

**Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej. Nr 12**

---

**Spójność terytorialno-administracyjna  
aglomeracji poznańskiej**

# **Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej**

---

## **Numer 12**

**Redaktor serii:**

**Tomasz Kaczmarek** Uniwersytet im. Adama Mickiewicza

**Rada redakcyjna:**

**Wojciech Bonenberg** Politechnika Poznańska

**Wanda M. Gaczek** Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

**Roman Jaszczak** Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

**Andrzej Mizgajski** Uniwersytet im. Adama Mickiewicza

**Tomasz Kaczmarek, Łukasz Mikuła**

---

**Spójność  
terytorialno-administracyjna  
aglomeracji poznańskiej**

**Bogucki Wydawnictwo Naukowe • Poznań 2011**

Autorzy:  
Tomasz Kaczmarek  
Łukasz Mięka

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,  
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej,  
Zakład Systemów Osadniczych i Organizacji Terytorialnej

Recenzent: prof. dr hab. Jerzy J. Parysek

Fotografie na okładce: Radosław Bul, Marek Kaczmarczyk, Archiwum Urzędu Miasta  
i Gminy Murowana Goślina, Pietruska&Mierkiewicz. Wydawnictwo i Bank GeoInformacji  
sp. z o. o.

Seria wydawnicza  
Centrum Badań Metropolitalnych UAM  
ul. Dziegiełowa 27, 61-680 Poznań  
tel./fax 61 829 63 36  
cbm@amu.edu.pl  
www.cbm.amu.edu.pl

Sekretarz redakcji: Michał Wójcicki

Publikacja finansowana ze środków Rady Aglomeracji Poznańskiej  
(Miasta Poznania, Powiatu Poznańskiego, miast i gmin: Buk, Czerwonak,  
Dopiewo, Kleszczewo, Komorniki, Kostrzyn, Kórnik, Luboń, Mosina,  
Murowana Goślina, Pobiedziska, Puszczykowo, Rokietnica, Skoki,  
Sęszew, Suchy Las, Swarzędz, Szamotuły, Śrem, Tarnowo Podgórne)

Copyright © CBM UAM, Poznań 2011

ISBN 978-83-62662-56-2

Przygotowanie do druku:  
Bogucki Wydawnictwo Naukowe  
ul. Górna Wilda 90, 61-576 Poznań  
tel. +48 61 8336580  
e-mail: bogucki@bogucki.com.pl  
www.bogucki.com.pl

Druk:  
Zakład Graficzny UAM  
ul. Wieniawskiego 1, 61-712 Poznań

## Spis treści

1. Wprowadzenie . . . . .	7
2. Istota integracji zarządzania w aglomeracjach i obszarach metropolitalnych . . . . .	11
2.1. Przesłanki integracji aglomeracyjnej . . . . .	11
2.2. Drogi osiągnięcia spójności zarządzania w aglomeracji . . . . .	14
2.3. Integracja metropolitalna – przegląd doświadczeń zagranicznych . . . . .	16
2.4. Problemy integracji metropolitalnej . . . . .	22
3. Instrumenty integracji metropolitalnej w Polsce . . . . .	26
3.1. Instrumenty planowania przestrzennego . . . . .	26
3.1.1. Zakres przestrzenny i przedmiotowy planu zagospodarowania obszaru metropolitalnego . . . . .	28
3.1.2. Procedura przygotowania i uchwalania planu metropolitalnego . . . . .	33
3.1.3. Ocena znaczenia metropolitalnego planowania przestrzennego w Polsce . . . . .	34
3.2. Formy prawnoustrojowe współpracy samorządowej . . . . .	37
3.3. Model integracji zarządzania w świetle projektów tzw. „ustawy metropolitalnej” . . . . .	43
3.3.1. Zakres działania zespołu metropolitalnego . . . . .	48
3.3.2. Organizacja zespołu metropolitalnego . . . . .	49
3.3.3. Formy działania zespołu metropolitalnego . . . . .	53
4. Specyfika aglomeracji poznańskiej jako jednostki osadniczej i administracyjnej . . . . .	58
4.1. Aglomeracja poznańska – poznański obszar metropolitalny: kwestie terminologiczne . . . . .	58
4.2. Struktura terytorialno-administracyjna powiatu poznańskiego . . . . .	62
4.3. Aglomeracja poznańska w skali międzynarodowej . . . . .	65
5. Spójność zarządzania aglomeracji poznańskiej . . . . .	69
5.1. Przegląd istniejących form prawnych współpracy na obszarze aglomeracji . . . . .	69
5.2. Rada Aglomeracji Poznańskiej i projekty dalszej integracji zarządzania . . . . .	83
5.3. Stowarzyszenie Metropolia Poznań . . . . .	86
5.4. Spójność zarządzania w opinii liderów politycznych i mieszkańców aglomeracji poznańskiej . . . . .	88

---

6. Delimitacja aglomeracji poznańskiej jako jednostki zintegrowanego zarządzania . . . . .	96
6.1. Tworzenie i delimitacja obszarów metropolitalnych w myśl zapisów projektu ustawy metropolitalnej . . . . .	96
6.2. Granice aglomeracji poznańskiej/poznańskiego obszaru metropolitalnego w świetle istniejącego podziału administracyjnego, działań integracyjnych i opracowań planistycznych . . . . .	99
6.3. Delimitacja z punktu widzenia wybranych kryteriów spójności społeczno-gospodarczej i powiązań funkcjonalnych . . . . .	103
7. Kierunki integracji zarządzania w aglomeracji poznańskiej . . . . .	111
7.1. Ścieżka integracji „odgórnej” w przypadku wprowadzenia rozwiązań ustawowych . . . . .	111
7.2. Ścieżka integracji „oddolnej” w wyniku zintensyfikowania współpracy samorządów . . . . .	115
8. Spójność zarządzania w obszarze aglomeracji poznańskiej – analiza SWOT . . . . .	118
Literatura . . . . .	120

# 1. Wprowadzenie

Aglomeracje miejskie, metropolie, obszary metropolitalne są głównymi motorami rozwoju w odniesieniu do produkcji i usług, rynku pracy, innowacji, technologii, życia społecznego i kulturalnego. Duże miasta i ich otoczenie są nie tylko miejscami generującymi wysoki poziom życia i gospodarowania, ale także centrami zmian emanującymi na cały region. Polityka prowadzona w metropoliach wyznacza zatem trendy w całej gospodarce i życiu społecznym. Wiek XXI określa się wiekiem metropolitalnym, w którym poprzez harmonizację procesów rozwoju miasta i jego obszaru metropolitalnego uzyskuje się efekty przewagi kooperacyjnej i efekty mnożnikowe w skali regionalnej, ogólnokrajowej i międzynarodowej. Dynamiczny rozwój relacji funkcjonalno-przestrzennych między miastem a jego coraz dalszym otoczeniem stwarza przesłanki nie tylko do bardziej intensywnej kooperacji między jednostkami komunalnymi, ale do rozbudowy prawno-organizacyjnych, zinstytucjonalizowanych form współzrządzenia. Integracja metropolitalna staje się coraz istotniejszym warunkiem rozwoju społeczno-gospodarczego, szczególnie w obliczu rosnącej konkurencji międzynarodowej. Ze współdziałaniem terytorialnym wiążą się korzyści skali, efekty aglomeracji i synergii. Kooperacja połączona z konkurencją daje na ogół przewagę w zakresie racjonalizacji zarządzania, koordynacji planowania przestrzennego, efektywniejszego świadczenia usług, a co za tym idzie – podnoszenia jakości życia i gospodarowania w aglomeracjach i obszarach metropolitalnych.

Jeśli konkurencyjność miast i obszarów metropolitalnych dalej wyznaczać będzie trendy rozwojowe, jednym z czynników decydujących o ich pozycji będzie innowacyjność i zdolność adaptacji systemów zarządzania do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych. Wdrażanie nowych, skuteczniejszych metod zarządzania, czy to w formie samorządu metropolitalnego (*metropolitan government*), czy to w postaci współzarządzania (*metropolitan governance*), to współczesne trendy w dziedzinie zintegrowanego zarządzania terytorialnego. Niniejsza publikacja jest m.in. efektem przeglądu rozwiązań europejskich w zakresie współpracy jednostek samorządowych w obszarach metropolitalnych (szerzej zob. opracowanie monograficzne na ten temat – Kaczmarek, Mikuła 2007b).

Duże miasta i ich obszary wpływów (powiązań przestrzenno-funkcjonalnych) łączy coraz więcej wspólnych problemów związanych z procesem suburbanizacji i globalizacji. Aglomeracje/obszary metropolitalne stanowią dziś podstawowe ogniw rozwoju cywilizacyjnego. Cechuje je wysoki stopień zagospodarowania i silna koncentracja kluczowych działalności (funkcji) metropolitalnych (szerzej zob. m.in. Markowski, Marszał 2006, Parysek 2007). Obszary te w największym stopniu uczestniczą w procesach globalizacji, dysponując niezbędnymi elementami do budowania konkurencyjnej gospodarki: wykwalifikowaną siłą roboczą, instytucjami finansowymi, ośrodkami naukowo-badawczymi i dydaktycznymi, infrastrukturą społeczną i techniczną, węzłami komunikacyjnymi. Dzięki harmonizacji pro-

cesów rozwoju wielkiego miasta i jego strefy wpływów osiąga się przewagą kooperacyjną i efekty mnożnikowe w skali regionalnej, krajowej i międzynarodowej.

Do zalet utworzenia aglomeracji/obszarów metropolitalnych jako spójnych jednostek zarządzania zaliczyć należy:

- integrację działań w rozwiązywaniu problemów przekraczających granice pojedynczych jednostek terytorialnych,
- integrację planowania przestrzennego w skali ponadlokalnej,
- stworzenie podstaw do prowadzenia zintegrowanego zarządzania terytorialnego w dziedzinach przekraczających możliwości kompetencyjne, finansowe, organizacyjne i kadrowe istniejących jednostek terytorialnych,
- osiąganie korzyści przewagi kooperacyjnej, podniesienie efektywności działań oraz zmniejszenie ich kosztów w skali metropolitalnej (np. wspólne świadczenie usług, promocja),
- pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych (w tym unijnych) na realizację zadań aglomeracyjnych,
- prowadzenie analiz społeczno-gospodarczych w skali całej aglomeracji, wytyczanie kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego, budowanie strategii rozwoju,
- zbieranie i harmonizację bazy danych w skali metropolitalnej (obszary metropolitalne jako osobne jednostki w ramach statystyki publicznej).

Obok korzyści związanych z integracją zarządzania terytorialnego w aglomeracji należy też wspomnieć o jej barierach i ograniczeniach, takich jak:

- utrata części niezależności gmin w zakresie zarządu sprawami lokalnymi,
- konieczność wypracowania konsensusu w ramach autonomicznych dotąd polityk rozwojowych i planistycznych,
- solidarne ponoszenie kosztów związanych z funkcjonowaniem obszaru aglomeracji jako całości,
- konieczność budowania nowego typu tożsamości i myślenia aglomeracyjnego wśród mieszkańców („myśl metropolitalnie, działaj lokalnie”).

W 2008 i 2009 r. rząd RP zintensyfikował prace nad uchwaleniem ustawy wprowadzającej nowe formy współdziałania jednostek samorządowych na terenach wielkomiejskich (silnie zurbanizowanych). W ostatnich latach ukazało się pięć rządowych projektów ustawy metropolitalnej. Ostatni z nich to projekt ustawy o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie (z 8 maja 2009 r.). Mimo że proces legislacyjny związany z nową ustawą jest obecnie zawieszony, a dyskusja nad jej kształtem nie została zakończona, to z dotychczasowych projektów wynika, że kilka generalnych ustaleń już dziś można uznać za istotne w procesie konsolidowania się aglomeracji i obszarów metropolitalnych.

Celem tego i wcześniejszych projektów prawnych, zwanych potocznie ustawami metropolitalnymi, jest stworzenie podstaw prawnych regulacji ustrojowych dla zacieśniania współpracy jednostek administracyjnych w newralgicznych dla rozwoju społeczno-gospodarczego zakresach, określanych jako aglomeracje lub szerszej obszary metropolitalne. Efektem wprowadzenia ustawy ma być osiągnięcie spój-

ności społeczno-ekonomicznej i przestrzennej oraz skutecznego i zintegrowanego zarządzania obszarami metropolitalnymi. Wiele rozwiązań zawartych w ostatnim rządowym projekcie ustawy metropolitalnej zostało przeniesionych do prezydenckiego projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw, który został skierowany do konsultacji społecznych w pierwszej połowie 2011 r.

Jednocześnie, niezależnie od ustawy, od kilku lat w Polsce obserwuje się budowanie lokalnych koalicji miasta i otaczających gmin, które można określić jako inicjację oddolnego procesu integracji aglomeracyjnej czy metropolitalnej. Powstają różnorodne struktury formalne i nieformalne (fora, stowarzyszenia, porozumienia, związki komunalne, spółki) jednostek lokalnych, których celem jest zintegrowane zarządzanie na obszarach wielkomiejskich (ryc. 1).

Jedną z pierwszych inicjatyw na tym polu było utworzenie Rady Aglomeracji Poznańskiej jako porozumienia prezydenta miasta Poznania, starosty poznańskiego oraz wójtów i burmistrzów miast i gmin aglomeracji poznańskiej.



Ryc. 1. Zasięg i formy oddolnych inicjatyw integracyjnych na obszarach wielkomiejskich w Polsce (stan na 2010 r.)

Źródło: opracowanie własne.

Celem niniejszej pracy jest ocena aktualnego stanu spójności zarządzania terytorialnego w aglomeracji poznańskiej i wskazanie kierunków jej dalszej integracji zarówno w zakresie inicjatyw oddolnych, jak i w kontekście rozwiązań odgórnych (planowana „ustawa metropolitalna” i pozycjonowanie aglomeracji w przypadku implementacji ustawy do porządku prawnego). Przedmiotem analizy jest zasadniczy podział terytorialny, jak też istniejące formy współdziałania terytorialnego miast i gmin. Spójność terytorialno-administracyjna rozumiana jest jako docelowa zgodność w zakresie polityk społeczno-gospodarczych i przestrzennych prowadzonych na terenie aglomeracji. W pracy oceniono więc stopień owej spójności, akcentując pola integracji zarządzania oraz bariery, które należałoby przezwyciężyć w najbliższych latach.

W kontekście przeglądu europejskich i krajowych doświadczeń w zakresie integracji zarządzania w obszarach metropolitalnych zaprezentowane zostały formy prawne, dziedziny i zasięgi współdziałania samorządów w aglomeracji poznańskiej. Przedstawiono warianty modelowe integracji zarządzania, które po rozwinięciu i uszczegółowieniu mogłyby stanowić punkt wyjścia dla zwiększenia współpracy jednostek administracyjnych w aglomeracji. Wskazane zostały granice aglomeracji/obszaru metropolitalnego w oparciu o zobiektywizowane metody analizy przestrzennej i ich odniesienie do powiązań funkcjonalnych w ramach aglomeracji oraz istniejących form współpracy międzygminnej. Opracowanie kończy analiza SWOT dotycząca słabych i mocnych stron oraz szans i zagrożeń procesu integracji zarządzania w aglomeracji poznańskiej.

## 2. Istota integracji zarządzania w aglomeracjach i obszarach metropolitalnych

### 2.1. Przestanki integracji aglomeracyjnej

Współpraca, kooperacja, integracja to najczęściej używane określenia na wspólne działanie elementów systemu, mające na celu sprawne jego funkcjonowanie. Układy terytorialno-administracyjne, wewnętrznie ustopniowane, a często i zhierarchizowane, są strukturami dość „sztywnymi”. Świadczy o tym określona liczba szczebli zarządzania, ustalony podział zadań i kompetencji, zdelimitowane przestrzenne podstawy działania organów administracji, ściśle unormowanie prawne. Między poszczególnymi poziomami administrowania, w niektórych państwach bardzo licznymi, istnieją jednak obszary, problemy i zadania wymagające współdziałania terytorialnego. Sytuacja ta dotyczy w szczególności obszarów metropolitalnych, składających się z wielu jednostek osadniczych i administracyjnych.

W większości krajów europejskich, niezależnie od ich ustroju politycznego i administracyjnego, współpraca pomiędzy szczeblami administracji i jednostkami terytorialnymi jest niezbędna. Znajduje to wyraz zarówno w różnorodnych formach współdziałania, jakie stwarza wewnętrzne prawo tych krajów, jak i w codziennej, mniej sformalizowanej praktyce funkcjonowania sfery administracji publicznej. Konieczność współpracy terytorialnej jednostek administracyjnych jest konsekwencją szybko zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej, za którą na ogół wolniej podążają zmiany czy tym bardziej reformy struktur administracyjnych. W działalności administracyjnej pojawiają się nowe problemy do rozwiązania, zmienia się charakter realizowanych zadań. Przemianom podlega sama przestrzeń w wyniku zmian środowiska przyrodniczego, procesów urbanizacji, rozwoju gospodarczego i różnego rodzaju zjawisk społecznych, np. migracji.

Przyczyny podejmowania współpracy przez jednostki terytorialne mają charakter zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy:

- 1) pierwsza grupa przyczyn wynika z pozycji prawno-ustrojowej jednostki terytorialnej, jej statusu administracyjnego, zakresu zadań i kompetencji, potencjału gospodarczego i społecznego;
- 2) druga grupa przyczyn leży w przedmiocie wspólnego działania, a więc w problematyce zadań publicznych, które wykraczają poza ramy sztywnych struktur administracyjnych.

W analogii do zachowania firm i przedsiębiorstw komercyjnych coraz częściej do rozwoju miast, gmin i regionów odnosi się pojęcie konkurencji. Jednostki terytorialne podlegają mechanizmom rynkowym, czego wyrazem są ich osiągnięcia or-

ganizacyjne, zainwestowanie, poziom zaspokojenia potrzeb społecznych. Władze lokalne nie mogą ograniczać się tylko do tradycyjnej roli dostawcy usług publicznych. Relacje podmiotów administracyjnych, zwłaszcza samorządowych, nie muszą mieć charakteru tylko konkurencji i współzawodnictwa, ale mogą być też rozpatrywane w aspekcie współdziałania i uzupełniania się. Tym bardziej że kooperacja i integracja jednostek terytorialnych stanowią także jedną z form podnoszenia ich konkurencyjności. W tym kontekście pojawia się pojęcie przewagi kooperacyjnej, jaką osiągają podmioty współpracujące nad jednostkami działającymi w izolacji (budowanie na porozumieniu, ang. *consensus-building*, jak też sztuka budowania na różnicach, *differences-building*).

Przesłanka współpracy administracyjnej i tworzenia odrębnych ustrojowo modeli zarządzania obszarami metropolitalnymi tkwi w samym charakterze wielkomiejskich układów osadniczych, ich pozycji w strukturze organizacyjnej i przestrzennej krajowego systemu administracji. Największe miasta są wyróżniane przez wydzielenie z większej jednostki terytorialnej (gminy, powiatu, regionu). W związku z tym realizacja zadań przekraczających granice administracyjne miasta na terenach zurbanizowanych wymaga różnego rodzaju odrębnych porozumień i regulacji prawno-organizacyjnych. Sytuacja ta dotyczy w szczególności tzw. miast wyłączonych z powiatu.

Współdziałanie terytorialne w ujęciu przedmiotowym oznacza, najogólniej rzecz biorąc, konieczność rozwiązywania problemów leżących w gestii podmiotów administracji publicznej. Mogą to być zadania, które:

- wymagają współdziałania z uwagi na sieciowy charakter zjawisk (np. komunikacja publiczna na obszarach zurbanizowanych),
- w sytuacji kooperacji gwarantują lepsze, bardziej efektywne (o mniejszych kosztach) świadczenie usług (np. wspólne szkolnictwo, usługi zdrowotne, instytucje kulturalne),
- których skuteczność wzrasta wraz z powiększaniem się terytorium (np. promocja turystyczna, inwestycyjna),
- wynikają z zasady solidarności, tzn. podziału kosztów i odpowiedzialności między jednostki, których mieszkańcy korzystają z określonych usług (zasada ta ma szczególne znaczenie w aglomeracjach i obszarach metropolitalnych, gdzie mieszkańcy strefy podmiejskiej korzystają z usług świadczonych przez instytucje miasta centralnego),
- wykraczają poza ramy kompetencyjne jednostki terytorialnej (np. wspieranie przedsiębiorczości, gospodarki opartej na wiedzy),
- przekraczają ramy terytorialne jednej, a nawet kilku jednostek, np. z uwagi na uwarunkowania przyrodnicze (parki krajobrazowe, zlewnie rzek, regiony turystyczne),
- stanowią konsekwencję postępu technicznego (np. koordynacja w zakresie rozwoju logistyki, transportu lub telekomunikacji nowej generacji),
- pojawiają się bardzo rzadko, w sytuacjach nadzwyczajnych: katastrof, klęsk żywiołowych (np. powodzi, katastrofy przemysłowej) (Kaczmarek 2005).

Z punktu widzenia integracji zarządzania, wymienione wyżej zadania stają się coraz bardziej powszechne i nabierają znaczenia wraz z rozwijającym się procesem

integracji funkcjonalnej obszarów metropolitalnych. Dynamika rozwoju i kompleksowość wewnętrznych powiązań w obszarach metropolitalnych sprawiają, iż formy zarządzania terytorialnego tworzone ponad strukturami zasadniczego podziału terytorialnego mają w ich przypadku stosunkowo duże znaczenie. W szczególności problemy wymagające ścisłego współdziałania pojawiają się na styku pomiędzy miastami centralnymi a samorządami strefy podmiejskiej.

Kooperacja miast z ich otoczeniem nie jest zjawiskiem nowym. W ramach porozumień i związków komunalnych od dawna realizowane są klasyczne zadania lokalne, związane z rozwojem infrastruktury i zaopatrzeniem w media, zwłaszcza w takich dziedzinach, jak: gospodarka wodna, gospodarka odpadami czy transport publiczny. Skala i tempo współczesnych procesów urbanizacyjnych stwarza zapotrzebowanie na współdziałanie w ramach wielu dziedzin życia społecznego i gospodarczego.

Główne tendencje w relacjach między miastami a ich otoczeniem można określić następująco:

- zmniejszanie się liczby ludności miasta centralnego na rzecz terenów podmiejskich,
- rozwój, często żywiołowy, budownictwa mieszkaniowego w gminach podmiejskich,
- wzrost liczby miejsc pracy poza miastem, zarówno w sferze produkcyjnej, jak i usługowej,
- rozwój zjawiska migracji wahadłowych między miejscem pracy, zamieszkania i usług, zarówno z miasta na zewnątrz, jak i z obszaru podmiejskiego do miasta,
- wzrost znaczenia zintegrowanej komunikacji publicznej, umożliwiającej sprawne podróżowanie na terenach zurbanizowanych,
- dekoncentracja funkcji centralnych miast, w tym handlowych, rekreacyjnych, kulturalnych, na obszary podmiejskie,
- emigracja podatników poza miasto (często osób z wyższych grup podatkowych), spadek siły nabywczej w miastach i jej wzrost na obrzeżach,
- utrata dochodów miejskich w związku z lokalizowaniem się podmiotów gospodarczych poza granicami miasta,
- niepokrywanie się miejsc korzystania z usług publicznych z miejscami zamieszkania i płacenia podatków w gminie, co powoduje finansowanie przez miasto centralne placówek usługowych i infrastruktury o znaczeniu ponadlokalnym.

Dynamiczny rozwój relacji funkcjonalno-przestrzennych między miastem a jego coraz dalszym otoczeniem (określanym często jako przestrzeń wpływów – *space of flows*) stwarza przesłanki do bardziej intensywnej współpracy między jednostkami komunalnymi. Kooperacja metropolitalna staje się coraz istotniejszym warunkiem rozwoju społeczno-gospodarczego i tworzenia przewagi kooperacyjnej w obliczu rosnącej konkurencji miast i regionów. Ze współdziałaniem terytorialnym wiążą się korzyści skali, efekty aglomeracji i synergii.

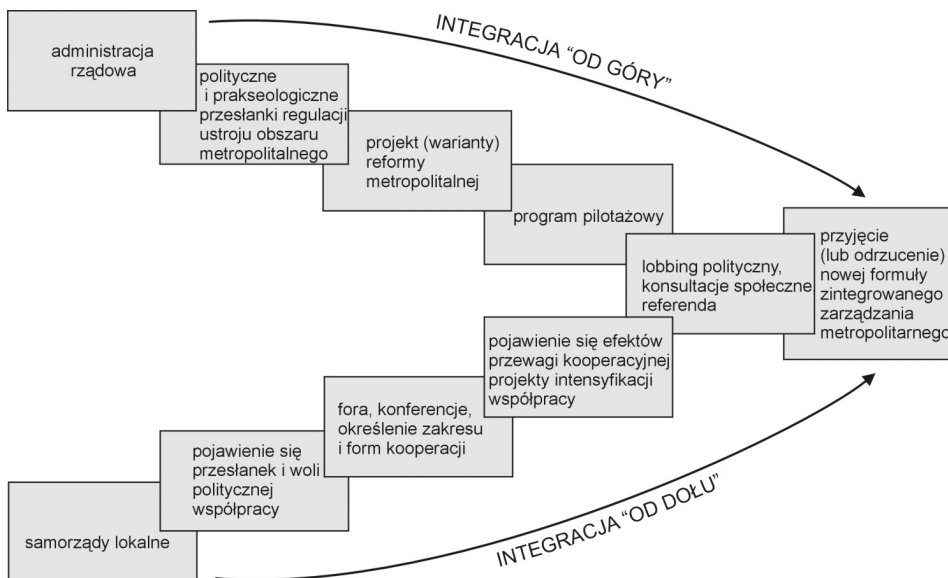
Podsumowując, należy stwierdzić, że istnieje cała gama przesłanek współpracy aglomeracyjnej i metropolitalnej, w których za pierwszoplanowe należy uznać wielość podmiotów terytorialno-administracyjnych, wysoki stopień ich powiązania funkcjonalnego oraz złożoność problemów ekologicznych, infrastrukturalnych,

komunikacyjnych, gospodarczych i społecznych, których rozwiązanie jest możliwe z reguły w większej skali przestrzennej. Proces integracji metropolitalnej napotyka na wiele barier natury politycznej, finansowej, administracyjnej i społecznej. Wynikają one często z samej istoty aglomeracji, którą cechuje zróżnicowanie wewnętrzne jednostek składowych, ich statusu administracyjnego, potencjałów gospodarczych, priorytetów ekonomicznych i politycznych, jak również odmienności interesów mieszkańców różnych części aglomeracji.

## 2.2. Drogi osiągnięcia spójności zarządzania w aglomeracji

Pod pojęciem integracji aglomeracyjnej/metropolitalnej autorzy niniejszego opracowania rozumieją proces adaptacji istniejących struktur zarządzania do wykonywania zadań publicznych i rozwiązywania problemów, których istota odnosi się do całej aglomeracji lub obszaru metropolitalnego. W wyniku analizy genezy obecnych ustrojów europejskich obszarów metropolitalnych, można posłużyć się kryterium sposobu dochodzenia do różnego stopnia integracji metropolitalnej. Generalnie wyróżnić należy tu dwie metody osiągnięcia spójności terytorialno-administracyjnej (ryc. 2, zob. także Kaczmarek 2010):

- 1) Wprowadzanie zinstytucjonalizowanych form zarządzania obszarami metropolitalnymi wypływa z dążeń państwa i jest wynikiem przenoszenia kompetencji lokalnych i regionalnych na poziom metropolitalny, tzw. integracja metropolitalna od góry (*top down integration*).



Ryc. 2. Kreowanie integracji metropolitalnej „od góry” i „od dołu”  
Źródło: opracowanie własne.

2) Integracja wypływa z działań samorządów lokalnych, zależy od oddolnych inicjatyw kooperacyjnych i determinacji w ich urzeczywistnianiu – integracja metropolitalna od dołu (*bottom up integration*).

Podział ten nie ma oczywiście charakteru rozłącznego. Integracja metropolitalna, jak wynika z doświadczeń europejskich, kreowana jest zarówno przez działania odgórne, jak i oddolne. Stanowi ona rezultat, a często i kompromis, różnych wizji reformy metropolitalnej, zarówno w kręgach władz centralnych, jak i inicjatyw bądź oczekiwań ze strony społeczności lokalnych i reprezentujących je sił politycznych. W krajach, gdzie wizje te są w miarę spójne, udało się przeprowadzić reformy metropolitalne. Tam, gdzie się one rozmiągają, brak jest woli politycznej lub społecznej, zarządzanie metropolitalne wciąż jest tylko przedmiotem dyskusji i sporów.

„Odgórnie” dochodzenie do zintegrowanego zarządzania metropolitalnego jest wynikiem słabej emanacji tego procesu w strukturach lokalnych. Brak inicjatyw kooperacyjnych w obliczu narastających problemów infrastrukturalnych, gospodarczych i społecznych powoduje powstanie inicjatyw rządowych, zmierzających do wprowadzenia odgórnych rozwiązań prawnych, najczęściej obligatoryjnych. Działania takie określane jako reforma metropolitalna (*metropolitan reform*) wiążą się z koncepcją nowego regionalizmu lub nowej regionalizacji (*new regionalism, new regionalisation*, Keating 1998). Od lat 80. XX w. jest to proces budowy nowych regionów (lub ich restytucji), ale wyposażonych już w znaczny zasób zadań, kompetencji i własne źródła dochodów, niezależnych w wielu sprawach od władz centralnych oraz odpowiedzialnych przed społecznościami, wobec których świadczą usługi i realizują własną politykę rozwoju. Proces ten dotyczy przebudowy struktur terytorialnych i ich adaptacji do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych, również w odniesieniu do formujących się obszarów metropolitalnych. Jest ewidentne, że budowa nowego ustroju terytorialno-administracyjnego obszaru metropolitalnego musi korelować ze stopniem wykształcenia społeczeństwa obywatelskiego oraz z tworzeniem i, co ważniejsze, powszechnym uznaniem przez to społeczeństwo reguł gospodarki rynkowej, a także demokratycznych norm życia politycznego i społecznego. Nowa regionalizacja obejmuje szerszy zakres podmiotów, nie tylko *stricte* administracyjnych, i realizowana jest przy współudziale podmiotów sektora prywatnego i publicznego (*metropolitan governance*, Fürst 2005). W Europie istnieje w tym zakresie szereg różnorodnych rozwiązań i ich silnie narodowy, a nawet regionalny, charakter dostosowywany jest do specyfiki ustrojowej, politycznej, historycznej i osadniczo-gospodarczej danego kraju lub regionu. Konkludując, uprawnione są obie przedstawione drogi dochodzenia do zarządzania metropolitalnego – budowanie „od dołu” i „od góry”.

W klasyfikacji ustrojowej współczesnych obszarów metropolitalnych za podstawowe uznać należy takie kryteria, jak: forma prawna kooperacji, stopień instytucjonalizacji, charakter i sposób wybierania władz metropolitalnych, zakres ich zadań i kompetencji, a także poziom autonomii decyzyjnej i finansowej (zob. też Norris 2001, Fürst 2005).

Mając na uwadze wyżej wymienione kryteria ustrojowe, można przyjąć, że integracja zarządzania w europejskich obszarach metropolitalnych przyjmuje 4 podstawowe formy:

- 1) tworzenie kolejnego szczebla administracji terytorialnej poprzez nadanie obszarom metropolitalnym specjalnego statusu jednostki samorządowej typu okręg/powiat/dystrykt metropolitalny czy nawet wyodrębnienie ich na poziomie regionalnym;
- 2) zawiązanie obligatoryjnej korporacji terytorialnej miasta z otoczeniem w celu wykonywania wspólnych zadań (typ związku celowego);
- 3) oddolne kształtowanie metropolitalnego obszaru współdziałania poprzez fakultatywne związki komunalne i porozumienia jednostek tworzących obszar metropolitalny;
- 4) powoływanie niesformalizowanych lub słabo ukonstytuowanych struktur współdziałania, pełniących rolę informacyjną lub koordynacyjną (fora, konferencje, rady, gremia konsultacyjne itp.).

Wyżej wymienione cztery modelowe rozwiązania odpowiadają pojęciu silnego i słabego stopnia integracji metropolitalnej bądź też słabej lub silnej instytucjonalizacji obszarów metropolitalnych (*weak and strong integration, low and high institutionalization*, Heinz 2004, Walter-Rogg, Sojer 2006). Kryterium podziału stanowi tutaj generalnie stopień rozwoju instytucji aglomeracyjnych/metropolitalnych, ich status prawny, stopień legitymizacji, kompetencje oraz zakres i charakter realizowanych zadań.

### 2.3. Integracja metropolitalna – przegląd doświadczeń zagranicznych

W większości europejskich obszarów metropolitalnych współpraca jednostek lokalnych ma kilkudziesięcioletnie tradycje. Sięgają one lat 60. i 70. XX w., a więc czasów rozwoju i intensyfikacji procesów suburbanizacyjnych, szczególnie w takich krajach, jak Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Włochy, Holandia czy państwa skandynawskie. Niektóre z form współpracy (aglomeracja Londynu, Zagłębie Ruhry) mają swoje korzenie w czasach przedwojennych<sup>1</sup>. W krajach o późniejszym rozwoju procesów urbanizacyjnych lub krótszych tradycjach rozwoju samorządności (np. Portugalia, Polska) pierwsze formy współpracy interkomunalnej wokół dużych miast pojawiły się w latach 90. XX w. i późniejszych. Wcześniejsze inicjatywy związane były z innymi, niesamorządowymi systemami władzy terytorialnej.

Tworzenie się obszarów silnie zurbanizowanych o typie aglomeracji i konurbacji najwcześniej miało miejsce w **Wielkiej Brytanii** (szczególnie w Anglii). Tam rozpoczął się i najszybciej przebiegał proces industrializacji i związany z nim gwałtowny rozwój miast. Również tematyka zarządzania metropolitalnego stała się tam najwcześniej przedmiotem szerokiego zainteresowania. Szczególnie spektakularny jest przypadek Londynu, rdzenia polityczno-gospodarczego całego kraju. Stołeczny Londyn już na początku XIX w. stał się największym miastem Europy

<sup>1</sup> Pierwsze formy współdziałania jednostek administracyjnych na obszarze aglomeracji Londynu datuje się na 1855 r. (*Metropolitan Board of Works*), a w konurbacji Zagłębia Ruhry na 1920 r. (*Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk*)

i świata, z liczbą mieszkańców sięgającą prawie miliona. W ciągu jednego stulecia zwiększył on swoje zaludnienie czterokrotnie, a u progu I wojny światowej osiągnął imponującą wówczas liczbę 6,5 mln mieszkańców. Równocześnie w środkowej części kraju kształtowały się nowe konurbacje przemysłowe wokół takich miast, jak Birmingham, Manchester i Liverpool. Spektakularnym wydarzeniem w Wielkiej Brytanii był utworzenie w 1974 r. 6 hrabstw metropolitalnych (*metropolitan counties*) jako odrębnych jednostek administracyjnych, powstałych wokół największych miast angielskich (West Midlands, Greater Manchester, Merseyside, West Yorkshire, South Yorkshire, Tyne and Wear). Ich forma ustrojowa była zbliżona do modelu zintegrowanego zarządzania wokół Londynu (Greater London Council). Działania te umożliwiły skoordynowanie planowania przestrzennego i zarządzanie usługami publicznymi na poziomie metropolitalnym (m.in. transport publiczny, służba zdrowia, mieszkalnictwo, gospodarka odpadami, ratownictwo). Hrabstwa nie przetrwały próby czasu i zostały rozwiązane w 1985 r. przez rząd jako nieefektywne, generujące koszty i dublujące funkcje samorządów miasta i jednostek lokalnych, a także politycznie coraz bardziej konkurencyjne w stosunku do władz centralnych. Na bazie hrabstw powołano w każdym z obszarów metropolitalnych obligatoryjne związki metropolitalne zajmujące się sprawami bezpieczeństwa, straży pożarnej, transportu publicznego i gospodarki odpadami. Był to jak dotąd jedyny przypadek w Europie, kiedy kompleksowy ustrój metropolitalny został zastąpiony przez system mniej sformalizowanych jednostek kooperacji międzyterytorialnej.

Zgoła inne, ale równie bogate są doświadczenia **Francji** w dziedzinie regulacji ustrojowej aglomeracji miejskich. Są one przede wszystkim efektem rozwijanego przez dziesięciolecia systemu współpracy interkomunalnej. Wprowadzony w końcu XVIII w. podział administracyjny na szczeblu gmin i departamentów pozostał w dużej mierze niezmienny do chwili obecnej. Jego główną cechą jest silne rozdrobnienie gmin (ich liczba przekracza 36 tys.). Począwszy od końca lat 50. XX w., wraz z nasileniem procesów urbanizacyjnych, w celu osiągnięcia odpowiedniego stopnia integracji zarządzania aglomeracjami utworzono w całej Francji 2,5 tys. związków celowych jedno- i wielozadaniowych (tzw. SIVU i SIVOM, Kaczmarek 2005). Wielozwiązkowe rozwiązania organizacyjne wprowadzone na przełomie lat 60. i 70. w niektórych wielkich aglomeracjach Francji funkcjonowały bez istotnych zakłóceń przez ponad 20 lat. Od tego czasu powstały *quasi*-obligatoryjne, wielozadaniowe związki typu *communautes urbaines* – wspólnoty miejskie – wokół 14 największych miast liczących powyżej 500 tys. mieszkańców. Nowy impet przemianom ustrojowym w najbardziej zurbanizowanych obszarach kraju nadały reformy instytucjonalne współpracy międzygminnej z lat 90., które znacząco zmodyfikowały dotychczasowe formy zarządzania metropolitalnego. Stały się one dla władz miejskich i otaczających je gmin bardzo atrakcyjne, gdyż otrzymały nowe wzmocnione kompetencje i własne źródła dochodów. Wyjątkowa pozycja Paryża w systemie osadniczym, politycznym i gospodarczym kraju sprawiła, iż ewolucja ustrojowa tego rozległego obszaru metropolitalnego przebiegała w sposób odmienny niż w pozostałej części Francji, przy znacznie większym zaangażowaniu administracji centralnej.

