosowania odpowiednich metod integracji zarządzania aglomeracją,
- zadań publicznych dla których potrzebne jest utworzenie specjalnej władzy metropolitalnej.

Opracowanie uwzględnia zmiany legislacyjne wprowadzone ustawą z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim.

Wszystkie zaprezentowane w książce problemy były przedmiotem dyskusji podczas konferencji naukowej zorganizowanej przez Katedrę Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach w dniach 8–9 marca 2018 r.

Publikacja przeznaczona jest dla pracowników administracji rządowej i samorządowej, adwokatów i radców prawnych. Zainteresuje również przedstawiciele nauki prawa, administracji oraz politologii.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL

