

**ANDRZEJ PORAWSKI**

Związek Miast Polskich w Poznaniu

## **PRZYSZŁOŚĆ AGLOMERACJI MIEJSKICH – DYLEMATY I OCZEKIWANIA**

**Abstract: The Future of Urban Agglomerations – Dilemmas and Expectations.** Local development, based on the use of endogenous potentials, requires the cooperation of municipalities in urban functional areas (agglomerations). However, conducting joint activities in the area of building and running local development policy is a serious challenge. On the one hand, there is a shortage of experience in this area (not counting the short period of functioning municipal unions in the years 1920-1939 and intentional inter-communal relations after 1990). In addition, there are still no legal solutions needed (in addition to the act passed in 2017 for the metropolis of Silesia and Zagłębie). In recent years, however, projects of integrated territorial investments and other project partnerships have been implemented under the European Union and the Norwegian Financial Mechanism Programs, which result in practical conclusions and legislative recommendations. The most important of them concern the introduction of a new form of partner cooperation and the adoption of a new urban code. Their quick implementation will enable more effective cooperation for development.

**Keywords:** Agglomerations, cooperation of municipalities, local development, urban code, urban functional areas,

### **Wstęp**

Problemy dużych obszarów zurbanizowanych w Polsce rozpoczynają się już od kwestii definicyjnych i – choć może się wydawać, że to kwestia merytoryczna – nawet w tym względzie uzyskują wymiar polityczny. W poprzedniej kadencji (2011-2015) ówczesna większość parlamentarna uchwaliła *Ustawę metropolitalną*, na podstawie której nawet relatywnie małe obszary zurbanizowane mogły ubiegać się o uznanie za metropolię, zaś obecna uważa, że tylko obszary liczące ponad dwa miliony mieszkańców «zasługują» na to miano. W polskich warunkach można powiedzieć, że oba podejścia są skrajne – z badań uznanych specjalistów [Smętkowski *et al.* 2009; 52-73], które stały się również podstawą do określenia metropolitalności w *KPZK* [2012] wynika, że poza Warszawą i GZM do miana metropolii mogą aspirować jeszcze: Trój-

miasto, Kraków, Łódź, Wrocław i Poznań, których aglomeracje przekraczają milion mieszkańców, ewentualnie także Szczecin, który buduje swój obszar funkcjonalny przekraczając zachodnią granicę państwową.

Dlatego sądzę, że należy raczej pominąć tę kwestię i – z punktu widzenia optymalizacji zarządzania rozwojem dużych obszarów zurbanizowanych – zająć się funkcjonowaniem **aglomeracji miejskich**. Rozwój aglomeracji w Polsce oczywiście trwa, jednak jego głównym przejawem jest chaotyczna suburbanizacja, czyli wylewanie się miast poza ich granice administracyjne. Ten chaos, powszechnie dostrzegany i silnie krytykowany, sprzyja jednak różnym «inwestorom», o których konkurują miasta i otaczające je gminy, a którzy wykorzystują stwarzane zachęty dla własnych korzyści. W tej aurze osiągnięcia doraźnych korzyści mało kto pamięta o tym, że skutkiem tego chaosu są ogromne koszty infrastruktury, którą trzeba zbudować i utrzymywać, szacowane na trzykrotnie wyższe niż gdyby skoordynować procesy rozwojowe, opierając je na koncepcji miasta zwarteo.