Jednym z najbardziej zurbanizowanych i najgęściej zaludnionych krajów Europy jest **Holandia**. Z tego względu kraj ten ma bardzo silne tradycje kompleksowego planowania przestrzennego regionów miejskich, których najbardziej znaczącym wyrazem jest konsekwentne kształtowanie od kilkudziesięciu lat policentrycznej konurbacji *Randstad Holland*. Pomimo kluczowego znaczenia wielkich miast i obszarów metropolitalnych, system zarządzania terytorialnego w Holandii w dużej mierze nie uwzględnia ich specyfiki, a podejmowane próby reform w tym zakresie nie zostały uwieńczone pełnym sukcesem. Próba odgórnego wprowadzenia w 1994 roku reformy metropolitalnej, zakładającej utworzenie 7 prowincji miejskich (*stadsprovincie*) wokół największych miast, zakończyła się fiaskiem (efekt przegranych referendum w Rotterdamie i Amsterdamie). Prace nad dalszą reformą terytorialną obszarów metropolitalnych w Holandii zostały zahamowane i przestały być istotnym elementem programów politycznych (Lefevre 2001). Nadal aktualne pozostają przesłanki zaproponowanych w latach 90. koncepcji: chęć wzmocnienia konkurencyjności obszarów metropolitalnych i wyrównania dysproporcji między zamożniejszymi i biedniejszymi gminami. O ile jednak w pierwszej kwestii gminy wykazują wolę współpracy, to zdecydowanie bardziej niechętnie odnoszą się do pomysłów zmniejszania różnic dochodów (Salet i in. 2003). Istotnym czynnikiem utrudniającym wdrożenie koncepcji *stadsprovincie* okazał się nie tylko brak akceptacji gmin podmiejskich, ale także brak wsparcia i współdziałania ze strony administracji dotychczasowych prowincji. Najważniejszą słabością całego procesu reformy metropolitalnej w Holandii, mimo osiągnięcia daleko idącego kompromisu wśród polityków, był brak większego społecznego poparcia dla proponowanych zmian.

Szczególnie bogate są niemieckie doświadczenia związane z koordynacją planowania przestrzennego oraz zarządzania usługami publicznymi w obrębie regionów metropolitalnych. O specyfice **Niemiec** stanowi duża różnorodność stosowanych rozwiązań ustrojowych, co wynika z jednej strony ze zdecydowanie policentrycznej struktury osadniczej kraju, z drugiej zaś związane jest z federalnym ustrojem państwa (zob. Kaczmarek, Mikuła 2008). Regulacja ustroju samorządu terytorialnego należy do kompetencji władz krajów związkowych – landów, które mają również bardzo istotny wpływ na kluczową dla aglomeracji miejskich dziedzinę planowania przestrzennego. Regiony metropolitalne Niemiec nie są więc, jak ma to nieraz miejsce w przypadku krajów unitarnych, traktowane jednakowo w skali całego państwa, lecz z reguły zajmują wyjątkową i odrębną pozycję ustrojową w obrębie swojego landu. Aglomeracje te odgrywają bowiem najistotniejszą rolę w strukturze społeczno-gospodarczej i politycznej landu, pełniąc najczęściej, choć nie zawsze, również funkcje stołeczne. W dyskusji nad strukturą terytorialno-administracyjną aglomeracji miejskich Niemiec zaczyna przeważać pogląd, iż podział na powiaty miejskie i ziemskie jest coraz bardziej anachroniczny, a nowe propozycje idą w kierunku tworzenia dużych jednostek administracyjnych wokół wielkich miast. Do tej pory jednak rozwiązanie takie wprowadzone zostało tylko w jednym przypadku – aglomeracji Hanoweru. Jest ona przykładem sfinalizowanej reformy metropolitalnej. Jedyne w Niemczech i w Europie powiat metropolitalny powstał na bazie likwidacji w 2002 r. aglomeracyjnego związku komunalnego i spłaszczenia

struktury samorządu na tym poziomie – miasto centralne i 20 gmin ościennych włączone zostały do jednego regionu, z zachowaniem pewnej części autonomii (Priebis 2008). Zintegrowane zarządzanie na poziomie metropolitalnym realizowane w postaci silnego związku gmin ma miejsce w obszarze Stuttgartu. Rola i kompetencje przedstawicielskich władz metropolitalnych są tu jednak bardziej ograniczone niż w przypadku regionu Hanoweru, głównie do funkcji koordynacyjnych i promocyjnych. W wielu innych obszarach metropolitalnych Niemiec współpraca opiera się głównie na koordynacji planowania przestrzennego na szczeblu ponadlokalnym (silne związki planistyczne o kilkudziesięcioletnich tradycjach).

Struktura administracyjna **Włoch** oparta jest na trójszczeblowym zasadniczym podziale terytorialnym kraju, obejmującym 20 regionów, 90 prowincji i ponad 8 tys. gmin (Kaczmarek, Mikuła 2007b). Przemiany administracyjne we Włoszech po II wojnie światowej polegały przede wszystkim na wzroście znaczenia szczebla regionalnego. Regiony jako jednostki administracyjne wprowadzono w Konstytucji w 1949 r., ale postanowienia ustawy zasadniczej nie zostały w praktyce wdrożone aż do 1970 r., kiedy ustanowiono odrębne władze regionalne. Dopiero siedem lat później przejęły one znaczącą część kompetencji od państwa oraz, w mniejszym stopniu, od prowincji, uszczuplając ich skromne uprawnienia. Problemy zarządzania obszarami metropolitalnymi we Włoszech wynikają w dużej mierze z wysokiego stopnia urbanizacji tego kraju. Sieć osadnicza Włoch jest bardzo dobrze rozwinięta i charakteryzuje się wysokim stopniem policentryczności, co jest m.in. rezultatem wielowiekowego rozdrobnienia politycznego kraju. Rola największych miast, takich jak Mediolan, Turyn, Rzym, Neapol, Bolonia, Genua, Florencja, w życiu politycznym, gospodarczym i kulturalnym Włoch jest olbrzymia, jednak ich wyjątkowy status nie znajdował przez długi czas odzwierciedlenia w strukturze terytorialnej administracji publicznej. W celu integracji zarządzania największymi obszarami metropolitalnymi kraju od początku lat 90. rozwijana jest koncepcja „miasta metropolitalnego” (*citta metropolitana*) jako nowego rodzaju regularnej jednostki samorządu terytorialnego. Wdrażanie tego projektu w życie przebiega jednak z dużymi oporami, a dotychczasowe jego rezultaty nie są szczególnie zadowalające. Głównym oponentem w stosunku do idei *citta metropolitana* są silne samorządowe regiony. Kooperacja metropolitalna jest zatem we Włoszech mozolnie budowana od dołu, co umożliwiły w 2000 r. odpowiednie zapisy konstytucyjne o miastach metropolitalnych (m.in. ograniczające rolę władz regionalnych przy ich konstruowaniu).

Podstawową cechą struktury terytorialno-administracyjnej **krajów skandynawskich** jest bardzo silna pozycja polityczna i finansowa samorządu gminnego, przy względnej słabości jednostek terytorialnych na wyższych szczeblach podziału terytorialnego. W krajach unitarnych, takich jak Dania, Szwecja czy Finlandia, pozbawionych tradycji regionalnych, powojenna decentralizacja administracji publicznej sprowadzała się tylko do jednego poziomu – gminnego. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb stało się zasadniczym zadaniem władzy lokalnej, której struktury terytorialne poddano zasadniczym fuzjom we wszystkich krajach skandynawskich już 40 lat temu (Kaczmarek 2005). Model *municipal state* z reguły dobrze funkcjonuje na terenach słabiej zaludnionych, stanowiących zdecydowaną większość terytorium krajów

skandynawskich. Nie zawsze natomiast sprawdza się na obszarach silnie zurbanizowanych, szczególnie w otoczeniu największych miast, takich jak Kopenhaga, Sztokholm i Helsinki. W każdym z państw skandynawskich problem zarządzania obszarami metropolitalnymi jest wyraźnie dostrzegany, natomiast proponowane rozwiązania znacząco się od siebie różnią (zob. Kaczmarek, Mikuła 2007b).

W tabeli 1 przedstawiono wybrane kryteria ustrojowe w odniesieniu do 16 europejskich aglomeracji/obszarów metropolitalnych. Przykłady te wskazują, że dominującym ustrojem dla większości analizowanych regionów metropolitalnych są związki komunalne, przy zaledwie kilku zaawansowanych ustrojowo jednostkach o charakterze kolejnego szczebla samorządu (*metropolitan government*). W przypadku Poznania bardziej sformalizowane struktury współpracy powstały w 2011 r. wraz z powołaniem Stowarzyszenia Metropolia Poznań, w miejsce działającej od 2007 r. Rady Aglomeracji Poznańskiej.

Najbardziej zaawansowanym działaniem integracyjnym w obszarach metropolitalnych jest dopasowanie struktur terytorialno-administracyjnych do zmieniających się w wyniku procesów urbanizacyjnych układów osadniczych (Keating 1995, Benz 2001). Zabiegi o spójną strukturę terytorialno-administracyjną dużych aglomeracji w krajach europejskich trwają od kilkudziesięciu lat, na ogół ze słabym już efektem. Projekty takie pojawiły się wraz z koncepcjami reform gminnych i regionalnych (np. Holandia, Włochy). Jak na razie idea jednej gminy metropolitalnej (*metropolitan municipality*) w żadnym z krajów europejskich nie została wprowadzona w życie. Stworzenie samorządu metropolitalnego na drugim szczeblu zarządzania terytorialnego stało się natomiast faktem w Niemczech, gdzie np. region Hanoweru uchodzi za rozwiązanie wzorcowe (*best practice model*, Fürst 2002). Jako odpowiednik „powiatu metropolitalnego” (*metropolitan county*) posiada on wszystkie cechy niezależnego szczebla administracji, takie jak wybieralne władze regionu, własne kompetencje i źródła finansowania. Podobny model, z wyraźnie zarysowanymi elementami reformy metropolitalnej, reprezentują regiony: Stuttgartu i Frankfurtu nad Menem (Walter-Rogg, Sojer 2006).

Odmienny typ regionu samorządowego, silnie zinstytucjonalizowanego tworzą obszary metropolitalne wielkich miast europejskich o specjalnym statusie administracyjnym, takie jak Wspólnota Autonomiczna Madrytu (jako jeden z regionów hiszpańskich), Île de France, Wielki Londyn i funkcjonujący od niedawna region stołeczny Kopenhagi. Ten stopień samorządności został wykształcony nie w wyniku oddolnej integracji jednostek metropolitalnych, ale na drodze odgórnej konsolidacji zarządzania, możliwej do realizacji poprzez reformę regionalnego (Hiszpania, Francja, Wielka Brytania) lub subregionalnego (Dania) szczebla podziału terytorialno-administracyjnego kraju.

W niektórych krajach to administracja rządowa inicjuje związki kooperacyjne, a nawet wprowadza pewne obligatoryjne formy kooperacji terenów otaczających z miastem (Francja, Holandia). Działania te spotykają się na ogół z dezaprobatą i są traktowane jako ingerencja w samorządność gmin. O ile jednak współdziałanie gmin na terenach wiejskich przybiera najczęściej charakter dobrowolny, a co najwyżej stymulowane jest przez administrację centralną, o tyle związki terytorialne dużych miast z otaczającymi je regionami w ich obligatoryjnej postaci traktuje się

Tabela 1. Formy ustrojowe integracji metropolitalnej w wybranych krajach Europy

Nazwa obszaru metropolitalnego	Rok powstania	Początki współpracy	Forma prawna integracji	Sposób powoływania władz
Władza Wielkiego Londynu	2000	1855	Region samorządowy	Bezpośredni wybór burmistrza i zgromadzenia
Związek Samorządów Wielkiego Manchesteru	1986	1974	Związek samorządów lokalnych	Delegaci samorządów lokalnych
Region Île de France	1982	1959	Region samorządowy	Bezpośrednio wybierana rada regionalna
Wspólnota Miejska Bordeaux	1968	1968	Związek gmin	Zgromadzenie i zarząd złożone z delegatów gmin
Związek Regionalny Ruhry	2004	1920	Związek gmin i powiatów	Zgromadzenie i zarząd złożone z delegatów gmin i powiatów
Związek Planistyczny Regionu Frankfurt/Ren-Men	2000	1965	Związek gmin	Izba związku złożona z delegatów gmin
Związek Regionu Stuttgartu	1994	1974	Region samorządowy	Bezpośredni wybór zgromadzenia
Region Hanoweru	2001	1962	Region samorządowy	Bezpośredni wybór zgromadzenia i prezydenta
Region miejski Rotterdamu	1994	1965	Związek gmin	Rada regionu złożona z delegatów gmin
Miasto Metropolitalne Bolonia	w trakcie tworzenia	1994	Konferencja metropolitalna	Forum burmistrzów pod przewodnictwem prezydenta prowincji
Związek Gmin Obszaru Barcelony	1998	1974	Związek gmin	Rada związku złożona z delegatów gmin
Wielki Obszar Metropolitalny Lizbony	2004	1991	Związek gmin	Zgromadzenie i zarząd złożone z delegatów gmin
Region stołeczny Kopenhagi	2007	1974	Region samorządowy	Bezpośrednio wybierana rada regionu
Rada Obszaru Metropolitalnego Helsinek	1974	1970	Związek miast	Zgromadzenie i zarząd złożone z delegatów miast
Górnośląski Związek Metropolitalny	2007	1991	Związek miast na prawach powiatu <sup>2</sup>	Zgromadzenie i zarząd złożone z delegatów miast
Stowarzyszenie Metropolia Poznań	2011	2007 (Rada Aglomeracji Poznańskiej)	Stowarzyszenie jednostek samorządowych	Rada metropolii i zarząd złożone z delegatów jednostek administracyjnych: miast, gmin i powiatu

Źródło: opracowanie własne.

<sup>2</sup> Oprócz tego związek celowy: Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego.

jako potrzebę chwili i pierwszy etap w procesie reformowania skostniałych struktur administracyjnych. W większości tego typu związków metropolitalnych ich władzę (rady, zgromadzenia) stanowią delegaci jednostek lokalnych. Reprezentują oni interesy podmiotów wchodzących w skład regionu metropolitalnego, nie mają jednak pełnej legitymizacji społecznej, gdyż nie są wybierani w sposób bezpośredni przez wyborców z całego obszaru metropolitalnego.

Zestawienie realizowanych przez korporacje metropolitalne zadań (por. Kaczmarek, Mięka 2007b) wskazuje na te z nich, które mają charakter niezależny od ustroju i wykonywane są powszechnie jako zadania *stricto* metropolitalne. Do najpowszechniejszych należą zadania z takich dziedzin, jak: polityka gospodarcza, transport publiczny, planowanie przestrzenne, marketing terytorialny. Realizuje je ponad 80% badanych regionów. W większości obszarów metropolitalnych do wspólnie wykonywanych zadań należą także działania z zakresu: gospodarki komunalnej, ochrony środowiska i polityki społecznej (szczególnie bezpieczeństwa publicznego). Większość obszarów metropolitalnych realizuje kilka zadań o charakterze infrastrukturalnym, gospodarczym, ekologicznym lub społecznym. Świadczy to nie tylko o potrzebie integracji zarządzania, ale też o szerokim zakresie problemów do rozwiązania w ramach takiej współpracy.

## 2.4. Problemy integracji metropolitalnej

Mimo istnienia oczywistych przesłanek współdziałania i pojawiania się coraz to nowych problemów, których rozwiązanie wymaga kooperacji, istnieje wiele uwarunkowań i czynników sprawiających, iż proces integracji bywa wielce złożony i nie tak dynamiczny, jak należałoby oczekiwać. Bariery wpływające na poziom i tempo integracji metropolitalnej mogą mieć charakter administracyjny, polityczny, demograficzno-osadniczy, finansowy i społeczny.

Podstawową cechą procesu zintegrowanego zarządzania obszarami metropolitalnymi jest wielość jego podmiotów-uczestników, brak ścisłych powiązań hierarchicznych między nimi oraz oparcie ich wzajemnych stosunków często na zasadzie dobrowolnej i elastycznej współpracy. Potencjalnymi partnerami-kooperantami są zatem jednostki o różnym potencjale demograficznym i społeczno-gospodarczym, będące jednostkami na ogół administracji lokalnej (szczebla gminnego lub powiatowego). Kwestia fragmentacji administracyjnej obszarów metropolitalnych, jak stwierdza Soja (2000), pojawia się szczególnie dotkliwie, gdy zwalnia się tempo inkorporacji nowych obszarów przez miasto centralne i nie ma szans na zmiany jego zewnętrznych granic. Czynnikiem ten w dużym stopniu definiuje i determinuje cały proces suburbanizacji.

Fragmentacja administracyjna oznacza nieuchronnie wielość podmiotów decyzyjnych na coraz bardziej powiązanym funkcjonalnie obszarze, a w ślad za tym różne polityki rozwoju (np. związane z ekspansją terenów mieszkaniowych, wykorzystywaniem prostych rezerw terenowych pod inwestycje, priorytetami w zakresie rozbudowy infrastruktury transportowej). Wpływają one na zróżnicowany obraz rozwoju całego obszaru metropolitalnego. W ślad za różnicami w potencjałach po-

szczególnych jego części (szczególnie w zakresie finansów) idą różnice interesów, a tym samym warunki współdziałania. Nierówności potęguje zjawisko *spillovers*, czyli niepokrywanie się miejsc korzystania z usług publicznych z miejscami zamieszkania i płacenia podatków w gminie (Keating 1995). Powoduje ono efekt określany jako *free-riding* („jazda na gapę”, Neenan 1972), czyli finansowanie przez miasto centralne placówek usługowych i infrastruktury o znaczeniu metropolitalnym. Zmierzenie tego zjawiska jest bardzo trudne, co nie ułatwia określenia wyraźnych norm współdziałania i reguł „solidarności metropolitalnej” w ponoszeniu kosztów utrzymania infrastruktury i funkcjonowania instytucji o metropolitalnym zasięgu działania.

Mieszkańcy suburbiów, mimo że najczęściej są silnie związani z miastem centralnym (poprzez miejsca pracy czy korzystanie z usług), stanowią swego rodzaju odmienne struktury społeczne, o często odrębnych, charakterystycznych dla klasy średniej, preferencjach politycznych (McKenzie 1933). Profile polityczne miasta centralnego i bliższych czy dalszych gmin podmiejskich mogą być zgoła inne, podobnie jak spojrzenie na sprawy rozwoju całego obszaru metropolitalnego. Znajdują one wyraz w wyborach lokalnych i legitymacji np. tych władz samorządowych, które akcentują silną pozycję konkurencyjną podmiejskiego położenia i realizują wysoce autonomiczną politykę.

W odpowiedzi na wyzwania fragmentacji administracyjnej obszarów metropolitalnych pojawiły się dwa zasadnicze podejścia naukowe, które przez długi czas dominowały zarówno w literaturze, jak i praktyce. Pozytywne aspekty fragmentacji podkreślała teoria wyboru publicznego (*public choice*), według której rozdrobniona struktura terytorialno-administracyjna zapewnia funkcjonowanie mechanizmu przypominającego rynek z dużą ilością sprzedawców (lokalne samorządy) konkurujących o konsumentów (mieszkańcy) poprzez oferowanie im rozmaitych kombinacji poziomu usług publicznych i podatków lokalnych (Ostrom i in. 1961, Bish 1971). Podatnicy mogą „głosować nogami” i wybierać odpowiadający im wariant. Dla usług wymagających większego kręgu konsumentów można powoływać większe ciała na zasadzie współpracy między jednostkami. Tego rodzaju podejście, w dużej mierze czysto ekonomiczne, krytykowane było przez zwolenników konsolidacji metropolitalnej (*metropolitan reform*), którzy wskazując wady fragmentacji administracyjnej, opowiadali się za tworzeniem jednostek terytorialnych obejmujących cały obszar metropolitalny (Robson, Regan 1972, Barlow 1991). Za najważniejsze argumenty na rzecz wprowadzenia tego typu rozwiązań uznawano: konieczność zintegrowanego planowania przestrzennego w skali metropolitalnej, nadmierne obciążenie finansowe miasta centralnego poprzez utrzymywanie infrastruktury i usług dla przedmieść oraz słabość struktur zarządzania terytorialnego, opartych wyłącznie na dobrowolnej współpracy (Neenan 1972, Green 1974).

Koncepcję reformy metropolitalnej zaczęto wdrażać w krajach Europy Zachodniej w latach 60. i 70., kiedy to powołano do życia hrabstwa metropolitalne w Wielkiej Brytanii, wspólnoty miejskie we Francji, regionalne związki metropolitalne w Niemczech oraz ustanowiono władze metropolitalne w różnej formie w obszarach Rotterdamu czy Kopenhagi. Reforma metropolitalna oznaczała przyjęcie nowej formuły zarządzania obszarami metropolitalnymi. Próby odgórnego wprowadze-

nia takiej reformy nie kończyły się pomyślnie w takich krajach, jak Holandia i Włochy, nie w pełni została ona zrealizowana także w Wielkiej Brytanii. Proces demokratyzacji wdrażania reformy okazał się w tych krajach barierą dla ich urzeczywistnienia, gdyż inicjatywy rządowe spotkały się z negatywną oceną społeczności lokalnych. Nie oznacza to, że działania odgórne są nieefektywne. Reformy ustroju metropolitalnego w Niemczech nie zostałyby zrealizowane, gdyby nie wsparcie legislacyjne i finansowe władz krajowych.

Współczesnym wcieleniem dawnego sporu pomiędzy teorią wyboru publicznego a koncepcją reformy metropolitalnej jest pojawiający się dylemat: *metropolitan government* (Robson, Regan 1972, Barlow 1991, Sharpe i in. 1995) czy *metropolitan governance* (Herrschel, Newman 2002, Jouve, Lefevre 2002, Salet i in. 2003, Heinelt, Kübler 2005). U jego podstaw leży pytanie o skuteczne narzędzie zintegrowanego zarządzania obszarami metropolitalnymi: czy jest nim silny i zinstytucjonalizowany samorząd metropolitalny w tradycyjnej formie (*government*), czy też należy opierać się na dobrowolnej i elastycznej współpracy wielu równorzędnych podmiotów, nie tylko ze sfery administracji publicznej (*governance*).

Jak wykazano wcześniej, najpowszechniejszą i na razie najbardziej skuteczną metodą dochodzenia do zintegrowanego zarządzania w obszarze metropolitalnym są działania inicjowane przez podmioty lokalne. Niewątpliwie punktem wyjścia do nawiązania i rozwoju współpracy metropolitalnej jest pojawienie się politycznej woli wśród liderów władz lokalnych. Jak podkreśla Diller (2002), programy i formy współpracy wymagają politycznych liderów, promotorów, nie tylko zorientowanych na realizację bieżących celów, ale myślących perspektywicznie i w szerszych ramach strategii rozwoju obszaru metropolitalnego. Inicjatywy kooperacji interkomunalnej mogą wpływać od:

- liderów politycznych miasta centralnego, prezydentów i burmistrzów miast o największym potencjale demograficznym i gospodarczym,
- liderów politycznych gmin ościennych, zarówno tych jednostek, które są ściśle zintegrowane funkcjonalnie z miastem, jak i tych, które chcą skorzystać na zacieśnieniu więzi z miastem centralnym lub innymi gminami obszaru metropolitalnego,
- regionalnych liderów politycznych, polityków wyższego – subregionalnego lub regionalnego – szczebla samorządu.

Doświadczenia europejskie pokazują, że dopiero pojawienie się silnych liderów lokalnych (*strong leadership*, Jouve, Lefèvre 2002) dynamizuje proces integracji metropolitalnej. Z reguły liderami takimi są przedstawiciele władz miasta centralnego lub też jednostki subregionalnej (powiat). To na nich w dużym stopniu spoczywa obowiązek inicjatywy kooperacji i prowadzenia negocjacji w celu jej pogłębienia. Silny lęk przed dominacją miasta centralnego oraz obawy przed negatywnym efektem wymywania finansowego i inwestycyjnego (*backwash effect*) powodują, że kooperacja w układach monocentrycznych napotyka z reguły na więcej barier niż w układach policentrycznych (Walter-Rogg, Sojer 2006). Z kolei tworzenie supralokalnej polityki rozwoju (*supra local policy*, Benz 2003) i oddanie części kompetencji jednostce o zasięgu metropolitalnym, prowadzi do erozji władzy największych

miast i konieczności ich podporządkowania jednostce hierarchicznie wyższej (wejście do tzw. „cienia hierarchii administracyjnej” – *shadow of hierarchy*, op. cit.).

Sieć polityków lokalnych uzupełniać powinna także grupa fachowców organizujących program kooperacji i zarządzających nim (niem. *Fachpromotoren*, *Prozesspromotoren*). Są to zarówno przedstawiciele nauki, jak i praktycy czy menedżerowie sterujący procesem integracji od strony organizacyjnej. Niezbędne są oczywiście struktury inicjujące zarządzanie obszarami metropolitalnymi, początkowo nieformalne. Mogą to być: fora, okrągłe stoły, konferencje, grupy robocze, komisje współpracy, konferencje regionalne, rady metropolitalne itp. (zob. Brake 1997). Należy też podkreślić, że współpraca jednostek terytorialnych, najczęściej horyzontalna, wymaga nierzadko wsparcia wertykalnego. Projekty współpracy powinny zatem wpisywać się w ogólną politykę rozwoju kraju, regionu (czy szerzej w programy europejskie), co stanowić może podstawę ich wsparcia finansowego z zewnątrz.

Bardzo ważne jest także uzyskanie poparcia społecznego dla idei integracji metropolitalnej. Jej zakres i formy, mniej lub bardziej zaawansowane, powinny być akceptowane przez społeczności zamieszkujące jednostki terytorialne. Przed inicjatorami tego typu współpracy stoi zawsze zadanie promocji każdej nowej formy współdziałania terytorialnego. Mogą one być początkiem marketingu terytorialnego w skali całego obszaru metropolitalnego. U źródeł powodzenia wdrożenia każdej wyższej formy integracji, podobnie jak w przypadku „odgórnej reformy metropolitalnej”, leży uzyskanie poparcia społecznego, poprzedzone akcją uświadamiającą cele i korzyści zmian. Bez skutecznej promocji działań integracyjnych, ich przebieg oraz efekty mogą znacząco odbiegać od oczekiwań, a nawet stać się źródłem niepowodzenia całego procesu integracyjnego.

## 3. Instrumenty integracji metropolitalnej w Polsce

Jak wspomniano w rozdziale 2.2, integracja metropolitalna może przybierać różne formy i być inspirowana zarówno z odgórnej inicjatywy władz centralnych i regionalnych, jak i kreowana poprzez oddolną współpracę samorządów lokalnych. W tym pierwszym przypadku konkretnym instrumentem integracji mogłoby stać się aglomeracyjne lub metropolitalne planowanie przestrzenne, które zostało już wprowadzone na szczeblu ogólnokrajowym drogą ustawową do polskiego systemu prawnego i przekazane do kompetencji samorządów województw. Z kolei jeśli chodzi o oddolną współpracę samorządową, to nie zostały do tej pory skodyfikowane jej specyficzne formy, odnoszące się wyłącznie do aglomeracji miejskich. Stąd przy analizie tego instrumentu integracji należy się skupić na funkcjonowaniu standardowych rozwiązań organizacyjnych, wśród których główną rolę odgrywają związki komunalne i porozumienia. Kompleksowe połączenie instrumentów integracji aglomeracyjnej typu *top-down* i *bottom-up* zapewnić mogłaby jedynie wszechstronna regulacja ustawowa. Dlatego na końcu rozdziału poddano analizie aktualne projekty tzw. ustawy metropolitalnej, w której określony ma zostać bardziej już skonkretyzowany wzorzec integracji zarządzania na obszarach silnie zurbanizowanych.

### 3.1. Instrumenty planowania przestrzennego

Problemy planowania przestrzennego są jedną z najważniejszych kwestii w dyskusji nad strukturami zarządzania terytorialnego w aglomeracjach miejskich. Planowanie jest podstawą realizacji wszystkich innych funkcji zarządzania, a organizowanie gospodarki przestrzennej w jednostce terytorialnej jest ważnym elementem jego skuteczności (Gaczek 2003). Właściwie ukształtowany system planowania przestrzennego powinien integrować poszczególne polityki sektorowe i zapewnić ład przestrzenny w skali całej aglomeracji. Efektywność instrumentów planistycznych zależy w dużej mierze od ich umocowania prawnego. Celem niniejszego podrozdziału jest przedstawienie polskiego modelu planowania aglomeracyjnego/metropolitalnego<sup>3</sup> i próba wskazania jego krytycznych elementów.

W przypadku Polski znaczenie planowania przestrzennego na szczeblach ponadlokalnych zostało istotnie ograniczone po roku 1990, kiedy to wycofano się z obowiązującego w PRL systemu planowania hierarchicznego („z góry na dół”). Wpłynęła na to m.in. kolejność wdrażania reform administracyjnych. Na początku przemian w 1990 r. przywrócony został samorząd terytorialny jedynie na poziomie

<sup>3</sup> W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pojawia się wyłącznie termin „obszar metropolitalny”, natomiast w ogóle pominięte zostało pojęcie „aglomeracji”. Por. analizy terminologiczne w rozdziale 4.1 niniejszego opracowania

gminy, a dopiero 8 lat później wprowadzono go na wyższych szczeblach zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Bardzo silne umocowanie kompetencyjne gminy w systemie planowania przestrzennego stanowiło również reakcję na wcześniejsze doświadczenia okresu PRL, kiedy to model całej administracji publicznej oparty był na zasadzie centralizacji.

W Polsce, tak jak i w zdecydowanej większości krajów zachodnioeuropejskich, podstawowa rola gmin w systemie planowania przestrzennego nie jest kwestionowana (Niewiadomski 2002). Są one podmiotem, któremu przysługuje władztwo planistyczne, czyli kompetencja do określania w sposób jednostronny i władczy przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu. W polskim systemie aktów planowania przestrzennego tylko rozstrzygnięcia planistyczne gminy mają charakter prawa powszechnie obowiązującego. Na tym właśnie szczeblu administracji przygotowany i uchwalany jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – jedyny dokument planistyczny mający status aktu prawa miejscowego i bezpośrednio wiążący obywateli.

Władztwo planistyczne gminy nie jest władztwem nieograniczonym (Leoński, Szewczyk 2002, Niewiadomski 2002). Musi ono m.in. uwzględniać konstytucyjnie chronione prawa własności. Innego rodzaju ograniczenia wynikają z faktu, iż gmina nie jest jedynym podmiotem planowania przestrzennego w państwie. Nawet najszerzej pojmowana decentralizacja zakłada możliwość wywierania wpływu na działalność podmiotów, w stosunku do których nastąpiło przekazanie zadań i kompetencji (Niewiadomski 2002). Planowanie gminy jest częścią szerszego systemu obejmującego także m.in. planowanie krajowe i regionalne. Gminy muszą uwzględniać ustalenia planów powstających na wyższych szczeblach struktury państwowej, które nierzadko ingerują w lokalne rozwiązania przestrzenne. Godzenie interesów lokalnych i ponadlokalnych wymaga współdziałania wszystkich organów, które mają wpływ na treść aktów planowania przestrzennego.

Nowy kształt administracji publicznej w terenie od 1998 r. pociągnął za sobą zmiany w systemie planowania przestrzennego. Najważniejszą z nich było upodmiotowienie planowania na szczeblu wojewódzkim. Zamiast planowania rządowego w regionie pojawiło się planowanie samorządowe. Samorządowe województwo stanowi obecnie, jak określa to Niewiadomski (2002), „zwornik” pomiędzy planowaniem realizacyjnym gminy i polityką przestrzenną państwa. Region tym samym przestaje być jedynie transmisją, a staje się aktywnym uczestnikiem i kreatorem własnej polityki przestrzennej. Natomiast marginalne znaczenie w systemie planowania przestrzennego posiada powiat, który nie ma w istocie możliwości wpływu na kształt przestrzeni ani w wymiarze lokalnym, ani ponadlokalnym (Niewiadomski 2004).

Oprócz reform terytorialno-administracyjnych istotną rolę w kształtowaniu modelu zarządzania przestrzenią w aglomeracjach miejskich odegrały również kolejne reorganizacje systemu planowania przestrzennego (1994 i 2003), szczególnie w zakresie dotyczącym relacji pomiędzy planowaniem ponadlokalnym a władztwem planistycznym gminy. Dostrzeżenie specyfiki procesów rozwoju przestrzennego wokół wielkich miast zaowocowało wprowadzeniem do ustawy z dnia 27 marca 2003 r. (Dz.U. nr 80, poz. 717) o planowaniu i zagospodarowaniu prze-

strzennym (w dalszej części rozdziału określanej skrótem „UPZP”) nowej kategorii planów zagospodarowania przestrzennego: planów obszarów metropolitalnych.

### 3.1.1. Zakres przestrzenny i przedmiotowy planu zagospodarowania obszaru metropolitalnego

Plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, który pojawił się w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. jest w istocie nowym instrumentem planistycznym i nie nawiązuje do żadnych wcześniejszych doświadczeń w tym zakresie. Regulacja planowania przestrzennego na poziomie obszaru metropolitalnego zarysowana jest bardzo ogólnie i lakonicznie, gdyż w istocie sprowadza się do jednego przepisu stanowiącego, że „dla obszaru metropolitalnego uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa” (art. 39, ust. 6 UPZP). Jest to przepis o charakterze blankietowym, gdyż w ślad za nim nie idą żadne bardziej szczegółowe uregulowania, niezbędne dla efektywnego korzystania z tego instrumentu planistycznego.

Na podstawie ustawy nie jest możliwe jednoznaczne ustalenie podmiotu odpowiedzialnego za dokładne wyznaczenie obszarów metropolitalnych. Ustawodawca nie określił kryteriów identyfikacji i delimitacji obszarów metropolitalnych, a zadanie to scedował na ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego jako organu odpowiedzialnego za sporządzenie ogólnokrajowego dokumentu planistycznego, czyli koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (art. 47 UPZP), oraz organy samorządu województwa, które opracowują i uchwalają plany zagospodarowania przestrzennego województw, będące instrumentem planowania na szczeblu regionalnym (art. 39 UPZP).

Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju jest dokumentem, który określać ma uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia. Jednym z obligatoryjnych elementów koncepcji powinno być, zgodnie z art. 47, ust. 2, pkt 1 UPZP, wyodrębnienie obszarów metropolitalnych. Z kolei plan zagospodarowania przestrzennego województwa powinien określać „obszary problemowe wraz z zasadami ich zagospodarowania oraz obszary metropolitalne” (art. 39, ust. 3, pkt 4). Od strony prawnej określenie podmiotu odpowiedzialnego za dokładne wyznaczenie obszarów metropolitalnych jest więc niejednoznaczne. Trudno przesądzić, czy określenie dokładnych granic obszarów metropolitalnych jest przedmiotem polityki przestrzennej państwa czy samorządu województwa.

Nie jest również jasny zakres rzeczowy planów zagospodarowania obszarów metropolitalnych, procedury ich przygotowywania oraz moc wiążąca zawartych w nich ustaleń wobec samorządów lokalnych. Szerszej refleksji i dyskusji wymagałoby też uzasadnienie powierzenia przygotowania i uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych samorządom wojewódzkim i usytuowanie planów metropolitalnych jako „części” planów wojewódzkich.

Po wejściu w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. sejmiki odpowiednich województw podjęły uchwały o przystąpieniu do

sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów metropolitalnych w Polsce (Kaczmarek, Mikuła 2007a). Jednak do maja 2011 r. żaden z takich planów nie został jeszcze uchwalony. Główną przyczyną jest oczekiwanie regionalnych planistów na odpowiednie decyzje i uregulowania prawne na szczeblu ogólnokrajowym. W kilku przypadkach ustalone wcześniej harmonogramy prac nad planami musiały zostać istotnie zmienione wobec braku nowej wersji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Ukazanie się w 2011 r. jej kolejnej wersji, przeznaczonej do konsultacji społecznych, nie rozwiało wątpliwości co do kształtowania planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych. W planowaniu regionalnym i metropolitalnym od dłuższego czasu panuje sytuacja zawieszenia, w której projektanci planów z jednej strony oczekują na odpowiednie ustalenia na szczeblu krajowym, z drugiej zaś negują sens i możliwość delimitacji obszarów metropolitalnych na tym poziomie. Środowisko planistów regionalnych stoi bowiem na stanowisku, aby wyznaczenie obszarów metropolitalnych dokonywane było w planach zagospodarowania przestrzennego województw na podstawie szczegółowych analiz możliwych do przeprowadzenia jedynie na tym szczeblu (Wspólne stanowisko... 2005). Ich zdaniem, decyzja delimitacyjna na poziomie krajowym, technicznie ograniczona do podstawowych wskaźników ekonomicznych, nie doprowadzi do wskazania rzeczywistych obszarów metropolitalnych, a jedynie przybliży obszar analiz, będąc wstępem do właściwej delimitacji.

Sam przedmiot planowania aglomeracyjnego/metropolitalnego jest bardzo trudny do zdefiniowania i choć w zasadzie lokuje się on pomiędzy sprawami lokalnymi a regionalnymi, to zawiera także elementy regionalne, a nawet krajowe (Szymt 1999). Jednakże w polskim systemie planowania przestrzennego o zakresie przedmiotowym planu zagospodarowania obszaru metropolitalnego przesądza ten sam przepis co w przypadku planu zagospodarowania przestrzennego województwa, czyli art. 39, ust. 3 UPZP. Wynika to z faktu, iż plan metropolitalny został włączony do planu województwa jako jego integralna część.

Zakres przedmiotowy planu zagospodarowania przestrzennego województwa jest otwarty, jednakże ustawodawca ustalił tu pewne podstawowe wymagania. I tak w planie województwa obowiązkowo uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa<sup>4</sup> oraz określa w szczególności:

- 1) podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązań komunikacyjnych oraz infrastrukturalnych, w tym kierunki powiązań transgranicznych,
- 2) system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
- 3) rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym,
- 4) obszary problemowe wraz z zasadami ich zagospodarowania oraz obszary metropolitalne,
- 5) obszary wsparcia,
- 6) obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi,

<sup>4</sup> Warto zauważyć, iż w obecnym stanie prawnym ustawodawca w ogóle nie dostrzega możliwości uwzględniania w planowaniu przestrzennym strategii aglomeracyjnych lub metropolitalnych.

- 7) granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych,
- 8) obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin (art. 39, ust. 3 UPZP).

Ustawa nie zawiera żadnych przepisów pozwalających na określenie specyfiki planu metropolitalnego. Odrębności takie mogłyby wynikać z rozporządzenia, wydanego na podstawie art. 40 UPZP i dotyczącego wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa w części tekstowej i graficznej. Jednak przez blisko 8 lat obowiązywania ustawy takie rozporządzenie nie zostało jeszcze wydane. Z drugiej strony można mieć wątpliwości, czy doprecyzowanie zakresu przedmiotowego planu metropolitalnego w akcie wykonawczym, a w szczególności ewentualne rozszerzenie jego wymaganej zawartości w stosunku do zapisów ustawy, nie byłoby przekroczeniem stosunkowo wąskich ram delegacji do wydania rozporządzenia, która koncentruje się na wymogach dotyczących materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych.

Analiza przepisów dotyczących planu zagospodarowania obszaru metropolitalnego wskazuje na to, że od planu wojewódzkiego różnić się on będzie w zasadzie wyłącznie zasięgiem przestrzennym, natomiast w żadnej mierze nie spowoduje rozszerzenia władczych kompetencji samorządu województwa wobec gmin obszaru metropolitalnego w dziedzinie planowania przestrzennego. Ustalenia planu mogą bowiem dotyczyć wyłącznie spraw wynikających z zakresu zadań samorządu województwa i nie mogą tym samym ingerować w uprawnienia przynależne organom gminy.

Określenie zakresu ingerencji samorządu województwa we władztwo planistyczne gminy za pomocą zapisów planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego wymaga bliższej analizy jego poszczególnych elementów, wymienionych w art. 39, ust. 3 UPZP.

Jak wskazuje w swoim komentarzu do ustawy Niewiadomski (2004), określenie w planie zagospodarowania przestrzennego podstawowych elementów sieci osadniczej należy do sfery regionalnej polityki przestrzennej, w której granicach samorząd województwa dokonuje klasyfikacji i hierarchizacji jednostek osadniczych. Stosownie do tych ustaleń będzie się dokonywać przede wszystkim lokalizacja inwestycji celu publicznego w poszczególnych dziedzinach zadań publicznych. Pojęcie „elementu sieci osadniczej”, należące do sfery polityki i planowania regionalnego, nie zostało w ustawie zdefiniowane. Zdaniem Niewiadomskiego (2004), w zamierzeniu ustawodawcy nie odnosi się do miast i gmin w znaczeniu administracyjnym, lecz jest kategorią funkcjonalną.

Zaprezentowanego powyżej poglądu komentatora ustawy nie można w pełni podzielić. Klasyfikacja i hierarchizacja jednostek osadniczych jest bowiem częstokroć efektem analizy pewnych obiektywnych uwarunkowań, związanych z funkcjonowaniem regionalnego systemu osadniczego, a nie elementem aktywnej polityki przestrzennej. Z dokonanej w planie zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego klasyfikacji i hierarchizacji jednostek osadniczych bardzo trudno wywodzić jakiekolwiek konsekwencje dla planowania w gminach. W szczególności niedopuszczalne w świetle obowiązujących przepisów jest uzależnienie przez samorząd województwa kierunków polityki przestrzennej gmin od ich pozycji w hie-

rarchii jednostek osadniczych (np. wprowadzenie obowiązku przeznaczenia przez nie terenów pod budowę określonej liczby nowych mieszkań, placówek oświatowych, usługowych itp.). Jest to w gruncie rzeczy zbyt słaby punkt wyjścia do jakiegokolwiek ingerencji we władztwo planistyczne gminy i nie może stanowić również podstawy uzgadniania projektów studiów i planów miejscowych.

Większość pozostałych obligatoryjnych elementów planów zagospodarowania przestrzennego województwa i obszaru metropolitalnego polega na wprowadzeniu do nich granic terenów określonego rodzaju, które jednak zasadniczo wyznaczane są na podstawie innych aktów prawnych. Dotyczy to m.in. obszarów chronionych, obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, terenów zamkniętych i ich stref ochronnych oraz obszarów występowania udokumentowanych złóż kopalin. Samorząd województwa nie dokonuje w tej kwestii żadnych samodzielnych ustaleń, a plan pełni tu w zasadzie wyłącznie funkcję integrującą i informacyjną.

Trudno również uznać za skuteczne narzędzie kształtowania metropolitalnej polityki przestrzennej możliwość określenia obszarów problemowych i obszarów wsparcia. Instytucja obszarów wsparcia zaczerpnięta została z nieobowiązującej już ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz.U. nr 48, poz. 550 z późn. zm.) i w aktualnym stanie prawnym nie ma żadnego zastosowania. Z kolei obszar problemowy, czyli obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych (art. 2, ust. 7 UPZP), nie jest instytucją prawną, lecz należy do zakresu planowania i polityki regionalnej (Niewiadomski 2004). Kryteria uznania obszaru za problemowy mogą być różne w poszczególnych obszarach metropolitalnych. Jednakże podstawową przesłanką wyróżnienia takiego obszaru powinno być stwierdzenie, iż wymaga on prowadzenia odrębnej polityki przestrzennej. Konsekwencją tego, przewidzianą w art. 39, ust. 3, pkt 4 UPZP, jest możliwość ustalania specjalnych zasad zagospodarowania dla tego rodzaju obszarów. Powstaje jednak pytanie: jakiego zakresu powinny dotyczyć wymienione wyżej zasady i jaki jest ich wpływ na planowanie lokalne? Wydaje się, iż ustalenia planu metropolitalnego w kwestii zasad zagospodarowania obszarów problemowych mogą dotyczyć wyłącznie spraw wynikających z kompetencji samorządu województwa. Nie mogą natomiast ingerować w sprawy zarezerwowane dla organów gminy. Może być przedmiotem wątpliwości to, czy za pomocą zasad zagospodarowania obszaru problemowego można np. zakazać na tym terenie przeznaczania gruntów na określone cele albo wprowadzić pewne ograniczenia. Nie wydaje się więc, aby tego rodzaju instrument mógł w istotnym stopniu ograniczyć samodzielność planistyczną gminy.

Spośród przewidzianych w ustawie ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego największe znaczenie należy przypisać rozmieszczeniu inwestycji ponadlokalnych. W praktyce bowiem jest to najważniejszy, jeśli nie jedyny, instrument bezpośredniego oddziaływania samorządu województwa na zagospodarowanie przestrzenne obszaru metropolitalnego. Zdaniem Niewiadomskiego (2004), pojęcie „rozmieszczenia” należy traktować jako wskazanie jedynie orientacyjnego położenia lub przebiegu danej inwestycji. Wynika to przede wszystkim ze skali planu oraz zakresu uprawnień samorządu województwa. Duża

skala planu nie pozwala bowiem na dokładne wskazanie lokalizacyjne w terenie, a ponadto szczegółowe umiejscowienie inwestycji w planie zagospodarowania obszaru metropolitalnego stanowiłoby istotną ingerencję w samodzielność gminy w zakresie planowania miejscowego. Niewiadomski (2004) sugeruje więc, iż np. w przypadku infrastruktury liniowej rozmieszczenie inwestycji w planie uchwalanym przez samorząd województwa powinno polegać na wskazaniu punktów, które mają one połączyć, lub miejsc przecięcia sieci.

Z punktu widzenia zasad wzajemnej spójności aktów planowania przestrzennego, w przypadku planowania na poziomie metropolitalnym istotne znaczenie ma kwestia wdrażania rozstrzygnięć podjętych na szczeblu ogólnokrajowym. Podstawę prawną stanowi w tym przypadku art. 39, ust. 4 UPZP, zgodnie z którym w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, a tym samym także w planie dla obszaru metropolitalnego, uwzględnia się ustalenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz programów zawierających zadania rządowe, służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Warto jednak podkreślić, że jeżeli zadanie rządowe znajduje się w programie, a nie zostało z różnych przyczyn transponowane do planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, to i tak powinno zostać uwzględnione w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 10, ust. 2, pkt 7 i art. 11, pkt 4 UPZP).

Pewne wątpliwości wywołuje kolejny przepis UPZP (art. 39, ust. 5), który precyzuje, iż w planie zagospodarowania przestrzennego uchwalanym przez samorząd województwa umieszcza się te inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa, zgodnie z ich właściwością. Warto zauważyć, iż plan nie jest „rejestrzem” wszystkich inwestycji celu publicznego w obszarze metropolitalnym, gdyż pomija inwestycje o znaczeniu lokalnym (Buczek, Tetera-Jankowska 2003). Natomiast nie do końca jasne wydaje się sformułowanie „dokumenty”, które stanowi rzadko spotykaną i przysparzającą wiele trudności formułę. Prawdopodobnie pojęcie to należy interpretować w kontekście obowiązujących procedur przewidzianych przez prawo dla lokalizacji poszczególnych kategorii obiektów infrastruktury. Jednakże pod terminem „dokumenty” może kryć się bardzo wiele aktów o zróżnicowanych formach prawnych. Ustawa nie odpowiada jasno na pytanie, czy podstawą do umieszczenia inwestycji w planie zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego mogą być takie akty uchwalane przez sejmik województwa, jak np. wieloletnie plany inwestycyjne czy nawet uchwały budżetowe (trudno im odmówić przymiotu „dokumentu”).

W kontekście art. 39, ust. 5 UPZP należy zadać pytanie, czy w gruncie rzeczy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego w obecnym stanie prawnym nie pełni swego rodzaju funkcji „wykonawczej” i „lokalizacyjnej” wobec aktów planowania rzeczowego, skoro w planie powinno umieszczać się tylko te inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, których realizacja jest w pewien sposób zagwarantowana, i być może również zabezpieczona finansowo, w innych dokumentach. Warto jednak zauważyć, iż zmiany w systemie polityki re-

gionalnej, wprowadzone ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. nr 227, poz. 1658) nie pociągnęły za sobą konsekwencji w postaci niezbędnej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Regionalne programy operacyjne – kluczowe dokumenty z punktu widzenia działalności samorządu województwa w obszarze metropolitalnym – przyjmowane są w drodze uchwały zarządu województwa (art. 20, ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). Nie są więc „dokumentem” w znaczeniu art. 39, ust. 5 UPZP. Jest to bardzo daleko idąca niekonsekwencja, którą należałoby jak najszybciej usunąć.

Szczególnie ważną i w zasadzie nieuregulowaną w ustawie kwestią jest określenie w planie zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego spraw należących do zakresu działania powiatu. Bez wątpienia działalność samorządów na tym szczeblu wywołuje pewne konsekwencje przestrzenne, np. w postaci budowy nowych dróg, szkół czy szpitali. Uchwały organów powiatu nie zostały jednak wymienione w art. 39, ust. 5 UPZP.

### 3.1.2. Procedura przygotowania i uchwalania planu metropolitalnego

Uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego (jako części planu województwa) podejmuje sejmik województwa (art. 39, ust. 1 UPZP). Po jej podjęciu marszałek województwa przystępuje kolejno do czynności przewidzianych w art. 41, ust. 1 UPZP, w tym m.in. uzyskuje opinie od zarządów powiatów, wójtów, burmistrzów gmin i prezydentów miast. Plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego województwa uchwalany jest przez sejmik województwa (art. 42, ust. 1 UPZP). Uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych marszałek województwa przekazuje wojewodzie w celu oceny zgodności z przepisami prawnymi oraz ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 42, ust. 2 UPZP).

Prawne uregulowanie procedury sporządzania i uchwalania planu zagospodarowania obszaru metropolitalnego może budzić pewne wątpliwości. Wydaje się, iż należałoby tutaj odpowiednio stosować przepisy dotyczące planu wojewódzkiego, jednakże ustawa nie zawiera wyraźnego odesłania w tym zakresie. Można zgodzić się z poglądem komentatorów ustawy (Niewiadomski 2004), iż w dacie ustalenia obszaru metropolitalnego w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju powstaje obowiązek uchwalenia dla niego planu zagospodarowania przestrzennego. W ustawie nie zostały jednak przewidziane jakiegokolwiek procedury, które mogłyby umożliwić wyegzekwowanie tego obowiązku od samorządu województwa.

W przypadku procedury sporządzania i uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego województwa zwraca uwagę wyjątkowo duża liczba zaangażowanych podmiotów, które opiniują projekt. Dzięki temu gminy i powiaty mogą wyprzedzająco wpływać na kształt regionalnej polityki przestrzennej. W praktyce więc podmiotów uprawnionych do wyrażenia opinii na temat projektu planu wojewódzkiego może być kilkadziesiąt, a nawet kilkaset. Ustawa nie rozstrzyga nato-

miast o zakresie opinii, których zasięgnięcie jest wymagane w trakcie procedury sporządzania planu metropolitalnego. Powstaje więc problem, czy należy zwrócić się o nie do wszystkich podmiotów, wymienionych w art. 41, ust. 1, pkt 6 UPZP, czy też wystarczy zasięgnąć wyłącznie opinii organów tych jednostek samorządu terytorialnego, które znajdują się w obrębie obszaru metropolitalnego.

Kontrowersje może budzić również etap przedstawienia projektu ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej w celu stwierdzenia jego zgodności z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju i programami rządowymi. Ustawa przyznała w ten sposób silne uprawnienie władcze organowi administracji rządowej w stosunku do samorządu województwa i wprowadziła swego rodzaju zależność hierarchiczną. Konstrukcja stwierdzenia zgodności może prowadzić do podporządkowania planowania metropolitalnego planowaniu krajowemu. Nie wskazuje się tutaj bowiem żadnych kryteriów tego rodzaju oceny (Niewiadomski 2004). O ile mogłaby być ona w miarę obiektywna w przypadku programów rządowych, dotyczących konkretnych inwestycji, to znacznie trudniej przedstawia się sytuacja oceny zgodności z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju, która w dużej mierze stanowi materiał diagnostyczno-koncepcyjny.

### 3.1.3. Ocena znaczenia metropolitalnego planowania przestrzennego w Polsce

W świetle doświadczeń praktycznych wydaje się, że wprowadzenie do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pojęcia „obszar metropolitalny” wraz z obowiązkiem sporządzenia planów zagospodarowania przestrzennego dla takich obszarów nie tyle znacząco poprawiło zarządzanie przestrzenią wokół wielkich miast, ile raczej wpłynęło na zdecydowane rozpowszechnienie tego terminu w dokumentach strategicznych i opracowaniach naukowych<sup>5</sup>. Być może zainicjowało także bardziej ożywioną debatę na temat specjalnych rozwiązań instytucjonalnych i ustrojowych, które powinny zostać zastosowane dla uwzględnienia specyfiki aglomeracyjnej i metropolitalnej. Natomiast wyjątkowo lakoniczne i nieprecyzyjne regulacje prawne dotyczące planu zagospodarowania obszaru metropolitalnego sprawiają, iż do tej pory jest to w zasadzie w ogóle niewykorzystywany instrument ponadlokalnego planowania przestrzennego.

Dla określenia przyszłego modelu planowania metropolitalnego w Polsce kluczową rolę odgrywają dwa podstawowe rozstrzygnięcia:

- określenie zakresu przedmiotowego planów metropolitalnych;
- wskazanie podmiotu tego planowania.

W pierwszej kwestii, wobec braku odpowiednich uregulowań ustawowych, próby określenia pożądanego zakresu planu metropolitalnego podejmowane były w literaturze. Zdaniem Szmytt (1999), przedmiotem jego ustaleń wiążących nie powinny stać się regulacje, które nie dotyczą terenów strategicznych. W innym za-

<sup>5</sup> Niewykluczone, iż spowodowało to tym samym zmniejszenie popularności terminu „aglomeracja”, co niekoniecznie wynika z przesłanek merytorycznych.

kresie plany metropolitalne powinny mieć charakter „informacyjno-ofertowy”, a jednostka, która je sporządza, ma pełnić funkcję „kreacyjną, intelektualną, wspomagającą, koordynującą”. Do jej zadań miałyby też należeć gromadzenie informacji, prowadzenie badań i analiz, przygotowywanie projektów, poszukiwanie nowych metod planowania i zarządzania rozwojem. Według autorki nie ma żadnego uzasadnienia dla określania w planie metropolitalnym stref funkcjonalno-przestrzennych czy jakichkolwiek linii rozgraniczających ani dla uwzględniania spraw lokalnych, np. infrastruktury gminnej. Gminy obszaru metropolitalnego powinny zachować pełnię kompetencji planowania miejscowego, tj. sporządzać studium i plan miejscowy. Ich podmiotowość prawna w dziedzinie planowania przestrzennego nie powinna się różnić od innych gmin w państwie.

Można mieć poważne wątpliwości co do tego, czy tak zarysowany model planowania aglomeracyjnego/metropolitalnego może się sprawdzić w praktyce. Zasadniczą kwestią wydaje się określenie kryteriów, na podstawie których należy uznawać poszczególne obszary za strategiczne. Ponadto określenie przez gminę konkretnego przeznaczenia terenu na obszarze nieuznanym za strategiczny może mieć również istotne znaczenie w skali aglomeracyjnej, np. określenie typu i gęstości zabudowy może wpłynąć na kierunki rozwoju transportu publicznego i sieci ważniejszych dróg.

Do rozstrzygnięcia pozostaje nadal kwestia, na jakim szczeblu administracji publicznej ma się odbywać planowanie aglomeracyjne/metropolitalne. Jak słusznie zauważa Buczek (2004), „nie można argumentować na rzecz – skądinąd oczywistej – potrzeby planowania metropolitalnego, nie zauważając jednocześnie, że nie istnieje ustrojowo określony podmiot tego planowania”. Jednym z rozwiązań jest utrzymanie koordynacji i integracji planowania przestrzennego w obszarze metropolitalnym w ramach planowania regionalnego. W tym kontekście Szymtt (1999) proponuje nawet powołanie w sejmiku komisji do spraw metropolitalnych, a także ustanowienie odpowiednich stanowisk w aparacie wykonawczym województwa (członek zarządu województwa lub osobny wydział w urzędzie marszałkowskim). Pod względem planistycznym obszar metropolitalny byłby więc traktowany jako jeden z subregionów dużego województwa. Jak wskazuje na to brzmienie art. 39, ust. 6 UPZP, w aktualnym stanie prawnym ustawodawca skłania się właśnie ku takiemu rozwiązaniu.

Słabość całej powyższej koncepcji tkwi w tym, że obszar metropolitalny stanowi najczęściej tylko stosunkowo niewielką część dużego województwa i w takiej samej proporcji reprezentowany jest w sejmiku. Prowadzi to do sytuacji, w której plan zagospodarowania dla obszaru metropolitalnego uchwalają osoby wybrane w większości poza jego obrębem. W procedurze przygotowania i uchwalania planu w dużej mierze pomijane są gminy obszaru metropolitalnego, przez co zmniejsza się szansa na wdrożenie postanowień planu. Jeżeli natomiast plan metropolitalny miałby spełniać tylko funkcje informacyjne i doradcze, to powstaje pytanie, czy warto go w ogóle sporządzać. Ponadto status ustrojowy gmin wyklucza ich hierarchiczne podporządkowanie samorządowi województwa w zakresie planowania przestrzennego, a co za tym idzie – ustanowienie metropolitalnego planowania przestrzennego samorządu województwa jako „ogólnego” i „nadrzędnego”. Nie-

zbędne zależności muszą mieścić się w granicach podziału zadań publicznych na regionalne i lokalne (Niewiadomski 2004).

Rozwiązanie przyjęte w polskim ustawodawstwie nie jest z pewnością jedynym możliwym. Planowanie aglomeracyjne/metropolitalne można bowiem również definiować nie jako planowanie subregionalne o specyficznym charakterze, ale jako tę część planowania lokalnego, która wymaga koordynacji w ramach całej aglomeracji lub obszaru metropolitalnego. Podmiotem takiego planowania mógłby być albo powiat aglomeracyjny/metropolitalny, albo związek planistyczny gmin.

Pierwsza z wymienionych wyżej możliwości wymagałaby bardzo gruntownego przebudowania polskiego systemu planowania przestrzennego. Na gruncie aktualnego stanu prawnego brak jest jasności co do ewentualnej roli powiatu w planowaniu przestrzennym. Wynika to głównie z bardzo lakonicznego brzmienia art. 3, ust. 2 UPZP, który stanowi, iż „prowadzenie, w granicach swojej właściwości rzeczowej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju, należy do zadań samorządu powiatu”. Z tego przepisu wywodzić można jedynie pewne zasadnicze cechy planowania przestrzennego na poziomie powiatu.

Po pierwsze, może ono dotyczyć wyłącznie spraw z zakresu właściwości rzeczowej powiatu, czyli wymienionych w art. 4, ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i sprecyzowanych w licznych ustawach szczegółowych. Analizy i studia dotyczące zagospodarowania przestrzennego na szczeblu powiatu mogą więc zajmować się takimi zagadnieniami, jak np. rozmieszczenie szkół ponadgimnazjalnych czy kierunki rozwoju sieci dróg powiatowych.

Po drugie, właściwą formą planowania na poziomie powiatu są analizy i studia. Nie mają one charakteru sformalizowanych aktów planowania przestrzennego, o określonym miejscu w systemie, a ich sporządzenie nie wymaga, w odróżnieniu od dokumentów planistycznych gminy, zachowania specjalnej procedury (Siegień 2003). Nie można ich zaliczyć do aktów mających jakikolwiek wiążący charakter wobec innych podmiotów, a nawet traktować w kategoriach aktów wewnętrznie wiążących.

Rola analiz i studiów planistycznych powiatu sprowadza się przede wszystkim do walorów interpretacyjnych i informacyjnych. Mogą być co najwyżej podstawą niewiążącej opinii starosty do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub opinii zarządu powiatu do planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Nie mogą natomiast stanowić uzasadnienia dla odmowy uzgodnienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż stanowisko organu uzgadniającego wymaga ściśle określonej podstawy prawnej (Niewiadomski 2004).

Wobec wymienionych powyżej zastrzeżeń należy sceptycznie odnieść się do możliwości koordynacji planowania przestrzennego w obszarze metropolitalnym przez samorząd powiatowy, tym bardziej że struktura terytorialno-administracyjna na tym szczeblu jest w skali Polski bardzo różnorodnie ukształtowana (Kaczmarek 2005, Mięka 2011a). W aktualnym stanie prawnym planowanie przestrzenne na poziomie powiatu nie jest zdefiniowane i ma co najwyżej charakter niesformalizowany i subsydiarny.

Znacznie większe możliwości związane są z wykreowaniem nowego podmiotu planowania aglomeracyjnego/metropolitalnego, czyli związku planistycznego gmin. Rozwiązanie takie jest znane i powszechnie stosowane w niektórych krajach Europy Zachodniej, takich jak m.in. Niemcy (por. Kaczmarek, Mikuła 2007b, 2008). Przyszłość planowania aglomeracyjnego/metropolitalnego w Polsce można byłoby więc również zasadniczo oprzeć na współdziałaniu samorządów lokalnych. Już w obecnym stanie prawnym można byłoby do tego celu wykorzystać takie instrumenty, jak powoływanie wspólnych jednostek planistycznych (biur albo pracowni) i komisji urbanistyczno-architektonicznych. Jako postulat *de lege ferenda*, zaproponować należy możliwość uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla związku gmin.

Tylko oparcie planowania przestrzennego w aglomeracjach na pełnym zaangażowaniu tworzących je gmin (być może subsydiarnie również powiatów) pozwoliłoby znacząco rozszerzyć zakres przedmiotowy planów aglomeracyjnych/metropolitalnych w stosunku do planów zagospodarowania województwa. Otwartą kwestią pozostaje natomiast charakter współpracy planistycznej w aglomeracjach, a w szczególności proporcje między elementami obligatoryjności i dobrowolności w tym zakresie. Można je kształtować w sposób bardzo zróżnicowany, na co wskazują doświadczenia krajów zachodnich (Kaczmarek, Mikuła 2007b). W każdym przypadku jednak należy pamiętać, iż władcze oddziaływanie na planowanie miejscowe gmin powinno być możliwe tylko w formie wąsko interpretowanych i oszczędnie stosowanych ustaleń wiążących. Jako że zawsze stanowić będą one wyjątek od zasady władztwa planistycznego gminy, potrzebne są w tej materii bardzo precyzyjne ramy prawne. Jest to jedno z najtrudniejszych do zdefiniowania zagadnień systemu planowania przestrzennego, zważywszy pewną ogólnikowość takich pojęć, jak „uwzględnienie” czy „zgodność”.

Plany zagospodarowania obszarów metropolitalnych w obecnym kształcie nie są i, co ważniejsze, nie mogą być skutecznymi narzędziami koordynacji rozwoju przestrzennego aglomeracji. Stąd też ich konstrukcja prawna powinna ulec jak najszybszej zmianie. Należy jednak pamiętać, iż rozstrzygnięcia dotyczące przekształceń systemu planowania przestrzennego powinny być zawsze podejmowane w ścisłym powiązaniu z innymi sferami zarządzania podlegającymi regulacji ustawowej, co w szczególności dotyczy zagadnień ustroju samorządu terytorialnego, programowania rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zarządzania infrastrukturą publiczną.

### 3.2. Formy prawnoustrojowe współpracy samorządowej

Prawo jednostek samorządu lokalnego do zrzeszania się wynika bezpośrednio z Konstytucji RP (art. 172, ust. 1), a skonkretyzowane zostało w art. 64–84 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 65–75 ustawy o samorządzie powiatowym. Przepisy obu aktów prawnych są do siebie bardzo podobne, aczkolwiek należy zastrzec, iż w przypadku powiatów współpraca w formie związków ma do tej pory w praktyce

znaczenie marginalne<sup>6</sup>. Stąd też charakterystyka aktualnego stanu prawnego opierać się będzie przede wszystkim na przepisach ustawy o samorządzie gminnym.

**Związki międzygminne** mogą być tworzone przez gminy w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Uchwały o utworzeniu związku podejmują rady zainteresowanych gmin. Prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku. Związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Posiada także osobowość prawną, którą nabywa po zarejestrowaniu przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej z dniem ogłoszenia statutu. Utworzenie związku wymaga przyjęcia jego statutu przez rady zainteresowanych gmin bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy.

Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku, które w zakresie zleconych związkowi zadań wykonuje kompetencje rady gminy. W skład zgromadzenia wchodzi wójtowie gmin (burmistrzowie, prezydenci miast) uczestniczących w związku. Statut może przyznawać określonym gminom więcej niż jeden głos w zgromadzeniu. Dodatkowych przedstawicieli wyznacza zainteresowana rada gminy. Uchwały zgromadzenia są podejmowane bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia. Organem wykonawczym związku jest zarząd, który jest powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród jego członków.

Nieco inny charakter ma druga przewidziana w ustawie forma współpracy, tj. **porozumienie międzygminne** w sprawie powierzenia określonych zadań publicznych. W takim przypadku gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. Nie powstaje więc żaden nowy podmiot, jak ma to miejsce w przypadku związku.

Trzecim uregulowanym prawnie typem współpracy samorządów lokalnych jest tworzenie **stowarzyszeń**. Ich statutowym celem ma być wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz obrona wspólnych interesów. Do stowarzyszeń gmin stosuje się odpowiednio przepisy Prawa o stowarzyszeniach, z tym że dla ich założenia potrzeba co najmniej 3 podmiotów. Utworzenie stowarzyszenia, tak jak w przypadku związku, skutkuje powstaniem nowego podmiotu prawa, ale, w odróżnieniu od związku i porozumienia, nie dochodzi do wiążącego prawnie przekazania zadań publicznych.

Dodatkowych wyjaśnień wymagają kwestie:

- obligatoryjności i fakultatywności współpracy samorządowej;
- zakresu podmiotowego poszczególnych form współpracy.

Co do zasady współpraca samorządowa we wszystkich formach jest w Polsce dobrowolna i fakultatywna. Odstępstwo od tej reguły stanowi art. 64, ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, który przewiduje możliwość wprowadzenia obowiązku

<sup>6</sup> W rejestrze Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji znajdują się tylko 2 związki powiatów.

utworzenia związku. Może on być nałożony tylko w drodze ustawy, która określa zadania związku i tryb zatwierdzenia jego statutu. W praktyce jednak przepis ten pozostaje martwy od 1990 r. Jedynym przypadkiem obligatoryjnego związku gmin było m. st. Warszawa w latach 1990–2002, z tym że podstawą prawną jego utworzenia nie był art. 64, ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, lecz dwie odrębne regulacje ustawowe z 1990 i 1994 r. (Kulesza 1994, Mikuła 2011a).

Zakres podmiotowy poszczególnych form współpracy jest zróżnicowany. Związki tworzone mogą być tylko przez gminy lub tylko przez powiaty. Nie istnieje możliwość tworzenia związków o charakterze mieszanym, gminno-powiatowym. Za ewentualne uzasadnienie tej regulacji uznać można fakt, iż w przypadku utworzenia związku dochodzi do przekazania nowemu podmiotowi określonych zadań publicznych, a te są dla gmin i powiatów ściśle oddzielone ustawowo. W ten sposób jednak uniemożliwia się tworzenie związków wielofunkcyjnych wykonujących zadania z zakresu obu szczebli samorządu lokalnego. Pewnym wyjątkiem od ustawowej zasady są miasta na prawach powiatu, które mogą tworzyć związki zarówno z gminami, jak i z powiatami (ale nie jednocześnie w ramach jednego związku).

Porozumienia mogą być zawierane zarówno pomiędzy jednostkami tego samego szczebla podziału terytorialnego, jak i w relacjach pionowych. Gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz samorządu województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami. Również powiat może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu. Usytuowanie odpowiednich przepisów w obu ustawach (art. 8, ust. 2a. ustawy o samorządzie gminnym i art. 5, ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym) wskazuje jednak, że stanowią one odmienny typ współpracy niż porozumienia międzygminne i międzypowiatowe. Należy też dodać, iż wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, niezależnie od rodzaju, mogą sobie wzajemnie udzielać pomocy finansowej.

Najmniej ograniczeń co do zakresu podmiotowego współpracy wykazuje forma stowarzyszenia. Zarówno gminy, jak i powiaty mogą je tworzyć ze wszystkimi innymi jednostkami samorządu terytorialnego, w tym z województwami. Z uwagi na uwarunkowania prawne współpraca samorządowa w formie stowarzyszeń nie może być jednak postrzegana jako podstawowy instrument integracji zarządzania terytorialnego w aglomeracjach miejskich. Zgodnie bowiem z art. 84, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stowarzyszenia mogą być tworzone przez jednostki samorządu lokalnego „w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów”. Organizacje te pełnią więc w wielu przypadkach przede wszystkim funkcję integracyjną dla lobbingu na rzecz kluczowych inwestycji dla rozwoju aglomeracji (np. drogi ekspresowe S-5 i S-11 w przypadku aglomeracji poznańskiej), których realizacja należy jednak najczęściej do zadań administracji rządowej lub samorządu województwa. Z uwagi na znaczenie niektórych z tych przedsięwzięć dla całego regionu, a nawet sąsiednich województw, zasięg niektórych stowarzyszeń wykracza znacząco poza ramy samej aglomeracji. Stowarzyszenia mogą być też użytecznym forum, na którym rozwijane są pewne idee ważne dla przyszłego rozwoju aglomeracji. Podstawowym mankamentem tej formy integracji

aglomeracyjnej jest natomiast brak realnych kompetencji wykonawczych oraz skromne z reguły zasoby finansowe. Być może jednak, wraz z rozwojem zaobserwowanego już w niektórych krajach zachodnich negocyjnego modelu współzarządzania metropolitalnego (*metropolitan governance*), opartego na sieci wzajemnych relacji wielu podmiotów, stowarzyszenia, jako bardziej „miękkie” formy integracji, będą odgrywać w nim znaczącą rolę. Szczególnie dotyczyć to może kwestii reprezentacji jednostek samorządowych wobec administracji rządowej, a także działań w systemie publiczno-prywatnym.

Interesującym przykładem szczególnej formy stowarzyszeń są regionalne (ROT) i lokalne organizacje turystyczne (LOT), które stanowią forum współpracy jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców z branży turystycznej i ich zrzeszeń oraz innych zainteresowanych podmiotów. Nowelizacja ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej z 2001 r.<sup>7</sup> sprecyzowała podstawowe zasady powstawania i funkcjonowania ROT i LOT, jasno określając ich formę prawną jako stowarzyszenie.

Inspirowanie tworzenia ROT i LOT należy do obowiązków Polskiej Organizacji Turystycznej, która jest zobowiązana współdziałać z nimi w wypełnianiu swoich ustawowych zadań. Założycielami i członkami ROT i LOT mogą być zarówno osoby prawne (w tym w szczególności jednostki samorządu terytorialnego), jak i osoby fizyczne. Do katalogu zadań ROT i LOT, zgodnie z ustawą, należy:

- 1) promocja turystyczna obszaru ich działania,
- 2) wspomaganie funkcjonowania i rozwoju informacji turystycznej,
- 3) inicjowanie, opiniowanie i wspieranie planów rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej,
- 4) współpraca z Polską Organizacją Turystyczną.

Aktualne regulacje prawne dotyczące ROT i LOT nie w pełni sprzyjają kształtowaniu się zintegrowanego i kompleksowego aglomeracyjnego systemu instytucjonalnego w zakresie promocji i rozwoju turystyki. Podstawowym problemem jest brak jasnego podziału zadań pomiędzy organizacje regionalne i lokalne. Kryterium ich wydzielenia jest wyłącznie obszar działania. Organizacje regionalne mogą działać na obszarze jednego lub więcej województw (w praktyce każde województwo ma swoją odrębną organizację regionalną), natomiast lokalne obejmują jedną lub więcej jednostek samorządu lokalnego (gminy i powiaty). Również Polska Organizacja Turystyczna nie ma jasnej koncepcji rozróżnienia merytorycznego zakresu działania ROT i LOT, stąd też zrozumiała rezerwa niektórych wielkich miast wobec jednoczesnego angażowania się w oba rodzaje instytucji (Mikuła 2008b). Jednym z postulowanych kierunków zmian jest propozycja podziału zadań związanych z tworzeniem produktu turystycznego (organizacje lokalne, w tym także o charakterze aglomeracyjnym) i jego promocją (w ramach kompleksowej oferty przygotowanej przez organizację regionalną).

W praktyce samorządowej istnieją również – najczęściej w dziedzinie gospodarki komunalnej (por. Mikuła 2011a) – modele bardziej zaawansowanej integracji

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 16 lutego 2001 r. o zmianie ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz.U. nr 22, poz. 249).

zarządzania terytorialnego, oparte na równoczesnym wykorzystaniu dwóch form współpracy, które wywodzą się z różnych dziedzin prawa, tj.: porozumienia międzygminnego (sfera prawa administracyjnego) oraz **spółki kapitałowej** – akcyjnej lub z ograniczoną odpowiedzialnością (sfera prawa handlowego). W rezultacie powstaje może struktura, która przypomina nieco związek celowy, lecz oparta jest na zupełnie innych podstawach prawnych. Forma spółki prawa handlowego może być wykorzystywana jako instrument zarządzania terytorialnego także w innych dziedzinach niż gospodarka komunalna (np. wspieranie rozwoju gospodarczego i inwestycji przez Agencję Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej S.A.).

Pewnym problemem dotyczącym wykorzystania formy współpracy samorządowej w ramach spółki prawa handlowego jest zróżnicowanie przepisów dla poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego dotyczących możliwości tworzenia takich spółek i przystępowania do nich. Gminy, powiaty i województwa mogą podejmować takie działania bez ograniczeń tylko w zakresie zadań własnych o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Poza tą sferą najwięcej możliwości tworzenia i przystępowania do spółek mają gminy, które mogą to robić, gdy:

- 1) łącznie zostaną spełnione następujące warunki:
  - a) istnieją nie zaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym,
  - b) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia;
- 2) zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową.

Ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania do nich przez gminę nie mają też zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy.

Pewne możliwości prowadzenia działalności w formie spółek prawa handlowego ma samorząd województwa, który może je tworzyć i przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych i wydawniczych służących rozwojowi województwa. Nie jest natomiast przewidziany taki wyjątek dla powiatów. Nie mogą one w ogóle prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Duże znaczenie dla funkcjonowania aglomeracji miejskich ma ponadto współpraca na szczeblu powiatowym w ramach **struktur tzw. administracji zespolonej**. Zgodnie z art. 4, ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m.in.

- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (pkt 15),
- ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska (pkt 16),
- przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy (pkt 17).

Zadania te wykonywane są przede wszystkim przy pomocy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych: komend powiatowych policji i straży pożarnej, a także powiatowych urzędów pracy (art. 33 i 33a). Wraz ze starostwem powiatowym tworzą one łącznie powiatową administrację zespoloną (art. 33b), funkcjonującą pod zwierzchnictwem starosty (art. 35).

Organizacja przestrzenna wspomnianych wyżej jednostek jest ukształtowana w aglomeracjach miejskich najczęściej w sposób niestandardowy w stosunku do pozostałej części kraju. Duże znaczenie miały w tym przypadku regulacje ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. nr 133, poz. 872 z późn. zm.). Na podstawie art. 17 z dniem 1 stycznia 1999 r. dotychczasowe komendy rejonowe Państwowej Straży Pożarnej oraz Policji w miastach będących siedzibami władz powiatu stały się komendami powiatowymi. Szczególny przepis ust. 4 uregulował status komend w miastach będących jednocześnie powiatem grodzkim i siedzibą powiatu ziemskiego. Z mocy ustawy stały się one miejskimi jednostkami organizacyjnymi wykonującymi zadania na obszarze zarówno miasta, jak i powiatu. Uprawnienia starosty wobec tych jednostek wynikające z ustaw są częściowo wykonywane wspólnie (w zakresie powoływania i odwoływania komendantów<sup>8</sup>), w drodze porozumienia, przez prezydenta miasta w miastach na prawach powiatu i starostę powiatu ziemskiego, częściowo zaś odrębnie (m.in. żądanie lub polecenie podjęcia określonych działań, kierowanie wspólnymi działaniami służb w sytuacjach szczególnych), zgodnie z ich właściwością miejscową (art. 30, ust. 5 i 34). Odstępstwo od przedstawionych powyżej ogólnych zasad wprowadził art. 30, ust. 3 ustawy, który stanowi o tym, iż w miastach liczących więcej niż 700 tys. mieszkańców, będących jednocześnie siedzibami władz powiatu ziemskiego, tworzy się odrębną od miejskiej komendę powiatową policji. W praktyce regulacja ta dotyczyła wyłącznie Łodzi i Krakowa<sup>9</sup>.

Podobne regulacje co w przypadku komend policji i straży pożarnej dotyczyły również powiatowych urzędów pracy. Zgodnie z art. 19a ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną urząd, który działał do tej pory na obszarze przekraczającym granice jednego powiatu lub miasta na prawach powiatu, stawał się powiatowym urzędem pracy, wykonującym zadania na dotychczasowym obszarze działania i funkcjonującym pod zwierzchnictwem prezydenta miasta lub starosty właściwego ze względu na siedzibę urzędu. Powołania i od-

<sup>8</sup> Pierwotnie komendanci powiatowi policji byli powoływani przez komendanta wojewódzkiego w porozumieniu ze starostą, natomiast od 15.12.2002 r. – tylko po zasięgnięciu opinii starosty (art. 6c ustawy o Policji). Komendanci powiatowi Państwowej Straży Pożarnej są powoływani przez komendanta wojewódzkiego w porozumieniu ze starostą (art. 13 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej).