*Nota bene*, problem bynajmniej nie jest nowy. Już w pierwszej publikacji, wydanej przez Związek Miast Polskich **sto lat temu**, znakomity ekonomista, socjolog i samorządowiec Ludwik Krzywicki pisał: *Przedsiębiorstwa prywatne muszą zawsze dbać o zyski; tymczasem miastu chodzi o przyszłość swoją, o zapewnienie mieszkańcom różnych udogodnień, których kosztą mogą na razie nie być pokryte w sposób bezpośredni, ale które pośrednio, w innych dziedzinach życia, mogą wydać skutki jak najdonioślejsze. (...) Wielkie miasta rozszerzają się przede wszystkim wzdłuż podmiejskich arterij ruchu. Warszawa wydłuża się w kierunku wskazanym przez drogi prowadzące do Piaseczna, Czerniakowa, Błonia itp. (...) te przestrzenie dokoła Warszawy dają nam obraz jak najdalej posuniętego chaosu: tu i ówdzie spośród zagonów wyrastają „dzikie” budynki, powstają płoty tak samo „dzikie”, tj. wznoszone bez żadnej myśli o tym, że kiedyś stworzą całość niepoddającą się jakiegokolwiek rozsądnej regulacji. Zasadą jest tutaj przysłowie: wolność Tomku w swoim domku! A każdy Tomek nadużywa praw swoich* [Krzywicki 1919: 10].

Minęło sto lat i nic się nie zmieniło. Niestety nic się nie poprawiło także w ostatnim ćwierćwieczu – kolejne rządy tylko psuły prawo, zwłaszcza w 2003 r., gdy unieważniono wiele planów zagospodarowania przestrzennego, w zamian wprowadzając najbardziej kosztowny i korupcyjny wymysł «prorozwojowy» – decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Niestety nawet nowy rząd, mimo że szybko opracował projekt długo oczekiwanych rozwiązań prawnych, wstrzymał jego skierowanie do dalszych prac z nieznanym przyczyn.

## 1. Budowanie kultury współpracy

Współpraca w aglomeracjach miejskich rozwijała się właściwie od początku reformy gminnej, najpierw w związkach międzygminnych. Przejęły one te «siecio-

we» usługi komunalne, których infrastruktura przekraczała granice administracyjne gmin. Jednak jeszcze w latach 90. niektóre miasta zauważyły, że zwiększą swoje możliwości rozwoju, jeśli podejmą współdziałanie z otaczającymi je gminami podmiejskimi, uzyskując swoistą synergię. Wykorzystywały do tego celu dwie istniejące formy prawne: związków międzygminnych i stowarzyszeń gmin, mimo że żadna z nich nie jest dobrze dostosowana do prowadzenia polityki rozwoju lokalnego. Przykładem takiego związku był wtedy Komunalny Związek Ziemi Cieszyńskiej, który z jednej strony zastępował nieistniejący jeszcze powiat cieszyński, a z drugiej zarządzał siecią wodociągowo-kanalizacyjną. Znakomite efekty uzyskała Unia Gospodarcza Regionu Śremskiego, kreując rozwój subregionu we współdziałaniu gmin w stowarzyszeniu.

Na początku nowego wieku wiele działań podjęto w obszarach dużych aglomeracji, które aspirowały do miana metropolii. Zaczęto mówić o wspólnych sieciach transportu lokalnego, zmierzono się z trudnym początkowo problemem rozliczeń w ramach tzw. wspólnego biletu, podjęto temat stworzenia kolei metropolitalnych, opracowano kilka wspólnych strategii rozwoju całych obszarów funkcjonalnych, a nawet próby wstępnej koordynacji polityki przestrzennej (aglomeracja poznańska). Na Śląsku i w Zagłębiu wykorzystano z dużym trudem i niezbyt skutecznie formułę związku międzygminnego, wypaczoną przez niekompetentny nadzór wojewody. W Gdańsku, Poznaniu, Szczecinie, a potem także w kilku innych miastach podjęły działanie stowarzyszenia, Wrocław pierwotnie stworzył metropolitalną spółkę międzygminną, która jednak nie spełniła oczekiwań i dlatego została ostatnio zastąpiona przez stowarzyszenie.

Współdziałanie w obszarach aglomeracji miejskich podjęto także w wielu innych miejscach, czasem systematycznie (Kalisz – Ostrów Wlkp.; Wałbrzych, teraz razem ze Świdnicą), częściej w ramach różnych, konkretnych projektów. Niekiedy przychodzą one w pewnym sensie przypadkowo, jednak są takie obszary, gdzie tworzące je miasta i gminy od kilkunastu lat znajdują wciąż nowe możliwości wspólnego działania dla rozwoju, czasem w różnych konfiguracjach.