<sup>9</sup> Organizacja policji warszawskiej wykazuje się dużą odrębnością w stosunku do innych miast. Komenda Stołeczna Policji wydzielona jest na szczeblu wojewódzkim.

wołania kierownika urzędu dokonują wspólnie, w drodze porozumienia, prezydenci miast i starostowie. Ustawa dopuściła jednak odstępstwa od przytoczonej wyżej zasady w sytuacji, gdy wojewoda dokonał podziału funkcjonującego dotychczas urzędu pracy lub powiaty i miasta na prawach powiatu zawarły między sobą porozumienie.

### 3.3. Model integracji zarządzania w świetle projektów tzw. „ustawy metropolitalnej”

Dyskusja nad formalną instytucjonalizacją obszarów metropolitalnych rozpoczęła się na szerszą skalę już przy okazji przygotowań do reformy terytorialno-administracyjnej w 1998 r. Próby upodmiotowienia warszawskiego obszaru metropolitalnego podejmowano dwukrotnie w latach 2000 i 2001, ale żaden z dwóch zgłoszonych wówczas projektów ustawowych nie przeszedł pełnej drogi legislacyjnej (por. Mikuła 2011a). W późniejszych latach pojawiły się m.in. następujące projekty tzw. ustawy metropolitalnej:

- 1) projekt ustawy o zmianie ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw dotyczących samorządu terytorialnego – przygotowany w ramach pakietu propozycji legislacyjnych związanych z realizacją Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013 (wrzesień 2005);
- 2) założenia do projektu ustawy metropolitalnej, opracowane w lipcu 2007 r. w MSWiA i przyjęte przez Radę Ministrów w październiku 2007 r.;
- 3) projekt ustawy o rozwoju miast i obszarach metropolitalnych, przedstawiony w maju 2008 r. na Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego;
- 4) projekt ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych, opublikowany na stronie BIP MSWiA w czerwcu 2008 r.;
- 5) projekt ustawy o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, opublikowany na stronie BIP MSWiA we wrześniu 2008 r.;
- 6) projekt ustawy o polityce miejskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, opracowany przez Konwent Marszałków Województw w styczniu 2009 r.;
- 7) projekt ustawy o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie (ostatni oficjalnie opublikowany projekt rządowy, 8 maja 2009 r.).

Na szczególną uwagę zasługują dwa ostatnie projekty, a jednocześnie promujące zupełnie odmienne modele zarządzania metropolitalnego. Najważniejsze elementy obu projektów i zasadnicze różnice pomiędzy nimi zestawione zostały w tabeli 2.

Należy podkreślić, iż w momencie ukończenia niniejszego opracowania dalsze losy obu projektów stanowiły zupełną niewiadomą. W szczególności nie zostały rozstrzygnięte fundamentalne dylematy reformy metropolitalnej, takie jak m.in. wybór pomiędzy obligatoryjnością i dobrowolnością współpracy samorządowej oraz kwestie standaryzacji lub elastyczności rozwiązań legislacyjnych w stosunku

Tabela 2. Główne różnice pomiędzy rządowym i „marszałkowskim” projektem ustawy metropolitalnej

Elementy ustawy	Projekt rządowy	Projekt „marszałkowski”
Formy współpracy samorządowej w zakresie polityki miejskiej	Zespół miejski i zespół metropolitalny (art. 1, pkt 2)	Zespół miejski i zespół wielkomiejski (art. 3, ust. 1, art. 4, ust. 2)
Nazwa układu osadniczego obejmującego miasto na prawach powiatu wraz z otaczającymi gminami	Obszar metropolitalny (art. 1, pkt 2)	Obszar funkcjonalny głównego ośrodka miejskiego (art. 15, ust. 1)
Ogólna definicja obszaru metropolitalnego – obszaru funkcjonalnego głównego ośrodka miejskiego	Ciągły przestrzennie układ osadniczy obejmujący co najmniej jedno miasto na prawach powiatu wraz z otaczającymi je gminami, który charakteryzuje się silnymi związkami funkcjonalno-przestrzennymi, w tym dużym przepływem osób, towarów i usług oraz intensywnym zagospodarowaniem i dużą gęstością zaludnienia, w skali całego terenu (art. 16, ust. 1)	Ciągły przestrzennie układ osadniczy obejmujący co najmniej jedno miasto na prawach powiatu z siedzibą władz samorządu województwa wraz z gminami lub innymi miastami na prawach powiatu, który charakteryzuje się silnymi związkami funkcjonalno-przestrzennymi, istotnymi powiązaniami międzynarodowymi, w tym dużym przepływem osób, towarów i usług oraz intensywnym zagospodarowaniem (art. 15, ust. 1)
Forma prawna i kryteria ilościowe tworzenia obszaru metropolitalnego – obszaru funkcjonalnego głównego ośrodka miejskiego	Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów 1)obligatoryjnie: a)kryterium ludnościowe – min. 2 mln mieszkańców obszaru i gęstości zaludnienia – min. 200 os./km <sup>2</sup> (art. 17, ust. 1) b)gdy co najmniej trzy miasta na prawach powiatu pozostają ze sobą w bezpośrednim związku funkcjonalno-przestrzennym (art. 17, ust. 2) 2)nieobligatoryjnie: kryterium ludnościowe – min. 500 tys. mieszkańców obszaru i gęstości zaludnienia – min. 200 os./km <sup>2</sup> (art. 20, ust. 1)	Na podstawie uchwały sejmiku województwa (nieobligatoryjnie): tylko kryterium gęstości zaludnienia – min. 100 os./km <sup>2</sup> (art. 16, ust. 1)

Elementy ustawy	Projekt rządowy	Projekt „marszałkowski”
Granice obszaru metropolitalnego – obszaru funkcjonalnego głównego ośrodka miejskiego a zasadniczy podział terytorialny państwa	Granice obszaru metropolitalnego mogą przecinać teren powiatu i wykraczać poza granice województwa (art. 16, ust. 3)	Granice obszaru funkcjonalnego głównego ośrodka miejskiego mogą przecinać teren powiatu. (art. 15, ust. 3)
Nazwa podmiotu zarządzającego obszarem metropolitalnym – obszarem funkcjonalnym głównego ośrodka miejskiego	Zespół metropolitalny (art. 23, ust. 1)	Zespół wielkomiejski (art. 19)
Sposób ustanowienia zespołu metropolitalnego – zespołu wielkomiejskiego	Z mocy prawa przy utworzeniu obszaru metropolitalnego (art. 23, ust. 2)	Na podstawie dobrowolnego porozumienia miasta (miast) na prawach powiatu i gmin wchodzących w skład obszaru funkcjonalnego głównego ośrodka miejskiego, stanowiących łącznie co najmniej połowę gmin obszaru (art. 19)
Jednostki samorządu terytorialnego tworzące zespół metropolitalny – zespół wielkomiejski	Gminy i powiaty położone w całości na obszarze metropolitalnym (art. 23, ust. 2)	Gminy i samorząd województwa, status powiatów niejasny (art. 19 i 22)
Organy zespołu metropolitalnego – zespołu wielkomiejskiego	Zgromadzenie i zarząd (art. 29, ust. 1)	Zgromadzenie (art. 21)
Skład zgromadzenia zespołu	Każda jednostka samorządu terytorialnego należąca do zespołu jest reprezentowana przez jednego delegata (z mocy prawa odpowiednio wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starostę) lub wyznaczonego przez niego zastępcę, który może brać udział w głosowaniu. W skład zgromadzenia zespołu wchodzi także, z głosem doradczym, starosta powiatu, który w części położony jest na obszarze metropolitalnym (art. 30)	Marszałek województwa oraz jeden delegat z każdej gminy (z mocy prawa odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta), lub wyznaczeni przez nich zastępcy, którzy mogą brać udział w głosowaniu. Niejasny status starostów. (art. 22)

Elementy ustawy	Projekt rządowy	Projekt „marszałkowski”
Przewodniczący zgromadzenia zespołu	Wybierany przez zgromadzenie zespołu spośród jego członków (art. 31, ust. 5)	Marszałek województwa. Wiceprzewodniczący – prezydent miasta, a w przypadku gdy w skład zgromadzenia wchodzi więcej niż jeden prezydent miasta, wiceprzewodniczącym jest prezydent miasta wybrany przez zgromadzenie zespołu spośród jego członków (art. 22, ust. 5)
Sposób głosowania w zgromadzeniu zespołu	Uchwały zgromadzenia zespołu są podejmowane podwójną bezwzględną większością, chyba że ustawa lub statut stanowią inaczej. Przez podwójną bezwzględną większość rozumie się sytuację, w której za przyjęciem uchwały głosuje większość jednostek samorządu terytorialnego reprezentujących większość ludności zamieszkałej na obszarze metropolitalnym. Dla ustalenia, czy zachodzi warunek uzyskania większości ludności zamieszkałej na obszarze metropolitalnym, bierze się pod uwagę jedynie głosy za uchwałą delegatów gmin (art. 31, ust. 3)	Uchwały zgromadzenia zespołu podejmowane są większością 3/5 głosów delegatów jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład zespołu wielkomiejjskiego (art. 23, ust. 1)
Skład zarządu zespołu	Prezydenci miast na prawach powiatu i przedstawiciele powiatów należących do zespołu. Zarząd nie może liczyć mniej niż trzy osoby. Przedstawiciela powiatu wybierają spośród siebie delegaci do zespołu z terenu powiatu. Statut zespołu może przewidywać, że w zarządzie zespołu reprezentowane są gminy położone na terenie powiatów należących do zespołu (art. 33)	Brak zarządu
W projekcie czcionką odrębnego koloru umieszczono zapis, iż w skład zarządu wchodzi również „marszałek województwa, na terenie którego znajduje się obszar metropolitalny lub jego przedstawiciel” (niejasny status zapisu)		

Elementy ustawy	Projekt rządowy	Projekt „marszałkowski”
Przewodniczący zarządu	Prezydent największego pod względem liczby mieszkańców miasta zespole. Jeżeli w skład obszaru metropolitalnego wchodzi więcej niż jedno miasto na prawach powiatu, statut może przewidywać rotacyjne obejmowanie funkcji przewodniczącego przez prezydentów tych miast. Przewodniczącym zarządu zespole może być również marszałek województwa (art. 33, ust. 4). Jeżeli w skład obszaru metropolitalnego wchodzi więcej niż trzy miasta na prawach powiatu przewodniczącego, wiceprzewodniczących i innych członków zarządu zespole wybiera zgromadzenie zespole (art. 33, ust. 6)	Brak zarządu
Podstawowy dokument planistyczny zespole metro- politalnego – wielkomiejskiego	Strategia rozwoju i zagospodarowania obszaru metropolitalnego (art. 25–26)	Studium zagospodarowania i kierunków rozwoju zespole wielkomiejskiego („studium zespole wielkomiejskiego”) (art. 26)
Podmioty uzgadniające podstawowy dokument planistyczny	Gminy i powiaty – członkowie zespole oraz sejmik województwa (art. 26, ust. 2 i 4)	Samorząd województwa (art. 26, ust. 4)
Obsługa zespole	Biuro zespole (art. 29, ust. 3 i 4)	Urząd marszałkowski (art. 22, ust. 7)

Źródło: opracowanie własne.

do poszczególnych obszarów metropolitalnych. Wiele rozwiązań zawartych w ostatnim rządowym projekcie ustawy metropolitalnej zostało przeniesionych do prezydenckiego projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw, który został skierowany do konsultacji społecznych w pierwszej połowie 2011 r.

Projekt prezydencki powtarza większość rozwiązań ustrojowych z projektu rządowego, rezygnując jednak z terminu „zespół metropolitalny”, zastąpionego przez „zespół miejski”. Pojawia się natomiast bliżej niedookreślone pojęcie „dużego zespołu miejskiego”, który w myśl projektu może stanowić jednostkę klasyfikacyjną NUTS 3, a w przypadku „największych aglomeracji miejskich” – NUTS 2. W propozycji prezydenckiej nie znalazła się natomiast procedura delimitacji zasięgu terytorialnego zespołów miejskich (w odróżnieniu do rządowej koncepcji wyznaczania obszarów metropolitalnych, por. rozdz. 6.1 i 7.1), pozostawiając tę kwestię do dobrowolnej decyzji zainteresowanych jednostek samorządu lokalnego.

Do dalszej analizy w ramach niniejszego rozdziału wybrano rządowy projekt ustawy o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie, datowany na dzień 8 maja 2009 r. Jednocześnie pominięte w tym miejscu zostaną kwestie odnoszące się do identyfikacji i delimitacji obszarów metropolitalnych w świetle ustawy, a także procedury zmiany ich granic, które zostaną scharakteryzowane w dalszej części opracowania (rozdział 6.1). Główna uwaga poświęcona będzie natomiast projektowanemu zakresowi i formule ustrojowej współpracy samorządowej w obszarach metropolitalnych.

### 3.3.1. Zakres działania zespołu metropolitalnego

Projekt rządowy przewiduje, że w celu prowadzenia spraw obszaru metropolitalnego ustanowiona zostanie zupełnie nowa instytucja – zespół metropolitalny, którego nazwa odpowiadać ma nazwie obszaru metropolitalnego. Przynależność do zespołu uzyskają z mocy prawa gminy położone w obszarze metropolitalnym oraz powiaty, które w całości położone są w tym obszarze.

Zespół metropolitalny ma mieć liczne cechy jednostki samorządu terytorialnego: będzie wykonywał zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, ma posiadać osobowość prawną, a jego samodzielność podlegałaby ochronie sądowej. Z drugiej strony w tekście projektu ustawy znalazło się wyraźne zastrzeżenie, iż zespół „nie stanowi jednostki samorządu terytorialnego”. Taka formuła zbliża zespoły metropolitalne do związków międzygminnych, jednak z licznymi zastrzeżeniami, które przedstawione zostaną w dalszej części rozdziału.

Projektowany zakres działania zespołu wskazuje na to, iż będzie on miał zarówno zadania obligatoryjne, jak i fakultatywne. Do tych pierwszych należeć mają sprawy:

- 1) programowania strategii rozwoju i zagospodarowania obszaru metropolitalnego;
- 2) opracowywania i uchwalania programów lub planów metropolitalnych oraz koordynacja działań jednostek samorządowych w dziedzinach:

- a) ładu przestrzennego;
  - b) ochrony dziedzictwa kulturowego;
  - c) ochrony środowiska;
  - d) zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą oraz w gaz;
  - e) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji i oczyszczania ścieków komunalnych;
  - f) wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
  - g) komunikacji i transportu zbiorowego;
  - h) rynku pracy;
- 3) przedsięwzięć, w tym o charakterze infrastrukturalnym (zapis ten wydaje się dość ogólny i niejasny);
  - 4) inicjowania i rozwijania współpracy jednostek samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań mających znaczenie dla obszaru metropolitalnego;
  - 5) pozyskiwania środków publicznych i prywatnych niezbędnych do realizacji zadań zespołu;
  - 6) promocji obszaru metropolitalnego.

Z katalogu tego wyłania się model zespołu metropolitalnego jako jednostki mającej kompetencje trojakiemu rodzajowi: planistyczne, wykonawcze i koordynujące. Zespół będzie mógł także fakultatywnie podejmować inne niż wyżej wymienione zadania i działania na rzecz jednostek samorządu terytorialnego z obszaru metropolitalnego, jeżeli postanowi tak zgromadzenie zespołu. Ustawy mogą również nałożyć na zespół metropolitalny obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

W celu wykonania swoich zadań zespół będzie mógł zawierać porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego należącymi do zespołu oraz z ich jednostkami organizacyjnymi. Dopuszczona zostanie współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego nienależącymi do zespołu, organami administracji rządowej oraz organizacjami pozarządowymi. Z kolei w przypadku, gdy dany powiat tylko w części znajduje się w obszarze metropolitalnym, zespół może zawrzeć z tym powiatem porozumienie o wykonywaniu na terenie wchodzącym w skład obszaru metropolitalnego zadań powiatu pokrywających się z obligatoryjnym zakresem działania zespołu.

### 3.3.2. Organizacja zespołu metropolitalnego

Wewnętrzny ustrój zespołu metropolitalnego zbliżony ma być w generalnych ramach do formuły związku międzygminnego. Organami zespołu byłyby więc:

- 1) zgromadzenie zespołu – jako organ stanowiący i kontrolny,
- 2) zarząd zespołu – jako organ wykonawczy<sup>10</sup>.

Zespół metropolitalny miałby zostać wyposażony także we własny aparat administracyjny. Obsługę prac zespołu i jego organów zapewniać ma biuro zespołu, którego pracami kieruje dyrektor albo dyrektor wykonawczy zespołu, jeżeli statut

<sup>10</sup> Projekt ustawy ewidentnie wymaga dopracowania, gdyż w dalszych przepisach pojawia się także nigdzie niezdefiniowane pojęcie „kolegium wykonawczego”.

zespołu przewiduje jego powołanie. Status dyrektora wykonawczego i różnice między tą funkcją a „zwykłym” dyrektorem biura zespołu pozostają niejasne.

W skład zgromadzenia zespołu wchodzić mają delegaci wszystkich jednostek samorządu terytorialnego należących do zespołu. Każda jednostka samorządu terytorialnego należąca do zespołu jest reprezentowana przez jednego delegata. Delegatem jest z mocy prawa odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta. Pod nieobecność delegata jednostkę samorządu terytorialnego reprezentuje na obradach zgromadzenia jego zastępca, wyznaczony przez delegata. Zastępca może brać udział w głosowaniu. W skład zgromadzenia zespołu wchodzi także, z głosem doradczym, starosta powiatu, który w części położony jest na obszarze metropolitalnym. Projektowane przepisy w ogóle nie uwzględniają roli radnych miejskich, gminnych i powiatowych w funkcjonowaniu zespołu metropolitalnego.

Kompetencje zgromadzenia zespołu ukształtowane mają być na wzór organów stanowiących w regularnych jednostkach samorządu terytorialnego. Do wyłącznej właściwości zgromadzenia zespołu należeć ma:

- 1) uchwalenie statutu zespołu oraz jego zmian,
- 2) uchwalenie strategii rozwoju i zagospodarowania obszaru metropolitalnego,
- 3) stanowienie o kierunkach działania zarządu zespołu oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności,
- 4) uchwalanie budżetu zespołu, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwał w sprawie absolutorium dla zarządu zespołu z tego tytułu,
- 5) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych zespołu, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących:
  - a) określania zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości oraz ich wdzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej,
  - b) emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez kolegium wykonawcze zespołu<sup>11</sup>,
  - c) zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów oraz udzielania poręczeń i gwarancji,
  - d) ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd zespołu w roku budżetowym,
  - e) ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych, zaciąganych przez kolegium wykonawcze zespołu w roku budżetowym,
  - f) zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granice ustalone corocznie przez zgromadzenie zespołu,
  - g) tworzenia i przystępowania do spółek, których działalność służy realizacji zadań zespołu oraz rozwiązywania i występowania z nich,
  - h) określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez zarząd wykonawczy zespołu,
  - i) tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych jednostek organizacyjnych zespołu oraz wyposażania ich w majątek,

<sup>11</sup> Por. przypis 10.

- j) przedsięwzięć realizowanych w formie partnerstwa publiczno-prywatnego,
- 6) stanowienie taryf i cen, jeżeli ustanawianie takich przepisów należy z mocy ustawy do zadania publicznego przekazanego do wykonania zespołowi,
- 7) stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawą lub statutem do kompetencji zgromadzenia zespołu.

Uchwały zgromadzenia zespołu mają być podejmowane podwójną bezwzględną większością, chyba że ustawa lub statut stanowią inaczej. Przez podwójną bezwzględną większość rozumie się sytuację, w której za przyjęciem uchwały głosuje większość jednostek samorządu terytorialnego reprezentujących większość ludności zamieszkałej w obszarze metropolitalnym. Dla ustalenia, czy zachodzi warunek uzyskania większości ludności zamieszkałej w obszarze metropolitalnym, bierze się pod uwagę jedynie głosy za uchwałą delegatów gmin. Wyraźnie widać więc w tym przypadku obniżenie znaczenia siły głosu starostów powiatowych. Liczbę ludności poszczególnych gmin oraz obszaru metropolitalnego jako całości ustala się na podstawie danych GUS według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego głosowanie, jeśli zaś takie dane nie zostały jeszcze opublikowane – według ostatniego stanu danych publikowanego przez GUS.

Pracami zgromadzenia zespołu kierować ma przewodniczący, a pod jego nieobecność wiceprzewodniczący. Przewodniczącego zgromadzenia zespołu oraz wiceprzewodniczących wybiera zgromadzenie zespołu spośród jego członków. Nie jest to więc funkcja przypadająca automatycznie jednemu z przedstawicieli gmin.

Materiały na posiedzenie zgromadzenia zespołu mają być przysyłane delegatom nie później, niż na 4 tygodnie przed datą posiedzenia. W szczególnie uzasadnionych przypadkach zgromadzenie zespołu może skrócić ten termin.

Funkcja kontrolna zgromadzenia wobec zarządu i jednostek organizacyjnych zespołu sprawowana jest przede wszystkim poprzez komisję rewizyjną. W jej skład nie mogą wchodzić członkowie zarządu zespołu oraz przewodniczący i wiceprzewodniczący zgromadzenia zespołu. Zgromadzenie zespołu może także powoływać inne komisje. Do prac komisji mogą być zapraszani eksperci. Nie jest jasne, czy mogą oni uczestniczyć w posiedzeniach komisji jako pełnoprawni członkowie.

W skład zarządu zespołu wchodzić mają prezydenci miast na prawach powiatu i przedstawiciele powiatów należących do zespołu. W projekcie ustawy nie rozstrzygnięto jednoznacznie kwestii udziału w zarządzie marszałka województwa, na którego terenie znajduje się obszar metropolitalny. Przedstawiciela powiatu wybierają spośród siebie delegaci do zgromadzenia zespołu z powiatu bezwzględną większością głosów. Każdy z uprawnionych dysponuje jednym głosem (nie działa więc tu zasada podwójnej większości). Statut zespołu może przewidywać, że w zarządzie zespołu reprezentowane są gminy położone na terenie powiatów nienależących do zespołu. W takim przypadku w statucie przyjmuje się, że delegaci tych gmin uczestniczą w wyborze przedstawicieli sąsiadujących powiatów lub też ustala się odrębne zasady reprezentacji tych gmin. Zarząd zespołu nie może liczyć mniej niż trzy osoby. Nie jest jasne, w jaki sposób miałby zostać spełniony ten warunek, gdy w skład zespołu wchodzi wyłącznie jedno miasto na prawach powiatu oraz gminy z jednego tylko powiatu ziemskiego. Prawdopodobnie kwestia ta mogłaby zostać rozstrzygnięta w statucie zespołu.

Przewodniczącym zarządu zespołu miałyby być prezydent największego pod względem liczby mieszkańców miasta zespołu. Jeżeli w skład obszaru metropolitalnego wchodzi więcej niż jedno miasto na prawach powiatu, statut może przewidywać rotacyjne obejmowanie funkcji przewodniczącego przez prezydentów tych miast. Przewodniczącym zarządu zespołu może być również marszałek województwa (o ile pozytywnie rozstrzygnięta zostałyby w ostatecznej wersji ustawy generalna kwestia jego udziału w zarządzie). Wiceprzewodniczącym zarządu zespołu wybiera spośród jego członków zgromadzenie zespołu. Odrębne zasady dotyczą przypadków, kiedy w skład obszaru metropolitalnego wchodzi więcej niż trzy miasta na prawach powiatu. Wówczas przewodniczącego, wiceprzewodniczących i innych członków zarządu zespołu wybiera zgromadzenie zespołu. W praktyce przepis ten odnosić by się mógł jedynie do górnośląskiego obszaru metropolitalnego.

Do zadań zarządu zespołu należeć ma w szczególności:

- 1) przygotowywanie projektów uchwał zgromadzenia zespołu i konsultowanie ich z członkami zespołu;
- 2) wykonywanie uchwał zgromadzenia zespołu;
- 3) wykonywanie budżetu zespołu;
- 4) zatrudnianie i zwalnianie dyrektora biura oraz kierowników innych jednostek organizacyjnych zespołu;
- 5) gospodarowanie mieniem zespołu.

Zespół na zewnątrz reprezentowany jest przez przewodniczącego zarządu. Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, to w kwestiach dotyczących statusu zarządu zespołu oraz jego przewodniczącego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zarządu powiatu.

Ustawa przewiduje pewne ogólne ramy gospodarki finansowej zespołu metropolitalnego. Jej podstawą ma być coroczny budżet. Na dochody zespołu składają się:

- 1) składki jednostek samorządu terytorialnego, wnoszone w wysokości i w terminach uchwalonych przez zgromadzenie zespołu ustalane na zasadach określonych w statucie zespołu;
- 2) dochody z majątku zespołu;
- 3) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych zespołu.

Oprócz tego dochodami zespołu mogą być:

- 1) wpłaty jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na realizację zadań<sup>12</sup>, w wysokości ustalonej przez zgromadzenie zespołu,
- 2) dotacje z budżetu państwa lub funduszy celowych,
- 3) wpływy ze zbiórek publicznych a także spadki, zapisy i darowizny;
- 4) inne dochody, w tym środki pochodzące z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych.

Ważnym ograniczeniem jest zastrzeżenie, iż kwota składki nie może przekraczać w skali rocznej 1% dochodów własnych każdej jednostki samorządu terytorialnego należącej do zespołu, wykonanych w roku poprzedzającym rok, w którym

<sup>12</sup> Z uwagi na błędne odesłanie w tekście ustawy nie wiadomo, o jakie konkretnie zadania chodzi.

zgromadzenie zespołu uchwala składkę na rok następny. W praktyce oznacza to, iż realne możliwości działania zespołu uwarunkowane będą głównie poprzez wysokość wpłat na realizację zadań, a dochody ze składek pokrywać będą głównie podstawowe koszty funkcjonowania zespołu.

W interesujący sposób proponuje się rozwiązać w projekcie kwestie zapewnienia spójności i koordynacji działań samorządu województwa oraz zespołu metropolitalnego w zakresie strategii rozwoju i zagospodarowania obszaru metropolitalnego, a także ustaleń wiążących gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W tym celu tworzy się stałą komisję metropolitalną, w której skład wchodzi przedstawiciele samorządu województwa oraz zespołu metropolitalnego w liczbie po 5 osób. Strony mogą także uzgodnić powiększenie składu komisji metropolitalnej. Samorząd województwa i zespół samodzielnie określają zasady i tryb delegowania do komisji przedstawicieli każdej ze stron oraz ustalania wspólnego stanowiska, jakie będzie reprezentowane przez przedstawicieli danej strony w sprawach stanowiących przedmiot obrad komisji metropolitalnej. Ustalenia komisji metropolitalnej uważa się za przyjęte, jeżeli zostały podjęte bez sprzeciwu żadnej ze stron. Takie ustalenia stanowią rekomendację dla zarządu województwa oraz zarządu zespołu przy przygotowywaniu projektów uchwał właściwych organów stanowiących.

Nową instytucją przewidzianą w projekcie ustawy jest także metropolitalna komisja urbanistyczno-architektoniczna, która może zostać powołana przez zgromadzenie zespołu metropolitalnego jako organ doradczy zarządu w pracach nad strategią rozwoju i zagospodarowania. Komisja ta może też działać na rzecz gmin i powiatów należących do zespołu lub sąsiadujących z nim, na zasadzie porozumienia.

### 3.3.3. Formy działania zespołu metropolitalnego

Kluczowym dokumentem dla funkcjonowania obszaru metropolitalnego ma stać się docelowo jego strategia rozwoju i zagospodarowania, uchwalana przez zgromadzenie zespołu. Na jej podstawie, w zakresie niezbędnym dla realizacji zadań zespołu, możliwe będzie:

- 1) podejmowanie ustaleń wiążących dla gmin należących do zespołu przy sporządzaniu przez nie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- 2) ustalenie obszarów, dla których gminy należące do zespołu zobowiązane są sporządzić miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Do strategii stosowane mają być przepisy ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, z tym że w zakresie ustaleń dotyczących zagospodarowania przestrzennego odpowiednie zastosowanie mają mieć znowelizowane przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczące studium ramowego uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Proponowane w projekcie ustawy metropolitalnej zmiany do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju spowodują, iż do strategii rozwoju obszaru metro-

politalnego stosowane będą przepisy dotyczące strategii rozwoju lokalnego. Ma więc ona w szczególności zawierać:

- 1) diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej obszaru metropolitalnego,
- 2) określenie celów strategicznych polityki rozwoju,
- 3) określenie kierunków działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych polityki rozwoju,
- 4) listę głównych projektów infrastrukturalnych i innych przedsięwzięć o szczególnym znaczeniu dla osiągnięcia celów strategicznych rozwoju,
- 5) prognozę wysokości środków publicznych i prywatnych niezbędnych dla realizacji projektów i przedsięwzięć.

W strategii rozwoju obszaru metropolitalnego wydzielić należy okres niewykraczający poza okres objęty aktualnie obowiązującą średniookresową strategią rozwoju kraju. Ma ona uwzględniać ustalenia zawarte w strategii rozwoju województwa oraz w planie zagospodarowania przestrzennego województwa.

W proces opracowania strategii mają być zaangażowane podmioty samorządowe. Wstępne założenia, a następnie projekt strategii – oraz jej wszelkie zmiany – podlegają uzgodnieniu z jednostkami samorządu terytorialnego należącymi do zespołu. Strategia wymaga akceptacji sejmiku województwa. Można mieć wątpliwości przede wszystkim co do pierwszego z tych zapisów. Oznacza on w praktyce, iż strategia musi zostać przyjęta jednogłośnie przez wszystkie gminy i powiaty zespołu. Rozwiązanie takie chroni w dużym stopniu interesy mniejszych jednostek, jednak może znacząco utrudnić i wydłużyć drogę do uchwalenia strategii.

Nowelizowana ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju określa też zasady konsultacji strategii z partnerami społecznymi i gospodarczymi. Zarząd zespołu powinien ogłosić w dzienniku informację o zasięgu regionalnym oraz zamieścić na swojej stronie internetowej zawiadomienie o konsultacjach, a w szczególności zaproszenie do uczestnictwa w procesie konsultacji, podać informacje o miejscach spotkań i konferencji, tematach spotkań i konferencji oraz adres strony internetowej, na której zamieszczono projekt dokumentu. Partnerzy społeczni i gospodarczy mogą w terminie 35 dni od dnia ogłoszenia wyrazić opinię do projektu. Nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa jej wyrażenia. W terminie 30 dni od dnia zakończenia konsultacji zarząd zespołu ma przygotować sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji, zawierające w szczególności ustosunkowanie się do uwag zgłaszanych w trakcie konsultacji wraz z uzasadnieniem, oraz podać je do publicznej wiadomości na swojej stronie internetowej.

Przewidziane w projekcie ustawy metropolitalnej zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzają nowy rodzaj dokumentu planistycznego: studium ramowe uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Regulacje dotyczące studium ramowego stosuje się też do strategii rozwoju i zagospodarowania obszaru metropolitalnego w części dotyczącej planowania przestrzennego. Studium ramowe nawiązuje częściowo do „zwykłego” studium gminnego, ma jednak także szereg znaczących odrębności.

W procedurze opracowywania i uchwalania studium ramowego odpowiednikiem rady gminy jest zgromadzenie zespołu metropolitalnego, a wójta, burmistrza,

prezydenta miasta – zarząd zespołu. W zakresie przedmiotowym w studium ramowym określa się obowiązkowo zasady zintegrowania w ramach obszaru metropolitalnego:

- 1) struktury funkcjonalno-przestrzennej, ze szczególnym uwzględnieniem przeciwdziałania rozpraszaniu zabudowy,
- 2) infrastruktury technicznej, ze szczególnym uwzględnieniem oszczędności energii,
- 3) systemów transportu zbiorowego,
- 4) infrastruktury społecznej,
- 5) programów usług,
- 6) gospodarki odpadami,
- 7) ochrony kształtowania środowiska naturalnego i kulturowego,
- 8) wykorzystania i rozwoju zasobów dziedzictwa narodowego i kultury,
- 9) funkcji rekreacji, sportu i wypoczynku,
- 10) działań w ramach restrukturyzacji i rewitalizacji obszarów zdegradowanych i nieracjonalnie wykorzystywanych.

Studium ramowe, w zależności od potrzeb, może zawierać inne obszary działań oraz ustalenia prowadzące do wzrostu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki i rozwoju opartego na wiedzy. Sporządzając studium ramowe, zespół metropolitalny ma uwzględnić uwarunkowania istotne z punktu widzenia obszaru metropolitalnego jako całości. Ustalenia studium ramowego mają obejmować jedynie sprawy, co do których dokonanie przesądzeń w skali całego obszaru metropolitalnego jest niezbędne dla właściwego ukierunkowania polityki przestrzennej gmin należących do zespołu, ze względu na spójność przestrzenną i społeczno-gospodarczą tego obszaru. Ustalenia studium ramowego miałyby być wiążące przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin należących do zespołu. Także na etapie uchwalania planu miejscowego przez radę gminy konieczne byłoby stwierdzenie jego zgodności z ustaleniami studium ramowego.

Projekt ustawy zawiera ponadto przepisy regulujące przejście od dotychczasowego systemu planowania metropolitalnego do nowego. Uchylony zostałby status planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jako części planu zagospodarowania województwa. Uchwalony zgodnie z dotychczasową podstawą prawną plan metropolitalny traciłby moc w momencie przyjęcia przez zgromadzenie zespołu metropolitalnego pierwszej strategii rozwoju i zagospodarowania obszaru metropolitalnego opracowanej według nowych przepisów. Ustawa przyjmuje założenie, a w zasadzie fikcję prawną, że projekt pierwszej strategii rozwoju i zagospodarowania obszaru metropolitalnego jest zgodny z obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego województwa. Brak zgodności granic obszaru metropolitalnego wyznaczonego w trybie ustawy metropolitalnej z granicami obszaru ustalonymi w koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju lub planie zagospodarowania przestrzennego województwa, ewentualnie wynikającego ze strategii rozwoju kraju lub strategii rozwoju województwa, nie powoduje niezgodności tych dokumentów z ustawą i wydanymi na jej podstawie aktami wykonawczymi.

Jednym z kluczowych elementów przyszłej ustawy, decydującym o jej realnym znaczeniu, będzie mechanizm przełożenia ustaleń dokonywanych w ramach zespołu na działania samorządów lokalnych. Niezwykle istotne w tym zakresie będą uprawnienia koordynacyjne zespołu, jednak stosować je będzie można tylko w tych dziedzinach, dla których uprzednio zostaną opracowane i uchwalone odpowiednie programy lub plany metropolitalne. Uprawnienia koordynacyjne mogą być stosowane wyłącznie do realizacji tych celów lub ustaleń programów albo planów, które zostały określone w uchwale zgromadzenia zespołu zatwierdzającej dany program lub plan jako wiążące dla jednostek samorządu terytorialnego należących do zespołu, i tylko wtedy, gdy w uchwale tej zostały określone uprawnienia koordynacyjne, które mogą być stosowane.

Katalog uprawnień koordynacyjnych zespołu obejmuje:

- 1) opiniowanie projektów uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, dotyczących danej sprawy;
- 2) dokonywanie wraz z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego uzgodnień w sprawach będących przedmiotem koordynacji;
- 3) ustalenie wymagań i standardów sprawozdawczych i przyjmowanie od jednostek samorządu terytorialnego sprawozdań i informacji o przebiegu prac oraz zrealizowanych działaniach.

Niezajęcie przez zespół stanowiska w terminie 21 dni od dnia przekazania przez radę gminy projektu uchwały jest równoznaczne z opinią pozytywną. Nie jest jasne, który organ zespołu miałby wyrażać opinie w jego imieniu – z uwagi na ciągły charakter tego procesu prawdopodobnie byłby nim zarząd. Negatywna opinia zespołu metropolitalnego nie uniemożliwia organowi jednostki samorządowej podjęcia uchwały. Jednak w razie stwierdzenia, że jednostka samorządu terytorialnego wchodząca w skład zespołu w treści aktów stanowionych przez jej organy (a więc dotyczy to także zarządzeń wójta, burmistrza, prezydenta miasta i uchwał zarządu powiatu) nie przestrzega uchwał zgromadzenia zespołu, może ono podjąć uchwałę o zwróceniu się do wojewody o stwierdzenie nieważności aktu organu gminy lub powiatu sprzecznego z uchwałą zgromadzenia zespołu albo o zastosowanie innych środków nadzorczych. Jeżeli od podjęcia aktu minęło więcej niż 30 dni, zgromadzenie zespołu może zwrócić się do wojewody o skierowanie skargi do sądu administracyjnego.

Specyficzne zasady wymuszenia realizacji strategii zespołu metropolitalnego dotyczą sfery planowania przestrzennego. Jeżeli gmina nie przystąpi do sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie odpowiedniej uchwały zgromadzenia zespołu, zespół może wezwać gminę do wykonania tego obowiązku we wskazanym terminie, nie krótszym niż 3 miesiące, a po jego bezskutecznym upływie, sporządzić, uzgodnić i uchwalić, na koszt i ryzyko gminy, plan albo zmianę planu ze skutkami przewidzianymi prawem dla planu miejscowego. Podobna procedura dotyczyć ma sytuacji, kiedy uwzględnienie w planie miejscowym uchwały zgromadzenia zespołu wymaga dokonania przez gminę należącą do zespołu uprzedniej zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Postępowanie takie dotyczyć będzie również przypadków, gdy gmina nie uchwali planu miejscowego

albo nie dokona zmiany tego planu lub studium w terminie 18 miesięcy od dnia przystąpienia do prac nad nimi.

Ustawa wyposaża jednostki samorządu terytorialnego należące do zespołu metropolitalnego w instrument obrony przed niekorzystnymi aktami zespołu. Podlegają one zaskarżeniu do sądu administracyjnego na ogólnych zasadach, jeżeli wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, skierowane do zespołu przez zainteresowaną jednostkę samorządu terytorialnego, okaże się bezskuteczne.

## 4. Specyfika aglomeracji poznańskiej jako jednostki osadniczej i administracyjnej

### 4.1. Aglomeracja poznańska – poznański obszar metropolitalny: kwestie terminologiczne

Dyskusja terminologiczna wokół klasyfikacji i delimitacji wielkomiejskich form osadniczych toczy się zarówno w środowisku naukowców, jak i praktyków: planistów, urbanistów i polityków. Najbardziej istotna z punktu widzenia praktycznego jest operacjonalizacja pojęcia aglomeracji i obszaru metropolitalnego dla praktyki planistycznej i administracyjnej.

Kryteriami w identyfikacji i delimitacji obszarów zurbanizowanych są na ogół: liczba ludności i gęstość zaludnienia (często określana jako minimalna), struktura tych jednostek (monocentryczna, policentryczna, zwarta, rozproszona), intensywność i formy zagospodarowania (gęstość zabudowy, użytkowanie terenu, koncentracja działalności społeczno-gospodarczych), stopień centralności usługowej miasta i jego zaplecza, charakter i zasięg powiązań przestrzenno-funkcjonalnych, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, w tym międzynarodowych (m.in. Kaczmarek, Mikuła 2007b, Mikuła 2011a).

Pojęcie obszaru metropolitalnego wiąże się z szerszym terminem regionu miejskiego (*city-region*) odnoszącego się najczęściej do obszaru obejmującego wielkie miasto oraz otaczający je teren, dla którego jest ono głównym skupiskiem miejsc pracy oraz usług wyższego rzędu. Jego pochodną jest termin *functional urban region* (funkcjonalny region miejski), nawiązujący do koncepcji ekonomicznego regionu węzłowego, z silnym ośrodkiem przemysłowo-usługowym jako centrum układu. Jak zauważa Paasi (1991), region reprezentuje pewną fazę rozwoju społeczeństwa, a podział regionalny wykazuje nieustanną transformację. Identyfikacja, definiowanie i delimitowanie regionów ma więc charakter historyczny i zmienny. Uwaga ta jak najbardziej odnosi się także do poznańskiego regionu miejskiego, który podlega dynamicznym zmianom, szczególnie w ostatnich 20 latach.

W dyskusjach nad kwestią obszarów zurbanizowanych wyróżnia się zasadniczo dwa podejścia: strukturalne i funkcjonalne (Rykiel 2002, Markowski, Marszał 2006, Kaczmarek, Mikuła 2007b, Kaczmarek 2008, Mikuła 2011a). W ujęciu strukturalnym za obszar zurbanizowany uznaje się ciągły obszar określony na podstawie cech jego struktury wewnętrznej (np. gęstości zaludnienia, gęstości zabudowy, koncentracji podmiotów gospodarczych), natomiast w ujęciu funkcjonalnym decydujące znaczenie ma stopień intensywności kontaktów z centrum układu. W pierwszym przypadku mówi się o aglomeracji, obejmującej miasto w granicach administracyjnych i strefę podmiejską (obszar intensywnie zabudowany i zagospodarowany). W drugim przypadku używa się określenia obszar metro-

politalny, będący kombinacją aglomeracji i jej strefy wpływów (obsługi), obejmujący także inne ośrodki miejskie (subregionalne), często z ich własnymi strefami oddziaływania.

Poznański region miejski ma niewątpliwie cechy zarówno regionu strukturalnego (morfologicznego), jak i funkcjonalnego (węzłowego), z wyraźnie zarysowanym centrum (duże miasto) i jego strefą wewnętrzną (obszar silnie zurbanizowany) oraz zewnętrzną (strefa intensywnych powiązań funkcjonalno-przestrzennych). W takim ujęciu należy wyróżnić:

1) **Aglomerację poznańską**, którą tworzy miasto Poznań w granicach administracyjnych oraz miasta i silnie zurbanizowane jednostki wiejskie w jego otoczeniu (m.in. Baranowo, Przeźmierowo, Chyby, Swadzim, Sady, Tarnowo Podgórne, Kiekrz, Rokietnica, Suchy Las, Złotniki, Koziegłowy, Czerwonak, Janikowo, Bogucin, Swarzędz, Zalasewo, Tulce, Gądkki, Borówiec, Kamionki, Daszewice, Czapury, Luboń, Puszczykowo, Wiry, Komorniki, Plewiska, Dąbrówka, Dąbrowa, Zakrzewo i Skórzewo). Aglomeracja miejska jest przede wszystkim jednostką morfologiczną i tworzy ją zwarty zespół jednostek osadniczych (duże miasto wraz ze strefą podmiejską), powstały w wyniku procesów koncentracji zabudowy i funkcji w mieście oraz jego strefie przygranicznej. Jej wykształcenie się jest wynikiem zahamowania rozwoju terytorialnego miasta (poszerzania jego granic administracyjnych), przy jednoczesnym procesie „wylewania się” zwartej zabudowy mieszkaniowej, produkcyjnej i usługowej poza jego granice administracyjne (suburbanizacja). Proces ten w przypadku Poznania zaczął się już w okresie międzywojennym, a nasilił się w latach 70. XX w.

Nowy etap poznańskiej suburbanizacji, o szczególnej dynamice, rozpoczął się w latach 90. XX w. wraz z upowszechnieniem indywidualnej motoryzacji i urynkowaniem gospodarki, w tym sektora budownictwa mieszkaniowego. Sieć linearnie położonych, wzdłuż dróg i linii kolejowych, miejscowości podmiejskich zaczęły uzupełniać bardziej rozproszone osiedla rezydencjalne, powstające na gruntach wcześniej użytkowanych rolniczo. Zasięg aglomeracji poznańskiej jest więc zmienny<sup>13</sup>, choć wydaje się wciąż aktualna perspektywiczna delimitacja, zaproponowana przez Zajchowską (1972), gdzie strefa urbanizująca się związana z miastem obejmuje obszar w promieniu do 20 km od granic Poznania, odpowiadający zasadniczo dzisiejszemu terytorium powiatu poznańskiego. Dobrze się zatem stało, że pierwsze porozumienie w sprawie współpracy Poznania i gmin ościennych (powiatu poznańskiego) przyjęło nazwę Rada Aglomeracji Poznańskiej. Z kolei nazwa nowego stowarzyszenia: Metropolia Poznań, jaką Rada przyjęła w 2011 r., odwołuje się do współczesnego pojęcia metropolii, rozpowszechnionego w literaturze i języku potocznym. Jest to działanie perspektywiczne, które zapowiada, że dzięki zwiększe-

<sup>13</sup> Trudności w delimitacji aglomeracji jako jednostki o ciągłej przestrzennie zabudowie pogłębia coraz częściej występująca forma rozwoju przestrzennego, nazwana *urban sprawl* (rozlewanie się terenów zurbanizowanych) lub *leapfrog development* (rozwój skokowy), w której nowe jednostki, zwłaszcza rezydencjalne typu *greenfield*, rozdzielone są stosunkowo rozległymi obszarami leśnymi, rolnymi, chronionego krajobrazu – dotąd niezagospodarowanymi. Zjawisko to związane z nieskoordynowanym, wycinkowym planowaniem zabudowy w oderwaniu od sieci osadniczej, infrastruktury, ciągów komunikacyjnych i podstawowych usług, obserwuje się także wokół Poznania.

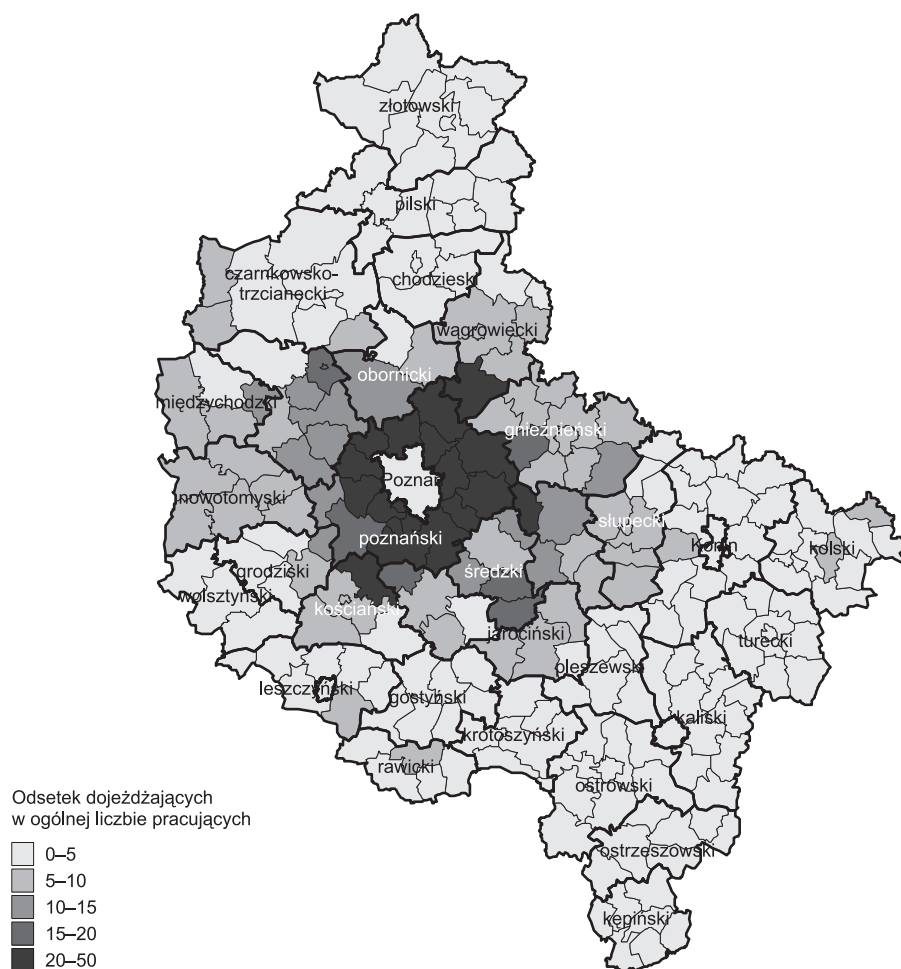
niu spójności zarządzania na tym wielkomiejskim obszarze stanie się on bardziej konkurencyjny w podnoszeniu jakości życia i osiąganiu funkcji metropolitalnych. W uzasadnieniu przyjęcia tej nazwy kierowano się także względami marketingowymi, uznając, że słowo metropolia jest bardziej nośne i rozpoznawalne za granicą (ang. *metropolis*), aniżeli nazwa aglomeracja (występująca głównie w języku francuskim).

Pod pojęciem aglomeracji poznańskiej (perspektywicznie metropolii Poznań) należy zatem rozumieć miasto Poznań oraz gęsto zaludnioną i silnie zurbanizowaną strefę podmiejską, obejmującą pierwszy pierścień gmin podmiejskich (11 gmin) oraz w najbliższych latach także drugi pierścień gmin podmiejskich (6 gmin), znajdujących się w granicach powiatu poznańskiego ziemskiego jako jednostki uzupełniającej gminy w zakresie zadań administracji lokalnej, przede wszystkim w takich dziedzinach, jak: rynek pracy, sieć drogowa, infrastruktura komunalna i usługi społeczne (głównie edukacyjne i zdrowotne).

**2) Poznański obszar metropolitalny**, który jako struktura bardziej rozległa od aglomeracji (metropolii) obejmuje także dalsze miejscowości wiejskie i miejskie, powiązane funkcjonalnie z miastem jako ośrodkiem centralnym aglomeracji/metropolii oraz gminami podmiejskimi (np. w zakresie dojazdów do pracy obserwuje się znaczne przepływy nie tylko do Poznania, ale i gmin ościennych, np. Tarnowa Podgórnego). Powiązania takie, jak dojazdy do pracy, do szkół i po usługi, a także relacje produkcyjno-usługowe podmiotów gospodarczych sięgają wzdłuż szlaków drogowych i kolejowych często izochrony 1-godzinnej. Obszar ten obejmuje więc również subregionalne ośrodki, leżące w promieniu 50–60 km od miasta, takie jak Szamotuły, Oborniki, Wągrowiec, Gniezno, Września, Środa Wlkp., Śrem, Kościan, Grodzisk Wlkp i Nowy Tomysł. Jego kształtowanie się nie jest zjawiskiem nowym. Region funkcjonalny Poznania rozwijał się od momentu upowszechnienia się komunikacji publicznej, a miasto jako miejsce pracy i ośrodek usługowy przyciągało codziennych migrantów z okolicznych gmin i powiatów od dziesiątek lat. Na przełomie lat 70. i 80. XX w. Poznań zajmował czołowe miejsce w kraju pod względem liczby dojeżdżających codziennie pracowników, wyprzedzając pod tym względem nawet większe ośrodki, takie jak Łódź i Wrocław (Namysłowski 1980)<sup>14</sup>. W okresie funkcjonowania województwa poznańskiego w granicach z lat 1975–1998 tak rozumiany region funkcjonalny miał szanse się konsolidować, chociaż nie obejmował wszystkich ciężących do Poznania jednostek (np. Wronki i Wągrowiec należały do województwa pilskiego, mimo słabych związków funkcjonalnych z północną Wielkopolską). Przedstawienie zasięgu regionu miejskiego Poznania w oparciu o kryterium migracji wahadłowych (dojazdów do pracy) stało się możliwe w 2010 r. po opublikowaniu przez GUS pierwszych od 20 lat wyników badań dojazdów do pracy z 2006 r. (ryc. 3, szerzej zob. też Rynek pracy i mobilność siły roboczej w aglomeracji poznańskiej 2010).

<sup>14</sup> W 1973 r. wg Spisu Kadrowego Dojazdów do Pracy GUS, liczba dojeżdżających do pracy do Poznania wynosiła 43,4 tys. osób, co stanowiło około 20% zatrudnionych w mieście.

Poznańskim obszarem metropolitalnym należy nazywać zatem wewnętrznie złożony układ osadniczy (osadnictwa zarówno miejskiego, jak i wiejskiego), którego istotną cechą jest koncentracja funkcji metropolitalnych w mieście centralnym (Poznaniu i niektórych gminach aglomeracji poznańskiej) i występowanie relacji funkcjonalnych między nim a strefą jego wpływów. Podstawowym kryterium są tu dojazdy do pracy i dobra dostępność komunikacyjna, głównie siecią kolejową i autostradą, drogami ekspresowymi (dojazd około 1 godz.). Nie jest to układ jednoznacznie domknięty, co powoduje określone problemy delimitacyjne (siła powiązań słabnie w sposób ciągły, a nie skokowy). Poszczególne jednostki administracyjne obszaru funkcjonalnego/metropolitalnego, na skutek rozwoju procesów urbanizacyjnych oraz intensyfikacji powiązań infrastrukturalnych i usługowych z Poznaniem jako miastem centralnym, mogą z czasem stawać się częścią składową



Ryc. 3. Dojazdy do pracy do Poznania według miast i gmin województwa wielkopolskiego (2006 r.)  
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

aglomeracji, przynajmniej jej zewnętrznego pierścienia. Wielkopolskie Biuro Planowania Przestrzennego określiło granice poznańskiego obszaru metropolitalnego, zaliczając do niego miasto Poznań, powiat poznański oraz wszystkie ośrodki subregionalne z powiatów sąsiadujących z powiatem poznańskim (szerzej zob. Delimitacja poznańskiego obszaru metropolitalnego, [www.wbpp.poznan.pl](http://www.wbpp.poznan.pl)).

Obszar funkcjonalny Poznania znajduje się niewątpliwie w początkowej fazie rozwoju, szczególnie w porównaniu do najbardziej rozwiniętych obszarów metropolitalnych w Europie, o znacznie lepiej wykształconych funkcjach metropolitalnych (administracyjnych, transportowych, przemysłowo-innowacyjnych itp.) i relacjach miasta centralnego z otoczeniem. W takim rozumieniu poznański obszar metropolitalny można delimitować w podobny sposób, jak dokonało tego Wielkopolskie Biuro Planowania Przestrzennego. Dyskusji w tym przypadku wymaga określenie granic POM: czy należy go wyznaczać w oparciu tylko o sieć osadniczą i obszary funkcjonalne (np. przyrodnicze), czy też przy delimitacji należy wziąć pod uwagę granice jednostek administracyjnych jedynie pierwszego szczebla (gminy) czy także drugiego szczebla (powiaty). Przyjęcie któregoś z kryteriów powinno być funkcją podmiotową powołania POM: czy ma to być jednostka planowania przestrzennego czy również szerzej rozumianego zarządzania terytorialnego. Zdaniem autorów, możliwość realizacji Planu Zagospodarowania Przestrzennego Poznańskiego Obszaru Metropolitalnego wiąże się ściśle z podziałem administracyjnym. Dlatego zasięg POM, podobnie jak aglomeracji, powinien uwzględniać granice administracyjne jednostek, w tym przypadku także powiatowych (tak delimitowane są np. tzw. *Metropolregionen* w Niemczech – ich zasięg obejmuje często kilka do kilkunastu powiatów, zob. Kaczmarek, Mikuła 2008). Perspektywicznie oznacza to określanie zasięgu poznańskiego obszaru metropolitalnego jako powiatu poznańskiego i wszystkich powiatów z nim graniczących.

## 4.2. Struktura terytorialno-administracyjna powiatu poznańskiego

Dążąc do spójności zarządzania w aglomeracji, wykorzystującej jednostki na szczeblu lokalnym: powiatowe i gminne, warto krótko przytoczyć historię struktur administracji terytorialnej na tym obszarze.

Powiat poznański jako jednostka zarządzania sięga korzeniami połowy XIV w., kiedy to narodziła się w Polsce instytucja powiatu jako szlacheckiego okręgu sądownego. Powiat poznański liczył w XVI w. prawie 8700 km<sup>2</sup> i obejmował tereny głównie na północ i zachód od Poznania, po Chodzież, Krzyż Wlkp. i Międzyrzecz (Matyaszczyk 1986). Funkcje administracyjne powiatu w Wielkopolsce wzmocnione zostały podczas zaboru pruskiego, kiedy to powiaty zaczęły obejmować zarząd nad obszarami poza granicami miast (*landrätliche Kreis*, *Landkreis*). Powiat stał się jednostką administracji rządowej i formą samorządu stanowego (Sobczyński, Kulesza 2006).

W latach 1815–1919 powiat poznański był jednym z 13, a po reformie terytorialnej w 1887 r. jednym z 27 powiatów rejencji poznańskiej. W 1887 r. powiat po-

znański liczył 1301 km<sup>2</sup> powierzchni i około 92 tys. mieszkańców. Wtedy też dokonano podziału powiatu na dwie jednostki: poznański wschodni i poznański zachodni (664 km<sup>2</sup> i 637 km<sup>2</sup>). Miasto Poznań miało status powiatu grodzkiego (*Kreisfreie Stadt*). W 1925 r. ponownie jednolity poznański powiat ziemski liczył 1273 km<sup>2</sup>. W latach 1950–1975 powiat poznański zajmował powierzchnię 1255 km<sup>2</sup> i był jedną z 314 jednostek powiatowych w Polsce. W okresie likwidacji powiatów (1975–1990) jako jednostek administracyjnych terytorium powiatu objęte było działaniem kilku rejonów administracji specjalnej (m.in. sądownictwa, prokuratury, milicji, drogownictwa, ubezpieczeń itp.). Brak jednostki szczebla powiatowego oznaczał okres dezintegracji zarządzania w skali nie tylko przestrzennej ale i resortowej. W 1990 r. powołano w Polsce 254 rejonowe urzędy administracji rządowej, skupiające zadania większości administracji specjalnych. W wyniku odgórnej delimitacji rejon poznański stał się jednym z większych w kraju i zajmował powierzchnię 2700 km<sup>2</sup> (w jego skład oprócz gmin obecnego powiatu wchodziły także gminy Oborniki i Skoki).

Wraz z restytucją powiatu i utworzeniem administracji samorządowej na szczeblu ponadgminnym w 1999 r. zaczęły powtórnie funkcjonować powiat poznański ziemski oraz miasto Poznań jako jednostka na prawach powiatu. Podstawowymi elementami struktury administracyjnej aglomeracji są zatem (ryc. 4): miasto Poznań (o statusie miasta na prawach powiatu), powiat poznański jako jednostka szczebla ponadgminnego oraz 17 gmin – jednostek lokalnych, w tym 2 miejskie (Puszczykowo, Luboń), 7 gmin wiejskich (Czerwonak, Dopiewo, Kleszczewo, Komorniki, Rokietnica, Suchy Las, Tarnowo Podgórne) i 8 gmin miejsko-wiejskich (Buk, Kostrzyn, Kórnik, Mosina, Murowana Goślina, Pobiedziska, Stęszew, Swarzędz).

Powiat poznański, powstały w obecnych granicach<sup>15</sup> 1 stycznia 1999 r., pod względem wielu kryteriów osadniczych i administracyjnych stanowi unikatową jednostkę wśród tzw. powiatów ziemskich wokół największych miast kraju. Wyjątkowość cech osadniczych i terytorialno-administracyjnych powiatu poznańskiego należy traktować jako atut w rozwoju tej jednostki oraz całej aglomeracji, pod warunkiem właściwego wykorzystania zarówno cech położenia, jak i wewnętrznej struktury jego układu osadniczego i administracyjnego.

Powierzchnia 1899,5 km<sup>2</sup> stawia powiat poznański w gronie największych powiatów ziemskich w Polsce (większe terytorialnie są tylko na ogół słabo zaludnione powiaty we wschodniej i północnej części kraju, np. białostocki, sokólski czy olsztyński, ryc. 5). Ze względu na liczbę mieszkańców – 323 tys. (2010 r.) – powiat

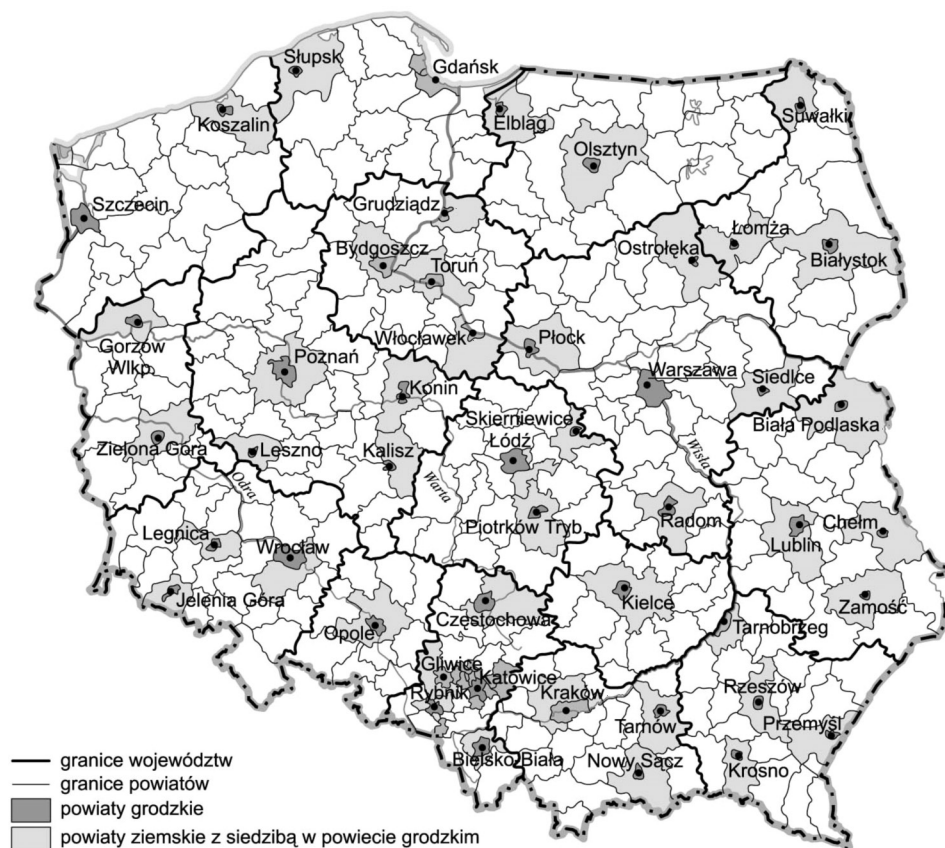
<sup>15</sup> W momencie przygotowywania reformy powiatowej granice ziemskiego powiatu poznańskiego nie były jednoznaczne i stanowiły przedmiot sporów i dyskusji. Pojawiła się koncepcja powrotu do pruskiego podziału powiatu na część wschodnią i zachodnią, za którą optowały początkowo gminy zachodniej części aglomeracji. W pierwszych rządowych wariantach delimitacji powiatów (Nowa Polska powiatowa 1993) gmina Kórnik, jak przed 1975 r., miała być częścią powiatu śremskiego, a gminy Kleszczewo i Kostrzyn powiatu średzkiego. Najwięcej kontrowersji budziła granica północna, gdzie w przypadku miasta i gminy Murowana Goślina (przed 1975 r. w powiecie obornickim) dopiero referendum lokalne w 1993 r. (94% mieszkańców za przynależnością do powiatu poznańskiego) i późniejszy lobbing władz samorządowych w MSWiA zdecydowały o przyłączeniu tej jednostki do powiatu poznańskiego.



Ryc. 4. Struktura administracyjna aglomeracji poznańskiej (miasto Poznań i powiat poznański)  
Źródło: opracowanie własne.

poznański dysponuje największym potencjałem demograficznym w skali kraju (wyprzedzając powiaty ziemskie: krakowski, kielecki i rzeszowski). Rosnąca liczba mieszkańców powiatu poznańskiego, głównie dzięki napływowi mieszkańców zarówno z Poznania, jak i spoza aglomeracji (w tym z zagranicy), umacnia pozycję tej jednostki na mapie administracyjnej kraju. W skali regionalnej powiat staje się coraz bardziej równorzędnym (w sensie potencjału społecznego i gospodarczego) partnerem w relacji z miastem Poznań. Udział liczby ludności powiatu w całej aglomeracji wzrósł w latach 1990–2010 z 27% do 37%.

Ze względu na koncentryczny układ (miasto centralne i okalający je powiat), powiat poznański stanowi ewenement wśród największych krajowych aglomeracji (ryc. 5). Podział terytorialno-administracyjny wokół innych dużych polskich miast ma układ sektorowy, gdzie miasto graniczy z kilkoma powiatami (np. Warszawa z liczbą 7 przyległych powiatów, Wrocław, Łódź – po 3 powiaty). Układ pierścieniowy (koncentryczny) jest niewątpliwie korzystny z punktu widzenia integracji zarządzania, przynajmniej w układzie odpowiadającym regionowi strukturalnemu, czyli aglomeracji poznańskiej. Obszar spójnej zabudowy, intensywnie zagospodarowany i powiązany komunikacyjnie i infrastrukturalnie, mieści się w całości w granicach gmin leżących w pierwszym lub drugim pierścieniu wokół miasta.



Ryc. 5. Podział administracyjny Polski na powiaty (stan z 2010 r.)  
Źródło: opracowanie własne.

### 4.3. Aglomeracja poznańska w skali międzynarodowej

Według kryteriów międzynarodowych powiat poznański wraz z miastem Poznaniem można zaliczyć do kategorii jednostek aglomeracyjnych. Stopień wykształcenia strefy podmiejskiej obrazuje średnia gęstość zaludnienia, która w powiecie poznańskim wynosi 170 os./km<sup>2</sup> (2010 r.) Odpowiada to kryterium miejskości przyjętemu przez OECD dla określania obszarów zurbanizowanych<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Miastem (obszarem zurbanizowanym) według OECD jest jednostka administracyjna, dla której wskaźnik gęstości zaludnienia jest większy niż 150 os./km<sup>2</sup>. Wykracza to poza tradycyjne rozumienie miasta jako jednostki z nadanymi prawami miejskimi, mieszczącej się w granicach administracyjnych. Ewidentnym przykładem jest tu silnie zurbanizowana gmina wiejska Czerwonak, w której gęstość zaludnienia wynosi 312 os./km<sup>2</sup>, a na jej terenie leży wieś Koziegłowy, licząca 11,5 tys. mieszkańców.

Stopień zurbanizowania aglomeracji poznańskiej, wysoki w skali kraju, uznać należy za średni w skali europejskiej. Aby pokazać specyfikę regionów miejskich w Europie, celowo dobrano te z nich, które wielkościowo odpowiadają aglomeracji poznańskiej (tab. 3). Zestawione jednostki liczą od 0,8 do 2,7 mln mieszkańców (aglomeracja poznańska blisko 0,9 mln). Pod względem powierzchni aglomeracje miejskie w skali europejskiej zajmują na ogół terytorium co najmniej 1000 km<sup>2</sup> (aglomeracja poznańska blisko 2200 km<sup>2</sup>). Wysokiemu poziomowi zurbanizowania i koncentracji ludności odpowiadają znaczne wartości gęstości zaludnienia. Większość aglomeracji europejskich liczy powyżej 500 os./km<sup>2</sup> (aglomeracja poznańska 400 os./km<sup>2</sup>), co oznacza, że stopień zagęszczenia nie jest jeszcze tak wysoki jak w wielu aglomeracjach europejskich.

Interesującym zagadnieniem jest udział miasta centralnego w ogólnym zaludnieniu aglomeracji/obszaru metropolitalnego. W większości analizowanych obszarów udział ten nie przekracza 50% (tab. 3). Na skrajnych biegunach znajdują się Manchester i Lizbona, gdzie miasto centralne kumuluje zaledwie około 20% zaludnienia obszaru metropolitalnego, oraz Poznań, Wrocław i Helsinki, gdzie udział ten przekracza 50% (zob. szerzej Kaczmarek, Mikuła 2007b). Niezależnie od stopnia zurbanizowania terenu i wykształcenia podmiejskiej sieci osadniczej, udział miast centralnych w większości europejskich aglomeracji i obszarów metropolitalnych nie jest dominujący, a „siła demograficzna” otoczenia miasta staje się elementem równoważnym dla potencjału demograficznego centrum obszaru. Tendencja ta widoczna jest także w aglomeracji poznańskiej, gdzie wraz ze spadkiem zaludnienia w granicach Poznania następuje jego wzrost w strefie podmiejskiej. W prognozach demograficznych dla aglomeracji poznańskiej wskazuje się, że do roku 2030 potencjał demograficzny powiatu poznańskiego powinien wzrosnąć do 400 tys. mieszkańców, a Poznania zmniejszyć się nawet do 500 tys.

Biorąc pod uwagę strukturę terytorialno-administracyjną, większość europejskich aglomeracji i obszarów metropolitalnych charakteryzuje duże jej rozdrobnienie. Skrajna fragmentacja dotyczy obszarów metropolitalnych we Francji, Włoszech i Hiszpanii, gdzie wokółmiejski układ administracyjny tworzą dziesiątki małych jednostek lokalnych (tab. 3). W krajach, w których przeprowadzono reformę konsolidacyjną gmin (Portugalia, Holandia, Dania, Wlk. Brytania), liczba podmiotów jest mniejsza. W Niemczech, gdzie szczebel lokalny uzupełniają jednostki powiatowe, w strukturach obszarów metropolitalnych znajdują się 2 poziomy samorządu (miasta i gminy oraz powiaty i miasta wyłączone z powiatów). Na ogół jednak w obszarach metropolitalnych dominuje „płaska” struktura terytorialna. W aglomeracji poznańskiej układ z jednym koncentrycznym powiatem wokół miasta czyni strukturę administracyjną dwustopniową, ale nie silnie rozdrobnioną (jak to ma miejsce w sektorowych układach powiatowych wokół innych dużych miast Polski).

W niektórych aglomeracjach europejskich (np. Berlin, Wiedeń, Madryt) występuje także mniejsza lub większa fragmentacja administracyjna miasta centralnego, związana z decentralizacją bądź dekoncentracją zarządzania w skali municypalnej. W dużych miastach funkcjonują dzielnice o dużych uprawnieniach decyzyjnych i finansowych, które w strukturze administracyjnej aglomeracji stanowią często

Tabela 3. Powierzchnia, ludność i struktura administracyjna wybranych aglomeracji i obszarów metropolitalnych w Europie (porównania dla stanu z 2007 r.).

Nazwa obszaru zurbanizowanego (aglomeracja/obszar metropolitalny)		Struktura admini- stracyjna	Powierzchnia (km <sup>2</sup> )	Gęstość zalu- dnienia (os./km <sup>2</sup> )	Liczba mieszkańców [tys.]	
Nazwa oryginalna	Nazwa polska				ogółem	miasta centralnego (udział w%)
<i>West Midlands Joint Committee</i>	Komisja Wspólna West Midlands	7 <i>metropolitan boroughs</i>	902	2882	2600	Birmingham 1006 (39%)
<i>Association of Greater Manchester Authorities (AGMA)</i>	Związek Samorządów Wielkiego Manchesteru	10 <i>metropolitan boroughs</i>	1276	1997	2548	Manchester 452 (18%)
<i>Communauté Urbaine de Lyon (COURLY)</i>	Wspólnota Miejska Lyonu	57 gmin	510	2388	1218	Lyon 470 (39%)
<i>Communauté Urbaine de Bordeaux</i>	Wspólnota Miejska Bordeaux	27 gmin	552	1228	678	Bordeaux 231 (34%)
<i>Verband Region Stuttgart</i>	Związek Regionu Stuttgartu	miasto wyl. z powiatu + 5 powiatów ziemskich (179 gmin)	3654	729	2664	Stuttgart 591 (22%)
<i>Region Hannover</i>	Region Hanoweru	21 gmin	2290	493	1128	Hanower 516 (46%)
<i>Stadsregio Rotterdam</i>	Region Miejski Rotterdamu	16 gmin	600	1922	1153	Rotterdam 595 (52%)
<i>Città Metropolitana di Bologna</i>	Miasto Metropolitalne Bolonia	60 gmin	3703	258	955	Bolonia 374 (39%)
<i>Grande Área Metropolitana de Lisboa</i>	Wielki Obszar Metropolitalny Lizbony	18 gmin	2962	932	2761	Lizbona 565 (20%)
<i>Region Hovedstaden</i>	Stołeczny Region Kopenhagi	28 gmin	1972	808	1594	Kopenhaga 504 (32%)
<i>Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (YTV)</i>	Rada Obszaru Metropolitalnego Helsinek	4 miasta	743	1343	998	Helsinki 565 (57%)
Aglomeracja wrocławska		miasto na prawach powiatu i 12 gmin	2120	380	808	Wrocław 635 (78%)
Aglomeracja poznańska		miasto na prawach powiatu + powiat ziemski (17 gmin)	2163	399	862	Poznań 564 (65%)

Źródło: opracowanie własne.

odrębne podmioty polityczno-administracyjne, współpracujące na zasadach partnerstwa z ościennymi gminami. Ten model, określany w literaturze jako *multi-government*, zakłada horyzontalne i wertykalne współdziałania rozdrobionych jednostek administracyjnych. Być może aglomeracja poznańska będzie w przyszłości podążała w kierunku podobnego modelu struktury terytorialno-administracyjnej. W mieście Poznaniu co jakiś czas pojawia się koncepcja stopniowej decentralizacji miejskiej i tworzenia dzielnic o uprawnieniach znacznie większych od tradycyjnych osiedlowych jednostek pomocniczych. Mogłaby ona również oznaczać zacieśnienie współpracy między dzielnicami peryferyjnymi a ościennymi gminami. Wzrosłaby liczba podmiotów zarządzania w samej aglomeracji, a relacje między dużym miastem i mniejszymi gminami przybrałyby wtedy bardziej partnerski wymiar. Doświadczenia kooperacji interkomunalnej w obszarze aglomeracji poznańskiej pokazują, że budowa związków komunalnych jest bardziej zaawansowana między równorzędnymi gminami aniżeli między nimi a miastem centralnym.

## 5. Spójność zarządzania aglomeracji poznańskiej

W porównaniu z krajami zachodnioeuropejskimi współpraca komunalna w Polsce jest generalnie słabiej rozwinięta, głównie z uwagi na krótszą tradycję funkcjonowania samorządu terytorialnego, odrodzonego dopiero w 1990 r. Zjawisko to dotyczy także aglomeracji poznańskiej, gdzie liczba zrealizowanych inicjatyw na rzecz pogłębienia spójności zarządzania terytorialnego jest stosunkowo niewielka. Istotnym momentem tego procesu stało się utworzenie w 2007 r. Rady Aglomeracji Poznańskiej – ciała nieformalnego, które miało jednak prowadzić do bardziej zinstytucjonalizowanych form współpracy. W 2011 r., decyzją członków Rady, przekształciła się ona w Stowarzyszenie Metropolia Poznań.

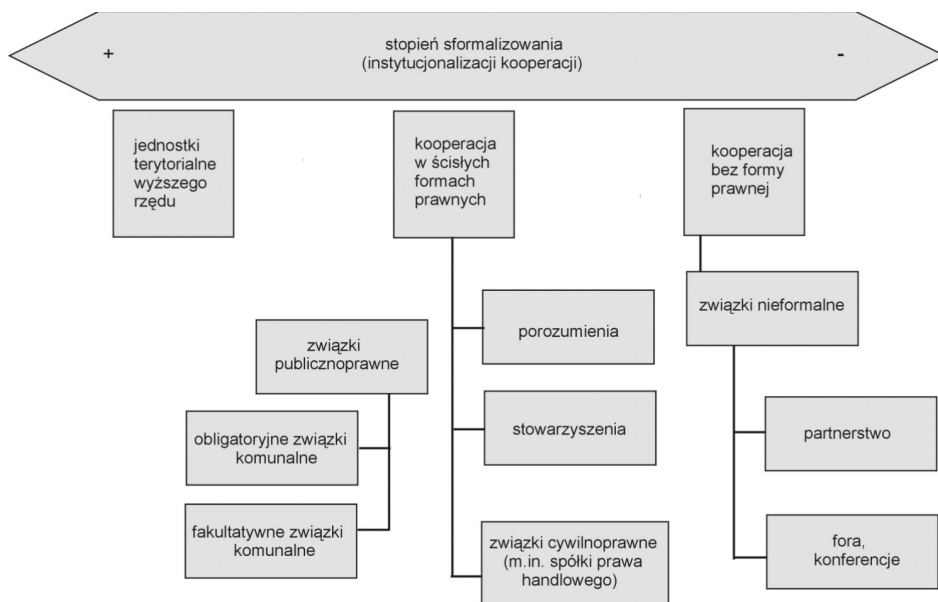
Do analizy struktur zintegrowanego zarządzania terytorialnego w aglomeracji poznańskiej wykorzystano typologię zaproponowaną w pracy Kaczmarek i Mikuły (2007b) i zaprezentowaną na rycinie 6. Ponieważ obecnie nie istnieje żadna wyodrębniona jednostka terytorialna wyższego rzędu, nawiązująca swoimi granicami do zasięgu aglomeracji poznańskiej, znaczenie dla procesu integracji zarządzania mają w zasadzie tylko dwa pozostałe typy struktur zarządzania: formy prawnie umocowanej współpracy samorządów lokalnych oraz inicjatywy nieformalne.

Dodatkowo diagnoza problemów zarządzania terytorialnego w aglomeracji poznańskiej oraz perspektyw integracji uzupełniona została prezentacją badań na temat postaw społecznych oraz nastawienia liderów politycznych w stosunku do omawianych zagadnień.