Od przynajmniej dziesięciu lat podejmowane są działania, które wspierają budowanie tej kultury, najpierw w postaci programów resortu rozwoju («norweski» Związek Miast Polskich, dwa «unijne» w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna w poprzedniej perspektywie finansowej), a potem w formule zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT), która była polskim pomysłem na spożytkowanie 5% Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, przeznaczonych dla miejskich obszarów funkcjonalnych. Dokonane ostatnio podsumowanie funkcjonowania ZIT-ów uznało ich pozytywną rolę w kształtowaniu polityki rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych, ale jednocześnie potwierdziło wiele wniosków, które były formułowane już od kilku lat. Najważniejszy z nich dotyczył **braku wystarczająco skutecznych metod współzarządzania rozwojem**, to znaczy narzędzi prawnych, które przyniosłyby lepszą skuteczność, zarówno w programowaniu rozwoju, jak i w jego wdrażaniu. Obiecujące pod względem dalszego postępu w tym zakresie są zapowiedzi zawarte w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, na których realizację wciąż czekamy. Strategia zakłada,

*zdynamizowanie procesów rozwoju państwa poprzez uruchamianie własnych potencjałów rozwojowych poszczególnych obszarów. Zauważa też, że ograniczenia w tym zakresie wynikają m.in. z braku efektywnych form współdziałania gmin i innych podmiotów w lokalnych obszarach funkcjonalnych [Strategia... 2017]. Problematyka ta jest kompetentnie zebrana i systematycznie przedstawiona w kolejnym raporcie Obserwatorium Polityki Miejskiej poświęconym zarządzaniu i współpracy w miejskich obszarach funkcjonalnych [Janas, Jarczewski 2017].*

## 2. Potrzebne rozwiązania prawne

### 2.1. Forma prawna współpracy w aglomeracjach miejskich i innych obszarach funkcjonalnych

Istniejące obecnie dwie formy prawne współpracy w miejskich obszarach funkcjonalnych nie tworzą warunków do podejmowania efektywnej współpracy dla rozwoju. Związki komunalne są sztywnymi strukturami organizacyjnymi, które zostały stworzone dla współzarządzania lokalną infrastrukturą sieciową i przejmują całość odpowiedzialności za realizowane zadania, a stowarzyszenia jednostek są pomyślane do reprezentowania i obrony wspólnych interesów i podlegają Prawu o stowarzyszeniach.

Dostęp do trzeciej formy prawnej, zgodnej z potrzebami dużych aglomeracji i oczekiwaniami samorządów – związków metropolitalnych, został ograniczony do konurbacji śląsko-zagłębiowskiej. Rząd deklaruje, że – poza metropolią warszawską, dla której możliwa jest osobna ustawa – rozważy celowość wprowadzenia pośredniego rozwiązania dla obszarów funkcjonalnych, które chcą wspólnie planować i wdrażać politykę rozwoju. Temat jest bardzo ważny, gdyż z samych danych statystycznych dla 10 największych aglomeracji wynika, że w miastach centralnych znajduje się jedynie ok. 60% potencjałów lokalnych, a w ich otoczeniu pozostałe 40% (obliczenia własne). Kluczowe dla przyszłości staje się zrównoważone wykorzystanie tych możliwości dla całych aglomeracji a nie poszczególnych ich części.

Zwolennikiem wprowadzenia nowej formy współpracy i współzarządzania rozwojem był Kulesza [2010: 69-76]. Podkreślał, że w zarządzaniu aglomeracją miejską podstawowe znaczenie ma istnienie podmiotu, który mógłby kreować program rozwoju i zagospodarowania aglomeracji. Z programu powinny wynikać ustalenia wiążące dla planów miejscowych uchwalanych przez poszczególne gminy. Zakres pozostałych zadań podmiotu współzarządzającego powinien być pozostawiony do decyzji samych zainteresowanych.