### 5.1. Przegląd istniejących form prawnych współpracy na obszarze aglomeracji

Związki celowe są jedną z najpopularniejszych form integracji zarządzania terytorialnego w Europie (por. Kaczmarek 2005), jednak w przypadku aglomeracji poznańskiej mają jak do tej pory bardzo ograniczone znaczenie. Na 226 związków gmin znajdujących się w 2011 r. w rejestrze MSWiA tylko 7 ma w swoim składzie gminy z aglomeracji poznańskiej. Są to:

1. Międzygminny Związek Komunikacji Podmiejskiej z siedzibą w Tarnowie Podgórnym;
2. Związek Gmin Pojezierza Wielkopolskiego z siedzibą w Mieścisku;
3. Związek Międzygminny Puszcza Zielonka z siedzibą w Murowanej Goślinie;
4. Związek Międzygminny Gospodarka Odpadami Stałymi – Czysta Gmina z siedzibą w Szamotułach;
5. Związek Międzygminny Centrum Zagospodarowania Odpadów – SELEKT z siedzibą w Czempiniu;



Ryc. 6. Najważniejsze formy integracji metropolitalnej

Źródło: Kaczmarek, Mikuła (2007b).

6. Związek Międzygminny Schronisko dla Zwierząt – SCHRONISKO z siedzibą w Kostrzynie;
7. Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej z siedzibą w Poznaniu.

Należy zastrzec, iż sam fakt znajdowania się w rejestrze MSWiA nie oznacza, iż związek realnie funkcjonuje. Związek Międzygminny Komunikacji Podmiejskiej w Tarnowie Podgórnym został założony w 1991 r. przez gminy Komorniki, Tarnowo Podgórne, Rokietnica, Suchy Las i Duszniki, jednak stopniowo wyłączały się one z tej formy współpracy<sup>17</sup>. Sam związek nie został dotąd formalnie wykreślony z rejestru MSWiA. Z kolei Związek Międzygminny Gospodarka Odpadami Stałymi – Czysta Gmina z siedzibą w Szamotułach (cel: unieszkodliwianie odpadów komunalnych oraz budowa i eksploatacja zakładu utylizacji i redystrybucji odpadów) został zarejestrowany w 2002 r., jednak nie podjął do chwili obecnej szerszej rozwiniętej działalności. Zwrócić też należy uwagę na fakt, iż związek ten, podobnie jak Związek Gmin Pojezierza Wielkopolskiego z siedzibą w Mieścisku, ma w bardzo niewielkim stopniu charakter aglomeracyjny. Do obu związków należy tylko po jednej gminie z obszaru działania Rady Aglomeracji Poznańskiej (Szamotuły i Skoki), a ich zasięg ma w dużej mierze charakter powiatowy<sup>18</sup>. Na bliższą uwagę

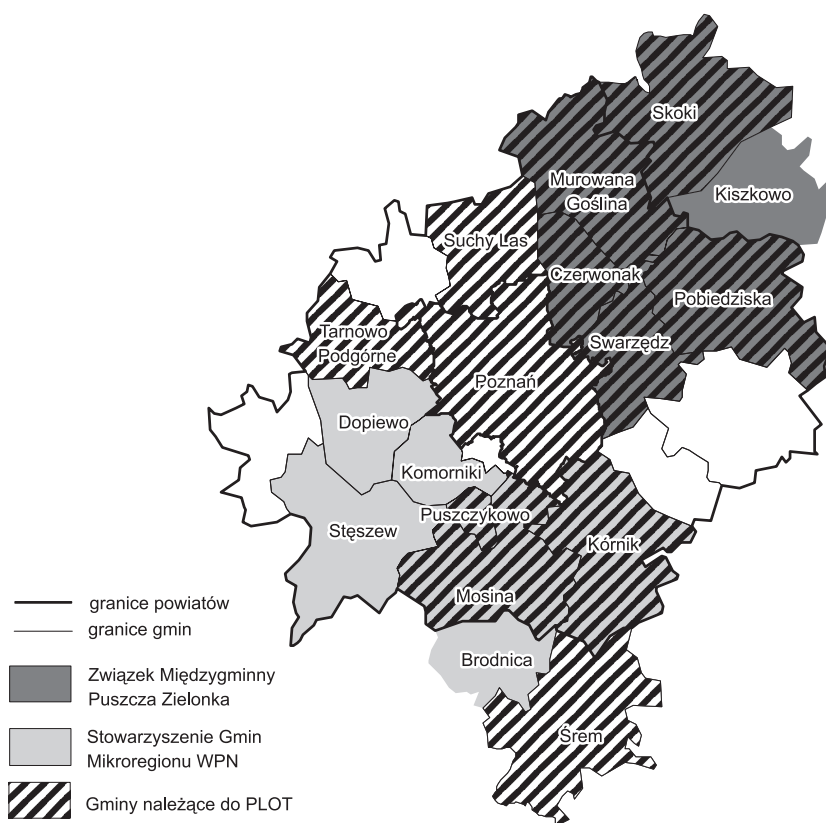
<sup>17</sup> Suchy Las – 1991, Komorniki – 1995, gminy Rokietnica i Tarnowo Podgórne od 1999 r. posiadają odrębne przedsiębiorstwa komunikacji publicznej

<sup>18</sup> W przypadku Związku Międzygminnego Gospodarka Odpadami Stałymi – Czysta Gmina wszystkie 6 gmin członkowskich znajduje się w powiecie szamotulskim. Do Związku Gmin Pojezierza Wielkopolskiego oprócz 5 gmin powiatu wągrowieckiego należą także niektóre jednostki z powiatów gnieźnieńskiego, obornickiego i znińskiego. Do wspomnianych związków nie należy żadna gmina z powiatu poznańskiego

zastępują dwa związki: Puszcza Zielonka i Centrum Zagospodarowania Odpadów – SELEKT, prowadzące ożywioną działalność obejmującą swym zakresem po kilka gmin aglomeracji, a także stosunkowo niedawno utworzone pozostałe związki: Schronisko dla Zwierząt – SCHRONISKO oraz Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej.

Pierwsze spotkanie inicjujące powstanie Związku Międzygminnego Puszcza Zielonka odbyło się w 1999 r. Zadeklarowano na nim chęć podjęcia wspólnych działań i przedsięwzięć zmierzających do ochrony zasobów przyrodniczych Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka (utworzonego w 1993 r. i obejmującego największy kompleks leśny w aglomeracji poznańskiej), racjonalnego wykorzystania tego terenu do celów turystycznych oraz możliwości uzyskania na te cele środków pomocowych z Unii Europejskiej.

Związek Międzygminny Puszcza Zielonka został wpisany do rejestru związków MSWiA w 2000 r. Członkami związku są gminy: Czerwonak, Kiszkowo, Murowana Goślina, Pobiedziska, Skoki i Swarzędz (ryc. 7). Do zadań związku należy wspólne planowanie i wykonywanie na obszarze gmin członkowskich zadań z zakresu:



Ryc. 7. Wybrane formy współpracy międzygminnej w zakresie rozwoju turystyki w aglomeracji poznańskiej

Źródło: opracowanie własne.

- 1) projektów z wspólnie przyjętej strategii rozwoju turystyki,
- 2) zadań własnych gmin w dziedzinie zbiorowego odprowadzania ścieków w oparciu o majątek wytworzony w ramach realizacji projektu „Kanalizacja obszaru Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka i okolic”<sup>19</sup>.

W lutym 2007 r. Zgromadzenie Związku Międzygminnego „Puszcza Zielonka” przyjęło uchwałę dotyczącą wprowadzenia w życie Strategii Rozwoju Turystyki Związku Międzygminnego Puszcza Zielonka. Przyjęta strategia jest aktualizacją strategii przyjętej do realizacji w 2004 r. Dokumenty strategii stały się uzupełnieniem raportu o stanie i warunkach rozwoju turystyki na terenie ZM Puszcza Zielonka. Dokumenty powstawały w zespole pracowników urzędów gmin, konsultantów oraz osób uczestniczących w otwartych warsztatach strategicznych. Zasadniczą przesłanką podjęcia tych działań była konieczność uaktualnienia i sprecyzowania wcześniej przyjętych projektów i zadań oraz dostosowania do wymagań związanych z ubieganiem się o środki z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

Przedmiotem projektu „Kanalizacja obszaru Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka i okolic”, finansowanego m.in. ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Funduszu Spójności, jest uporządkowanie gospodarki ściekowej w 5 gminach uczestniczących w projekcie. W tym zakresie do zadań związku należy:

- kształtowanie polityki opłat za odprowadzanie ścieków, w tym zatwierdzanie taryf;
- uchwalanie regulaminu odprowadzania ścieków na terenie związku w odniesieniu do usług świadczonych w oparciu o majątek wytworzony w ramach projektu;
- wyznaczanie kierunków rozwoju i realizacja polityki inwestycyjno-modernizacyjnej majątku wytworzonego w ramach projektu;
- sprawowanie nadzoru nad podmiotem świadczącym na zlecenie związku obsługę operatorską majątku wytworzonego w ramach projektu (Aquanet S.A.).

Gminy uczestniczące w ww. projekcie partycypują we wszelkich kosztach związanych z jego realizacją w ustalonych w statucie związku proporcjach<sup>20</sup>. Koszty pozostałych działań i projektów związku ponoszą gminy członkowskie w stopniu proporcjonalnym do udziału w tych działaniach i projektach.

Związek Międzygminny Centrum Zagospodarowania Odpadów SELEKT z siedzibą w Czempiniu został zarejestrowany w lipcu 2004 r. w celu współpracy 10 gmin w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Obecnie w jego skład wchodzi 17 gmin województwa wielkopolskiego (ryc. 8), w tym 6 z powiatu poznańskiego (Dopiewo, Komorniki, Luboń, Mosina, Puszczykowo, Stęszew) oraz 11 spoza aglomeracji (Brodnica, Czempień, Dolsk, Granowo, Grodzisk Wielkopolski, Kamieniec, gmina Kościan, miasto Kościan, Rakoniewice, Wielichowo, Zbąszyń). Obecnie trwa procedura przyjęcia kolejnych członków. Mają nimi zostać gminy: Rokiet-

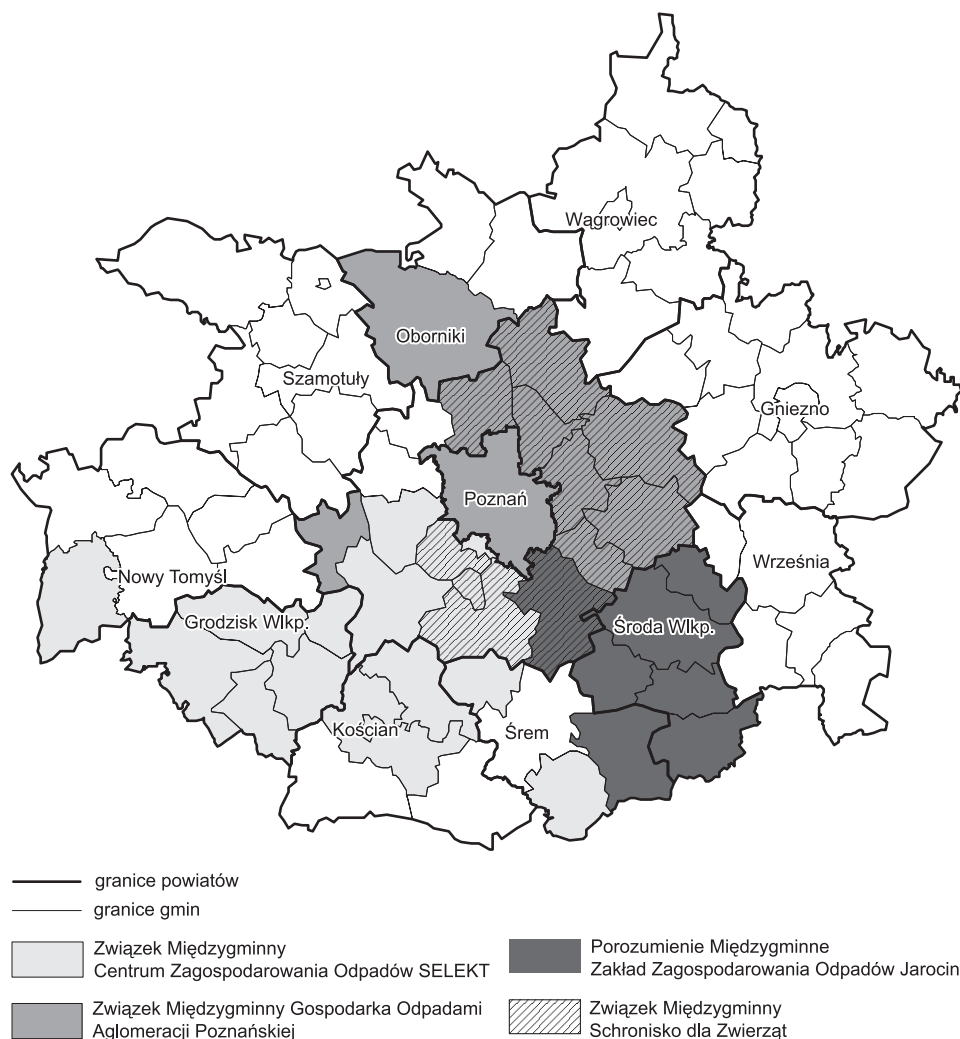
<sup>19</sup> Do projektu przystąpiły wszystkie gminy Związku oprócz Kiszkowa.

<sup>20</sup> Czerwonak – 18,5%, Murowana Goślina – 23,2%, Pobiedziska – 29,5%, Skoki – 10,5%, Swarzędz – 18,3%

nica, Kaźmierz i Tarnowo Podgórne. Przygotowywane jest także porozumienie ze Związkiem Międzygminnym Odra w Wolsztynie skupiającym trzy gminy.

Statutowym celem związku jest wspólne wykonywanie zadań publicznych w zakresie tworzenia warunków niezbędnych do utrzymania porządku i czystości na terenach gmin członkowskich w dziedzinie gospodarki odpadami. W szczególności należą do nich:

- budowa, utrzymanie i eksploatacja instalacji i urządzeń do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych,



Ryc. 8. Wybrane formy współpracy międzygminnej w zakresie gospodarki komunalnej w aglomeracji poznańskiej (2010 r.)

Źródło: opracowanie własne.

- organizowanie selektywnej zbiórki, segregacji oraz magazynowania odpadów komunalnych, w tym niebezpiecznych,
- współdziałanie z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w zakresie gospodarowania odpadami,
- inicjowanie wprowadzenia przez uczestników związku jednolitych zasad utrzymania porządku i czystości w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi,
- prowadzenie działalności edukacyjnej w wyżej wymienionym zakresie.

Zadania związku są bezpośrednio związane z wykonywaniem obowiązków gmin tworzących związek, wynikających z ustaw:

- o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- o odpadach,
- o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym,
- o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest,
- o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej,
- o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

W miejscowości Piotrowo Pierwsze w gminie Czempin budowane dla związku jest Centrum Zagospodarowania Odpadów. Zostało ono ujęte w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami jako jedna z ważniejszych instalacji przewidzianych do eksploatacji na terenie Wielkopolski.

W 2010 r., po dość długiej procedurze formalnej, zarejestrowane zostały dwa kolejne związki międzygminne: Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej oraz Schronisko dla Zwierząt – SCHRONISKO (ryc. 8). W skład pierwszego z nich wchodzi miasto Poznań oraz 9 gmin podmiejskich, przede wszystkim z północno-wschodniej części aglomeracji (w tym jedna spoza obszaru Rady Aglomeracji – Oborniki).

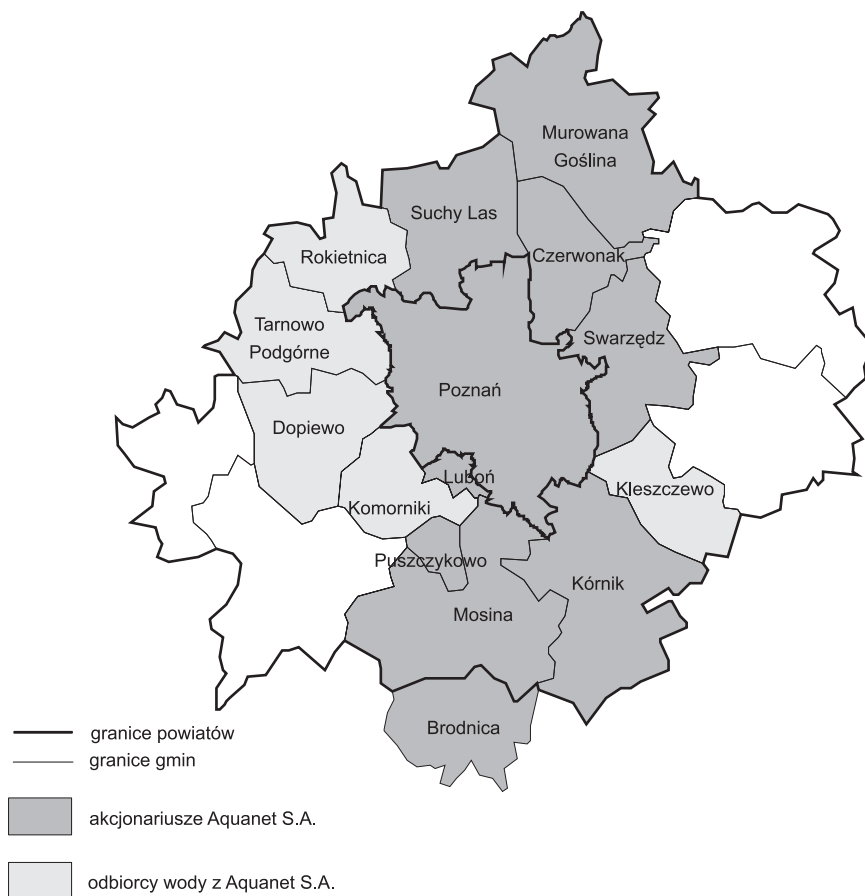
Do zadań związku należeć ma planowanie i wykonywanie zadań z zakresu gospodarki odpadami na terenie gmin – członków związku, a w szczególności:

- 1) zapewnianie objęcia wszystkich mieszkańców zorganizowanym systemem odbierania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych;
- 2) zapewnianie warunków funkcjonowania systemu selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, aby było możliwe:
  - a) ograniczenie składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji;
  - b) wydzielanie odpadów niebezpiecznych z odpadów komunalnych;
  - c) osiągnięcie poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych;
- 3) zapewnienie warunków do budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych przez przedsiębiorców;
- 4) zapewnianie warunków ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, kierowanych do składowania;
- 5) opracowanie projektu wspólnego planu gospodarki odpadami;
- 6) prowadzenie szerokiej i pełnej wymiany doświadczeń pomiędzy uczestnikami związku i innymi jednostkami;

- 7) upowszechnianie idei prawidłowego gospodarowania odpadami wśród społeczności lokalnych i zachęcanie do współpracy w tym zakresie;
- 8) edukacja ekologiczna.

Interesująco przedstawia się przyszły ustrój wewnętrzny związku. Z wyjątkiem miasta Poznania każda gmina uczestnicząca w związku dysponować ma jednym głosem w zgromadzeniu. Z kolei liczba głosów miasta Poznania równać się będzie liczbie głosów wszystkich pozostałych gmin. Dodatkowych przedstawicieli miasta w zgromadzeniu wyznaczy Rada Miasta Poznania. Do maja 2011 r. nie ukonstytuowały się jeszcze władze związku i nie rozpoczął on działalności w pełnym zakresie.

Stosunkowo długo (od 2007 r.) trwały procedury związane z utworzeniem Związku Międzygminnego Schronisko dla Zwierząt – SCHRONISKO. Członkami związku jest 11 gmin powiatu poznańskiego (Czerwonak, Kleszczewo, Komorniki, Kostrzyn, Kórnik, Mosina, Murowana Goślina, Pobiedziska, Puszczykowo, Suchy Las, Swarzędz). Związek wykonywać ma zadania publiczne w zakresie tworzenia



Ryc. 9. Zasięg działalności Aquanet S.A. w aglomeracji poznańskiej (2010 r.)

Źródło: opracowanie własne.

warunków niezbędnych do utrzymania porządku i czystości w gminach oraz zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom poprzez budowę i eksploatację międzygminnego schroniska dla bezdomnych zwierząt w Skałowie (gmina Kostrzyn). Związek ten podjął już działalność w 2010 r. (m.in. wybór władz, uchwalenie budżetu, nabór pracowników).

Podsumowując ocenę znaczenia związków międzygminnych dla spójności zarządzania w aglomeracji poznańskiej, należy stwierdzić, iż do niedawna rola tej formy integracji była stosunkowo niewielka, o czym przesądzały takie czynniki, jak:

- mała liczba aktywnie funkcjonujących związków,
- ograniczony zakres przedmiotowy współpracy (jedna lub dwie dziedziny),
- niewielki zasięg przestrzenny.

Szczególnie ten ostatni aspekt ma duże znaczenie. Związki obejmują najczęściej tylko po kilka gmin aglomeracji (z jednego sektora) i, co szczególnie znaczące, w skład żadnego z nich nie wchodziło do 2010 r. miasto Poznań. Podobne problemy, wynikające w dużej mierze z różnic wielkościowych między miastem centralnym a mniejszymi gminami podmiejskimi, utrudniają współpracę również w wielu innych aglomeracjach Europy (por. Kaczmarek, Mikoła 2007b). Utworzenie związku zajmującego się aglomeracyjną gospodarką odpadami wskazuje na zmianę dotychczasowych tendencji i silniejsze zaangażowanie miasta centralnego w proces integracji metropolitalnej.

W dziedzinie gospodarki wodno-kanalizacyjnej największą rolę w skali aglomeracji odgrywa współpraca miasta Poznania i 9 okolicznych gmin w formie porozumienia komunalnego oraz spółki akcyjnej Aquanet, w której Poznań jest posiadaczem większościowego pakietu akcji (ryc. 9, 10). Niektóre pozostałe gminy aglomeracji, nie wchodząc w grono stron porozumienia komunalnego i akcjonariuszy spółki, pozostają z nią w relacjach typowo rynkowych, będąc hurtowymi kontrahentami w zakresie dostaw wody i odbioru ścieków.

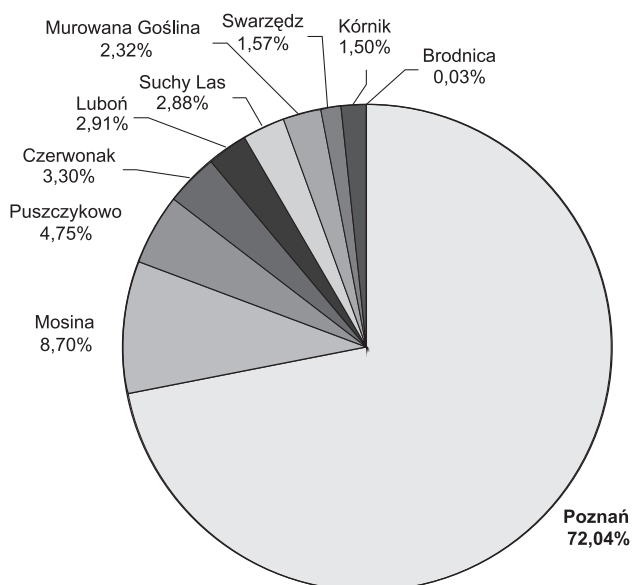
Współpraca komunalna w dziedzinie gospodarki wodno-kanalizacyjnej w aglomeracji poznańskiej datuje się w zasadzie od samego początku funkcjonowania odrodzonego samorządu terytorialnego. W 1991 r. Rada Miejska Poznania wyraziła gotowość zawarcia porozumienia komunalnego z gminami Czerwonak, Luboń, Mosina, Puszczykowo, Swarzędz, Rokietnica i Tarnowo Podgórne w celu użytkowania majątku Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji (WPWiK) – Zakład Poznań oraz powierzenia jednej z gmin zadań publicznych wykonywanych dotychczas przez tenże zakład. W tym samym roku, decyzją wojewody poznańskiego, nastąpił podział WPWiK w Poznaniu dla celów komunalizacji przedsiębiorstwa. Na mocy tej decyzji na bazie Zakładu Poznań powstało Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji (PWiK) w Poznaniu działające na terenie następujących gmin: Poznań, Luboń, Puszczykowo, Mosina, Swarzędz, Czerwonak, Murowana Goślina. W celu dalszego zaspokajania potrzeb tych miast i gmin w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych pojawiła się konieczność podpisania porozumienia pomiędzy nimi określającego zasady przejęcia i zagospodarowania majątku.

W marcu 1993 r. gminy zawarły porozumienie komunalne powierzające Poznaniowi wykonywanie zadań użyteczności publicznej w zakresie zaopatrzenia w

wodę i odprowadzania oraz oczyszczania ścieków. Określono w nim zasady utworzenia w przyszłości, w drodze przekształcenia PWiK, spółki kapitałowej i obejmowania w niej udziałów przez uczestników porozumienia. Umożliwiło to komunalizację majątku będącego w zarządzie przedsiębiorstwa (1996 r.) i następnie przekształcenie PWiK w spółkę prawa handlowego (1997 r.). Początkowo była to jednoosobowa spółka Poznania, co wynikało z brzmienia przepisu art. 14 ustawy o gospodarce komunalnej, który stanowił, że przedsiębiorstwa komunalne ulegają przekształceniu w jednoosobową spółkę gminy. Do objęcia udziałów przez gminy uczestniczące w porozumieniu doszło w latach 2002–2003 na mocy umów między Poznaniem a pozostałymi gminami, przenoszących własność części udziałów na gminy. Wtedy też spółka zmieniła nazwę na Aquanet sp. z o.o. Kolejne gminy (Suchy Las, Kórnik i Brodnica) przystąpiły do porozumienia komunalnego i spółki w 2004 r. W 2005 r. spółka zmieniła formę organizacyjno-prawną na spółkę akcyjną.

Aquanet S.A. znajduje się pod kontrolą jednostek samorządu terytorialnego, jednak jako spółka prawa handlowego posiada również pewną autonomię decyzyjną. Staje się w ten sposób jednym z ważnych podmiotów zarządzania rozwojem aglomeracji, przede wszystkim z uwagi na znaczenie infrastruktury wodno-kanalizacyjnej dla uruchamiania kolejnych terenów inwestycyjnych.

Pomimo zbliżonej sytuacji wyjściowej podobnego procesu jak w przypadku gospodarki wodno-kanalizacyjnej nie przeprowadzono w dziedzinie ciepłownictwa. W 1991 r. wojewoda poznański dokonał podziału Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej w Poznaniu, a następnie utworzył przedsiębiorstwo państwowe pod nazwą: Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej (PEC) z siedzibą w Poznaniu, obejmujące zasięgiem swego działania obszar miast i gmin: Poznań,



Ryc. 10. Struktura własnościowa Aquanet S.A. (2010 r.)  
Źródło: opracowanie własne.

Swarzędz, Czerwonak, Luboń i Murowana Goślina. W latach 1992–1993 zawarte zostały porozumienia komunalne między wymienionymi gminami w sprawie przejęcia i dalszej eksploatacji majątku PEC. Porozumienie odnosiło się do komunalizacji przedsiębiorstwa i regulowało kwestię dysponowania jego majątkiem oraz przekształceń. Przeprowadzając komunalizację mienia będącego w zarządzie PEC w Poznaniu, ustalono, iż poszczególne miasta i gminy przejmą na wyłączną własność jego majątek w swoich granicach administracyjnych. W 1997 r. przedsiębiorstwo komunalne zostało przekształcone w spółkę akcyjną pod nazwą Poznańska Energetyka Ciepła S.A., której właścicielem zostało miasto Poznań. W 2002 r. miasto Poznań sprzedało większościowy pakiet akcji spółce Dalkia Termika S.A., a nazwa prywatyzowanego przedsiębiorstwa została 2 lata później zmieniona na Dalkia Poznań S.A.

Jak do tej pory forma porozumienia komunalnego jest najważniejszym instrumentem spójności zarządzania w aglomeracji i stosowana jest także w innych dziedzinach niż gospodarka komunalna. W 2002 r. Rada Miasta Poznania wyraziła zgodę na przejęcie zadania w zakresie wychowania przedszkolnego, polegającego na przyjęciu, w miarę wolnych miejsc, do przedszkoli samorządowych miasta Poznania dzieci z gmin podmiejskich, wymienionych w załączniku do podjętej uchwały. Zobowiązano również Zarząd Miasta Poznania do podpisania stosownego porozumienia w sprawie refundacji kosztów pobytu dzieci w przedszkolach samorządowych miasta Poznania. Liczba gmin podmiejskich objętych porozumieniem wzrosła w ciągu pierwszego roku obowiązywania uchwały z 2 do 8, a w 2003 r. stworzono możliwość zawarcia porozumień dla wszystkich gmin powiatu poznańskiego. Uchwała Rady Miasta Poznania z 2008 r. zniosła wszelkie ograniczenia terytorialne dotyczące przyjmowania dzieci spoza miasta do przedszkoli samorządowych oraz oddziałów przedszkolnych przy samorządowych szkołach podstawowych.

Podobne zasady jak w przypadku wychowania przedszkolnego wprowadzone zostały w zakresie opieki nad dziećmi w żłobkach. W 2004 r. Rada Miasta Poznania wyraziła zgodę na przejęcie tego zadania przez miasto Poznań w odniesieniu do dzieci z terenu miasta Lubonia. W ciągu dwóch kolejnych lat zakres uchwały został poszerzony o następne 5 gmin (Komorniki, Tarnowo Podgórne, Suchy Las, Mosina, Dopiewo). Zadanie w zakresie opieki nad dziećmi w żłobkach może być realizowane na rzecz gmin podmiejskich w przypadku niewykorzystania miejsc przez dzieci zamieszkałe w Poznaniu. Przejęcie zadania następuje na podstawie porozumień w sprawie pokrywania kosztów pobytu dzieci w żłobkach prowadzonych przez miasto Poznań.

W ostatnich latach miasto Poznań zawarło również szereg porozumień z sąsiednimi gminami w zakresie lokalnego transportu zbiorowego (ryc. 11). Do tej pory podpisały je gminy Swarzędz (2007), Luboń (2008), Czerwonak (2008), Mosina (2009), Kórnik (2009), Puszczykowo (2009), Komorniki (2010) i Dopiewo (2010). Istota porozumienia polega na tym, że gmina podmiejska powierza, a miasto Poznań przyjmuje do realizacji (i wykonuje poprzez swoją jednostkę budżetową – Zarząd Transportu Miejskiego) zadanie w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, polegające na przewozie osób autobusami określonej linii na określonej tra-

sie. Miasto Poznań przejmuje prawa i obowiązki gminy związane z zadaniem, a ustalanie cen za usługi przewozowe, ulg i zwolnień z opłat za przejazdy, przepisów porządkowych oraz opłat dodatkowych należy do Rady Miasta Poznania. Gmina podmiejska zobowiązuje się do udziału w kosztach zadania, uzgadnianych corocznie przez strony porozumienia na podstawie odpowiednich kalkulacji. Zawarcie porozumienia umożliwi włączenie objętych nim linii do systemu transportu zbiorowego na terenie Poznania, a tym samym pozwala pasażerom na korzystanie z jednego biletu podczas podróży do i z Poznania oraz po Poznaniu. Najdalej idące porozumienie zawarło z Poznaniem miasto Luboń, które całościowo powierzyło funkcję organizatora transportu publicznego poznańskiemu Zarządowi Transportu Miejskiego (2010 r.). ZTM organizuje również zdecydowaną większość przewozów pasażerskich w gminach Dopiewo, Mosina i Puszczykowo. W przypadku pozostałych gmin zachowały one w dużej mierze swoją dotychczasową komunikację autobusową, nieobjętą porozumieniem z miastem Poznań.



Ryc. 11. Wybrane formy współpracy międzygminnej w zakresie transportu publicznego w aglomeracji poznańskiej

Źródło: opracowanie własne.

Na większości linii objętych porozumieniami jeszcze przed ich zawarciem przewozy wykonywało MPK Poznań Sp. z o.o. (jednoosobowa spółka miasta Poznania) na podstawie wcześniejszych umów i wygranych przetargów (linie do Koziegłówek w gminie Czerwonak od 1997 r., do Mosiny i Puszczykowa od 2003 i 2005 r.). Jedną z przesłanek dla uregulowania sprawy obsługi linii podmiejskich przez spółkę stanowią przepisy Unii Europejskiej<sup>21</sup>. Na ich podstawie należy uznać, iż MPK Poznań jest obecnie operatorem wewnętrznym miasta Poznania i realizuje lokalny transport zbiorowy na terytorium macierzystej gminy, tj. w obszarze granic administracyjnych Poznania. Ponadto nowelizacja ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tj. Dz.U. 07.125.874) zdefiniowała komunikację miejską jako przewóz regularny wykonywany w ramach lokalnego transportu zbiorowego w granicach administracyjnych miasta albo miast i gmin sąsiadujących, jeżeli zawarły porozumienie lub utworzyły związek międzygminny w sprawie wspólnej realizacji komunikacji na swoim obszarze. W związku z tym, aby przedmiotowe linie mogły być nadal traktowane jako linie komunikacji miejskiej oraz aby MPK Poznań jako operator wewnętrzny mógł realizować przewozy na trasie takich linii, niezbędne staje się zawarcie stosownych porozumień.

Wymienione powyżej przykłady porozumień komunalnych na szczeblu gminnym mają na celu poszerzenie zasięgu terytorialnego usług publicznych świadczonych przez jednostki organizacyjne miasta Poznania na sąsiednie gminy. Podobne porozumienia zawierane są na szczeblu powiatowym, przede wszystkim w zakresie usług społecznych. Ich formuła polega najczęściej na przekazaniu przez powiat poznański miastu Poznaniowi zadania realizowanego przez wyspecjalizowane jednostki (ośrodki adopcyjno-opiekuńcze, poradnie psychologiczno-pedagogiczne dla dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi), zatrudniające wysoko kwalifikowaną kadrę. Liczba mieszkających w powiecie poznańskim podopiecznych kierowanych do takich jednostek jest stosunkowo mała i tworzenie dla nich odrębnej placówki jest najczęściej niecelowe. Możliwość zawarcia porozumienia z miastem Poznaniem w celu przekazania wymienionych wyżej zadań nie ogranicza się do samej tylko aglomeracji i otwarta jest także dla innych powiatów.

Nieco inny charakter mają natomiast porozumienia w takich dziedzinach, jak rynek pracy i wspieranie przedsiębiorczości, ochrona przeciwpożarowa i ratownictwo medyczne. Dotyczą one funkcjonowania instytucji o wyraźnym charakterze aglomeracyjnym, obejmujących swoim działaniem miasto Poznań i powiat poznański. Zaliczyć można do nich Powiatowy Urząd Pracy, Poznański Ośrodek Wspierania Przedsiębiorczości, Komendę Miejską Straży Pożarnej i Powiatowe Centrum Powiadamiania Ratunkowego.

W dniu 30 grudnia 1999 r. prezydent miasta Poznania i starosta poznański zawarli porozumienie w sprawie wykonywania zadań w zakresie zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu przez Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu, obejmujący swoim działaniem teren miasta oraz powiatu. Uwzględniając charakter lokalnego

<sup>21</sup> Rozporządzenie (WE) NR 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r., dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające Rozporządzenia Rady (EWG) Nr 1191/69 i (EWG) Nr 1107/70.

rynku pracy, który swoim zasięgiem obejmuje zarówno obszar miasta, jak i gmin bezpośrednio z Poznaniem sąsiadujących, za celowe uznano prowadzenie wspólnej dla obu powiatów polityki zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu. Wszystkie zadania z tej dziedziny powierzono jednemu urzędowi pracy, obsługującemu całą aglomerację poznańską. W 2001 r. zawarto kolejne porozumienie miasta i powiatu w sprawie wspólnej realizacji zadań własnych z zakresu zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu oraz wspierania małej i średniej przedsiębiorczości, realizowanych przez Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu oraz podległy mu Poznański Ośrodek Wpierania Przedsiębiorczości. PUP w Poznaniu działa pod zwierzchnictwem starosty poznańskiego, a nie prezydenta miasta Poznania, który byłby właściwy ze względu na siedzibę urzędu, i jest wspólnie finansowany przez miasto i powiat w proporcji wynikającej z ich liczby mieszkańców.

Dla integracji zarządzania w aglomeracji poznańskiej w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego duże znaczenie ma fakt, iż zakres działania komend miejskich policji i straży pożarnej obejmuje zarówno miasto Poznań, jak i cały powiat poznański. Taka organizacja terytorialna administracji w tych sektorach wynika przede wszystkim bezpośrednio z przepisów wprowadzających reformę terytorialno-administracyjną z 1998 r., a należy również zauważyć, że sfera bezpieczeństwa publicznego tylko w części należy do zakresu kompetencji samorządu terytorialnego. Miasto Poznań i powiat poznański wspólnie z Rejonową Stacją Pogotowia Ratunkowego utworzyły natomiast w 2004 r. Centrum Powiadamiania Ratunkowego. Finansowanie Komendy Miejskiej Straży Pożarnej i Centrum Powiadamiania Ratunkowego przez powiat poznański realizowane jest w formie porozumień z miastem Poznaniem

Jeśli chodzi o ostatnią z przewidzianych w ustawodawstwie form współdziałania jednostek samorządowych – stowarzyszenia, to samorządy lokalne aglomeracji poznańskiej uczestniczą w nich dość licznie, ale niewiele z tych organizacji ma charakter typowo aglomeracyjny. Większość stowarzyszeń ma charakter ogólnopolski (np. Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP), regionalny (Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Wielkopolski, WOKiSS) albo związany z lobbieniem na rzecz ważnych inwestycji komunikacyjnych, których realizacja należy do zadań administracji rządowej lub samorządu województwa (Stowarzyszenie Gmin, Powiatów i Województw Droga S 11, Stowarzyszenie Jednostek Samorządu Terytorialnego Komunikacja).

Na tym tle wyraźnym wyjątkiem jest przede wszystkim Poznańska Lokalna Organizacja Turystyczna (PLOT), założona jako stowarzyszenie w 2003 r., do której należy miasto Poznań, powiat poznański i 11 gmin aglomeracji: Czerwonak, Komorniki, Kórnik, Mosina, Murowana Goślina, Pobiedziska, Puszczykowo, Skoki, Swarzędz, Śrem i Tarnowo Podgórne (ryc. 7). Statutowym celem PLOT jest wspieranie rozwoju rynku turystycznego w „Poznaniu i aglomeracji poznańskiej” oraz ich promocja jako miejsca atrakcyjnego turystycznie. PLOT jest pierwszą w Polsce lokalną organizacją turystyczną o charakterze typowo aglomeracyjnym (Mikuła 2008b).

Istotnym aspektem działań PLOT jest łączenie sfery publicznej i prywatnej. Aktualnie stowarzyszenie liczy 39 członków, a oprócz jednostek samorządowych w

jego skład wchodzi również izby samorządu gospodarczego, instytucje kulturalne, firmy z sektora turystycznego (m.in. hotele), a także podmioty o istotnym znaczeniu dla lokalnego rynku turystycznego (Międzynarodowe Targi Poznańskie, Port Lotniczy Poznań-Ławica).

Ważną w skali aglomeracji organizacją jest Stowarzyszenie Gmin Mikroregionu Wielkopolskiego Parku Narodowego, którego głównym celem są działania na rzecz zrównoważonego rozwoju turystyki i rekreacji. W 2006 r., w wyniku projektu „Mikroregion Wielkopolskiego Parku Narodowego – Zielone Płuca Wielkopolski” zrealizowanego przez dwie organizacje pozarządowe: Stowarzyszenie Partnerzy dla Samorządu i Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej, została opracowana Strategia Zrównoważonego Rozwoju Turystyki i Rekreacji Mikroregionu Wielkopolskiego Parku Narodowego. Do powołanego w 2008 r. Stowarzyszenia należą gminy Brodnica, Dopiewo, Komorniki, Luboń, Mosina, Puszczykowo i Stęszew (sygnatariusze podpisanego w roku 1995 r. porozumienia dotyczącego ochrony środowiska w Wielkopolskim Parku Narodowym) oraz gmina Kórnik, funkcjonalnie i przyrodniczo połączona z terenami otuliny Wielkopolskiego Parku Narodowego (ryc. 7). Gminy w preambule statutu wyrażają wolę współpracy, której zasadniczym celem jest harmonijny rozwój środowiska naturalnego społecznego i gospodarczego obszaru umownie nazwanego Mikroregionem Wielkopolskiego Parku Narodowego. Ideą łączącą współdziałanie gmin jest zwiększenie ich atrakcyjności gospodarczej i społecznej poprzez rozwój nowych, ekologicznych technologii w budownictwie, bezpiecznych, inteligentnych i energooszczędnych systemów transportu, rozbudowy bazy rekreacyjno-turystycznej i innych elementów służących podniesieniu jakości życia mieszkańców przy jednoczesnej ochronie obszarów przyrodniczo cennych i ograniczeniu negatywnych następstw niekontrolowanych procesów urbanizacyjnych.

Jak wynika z przedstawionego powyżej przeglądu, w aglomeracji poznańskiej istnieje kilka zinstytucjonalizowanych form integracji zarządzania terytorialnego, przede wszystkim w takich dziedzinach, jak gospodarka wodno-kanalizacyjna, lokalny transport publiczny, gospodarka odpadami, bezpieczeństwo publiczne, rynek pracy oraz promocja i rozwój turystyki. Funkcjonują także pewne mechanizmy współpracy w zakresie wychowania i opieki nad dziećmi oraz pomocy społecznej.

Poza formami instytucjonalnej koordynacji pozostają jednak tak kluczowe dla rozwoju i funkcjonowania aglomeracji sfery działania, jak m.in. programowanie strategiczne, polityka przestrzenna i zarządzanie infrastrukturą drogową. Żadnej roli w integracji aglomeracyjnej nie odgrywa do tej pory plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, wprowadzony jako nowy instrument planistyczny w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. W przypadku poznańskiego obszaru metropolitalnego prace planistyczne podjęte zostały stosunkowo szybko po wejściu w życie ustawy, na podstawie uchwały sejmiku województwa wielkopolskiego o przystąpieniu do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego w dniu 27 września 2004 r. Delimitacja obszaru objętego planem została zatwierdzona przez zarząd województwa w 2007 r., jednak dalszy los prac nad samym dokumentem związany jest z oczekiwaniem na nową koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju. Przed

jej zatwierdzeniem (lub wprowadzeniem odpowiednich zmian w prawodawstwie) trudno oczekiwać większych postępów w dziedzinie zinstytucjonalizowanego planowania metropolitalnego.

## 5.2. Rada Aglomeracji Poznańskiej i projekty dalszej integracji zarządzania

Bardzo ważnym krokiem na drodze do instytucjonalizacji aglomeracji jako podmiotu spójnego zarządzania terytorialnego stało się podpisane 15 maja 2007 r. „Porozumienie o współpracy pomiędzy samorządami aglomeracji poznańskiej”. Jego sygnatariuszami byli prezydent miasta poznańskie, starosta poznański oraz wójtowie i burmistrzowie wchodzących w skład powiatu poznańskiego 17 gmin podmiejskich. Uczestnicy porozumienia utworzyli Radę Aglomeracji jako stałą konferencję wójtów, burmistrzów aglomeracji poznańskiej oraz prezydenta miasta Poznania i starosty poznańskiego. W początkowym okresie Rada miała pełnić funkcję forum wymiany informacji pomiędzy jednostkami samorządowymi oraz uzgadniania dziedzin współpracy, która w przyszłości mogłaby przyjmować konkretne formy prawne. Wola współpracy została wyrażona w odniesieniu do takich dziedzin, jak:

- wspieranie inicjatyw gospodarczych,
- działania na rzecz marketingu i promocji,
- gospodarka komunalna,
- transport zbiorowy,
- edukacja,
- polityka przestrzenna,
- opieka zdrowotna,
- turystyka i ekologia.

W celu stałego koordynowania prac Rady Aglomeracji Poznańskiej jej członkowie postanowili powołać 7-osobowy Komitet Organizacyjny.

Rada Aglomeracji funkcjonowała w niezmiennym kształcie do 26 czerwca 2008 r., kiedy to dołączyły do niej Szamotuły i Śrem – jako pierwsze gminy spoza powiatu poznańskiego. Po raz drugi do poszerzenia składu rady doszło 28 listopada 2008 r., podczas spotkania w Murowanej Goślinie, kiedy to przystąpiła do niej gmina Skoki. O uczestnictwo w Radzie Aglomeracji wnioskowały również miasta Wągrowiec (2009) oraz Oborniki (2010), jednak jak do tej pory nie zostały przyjęte. Z kolei gminy Dolsk, Książ Wielkopolski i Brodnica wnioskowały, aby w skład Rady Aglomeracji przyjąć cały powiat śremski, a nie tylko gminę Śrem. Jednak zdecydowano, że na tym etapie integracji metropolitalnej, skład rady będzie utrzymany w obecnym kształcie.

Jednym z efektów działalności rady jest większa instytucjonalizacja współpracy w dziedzinie gospodarki odpadami i wspólnego schroniska dla zwierząt (por. rozdział 5.1). Jeśli chodzi o postępy w dziedzinie integracji zarządzania transportem publicznym w aglomeracji, to ważnym sygnałem stało się podpisanie w dniu 26 października 2009 r. listu intencyjnego przez miasta i gminy Poznań, Luboń, Mosina,

Puszczykowo oraz Murowana Goślina (ryc. 11). Gminy deklarują w liście, iż zamierzają modernizować i rozbudowywać istniejący układ komunikacyjny oraz przyspieszać proces integracji systemów transportu w poznańskim obszarze metropolitalnym. Aby to osiągnąć, zamierzają podjąć współpracę i działania zmierzające do utworzenia Poznańskiego Związku Komunikacyjnego, którego celem będzie wykonywanie zadań własnych miast i gmin powołujących związek w zakresie lokalnego transportu zbiorowego. Do czasu ukonstytuowania się związku strony wyraziły wolę zawarcia porozumień międzygminnych dla wspólnej realizacji przewozu osób w ramach lokalnego transportu zbiorowego na trasach: Poznań–Dębiec–Luboń–Puszczykowo–Mosina–Dymaczewo oraz Poznań–Starołęka–Czapury–Wiórek–Babki–Daszewice (por. rozdział 5.1).

Do maja 2011 r. uchwały w sprawie utworzenia Związku Międzygminnego Transport Aglomeracji Poznańskiej (taką nazwę ostatecznie przyjęła organizacja) i przyjęcia jego statutu podjęły organy stanowiące Poznania, Lubonia i Dopiewa. Zgodnie ze statutem, do związku powinny przystąpić także Mosina i Puszczykowo. Przyjęcie Murowanej Gośliny będzie możliwe po przystąpieniu jednej z gmin, które oddzielają ją od Poznania (Czerwonak lub Suchy Las).

Po rejestracji w MSWiA zadaniem związku będzie zaspokajanie potrzeb gmin w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz skorelowanych z nim innych usług publicznych. W szczególności do zadań związku należeć ma:

- 1) kształtowanie polityki transportowej opartej na zrównoważonym rozwoju na obszarach gmin – uczestników związku,
- 2) organizowanie i zarządzanie lokalnym transportem zbiorowym poprzez:
  - a. kontraktowanie usług przewozowych,
  - b. opracowywanie rozkładów jazdy dla lokalnego transportu zbiorowego organizowanego przez związek oraz uzgadnianie rozkładów jazdy dla niepublicznego transportu pasażerskiego,
  - c. zapewnienie warunków dla równego i zrównoważonego dostępu operatorów do infrastruktury szynowej, przystankowej i dworcowej związku w warunkach regulowanej organizacji przewozów,
- 3) opiniowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie obsługi transportowej obszarów objętych planem,
- 4) podejmowanie działań planistycznych w zakresie rozwoju lokalnego transportu zbiorowego, ze szczególnym uwzględnieniem planu transportowego obejmującego obszar uczestników związku,
- 5) podejmowanie działań służących usprawnieniu transportu zbiorowego poprzez m.in. podnoszenie poziomu jakości realizowanych usług przewozowych na obszarze związku,
- 6) zatwierdzanie – w sposób i na zasadach prawem przewidzianych – przewoźnikom regulaminu przewozu osób w lokalnym transporcie zbiorowym,
- 7) prowadzenie działalności kontrolnej, w tym kontrola realizacji usług przewozowych,
- 8) badania rynku usług transportu zbiorowego w celu określania potrzeb transportowych mieszkańców dla zrównoważenia relacji podaży i popytu usług,
- 9) określanie zasad finansowania zadań statutowych,

- 10) prowadzenie dystrybucji, sprzedaży i kontroli biletów,
- 11) zorganizowanie i utrzymanie jednolitego systemu informacji pasażerskiej,
- 12) utrzymanie i rozwój infrastruktury związku,
- 13) podejmowanie współpracy z Urzędem Marszałkowskim w Poznaniu w zakresie optymalnego wykorzystania kolei w systemie lokalnego transportu zbiorowego,
- 14) zajmowanie stanowiska w stosunku do projektów odpowiednich planów transportowych,
- 15) podejmowanie współpracy z zarządcami dróg w zakresie przygotowania odpowiedniej infrastruktury przystankowej na obszarze działania związku,
- 16) podejmowanie współpracy w zakresie lokalnego transportu zbiorowego z pozostałymi gminami wchodzącymi w skład poznańskiego obszaru metropolitalnego,
- 17) promocja publicznego transportu zbiorowego,
- 18) ustalanie:
  - polityki transportowej związku,
  - porozumień zawieranych przez związek,
  - zasad taryfowych oraz opłat za przejazdy lokalnym transportem zbiorowym,
  - ulg i zwolnień z opłat za przejazdy lokalnym transportem zbiorowym,
  - wysokości opłat dodatkowych w lokalnym transporcie zbiorowym,
  - przepisów porządkowych w lokalnym transporcie zbiorowym.

W celu wykonywania zadań związek może tworzyć własne jednostki organizacyjne, przystępować do spółek prawa handlowego już istniejących, a także współpracować i zawierać umowy z innymi podmiotami, w szczególności z organizacjami pożytku publicznego, fundacjami i stowarzyszeniami. W skład Zgromadzenia Związku wchodzi wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) jako ustawowi przedstawiciele uczestników związku. Ponadto uczestnicy związku są reprezentowani w Zgromadzeniu przez dodatkowych członków, których liczbę ustala się według następujących zasad:

- gminy liczące od 25 000 do 100 000 mieszkańców – 1 członek Zgromadzenia,
- gminy liczące powyżej 100 000 mieszkańców – 1 członek Zgromadzenia na każde pełne 100 000 mieszkańców.

Dodatkowych członków Zgromadzenia wybiera ma rada danej gminy. Może ona udzielić także stałego pełnomocnictwa zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub radnemu do reprezentowania gminy w Zgromadzeniu. W przypadku reprezentowania gminy przez więcej niż jednego członka Zgromadzenia, rada może go upoważnić do oddawania głosów w imieniu wszystkich przedstawicieli gminy. Uchwały Zgromadzenia podejmowane są bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków Zgromadzenia. Każdy członek może wnieść pisemny sprzeciw w stosunku do uchwały Zgromadzenia w ciągu 7 dni od daty jej podjęcia, co powoduje konieczność ponownego rozpatrzenia sprawy. Przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, do podjęcia uchwały wymagana jest większość 3/5 głosów.

Przewodniczącym Zgromadzenia jest w każdym roku reprezentant innej gminy w kolejności określonej statutem. Członków 5-osobowego Zarządu powołuje i odwołuje Zgromadzenie na okres kadencji rad gmin, będących uczestnikami

Związku. Dopuszczalny jest wybór jednego członka Zarządu spoza członków Zgromadzenia.

Obiecująco przedstawiają się perspektywy pogłębiania współpracy przy tworzeniu i wdrażaniu strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej. Członkowie Rady Aglomeracji jednogłośnie opowiedzieli się za przystąpieniem do opracowania dokumentu i powierzyli to zadanie konsorcjum czterech poznańskich uczelni (UAM, UP, PP, UE), koordynowanemu przez Centrum Badań Metropolitalnych UAM. Pierwszym etapem prac były wszechstronne badania diagnostyczne. Bardzo ważnym aspektem współpracy przy tworzeniu strategii jest fakt, iż inicjatywa podjęta w ramach Rady Aglomeracji Poznańskiej, a więc ciała nieformalnego, zaowocowała działaniami w skonkretyzowanych formach prawnych, związanych z finansowaniem projektu przez jednostki samorządowe, proporcjonalnie do liczby mieszkańców. Powiat poznański i gminy podmiejskie wykorzystały do tego instrument pomocy finansowej w formie dotacji celowej dla miasta Poznania, które pełni funkcję reprezentanta Rady Aglomeracji w stosunkach prawnych z konsorcjum.

### 5.3. Stowarzyszenie Metropolia Poznań

26 lutego 2010 r. na posiedzeniu Rady Aglomeracji w Kórniku zapadła decyzja o przystąpieniu do prac nad utworzeniem stowarzyszenia, czyli bardziej sformalizowanej w porównaniu z radą struktury współpracy jednostek samorządowych aglomeracji. W myśl przyjętych założeń stowarzyszenie ma stać się silniejszym podmiotem instytucjonalnym niż rada, zdolnym realizować cele strategiczne. Powołanie bardziej sformalizowanej jednostki zarządzającej aglomeracją poznańską stało się warunkiem *sine qua non* pogłębiania dalszej integracji metropolitalnej, przy wykorzystaniu opracowanego dużym nakładem środków dokumentu: „Strategia rozwoju aglomeracji poznańskiej: metropolia Poznań 2020”. **Stowarzyszenie Metropolia Poznań** stało się instytucją wykonawczą nowej strategii, koordynującą działania wdrażające programy strategiczne.

Decyzję o przystąpieniu do stowarzyszenia potwierdziły w drodze uchwały rady 21 jednostek tworzących Radę Aglomeracji Poznańskiej – miast i gmin oraz powiatu. Jediną gminą, która nie przystąpiła w momencie założenia do stowarzyszenia, była gmina Czerwonak, w której rada gminy w drodze głosowania opowiedziała się przeciwko wstępowaniu do nowej formuły współpracy, motywując to źle układającymi się relacjami gminy z miastem Poznaniem.

Stowarzyszenie Metropolia Poznań, ostatecznie zarejestrowane 29 kwietnia 2011 r., jest stowarzyszeniem gmin i powiatów aglomeracji poznańskiej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Stowarzyszenie jest zawiązane na czas nieograniczony. Posiada osobowość prawną. Działa na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach oraz swojego statutu. 15 czerwca 2011 r. do Stowarzyszenia przystąpiło miasto i gmina Oborniki.

W myśl zapisów statutowych (§ 10 Statutu Stowarzyszenia Metropolia Poznań) celem stowarzyszenia jest wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz obrona

wspólnych interesów członków stowarzyszenia, a w szczególności wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego aglomeracji poznańskiej oraz współpracy gmin i powiatów w tym zakresie. Stowarzyszenie prowadzi także działania na rzecz powołania związku zrzeszającego jednostki samorządu terytorialnego tworzące aglomerację.

Władzami stowarzyszenia są:

1. Walne Zebranie Członków zwane Radą Metropolii,
2. Zarząd (z prezesem na czele)
3. Komisja Rewizyjna.

Stowarzyszenie działa poprzez swoje biuro, którym kieruje dyrektor. Struktura organizacyjna, zadania i kadry biura powinny być dostosowane do potrzeb wdrażania strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej.

Stowarzyszenie Metropolia Poznań realizuje swoje cele poprzez:

- 1) prowadzenie działań wspierających wdrażanie wspólnie wypracowanej strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej,
- 2) inspirowanie działań umożliwiających efektywne i skuteczne zarządzanie aglomeracją,
- 3) reprezentowanie interesów członków stowarzyszenia we wszystkich wspólnych sprawach,
- 4) inicjowanie i opiniowanie projektów aktów prawnych, dotyczących samorządów terytorialnych, a przede wszystkim aglomeracji,
- 5) propagowanie wymiany doświadczeń w zakresie wykonywanych zadań własnych gmin i powiatów oraz zadań im zleconych przez administrację rządową,
- 6) inspirowanie i podejmowanie wspólnych inicjatyw gospodarczych, mających wpływ na rozwój gmin i powiatów wchodzących w skład stowarzyszenia,
- 7) inspirowanie i podejmowanie wspólnych inicjatyw służących kulturalnemu i społecznemu rozwojowi gmin i powiatów, nawiązywaniu przez nie kontaktów zagranicznych oraz wymiany naukowej i kulturalnej,
- 8) prowadzenie działalności informacyjnej, konsultacyjnej i programowej, mającej na celu wspólne rozwiązywanie problemów w zakresie poszczególnych dziedzin działalności samorządu gminnego i powiatowego,
- 9) inicjowanie i wspieranie prac naukowo-badawczych dotyczących funkcjonowania aglomeracji i jej rozwoju,
- 10) prowadzenie monitoringu procesów społeczno-gospodarczych i środowiskowych w aglomeracji,
- 11) prowadzenie działalności wydawniczej, szkoleniowej i promocyjnej, związanej z realizacją celów stowarzyszenia (§ 11 statutu stowarzyszenia).

W wyniku wyborów na czele stowarzyszenia stanął jako prezes zarządu – prezydent miasta Poznania. Jego zastępcą został starosta poznański. Członkami zarządu stali się także burmistrzowie miast i gmin: Śrem, Kórnik i Murowana Goślina. 15 czerwca 2011 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Stowarzyszenia Metropolia Poznań, na którym przyjęto „Strategię rozwoju aglomeracji poznańskiej – metropolia Poznań 2020”.

Najważniejszymi partnerami Stowarzyszenia Metropolia Poznań w realizacji zapisów strategii staną się instytucje, które już działają w aglomeracji, wykonując

Tabela 4. Stopień integracji zarządzania na obszarze aglomeracji poznańskiej według

Nazwa jednostki administracyjnej	Administracja zespolona			Współpraca polityczna		
	Policja	Straż Pożarna	Rynek pracy	Rada Aglomeracji Poznańskiej	Stowarzyszenie Metropolia Poznań	
<b>Miasto Poznań</b>	X	X	X	X	X	
<b>Powiat poznański</b>	X	X	X	X	X	
Gminy powiatu poznańskiego	Swarzędz	x	x	x	X	X
	Mosina	x	x	x	X	X
	Murowana Goślina	x	x	x	X	X
	Puszczykowo	x	x	x	X	X
	Czerwonak	x	x	x	X	–
	Kórnik	x	x	x	X	X
	Pobiedziska	x	x	x	X	X
	Suchy Las	x	x	x	X	X
	Luboń	x	x	x	X	X
	Kleszczewo	x	x	x	X	X
	Komorniki	x	x	x	X	X
	Dopiewo	x	x	x	X	X
	Kostrzyn	x	x	x	X	X
	Tarnowo Podgórne	x	x	x	X	X
	Buk	x	x	x	X	X
	Stęszew	x	x	x	X	X
	Rokietnica	x	x	x	X	X
Inne gminy	Skoki	–	–	–	X	X
	Śrem	–	–	–	X	X
	Szamotuły	–	–	–	X	X
	Brodnica	–	–	–	–	–
	Oborniki	–	–	–	–	X
	Kiszkowo	–	–	–	–	–
<b>Razem</b>	<b>2 (+17)</b>	<b>2 (+17)</b>	<b>2 (+17)</b>	<b>22</b>	<b>21</b>	

X – udział gminy w formie integracji, x – gmina objęta formą integracji bez bezpośredniego udziału w zarządzaniu, – brak integracji; \*w przypadku Związku Międzygminnego Transport Aglomeracji Poznańskiej: X – uchwały rady gminy w sprawie utworzenia związku i przyjęcia statutu, x – wyrażenie woli wstąpienia do związku (list intencyjny)

Źródło: opracowanie własne.

## jednostek administracyjnych (stan na czerwiec 2011 r.)

Gospo- darka odpadami	Związki komunalne			Porozumienia komunalne		Stowarzyszenia		Razem
	Trans- port publicz- ny*	Schroni- sko dla zwierząt	Puszcza Zielonka	Aquanet	ZTM	PLOT	WPN	
X	X	-	-	X	X	X	-	10
-	-	-	-	-	-	X	-	6
X	-	X	X	X	X	X	-	9,5
-	x	X	-	X	X	X	X	9
X	x	X	X	X	-	X	-	9
-	x	X	-	X	X	X	X	9
X	-	X	X	X	X	X	-	8,5
-	-	X	-	X	X	X	X	8,5
X	-	X	X	-	-	X	-	7,5
X	-	X	-	X	-	X	-	7,5
-	X	-	-	X	X	-	-	6,5
X	-	X	-	x	-	-	-	6
-	-	X	-	x	-	-	X	6
-	X	-	-	x	-	-	X	6
X	-	X	-	-	-	-	-	5,5
-	-	-	-	x	-	X	-	5
X	-	-	-	-	-	-	-	4,5
-	-	-	-	-	-	-	X	4,5
-	-	-	-	x	-	-	-	4
-	-	-	X	-	-	X	-	4
-	-	-	-	-	-	X	-	3
-	-	-	-	-	-	-	-	2
-	-	-	-	X	-	-	X	2
-	-	-	X	-	-	-	-	1
X	-	-	-	-	-	-	-	2
10	3 (+3)	11	6	10 (+5)	7	13	7	-

swoje cele statutowe lub programy o zasięgu ponadgminnym. Są to przede wszystkim jednostki samorządowe, związki międzygminne, stowarzyszenia, przedsiębiorstwa komunalne oraz instytucje badawczo-rozwojowe na terenie aglomeracji.

W sposób zbiorczy istniejące i tworzące się formy integracji zarządzania w aglomeracji poznańskiej przedstawiono w tabeli 4. Analiza tabeli w kontekście jej znaczenia dla prac delimitacyjnych zamieszczona została w rozdziale 6.3.

## 5.4. Spójność zarządzania w opinii liderów politycznych i mieszkańców aglomeracji poznańskiej

Doświadczenia krajów zachodnich (por. szerzej: Kaczmarek, Mikuła 2007b) wskazują, że istnienie przesłanek integracji aglomeracyjnej nie oznacza, iż proces ten realnie następuje. Brenner (2002) podkreśla bowiem, że wprowadzenie projektów reformy metropolitalnej zależy od specyficznych miejscowych konstelacji społecznych i politycznych, a we wszystkich dyskusjach nad nią kluczowy jest problem relacji miasto–gminy podmiejskie. Znaczenie poparcia społecznego dla wszelkich inicjatyw integracji aglomeracyjnej jest podkreślane w wielu pracach naukowych, jednak najtrafniej kwestię tę ujął Hamilton (2000). Jego zdaniem, wszelkiego rodzaju studia i raporty eksperckie będą ignorowane, dopóki nie zaistnieje prawdziwie uświadomiona potrzeba działań na rzecz integracji, powodująca realne zainteresowanie opinii publicznej, a w konsekwencji także liderów politycznych.

Właściwa diagnoza problemów zarządzania terytorialnego w aglomeracjach miejskich oraz określenie perspektyw integracji wymaga zbadania postaw społecznych oraz nastawienia liderów politycznych do omawianych zagadnień. Nelson i Foster (1999) wskazują, iż badania ankietowe wśród mieszkańców oraz wywiady z przedstawicielami władz różnego szczebla przynoszą często znacznie więcej interesujących informacji niż analizy ograniczone tylko do danych statystycznych.

Zagadnienia postaw społecznych i politycznych wobec kluczowych aspektów integracji zarządzania w aglomeracji poznańskiej opracowano na podstawie źródeł pierwotnych, tj. wyników własnych badań ankietowych, które objęły 1147 mieszkańców miasta Poznania i wszystkich gmin wchodzących w skład Rady Aglomeracji Poznańskiej. Przeprowadzono również 24 bezpośrednie rozmowy z osobami najsilniej zaangażowanymi w problematykę zarządzania terytorialnego w aglomeracji poznańskiej. Doboru rozmówców dokonano w taki sposób, aby znaleźli się wśród nich reprezentanci wszystkich szczebli politycznych: od samorządu gminnego po Sejm i Senat. Szczegółowy opis postępowania badawczego i jego wyników zawiera opracowanie Mikuły (2011b), wydane również w serii Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej.

Przeprowadzone badania ankietowe pozwoliły na sformułowanie następujących generalnych wniosków dotyczących problemów integracji zarządzania w aglomeracji poznańskiej:

- 1) „Aglomeracja poznańska” jest zdecydowanie najpopularniejszą nazwą dla określenia miasta i strefy podmiejskiej. Mniejszą popularnością cieszyły się pojęcia „metropolia poznańska” i „poznański obszar metropolitalny”.<sup>22</sup> Znaczna część osób nie wskazała jednak żadnej z trzech wymienionych wyżej możliwości, wybierając odpowiedzi „trudno powiedzieć”, „jest to bez znaczenia” i „wszystkie są równie dobre”.
- 2) Mieszkańcy aglomeracji poznańskiej w zdecydowanej większości dostrzegają istnienie problemów wymagających nawiązania współpracy miasta Poznania i gmin podmiejskich. Panuje duża zgodność między miastem i przedmieściami przy ocenie najważniejszych dziedzin takiej kooperacji. W pytaniu otwartym ponad 80% udzielonych spontanicznie odpowiedzi wskazywało na problemy transportu (komunikacja publiczna i drogownictwo). Ponad połowa ankietowanych dostrzega również potrzebę współpracy w zakresie ochrony środowiska.
- 3) Pomimo iż samorząd powiatowy nie cieszy się szczególnym zainteresowaniem i przywiązaniem mieszkańców, to jednak poparcie dla radykalnych działań w rodzaju likwidacji powiatów ziemskich jest bardzo ograniczone. Za utrzymaniem powiatów opowiadają się również mieszkańcy miasta Poznania (i to w tym samym stopniu co respondenci z gmin podmiejskich), którzy zasadniczo nie mają z tym szczeblem administracji w ogóle do czynienia.
- 4) Widoczny jest wyraźny podział opinii w sprawie potrzeby powołania nowej instytucji dla zarządzania aglomeracją. Około połowy ankietowanych sprzeciwia się takiej koncepcji, przy czym sceptycyzm ten jest nieco bardziej zauważalny w przypadku miasta Poznania. Pewnym wytłumaczeniem takich postaw może być generalnie nieprzychylnie nastawienie do rozrostu administracji publicznej lub też abstrakcyjność idei tworzenia nowych instytucji metropolitalnych w sytuacji braku nowych regulacji ustawowych. Wyraźną rezerwę widać również w stosunku do koncepcji połączenia miasta Poznania ze strefą podmiejską na szczeblu powiatowym.
- 5) Interesujące wyniki przynosi pytanie o przywództwo w obszarze metropolitalnym, czyli wskazanie preferowanego głównego inicjatora i koordynatora współpracy samorządowej. W świetle odpowiedzi na inne pytania i przy generalnie małym znaczeniu samorządu powiatowego w świadomości mieszkańców pewne zdziwienie może budzić wysoki odsetek wskazań na starostę powiatu poznańskiego jako lidera aglomeracji (ok. 35%). Więcej osób przyznaje staroście pozycję przywódczą niż jest w stanie wymienić jego nazwisko. Co jeszcze bardziej paradoksalne, udział odpowiedzi wskazujących na starostę powiatu ziemskiego jako lidera aglomeracji jest bardzo zbliżony wśród mieszkańców Poznania i samego powiatu. W tym kontekście warta podkreślenia jest stosunkowo niewielka rola przyznawana przez mieszkańców marszałkowi województwa, chociaż w chwili obecnej miałby on pewne instrumenty, aby efektywniej włączyć się w mechanizmy zarządzania aglomeracją.

<sup>22</sup> Na spotkaniu Rady Aglomeracji w Kórniku (26.02.2010) przyjęto jednak dla tworzącego się stowarzyszenia nazwę „Metropolia Poznań”, przede wszystkim ze względów marketingowych.

- 6) Inicjatywy na rzecz pogłębienia współpracy w ramach aglomeracji podejmowane zarówno odgórnie przez administrację centralną (projekt tzw. ustawy metropolitalnej), jak i oddolnie przez samorządy lokalne (Rada Aglomeracji Poznańskiej) pozostają w dużej mierze nieznanymi mieszkańcom. Szczególnie słabo przebiła się do świadomości publicznej Rada Aglomeracji – słyszało o niej zaledwie 12% ankietowanych, jednak badania były przeprowadzane około 1,5 roku po jej utworzeniu. Trudno w takiej sytuacji oczekiwać szerokiego poparcia społecznego dla idei tworzenia bardziej sformalizowanych struktur współpracy metropolitalnej. Brak orientacji w sprawach aktualnych wydarzeń w zakresie integracji zarządzania w aglomeracji dotyczy zarówno mieszkańców miasta Poznania, jak i strefy podmiejskiej.

Z kolei przeprowadzona na podstawie wywiadów bezpośrednich analiza postrzegania problemów integracji zarządzania przez polityków lokalnych aglomeracji poznańskiej prowadzić może do sformułowania następujących wniosków:

- 1) Konsekwencje suburbanizacji dla mechanizmów zarządzania terytorialnego w aglomeracji poznańskiej są wyraźnie dostrzegane, choć różnie interpretowane – przede wszystkim w zakresie ponoszonych przez poszczególne jednostki administracyjne korzyści i kosztów. Istnieje jednak zgoda, iż suburbanizacja jest procesem naturalnym i żywiołowym, a władze gmin nie tyle ją stymulują, ile raczej tracą obecnie nad nią kontrolę.
- 2) Istnieje wyraźnie wyodrębniona grupa 3 najważniejszych dziedzin integracji aglomeracyjnej: komunikacja publiczna, gospodarka odpadami, infrastruktura drogowa. Priorytety lokalnych polityków w zakresie problemów wymagających koordynacji zarządzania są co do zasady zgodne ze wskazaniami mieszkańców.
- 3) Współpraca samorządowa w aglomeracji napotyka na szereg barier, z których tylko niektóre wynikają z niedoskonałości przepisów prawnych. Podstawowe problemy dobrowolnej współpracy samorządowej wynikają m.in. z takich uwarunkowań, jak:
  - różnorodność systemów organizacji usług publicznych w poszczególnych gminach (szczególnie w zakresie komunikacji publicznej i gospodarki odpadami), która narastała od 1990 r.,
  - złe doświadczenia dotychczasowej współpracy gmin podmiejskich z Poznaniem, szczególnie w dziedzinach komunikacji publicznej, gospodarki odpadami i infrastruktury wodno-kanalizacyjnej,
  - niska sprawność organizacyjna urzędów miast i gmin – współpraca na poziomie liderów przebiega stosunkowo harmonijnie, ale wiele inicjatyw hamowanych jest przez niesprawność procedur urzędniczych na niższym szczeblu.Istotne zarzuty wysunięte zostały jednak także pod adresem obecnych uregulowań prawnych, szczególnie dotyczących tworzenia i funkcjonowania związków celowych. Dotyczy to m.in.:
  - niedostosowania przepisów o związkach do specyficznych relacji wielkościowych pomiędzy gminami aglomeracji,
  - braku możliwości tworzenia struktur o charakterze strategicznym i wielozadaniowym poprzez wykluczenie rozwiązań gminno-powiatowych,

- braku podstaw prawnych dla przekazania związkowi międzygminnemu kluczowej dziedziny o charakterze metropolitalnym – planowania przestrzennego,
  - długotrwałej procedury tworzenia i rejestracji związków.
- 4) Relacje kompetencyjne pomiędzy gminami podmiejskimi a powiatem poznańskim ziemskim nie są w pełni poprawne, a zarzuty przedstawicielei gmin wobec powiatu można pogrupować od najbardziej radykalnych do łagodniejszych:
    - powiaty są zupełnie niepotrzebnym szczeblem administracji, a gminy mogłyby sobie bez problemu poradzić ze wszystkimi jego obecnymi zadaniami,
    - szczebel powiatu jest za bardzo upolityczniony i nastawiony na promocję swoich liderów,
    - samorządowcy szczebla powiatowego nie czują problemów lokalnych, a reprezentacja interesów gmin na tym poziomie nie jest właściwa – w radzie powiatu powinni zasiadać wójtowie i burmistrzowie,
    - system zarządzania drogami w strefie podmiejskiej jest nieefektywny, szczególnie w zakresie podziału na drogi gminne i powiatowe,
    - kształt terytorialny powiatu poznańskiego jest dyskusyjny, a gminy leżące na jego przeciwległych krańcach mają mało wspólnych interesów,
    - powiat powinien pełnić dla mieszkańców funkcje usługodawcze w zakresie obsługi administracyjnej, natomiast nie powinien zajmować się bezpośrednio zarządzaniem w poszczególnych dziedzinach.
  - 5) W najbliższej przyszłości nie istnieją realne możliwości włączenia w obręb Poznania miejscowości z sąsiednich gmin, co przyznają nawet sami przedstawiciele władz miasta. Wskazują oni jednocześnie, iż byłoby to rozwiązanie racjonalne.
  - 6) Ocena dotychczasowej działalności Rady Aglomeracji Poznańskiej wskazuje na duże oczekiwania wobec tej formy integracji i jednocześnie rozczarowanie osiągniętymi do tej pory efektami. Rozważenia wymaga formuła funkcjonowania tego gremium, w tym w szczególności jego działalność w okresach pomiędzy kolejnymi posiedzeniami liderów jednostek samorządowych.
  - 7) Istnieje duże zróżnicowanie koncepcji docelowego modelu ustrojowego aglomeracji: od obligatoryjnego związku gmin z zadaniami powiatu po policentryczną sieć jednozadaniowych związków celowych.
  - 8) Przedstawiciele samorządów lokalnych niechętnie odnoszą się do ewentualnego zaangażowania władz regionalnych (marszałek, sejmik) w bezpośrednie zarządzanie aglomeracją. Pozycja miasta Poznania jako lidera współpracy metropolitalnej jest niekwestionowana, jednak jego działania powinny przebiegać w taki sposób, aby nie budzić obaw znacznie mniejszych gmin podmiejskich.
  - 9) Istnieją duże oczekiwania wobec tzw. ustawy metropolitalnej, ale dotychczas prezentowane projekty nie są w pełni akceptowane. Część samorządów podmiejskich uważa, iż stanowiąc one mogą zagrożenie dla ich dotychczasowej samodzielnej pozycji.
  - 10) Docelowy zasięg przestrzenny struktur pogłębionej integracji aglomeracyjnej pozostaje nierozstrzygnięty. Możliwe są 3 potencjalne warianty terytorialne: tylko gminy sąsiadujące z Poznaniem, cały powiat poznański ziemski albo dodatkowo także kilka gmin z drugiego pierścienia powiatów.

Podsumowanie silnych i słabych stron w zakresie społecznych i politycznych aspektów spójności zarządzania w aglomeracji poznańskiej przedstawiono w tabeli 5.

W aglomeracji poznańskiej z całą pewnością pojawiła się wśród mieszkańców i polityków stosunkowo wysoko rozwinięta świadomość wspólnych dla miasta i gmin podmiejskich problemów i wyzwań, choć słabo artykułowana politycznie (brak wyraźnych grup lobbingowych, ugrupowań politycznych, proaglomeracyjnych organizacji społecznych). Istnieje więc przestrzeń społeczna do pogłębienia współpracy w zakresie zarządzania terytorialnego, jednak, na co wyraźnie wskazują wyniki badań, wszelkie przedsięwzięcia w tej dziedzinie powinny być znacznie silniej promowane wśród mieszkańców.

W sferze politycznej specyficzna w skali całej Polski konsolidacja rozwiniętej gospodarczo strefy podmiejskiej w ramach jednego silnego powiatu ziemskiego stanowi istotną przewagę aglomeracji poznańskiej i sprawia, że łatwiej jest dążyć do oparcia relacji przedmieść z miastem centralnym na zasadach partnerstwa i równowagi (Mikuła 2008a). Kluczowym elementem decydującym o przyszłości integracji zarządzania aglomeracją będzie jednak przede wszystkim chęć współpracy ze strony lokalnych liderów samorządowych i ich determinacja w dążeniu do celów wyznaczonych przez wspólną strategię rozwoju. Wówczas „poznańska ścieżka integracji metropolitalnej” może stać się działaniem modelowym w skali kraju, godnym promowania także w skali europejskiej.