W podobnym kierunku idą rekomendacje Raportu Instytutu Rozwoju Miast [Janas, Jarczewski 2017], w których autorzy wskazują m.in., że należy zapewnić lepsze regulacje prawne dla współpracy między jednostkami samorządowymi, stworzyć szerszą i bardziej elastyczną paletę rozwiązań prawno-organizacyjnych, możliwych

do wykorzystania w celu zrzeszania się i współpracy samorządów dla rozwoju. Należy przy tym:

- ze względu na zróżnicowany poziom doświadczenia współpracy, różne potrzeby i skalę miejskich obszarów funkcjonalnych oferować szersze spektrum rozwiązań i zachęć do współpracy, które pozwolą na ewolucyjny rozwój partnerstw,
- zostawić miastom i gminom dowolność w wyborze przedmiotu współpracy i określaniu priorytetów.

Projekt elastycznego rozwiązania prawnego, wypełniającego lukę między związkiem komunalnym a stowarzyszeniem, zaproponował Związek Miast Polskich jako rekomendację projektu zrealizowanego we współpracy z resortem rozwoju w ramach programu norweskiego. Proponowane przez Związek „partnerstwo terytorialne” (nazwa robocza) przewiduje jako podstawowe formy współdziałania, zapewniające koordynację rozwoju dwa zadania „własne”: ramowe studium przestrzenne i wspólną strategię rozwoju. Wszystkie pozostałe zadania zainteresowane jednostki ustalają same w statucie albo w zawieranych później porozumieniach. Projekt zakłada, że w partnerstwie działa zgromadzenie przedstawicieli tworzących je jednostek oraz dyrektor wykonawczy (a nie zarząd), kierujący biurem partnerstwa.

Należy podkreślić, że proponowane rozwiązanie jest uniwersalne – może być wykorzystane przez różne obszary funkcjonalne dla prowadzenia wspólnej polityki rozwoju: od aglomeracji miejskich po obszary kreowania rozwoju, które proponuje Śleszyński w swojej koncepcji deglomeracji [*Polska średnich miast...* 2018].

## 2.2. „Obwarzanki” i inne fenomeny administracyjne

„Gminy obwarzankowe” to fenomen polskiego podziału terytorialnego, który nie tylko nie ma żadnego uzasadnienia merytorycznego, ale także żadnej tradycji. Powstały one w większości w 1975 r., a część także w 1990 r., gdy ówczesny rząd postanowił obszarom wiejskim przylegającym do miast stworzyć taką możliwość. Powstały całkowicie przypadkowo. W efekcie jest obecnie w Polsce ok. 600 gmin miejsko-wiejskich oraz 157 „gmin obwarzankowych”, które prawie wszystkie „pasożytną” na mieście o tej samej nazwie, w którym zwykle mają siedzibę urzędu, pracę, szkoły, dekanat, usługi komunalne itd. Przynajmniej i bezzasadność tych rozwiązań uwidacznia się np. w Wielkopolsce, gdzie Śrem, Środa czy Jarocin są gminami miejsko-wiejskimi, a położone niedaleko Koło, Kościan czy Turek to miasta administracyjnie odłączone od swego naturalnego otoczenia, jakim są wiejskie gminy o tych samych nazwach i siedzibach. Są też wyjątki o dłuższej tradycji i silniejszym uzasadnieniu, jak np. obecna gmina wiejska Terespol, z siedzibą we wsi Kobylany, która była gminą także w latach 1809-1952, a która swą samodzielność wywalczyła ponownie w 1992 r.

Konieczność połączenia „gmin obwarzankowych” z „ich” miastami podnoszą liczni eksperci, poczynając od autorów tzw. Raportu Hausnera [Hausner *et al.* 2014] a kończąc na Śleszyńskim [2018]. Konieczność ta wyraźnie ujawnia się co roku, pod-

czas dyskusji z kolejnymi rządami o projektach zmian w podziale administracyjnym. Gdy wniosek o zmianę granic miasta składa jedna z 600 gmin miejsko-wiejskich, sprawa przechodzi bez dyskusji, kiedy zaś składa go miasto sztucznie odłączone od swego otoczenia (np. Ełk), podnoszony jest ostry sprzeciw, ba, niektórzy mówią nawet o «zamachu na samorządność»...

Innym fenomenem administracyjnym, mającym swoje tradycje, a także wzorce zagraniczne, są miasta na prawach powiatu. Niektóre z nich muszą istnieć ze względów geograficznych, inne zaliczono do tej kategorii ze względów funkcjonalnych. Także ta kwestia budzi emocje (nie tylko w Polsce). W Polsce o status miast na prawach powiatu zabiega grupa miast prezydenckich, które tego statusu nie mają, Ich starania można by też zaspokoić przez oczekiwane zmiany w ustawach kompetencyjnych, np. przyznając prezydentowi prawo zarządzania wszystkimi drogami (ulicami) czy szkołami w granicach miasta.

### **2.3. Planowanie przestrzenne podstawą programowania rozwoju**

Aby można było rzeczywiście prowadzić przemyślaną, zrównoważoną politykę rozwoju, opartą na wykorzystaniu własnych potencjałów danego obszaru, konieczne jest wspólne prowadzenie polityki rozwoju, koordynując ją wszechstronnie w całej przestrzeni aglomeracji. Ustawa o prowadzeniu polityki rozwoju takie współdziałanie umożliwia, za to ustawa o planowaniu przestrzennym nie tylko nie przewiduje, to jeszcze znakomicie utrudnia przez faktyczne wyłączenie procesu lokalizacji różnych przedsięwzięć spod reżimu stanowienia prawa lokalnego. To złe prawo jeszcze wzmacnia fatalne orzecznictwo, które – całkowicie bezpodstawnie – stawia decyzje o warunkach zabudowy, wydawane komukolwiek i bez obowiązku zgodności ze studium, na równi z aktami planistycznymi, stanowiącymi powszechnie obowiązujące prawo miejscowe.

Dlatego należy bezwzględnie jak najszybciej uchwalić kodeks urbanistyczny (jest gotowy), m.in. praktycznie likwidujący decyzje o warunkach zabudowy i wprowadzający studium ramowe dla obszarów funkcjonalnych, a także przygotowane w resorcie rozwoju przepisy wprowadzające mechanizmy uzgadniania planów przestrzennych ze strategią rozwoju i planami operacyjnymi, które są podstawą ich realizacji.

## **Literatura**

- Hausner J. *et al.*, 2014, *Sprawne państwo. Czy konieczne są systemowe zmiany w funkcjonowaniu JST?* Kraków.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 239 z 13 grudnia 2011 r. (MP 2012 poz. 252).

- Janas K., Jarczewski W. (red.), 2017, *Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych*. OPM IRM, Kraków.
- Krzywicki L., 1919, *Zadania miasta ze stanowiska (z punktu widzenia – red.) wymagań przyszłości*. Wyd. Związku Miast Królestwa Polskiego, Warszawa: 10.
- Kulesza M., 2010, *Kilka uwag o zarządzaniu aglomeracją miejską. Samorząd Terytorialny* nr. 6: 69-76.
- Polska średnich miast. Założenia i koncepcja deglomeracji w Polsce*, Klub Jagielloński, Warszawa, 2018.
- Smętkowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G., 2009, *Obszary metropolitalne w Polsce – diagnoza i rekomendacje*. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(35): 52-73.
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, przyjęta uchwałą nr 8 rady Ministrów z 14 lutego 2017 r. (MP 2017 poz. 260).
- Śleszyński P., 2018, *Obszary problemowe wyzwaniem polityki rozwoju Polski*. Seminarium EUOREG, Warszawa.