Tabela 5. Społeczne i polityczne aspekty integracji aglomeracji poznańskiej – analiza SWOT

Silne strony	Słabe strony
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Stosunkowo wysoka popularność nazwy „aglomeracja poznańska”</li> <li>2) Przewaga opinii wskazujących na komplementarność Poznania i gmin podmiejskich niż wzajemną konkurencję</li> <li>3) Postrzeganie przez mieszkańców ewentualnej konkurencji między Poznaniem i gminami podmiejskimi w kategoriach pozytywnego wpływu na jakość zarządzania</li> <li>4) Coraz wyraźniejsze dostrzeganie przez polityków negatywnych skutków żywiołowej i niekontrolowanej suburbanizacji</li> <li>5) Wysoka i wspólna dla mieszkańców i polityków miasta oraz strefy podmiejskiej świadomość istnienia wyzwań i problemów o skali aglomeracyjnej oraz konieczności nawiązania w tym zakresie współpracy samorządowej</li> <li>6) Spójność pomiędzy opiniami mieszkańców i polityków w zakresie określenia priorytetowych dziedzin współpracy aglomeracyjnej</li> <li>7) Wysoki stopień identyfikacji mieszkańców strefy podmiejskiej z Poznaniem</li> <li>8) Stosunkowo wysoka akceptacja dla przywództwa prezydenta miasta Poznania w procesie integracji ze strony innych polityków</li> <li>9) Akceptacja polityków dla Rady Aglomeracji Poznańskiej jako pierwszego kroku ku dalszej integracji</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Słaba znajomość Rady Aglomeracji Poznańskiej wśród mieszkańców</li> <li>2) Niewielkie zainteresowanie mieszkańców Poznania działalnością samorządów strefy podmiejskiej</li> <li>3) Rezerwa mieszkańców wobec bardziej zaawansowanych zmian instytucjonalnych w aglomeracji</li> <li>4) Brak wyraźnego wskazania przez mieszkańców lidera procesu integracji</li> <li>5) Odmienna interpretacja skutków procesu suburbanizacji przez polityków miasta Poznania i strefy podmiejskiej</li> <li>6) Sygnalizowane przez niektórych polityków strefy podmiejskiej złe doświadczenia dotychczasowej współpracy z Poznaniem</li> <li>7) Stosunkowe rozczarowanie polityków dotychczasowymi osiągnięciami Rady Aglomeracji jako mniejszymi od oczekiwanych</li> <li>8) Różnice zdań wśród polityków na temat docelowego zasięgu integracji aglomeracyjnej, dotyczące głównie tego, czy aglomeracja ma zamykać się w granicach powiatu poznańskiego, czy swym zasięgiem obejmować także miasta i gminy spoza powiatu</li> </ol>
Szanse	Zagrożenia
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Ponowne ożywienie ogólnokrajowej debaty publicznej na temat ustawy metropolitalnej i związany z tym wzrost świadomości „aglomeracyjnej” mieszkańców</li> <li>2) Polepszający się klimat społeczny dla współpracy (oddolne naciski społeczne) w przypadku potęgowania się zjawisk problemowych, związanych głównie z suburbanizacją i zatłoczeniem komunikacyjnym</li> <li>3) Wzrost poparcia społecznego i politycznego dla integracji aglomeracyjnej po pojawieniu się jej pierwszych pozytywnych efektów</li> <li>4) Wzrost znaczenia polityków silnie wspierających ideę integracji aglomeracyjnej po wyborach lokalnych w 2010 r.</li> <li>5) Lepsze rozpoznanie ocen mieszkańców na temat kierunków i priorytetów integracji dzięki systemowi stałego i regularnego monitoringu opinii społecznej</li> <li>6) Pojawienie się dokumentu strategicznego jako swoistej mapy drogowej integracji, wokół której powinny zogniskować się działania w najbliższych latach</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Wygaszenie debaty publicznej na temat ustawy metropolitalnej i polityki miejskiej</li> <li>2) Pojawienie się projektów ustawy metropolitalnej i polityki miejskiej w wersjach sprzecznych z oczekiwaniami niektórych polityków lokalnych</li> <li>3) Zniechęcenie mieszkańców i polityków do procesu integracji w razie braku efektów podjętej współpracy</li> <li>4) Osłabienie integracji metropolitalnej jako efekt kadencyjności władz samorządowych i różnego nastawienia kolejnych władz do idei integracji</li> <li>5) Pomijanie opinii mieszkańców w procesie integracji</li> <li>6) Możliwość nieporozumień wśród mieszkańców w zakresie charakteru i zasięgu przestrzennego „Metropolii Poznań”, podziału środków, wyznaczania priorytetów inwestycyjnych w aglomeracji, koordynacji świadczenia usług społecznych itp.</li> </ol>

## 6. Delimitacja aglomeracji poznańskiej jako jednostki zintegrowanego zarządzania

Kryteria delimitacji aglomeracji poznańskiej (Metropolii Poznań) i poznańskiego obszaru metropolitalnego jako strefy oddziaływania ośrodka metropolitalnego mogą opierać się w pierwszym rzędzie na dyrektywach płynących z projektów ustawy metropolitalnej (istotnych w przypadku konieczności integracji odgórnej), form i zakresu dotychczasowej współpracy samorządów (przejawy integracji odgórnej), na poparciu społecznym tego typu działań (opinie mieszkańców, polityków lokalnych), a także na zobiektywizowanej analizie spójności społeczno-gospodarczej i powiązań funkcjonalnych (np. w zakresie dojazdów do pracy). Ich koincydencja może dać obraz zasięgu aglomeracji zarówno w sensie poznawczym, jak i przede wszystkim praktycznym – jako jednostki zarządzania terytorialnego.

### 6.1. Tworzenie i delimitacja obszarów metropolitalnych w myśl zapisów projektu ustawy metropolitalnej

Mimo że proces legislacyjny związany z „ustawą metropolitalną” jest w zawieszeniu, a dyskusja nad jej kształtem nie została zakończona, to z dotychczasowych projektów ustaw wynika, że kilka generalnych ustaleń już dziś można uznać za istotne w procesie delimitacji aglomeracji i obszarów metropolitalnych. Zasadnicze ustalenia w zakresie wyznaczenia i delimitacji obszarów metropolitalnych wynikają z projektu ustawy o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Biuletyn Informacji Publicznej MSWiA, pobr. 5.11.2009 r.). Szczegółowe zapisy w tym względzie są następujące:  
„Art. 16.

1. Na obszarze, który stanowi ciągły przestrzennie układ osadniczy obejmujący co najmniej jedno miasto na prawach powiatu wraz z otaczającymi je gminami, który charakteryzuje się silnymi związkami funkcjonalno-przestrzennymi, w tym dużym przepływem osób, towarów i usług oraz intensywnym zagospodarowaniem i dużą gęstością zaludnienia, w skali całego terenu może być utworzony obszar metropolitalny.
2. Obszar metropolitalny może obejmować gminy położone wewnątrz wyznaczonego obszaru, nawet jeżeli nie wykazują one silnych powiązań z miastem na prawach powiatu.
3. Granice obszaru metropolitalnego mogą przecinać teren powiatu i wykraczać poza granice województwa.

Art. 17.

1. Rada Ministrów tworzy, w drodze rozporządzenia, obszar metropolitalny z łączną liczbą mieszkańców wynoszącą co najmniej 2 mln, przy gęstości zalud-

nienia przekraczającej 200 mieszkańców na 1 km<sup>2</sup>, jeżeli obszar ten spełnia warunki określone w art. 16. Liczbę mieszkańców ustala się według miejsca zamieszkania.

2. Rada Ministrów tworzy, w drodze rozporządzenia, obszar metropolitalny także w przypadku gdy co najmniej trzy miasta na prawach powiatu pozostają ze sobą w bezpośrednim związku funkcjonalno-przestrzennym.
3. W rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 1, należy wskazać gminy położone na obszarze metropolitalnym.  
(...)

Art. 20.

1. Rada Ministrów może utworzyć, w drodze rozporządzenia, obszar metropolitalny z łączną liczbą mieszkańców co najmniej 500 tys., przy gęstości zaludnienia na tym obszarze nie mniejszej niż 200 mieszkańców na 1 km<sup>2</sup>, jeżeli obszar ten spełnia warunki określone w art. 16. Liczbę mieszkańców ustala się według miejsca zamieszkania.
2. W rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 1, należy wskazać gminy położone na obszarze metropolitalnym.

Art. 21.

1. Obszar metropolitalny Rada Ministrów może tworzyć na wniosek lub z własnej inicjatywy.
2. Z wnioskiem do Rady Ministrów o utworzenie obszaru metropolitalnego w trybie określonym w art. 20 może wystąpić gmina lub gminy z łączną liczbą mieszkańców co najmniej 500 tys.
3. Zgłoszenie wniosku, o którym mowa w ust. 1, wymaga zgody rady gminy lub rad gmin, które składają wniosek”.

Zgodnie z zawartą w ustawie definicją, obszar metropolitalny stanowi ciągły przestrzennie układ osadniczy obejmujący co najmniej jedno miasto na prawach powiatu wraz z otaczającymi je gminami. Według przepisów ustawy obszar metropolitalny powinien charakteryzować się silnymi związkami funkcjonalno-przestrzennymi, w tym dużym przepływem osób, towarów i usług, oraz intensywnym zagospodarowaniem i dużą gęstością zaludnienia w skali całego terenu. Ustawa zakłada, że obszar metropolitalny obejmuje także gminy położone wewnątrz wyznaczonego terenu, nawet jeżeli gminy te nie wykazują silnych powiązań z miastem na prawach powiatu.

W myśl projektowanej regulacji ustawowej obszar metropolitalny nie będzie stanowił jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Granice obszaru metropolitalnego będą mogły przecinać teren powiatu oraz wykraczać poza teren województwa. Zgodnie z projektem ustawy utworzenie obszaru metropolitalnego następuje w dwojaki sposób. Kryteria zawarte w art. 18 projektu ustawy spełniają w Polsce 3 obszary metropolitalne: warszawski, górnośląski i trójmiejski. Jednocześnie projekt przewiduje możliwość utworzenia innych obszarów metropolitalnych, których powołanie następuje fakultatywnie w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Ustawa zawiera delegację ustawową do tworzenia przez Radę Ministrów obszarów metropolitalnych z ludnością nie mniejszą niż 500 tys. osób przy

gęstości zaludnienia przekraczającej 200 mieszkańców na 1 km<sup>2</sup>, spełniających warunki określone w ustawie dla obszaru metropolitalnego.

Kryteria delimitacji aglomeracji poznańskiej/poznańskiego obszaru metropolitalnego należy skonfrontować w pierwszym rzędzie z dyrektywami płynącymi z najnowszego projektu ustawy metropolitalnej. Za kryteria ustawowe należy przyjąć kryterium administracyjne: w obszarze musi znajdować się minimum 1 miasto na prawach powiatu wraz z otaczającymi je gminami; podstawową jednostką administracyjną obszaru jest gmina, granice obszaru mogą przecinać granice powiatowe, a także wykraczać poza granice województwa:

- kryterium demograficzne: łączna liczba mieszkańców obszaru – minimum 500 tys. osób i duża gęstość zaludnienia, nie mniejsza niż 200 osób na 1 km<sup>2</sup>;
- kryterium ciągłości przestrzennej: zwartość przestrzenna obszaru i możliwość występowania w jego wnętrzu gmin niewykazujących silnych powiązań z miastem na prawach powiatu (w ustawie nie zostało sprecyzowane, czy chodzi tylko o gminy niespełniające kryteriów, ale leżące między centrum obszaru a gminami wykazującymi silne związki, czy także o gminy, które nie spełniają kryteriów, ale sąsiadują z gminami spełniającymi założone kryteria);
- kryterium osadnicze: obszar stanowi ciągły przestrzennie układ osadniczy, złożony zarówno z miast, jak i obszarów wiejskich;
- kryterium przestrzenno-funkcjonalne: oznaczające występowanie silnych związków przestrzenno-funkcjonalnych, takich jak duży przepływ osób, towarów i usług;
- kryterium ekonomiczne: związane z intensywnym zagospodarowaniem obszaru, a także rozprzestrzenianiem się w przyszłości funkcji metropolitalnych.

Grupę pozostałych kryteriów pozaustawowych<sup>23</sup>, ale istotnych z punktu widzenia delimitacji obszaru metropolitalnego, sformułować można następująco:

- kryterium infrastrukturalne: uwzględniające spójność jednostek w zakresie komunikacji, infrastruktury technicznej i społecznej oraz gospodarki komunalnej;
- kryterium współpracy interkomunalnej: odwołujące się do istniejących obecnie (lub funkcjonujących w niedalekiej przeszłości) form współpracy interkomunalnej i ich adaptacji do nowych warunków terytorialno-ustrojowych;
- kryterium polityczne: odwołujące się do politycznej woli współpracy władz jednostek administracyjnych, ważne z punktu widzenia ciągłości przestrzennej.

<sup>23</sup> W nowszym projekcie ustawy zrezygnowano z zapisów obecnych we wcześniejszej jego wersji (projekt ustawy z 10.06.2008, art. 12, pkt 2 i 3) o brzmieniu:

– wyznaczenie obszaru jest uzasadnione szczególnym natężeniem problemów zarządzania publicznego występujących na danym terenie, wspólnych dla miasta centralnego lub miast centralnych oraz otaczających je jednostek samorządu lokalnego,

– władze miasta centralnego lub miast centralnych aglomeracji miejskiej wykazują się doświadczeniem i dorobkiem we współdziałaniu z sąsiadującymi jednostkami samorządu lokalnego, zaś lokalne instytucje naukowe i eksperckie uczestniczą w pracach programowych i planistycznych dotyczących rozwoju i zagospodarowania miasta, terenu aglomeracji miejskiej lub regionu.

W fazie projektowej nie ma gwarancji, że te zapisy nie powrócą do ustawy, stąd ww. kryteria należy również brać pod uwagę przy delimitacji potencjalnego obszaru metropolitalnego.

## 6.2. Granice aglomeracji poznańskiej/poznańskiego obszaru metropolitalnego w świetle istniejącego podziału administracyjnego, działań integracyjnych i opracowań planistycznych

Możliwość dopasowania granic aglomeracji poznańskiej lub szerzej – obszaru metropolitalnego do istniejących struktur zarządzania dotyczy praktycznie tylko szczebli zasadniczego podziału terytorialnego: gmin i powiatów. Perspektywicznie można rozważać zasięg aglomeracji/obszaru metropolitalnego jako jednostki zarządzania w odniesieniu do obszaru działania Rady Aglomeracji Poznańskiej, obowiązującego w statystyce państwowej podregionu NTS 3, zdelimitowanego przez WBPP obszaru metropolitalnego (jako podstawy do sporządzania studiów planistycznych dla tego obszaru) oraz strukturę z 10 powiatami wokół powiatu poznańskiego. Dodatkowo dla celów statystycznych w tabelach 6–8 przedstawiono wariant „małej aglomeracji”, składającej się z miasta Poznania i gmin pierwszego pierścienia.

Istnieje zatem co najmniej pięć wariantów delimitacji aglomeracji lub większego obszaru funkcjonalno-przestrzennego, nazywanego zgodnie z nomenklaturą planistyczną poznańskim obszarem metropolitalnym (POM):

I wariant (aglomeracja) – obejmujący w całości dwie jednostki administracyjne szczebla powiatowego – miasto Poznań (miasto na prawach powiatu) i powiat poznański (ziemski) wraz z jednostkami będącymi w jego granicach (17 gmin).

II wariant (aglomeracja plus) – odnoszący granice aglomeracji do zasięgu działania Rady Aglomeracji Poznańskiej (miasto Poznań, gminy powiatu poznańskiego plus trzy ościennie gminy miejsko-wiejskie: Szamotuły, Śrem, Skoki).

Tabela 6. Struktura administracyjna aglomeracji poznańskiej/POM (stan z 2010 r.)

Warianty poznańskiego obszaru metropolitalnego	miasta na pr. powiatu	powiaty ziemskie			gminy		
		w całości	w części	razem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Aglomeracja minus (miasto Poznań i gminy pierwszego pierścienia)	1	–	1	12	2	3	7
I aglomeracja (miasto Poznań i gminy powiatu poznańskiego)	1	1	–	17	2	8	7
II aglomeracja plus (Rada Aglomeracji Poznańskiej)	1	1	2	19	2	10	7
III obszar metropolitalny A	1	5	–	37	3	18	16
IV obszar metropolitalny B	1	1	10	44	6	20	18
V obszar metropolitalny C	1	11	–	75	6	38	31

Źródło: opracowanie własne.

III wariant (obszar metropolitalny A) – uwzględniający miasto, gminy powiatu poznańskiego oraz przylegające do niego od północy i południa powiaty: szamotulski, obornicki, śremski i średzki (jednostka podziału terytorialno-statystycznego NTS 3, odpowiadająca także koncepcji obszarów metropolitalnych według Unii Metropolii Polskich).

IV wariant (obszar metropolitalny B) – uwzględniający miasto, gminy powiatu poznańskiego oraz części powiatów ościennych: szamotulskiego, obornickiego, wągrowieckiego, gnieźnieńskiego, wrzesińskiego, średzkiego, śremskiego, kościańskiego, grodzkiego, nowotomyskiego, ze wszystkimi miastami – ośrodkami powiatowymi (wariant zaproponowany przez Wielkopolskie Biuro Planowania Przestrzennego).

Tabela 7. Powierzchnia, liczba ludności i gęstość zaludnienia (według danych GUS, stan na 31.12.2010 r.)

Warianty Poznańskiego Obszaru Metropolitalnego	Powierzchnia [km <sup>2</sup> ]	Liczba mieszkańców	Gęstość zaludnienia [os./km <sup>2</sup> ]
Aglomeracja Minus (miasto Poznań i gminy pierwszego pierścienia)	1 381	798 872	578
I Aglomeracja (miasto Poznań i gminy powiatu poznańskiego)	2 162	876 055	405
II Aglomeracja Plus (Rada Aglomeracji Poznańskiej)	2 543	954 550	375
III Obszar Metropolitalny A	5 190	1 135 910	219
IV Obszar Metropolitalny B	6 202	1 365 759	220
V Obszar Metropolitalny C	10 568	1 622 829	154

Źródło: opracowanie własne.

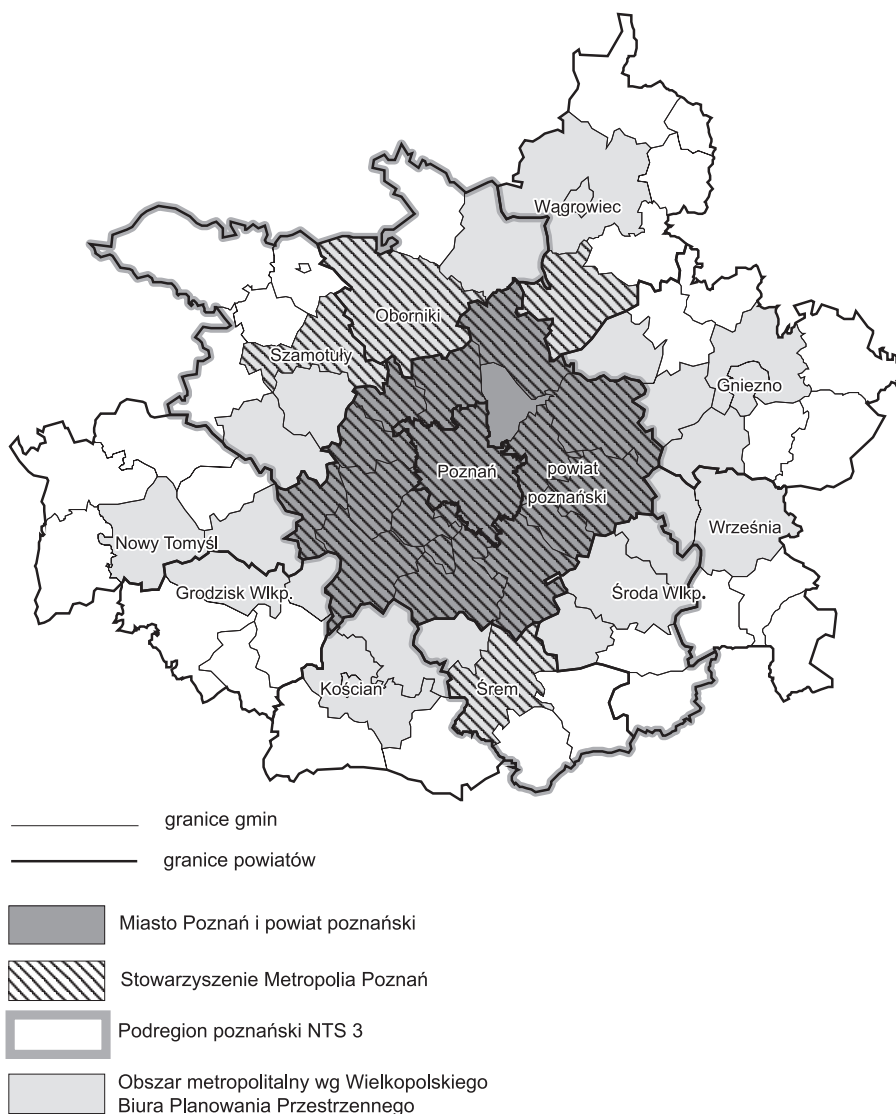
Tabela 8. Proporcje demograficzne (według danych GUS, stan na 31.12.2010 r.)

Warianty poznańskiego obszaru metropolitalnego	Udział w ludności województwa [%]	Udział w ludności POM [%]:		
		miasta Poznania	gmin powiatu poznańskiego	gmin spoza powiatu poznańskiego
Aglomeracja minus (miasto Poznań i gminy pierwszego pierścienia)	23,4	69,2	30,8	0,0
I aglomeracja (miasto Poznań i powiat poznański)	25,7	63,1	36,9	0,0
II aglomeracja plus (Rada Aglomeracji Poznańskiej)	28,0	57,9	33,9	8,2
III obszar metropolitalny A	33,3	48,7	28,5	22,9
IV obszar metropolitalny B	40,0	40,5	23,7	35,9
V obszar metropolitalny C	47,5	34,1	19,9	46,0

Źródło: opracowanie własne.

V wariant (obszar metropolitalny C) – obejmuje miasto Poznań, powiat poznański oraz 10 powiatów ościennych, przylegających do powiatu poznańskiego (powiaty tzw. drugiego pierścienia).

Zasięg przestrzenny, strukturę administracyjną oraz zestawienie liczby ludności i powierzchni wyżej wyznaczonych obszarów przedstawiono na rycinie 12 i w tabelach 6–8.



Ryc. 12. Zasięgi aglomeracji poznańskiej/poznańskiego obszaru metropolitalnego według kryteriów administracyjnych (struktura powiatowa), politycznych (Rada Aglomeracji), statystycznych (NTS 3) i planistycznych (delimitacja WBPP)

Źródło: opracowanie własne.

Interesujące z punktu widzenia prakseologii wieloszczeblowego zarządzania terytorialnego jest zestawienie statystyczne w tabeli 8.

W pierwszym planie zagospodarowania przestrzennego województwa wielkopolskiego, uchwalonym przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego w 2001 r., wyznaczono granice poznańskiego obszaru metropolitalnego, który swym zasięgiem objął 12 gmin okalających miasto (czyli swoistą aglomerację minus albo bardzo ścisłą aglomerację), nie pokrywając swym zasięgiem całego powiatu poznańskiego. Dokument ten nie precyzował zadań rozwojowych dla tej jednostki wskazując jedynie na konieczność prowadzenia zróżnicowanej polityki regionalnej co do procesów urbanizacyjnych, ekologicznych i transportowych na tym wielkomiejskim obszarze. Był zatem dokumentem blankietowym i nie przysłużył się koordynacji działań w aglomeracji poznańskiej. W 2010 r. uchwalony został nowy plan zagospodarowania przestrzennego województwa, już ze zmienionym, znacznie powiększonym, zasięgiem poznańskiego obszaru metropolitalnego (wariant IV). Poniżej scharakteryzowano pięć hipotetycznych wariantów zasięgu poznańskiej aglomeracji/obszaru metropolitalnego:

Wariant I – aglomeracja, oparty na strukturze powiatowej (powiat ziemski i grodzki), obejmuje w całości dwie jednostki administracyjne szczebla powiatowego – miasto Poznań (miasto na prawach powiatu – powiat grodzki) i powiat poznański (powiat ziemski), składający się z 17 gmin. Tak zdelimitowany obszar zajmuje powierzchnię 2162 km<sup>2</sup>, zamieszkały jest przez blisko 900 tys. mieszkańców (25% ludności województwa wielkopolskiego) i dysponuje gęstością zaludnienia ponad 400 os./km<sup>2</sup>. Obszar ten stanowi zwartą osadniczo i politycznie jednostkę opierającą się na zasadniczym podziale terytorialnym kraju, uwzględnia dwa szczeble zarządzania: gminy i powiat, nie przecinając ich granic.

Wariant II – aglomeracja plus, odnosi granice aglomeracji do obecnego zasięgu działania Rady Aglomeracji Poznańskiej. Oprócz miasta Poznania i gmin powiatu poznańskiego do rady przystąpiły trzy gminy miejsko-wiejskie: Szamotuły, Śrem i Skoki. Wariant ten nie spełnia kryterium podziału terytorialnego, dzieląc powiaty ościenne wobec powiatu poznańskiego i „wykrawając” z nich jednostki miejsko-gminne, będące w 2 przypadkach siedzibami powiatów, co uniemożliwia perspektywiczne zmiany na tym szczeblu podziału administracyjnego.

Wariant III – obszar metropolitalny A jako obszar statystyki państwowej i unijnej NTS 3 uwzględnia powiaty przyległe do aglomeracji na osi północ-południe (szamotulski, obornicki, średzki i śremski). Z uwagi na równie silne relacje miasta Poznania z jednostkami na osi wschód-zachód (wzdłuż linii komunikacyjnej Warszawa-Berlin), wariant ten wydaje się zbyt ograniczony.

Wariant IV – obszar metropolitalny B został wyznaczony przez Wielkopolskie Biuro Planowania Przestrzennego i oparty jako jedyny na delimitacji wielokryterialnej. Nie ma jednak mocy prawnej, jest więc tylko propozycją. Jako potencjalna jednostka zarządzania terytorialnego ma on podstawową wadę. Nie bierze pod uwagę struktur zarządzania szczebla powiatowego, istotnych z punktu widzenia integracji metropolitalnej. Granice tak wyznaczonego poznańskiego obszaru metropolitalnego przecinają powiaty, „izolując” od powiatów ziemskich drugiego pierścienia ich siedziby – silne ośrodki subregionalne, takie jak Szamotuły, Wągro-

wiec, Gniezno, Września, Śrem, Środa, Kościan, Nowy Tomyśl, Oborniki. Z punktu widzenia prakseologii, zarządzanie tak zdelimitowanym obszarem metropolitalnym, z konieczności bez uwzględniania powiatowego szczebla administracji samorządowej, byłoby trudne.

Wariant V – obszar metropolitalny C jest obszarem obejmującym wszystkie powiaty wokół powiatu poznańskiego i zbliżony jest do granic dawnego województwa poznańskiego (1975–1998). Rodzi to dyskusję na temat wielkości obszarów metropolitalnych, zbliżających się rozmiarami do szczebla zarządzania regionalnego. Tak wyznaczony obszar metropolitalny zajmowałby 35% powierzchni obecnego województwa wielkopolskiego, kumulując 48% jego całkowitego zaludnienia. Nie spełnia on projektowanego ustawowego kryterium gęstości zaludnienia powyżej 200 os./km<sup>2</sup> (por. tab. 7).

### **6.3. Delimitacja z punktu widzenia wybranych kryteriów spójności społeczno-gospodarczej i powiązań funkcjonalnych**

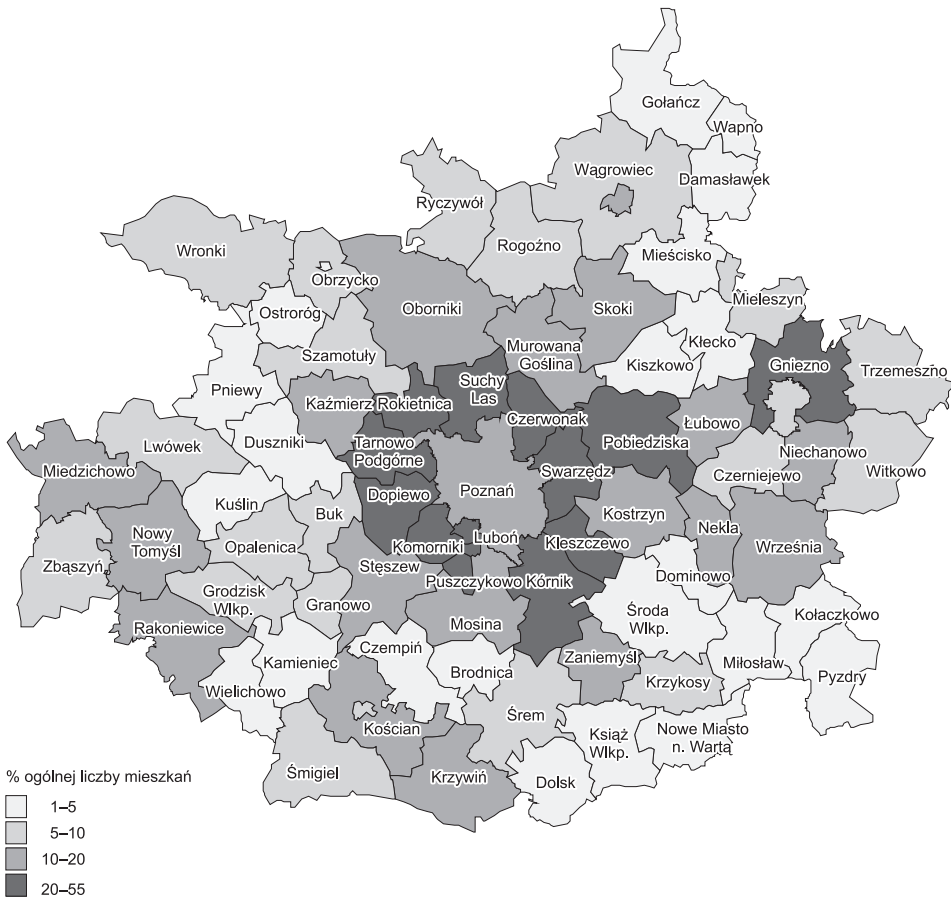
Różnorodność przyjmowanych kryteriów (strukturalnych i funkcjonalnych) w przypadku delimitacji jakichkolwiek obszarów, a szczególnie obszarów wielkomiejskich, jest olbrzymia. W przypadku delimitacji aglomeracji poznańskiej kluczowe znaczenie powinny mieć te kryteria, które uwzględniają aktualny stan i dynamikę procesów suburbanizacji, rozwoju demograficznego i gospodarczego, a także realnych powiązań w zakresie współdziałania komunalnego w rozwiązywaniu wspólnych problemów infrastrukturalnych, komunikacyjnych. Wśród analiz wektorowych kluczowe znaczenie ma natężenie dojazdów do pracy jako przejaw codziennej aktywności mieszkańców aglomeracji.

Za kryterium suburbanizacji uznano wskaźnik z dziedziny budownictwa mieszkaniowego, przyjmując liczbę mieszkań oddanych do użytku w latach 2000–2008 w % do ogólnej liczby mieszkań w 2008 r. Strukturę przestrzenną zjawiska według miast i gmin przedstawiono na rycinie 13. Największy ruch budowlany, związany z bliskością miasta Poznania, dotyczy wszystkich gmin podmiejskich pierwszego pierścienia wokół miasta. Tam wskaźnik ruchu budowlanego przekracza wartości dla Poznania. Oddane w analizowanych latach do użytku mieszkania stanowią ponad 20% całkowitej substancji mieszkaniowej tych gmin. Z wyjątkiem gmin Buk i Stęszew, również wszystkie gminy drugiego pierścienia powiatu poznańskiego wykazują ponadprzeciętną aktywność budowlaną, co oznacza kształtowanie się zurbanizowanego krajobrazu na ich terenie. Obszar powiatu wyraźnie wyróżnia się względem intensywności rozwoju mieszkalnictwa na tle gmin w powiatach ościennych.

Wzmożony ruch budowlany oznacza napływ mieszkańców, rosnące potrzeby usługowe oraz generowanie dojazdów do pracy na obszarze aglomeracji, szczególnie do miasta Poznania. Na rycinie 14 przedstawiono saldo migracji w 2008 r. Tu również powiat poznański wyróżnia się na tle powiatów ościennych, a niemal wszystkie gminy mają ponadprzeciętne dodatnie saldo migracji. W przypadku

gmin o najwyższym napływie ludności wynosiło ono ponad 20 przyjezdnych nowo meldowanych osób na 1000 mieszkańców. Tak jak w przypadku dynamiki liczby mieszkań, wysokie tempo napływu obejmuje głównie gminy pierwszego pierścienia wokół Poznania, choć dotyczy także niektórych gmin z drugiego pierścienia.

Poziom rozwoju gospodarczego jako miernik strukturalny odzwierciedlają takie zjawiska, jak przedsiębiorczość (liczba podmiotów gospodarczych) oraz wpływy podatkowe do budżetu gminy z udziału w podatku PIT, CIT itd. Rozkład tych zjawisk w Poznaniu, powiecie poznańskim i powiatach ościennych przedstawiono na rycinach 15 i 16. Typowa dla obszarów silnie zurbanizowanych wysoka przedsiębiorczość charakteryzuje zarówno miasto Poznań, jak i kilka gmin ościennych. Z wyjątkiem gminy Kleszczewo, wszystkie miasta i gminy powiatu (także wiejskie) charakteryzuje ponadprzeciętna przedsiębiorczość, porównywalna z gminami miejsko-wiejskimi z sąsiednich powiatów, mającymi jako centrum miasto powiatu-



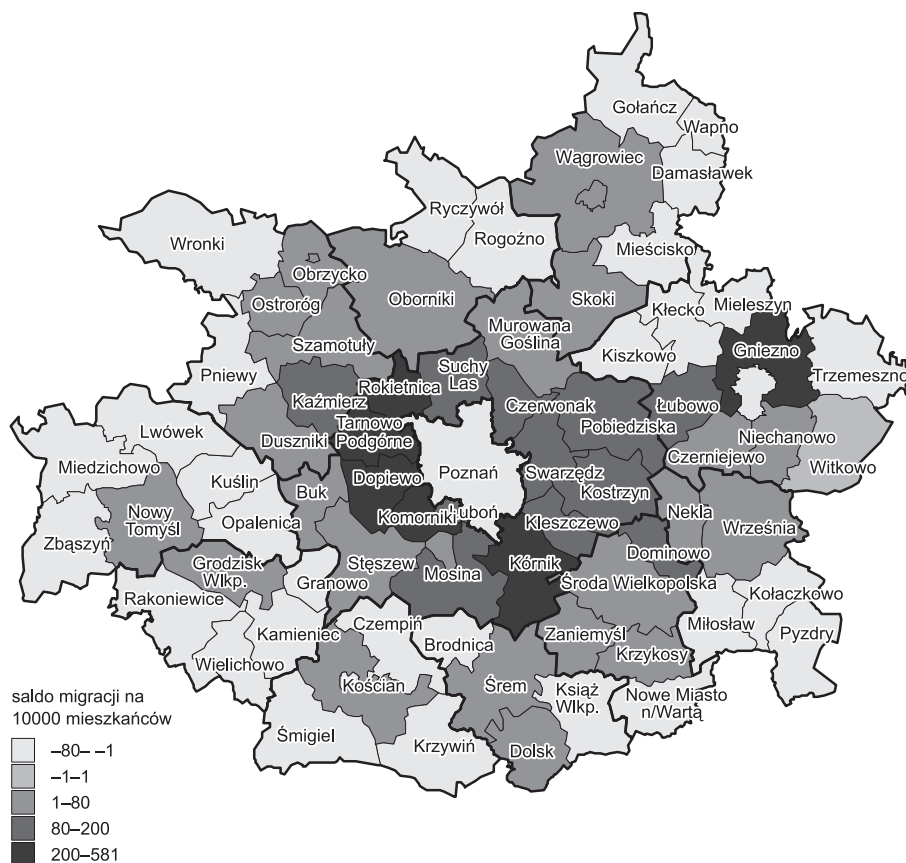
Ryc. 13. Odsetek oddanych do użytku mieszkań w latach 2000–2009 w relacji do całkowitych zasobów mieszkaniowych w 2009 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

we. Poznań i gminy pierwszego pierścienia generują również wysokie dochody własne samorządów, stymulowane przez silną przedsiębiorczość i wyniki ekonomiczne dużych, często zagranicznych firm.

Pełna delimitacja regionu miejskiego Poznania w oparciu o kryterium migracji wahałowych (dojazdów do pracy) stanie się możliwa po opublikowaniu przez GUS pierwszych od 20 lat wyników badań dojazdów do pracy. Syntetyczną mapą obrazującą to zjawisko jest rycynie 3 w rozdziale 4.1. Widać na niej wyraźnie, że strefa intensywnych dojazdów do pracy w Poznaniu pokrywa się z granicami powiatu poznańskiego. Zarówno z gmin pierwszego pierścienia, jak i drugiego (w części wschodniej powiatu) liczba dojeżdżających do pracy do Poznania przekracza 20% ogółu pracowników najemnych w gminie.

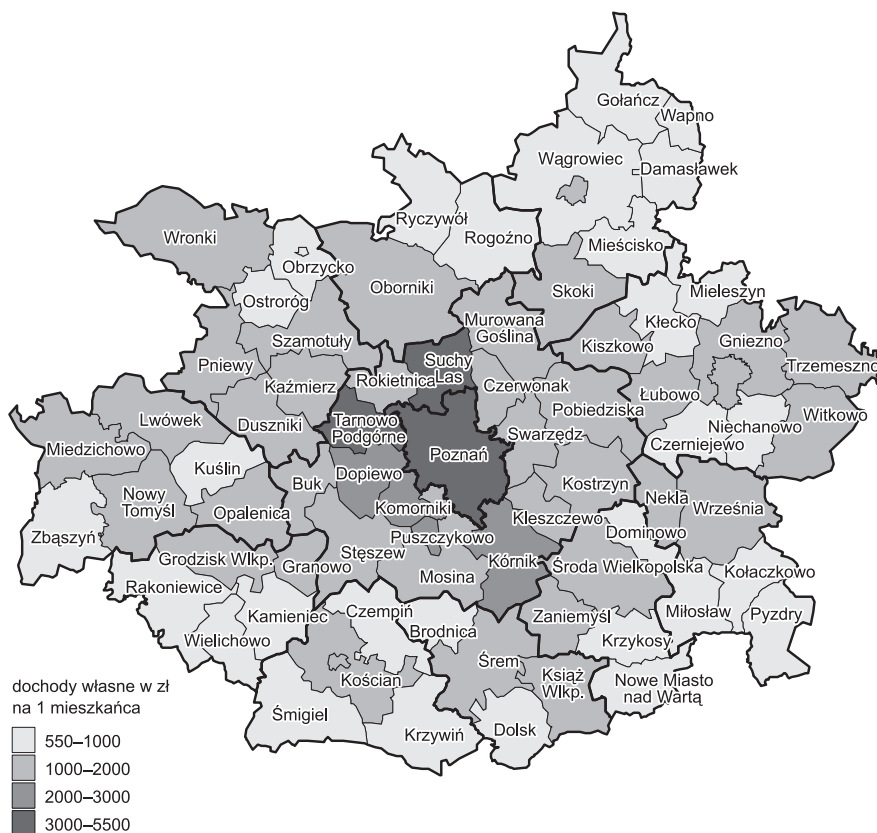
Siła ekonomiczna oraz intensywność przemieszczeń na rynku pracy dotyczą obecnie przede wszystkim gmin i miast pierwszego pierścienia wokół Poznania. Dynamika suburbanizacji (wskaźniki wzrostu substancji mieszkaniowej i napływ



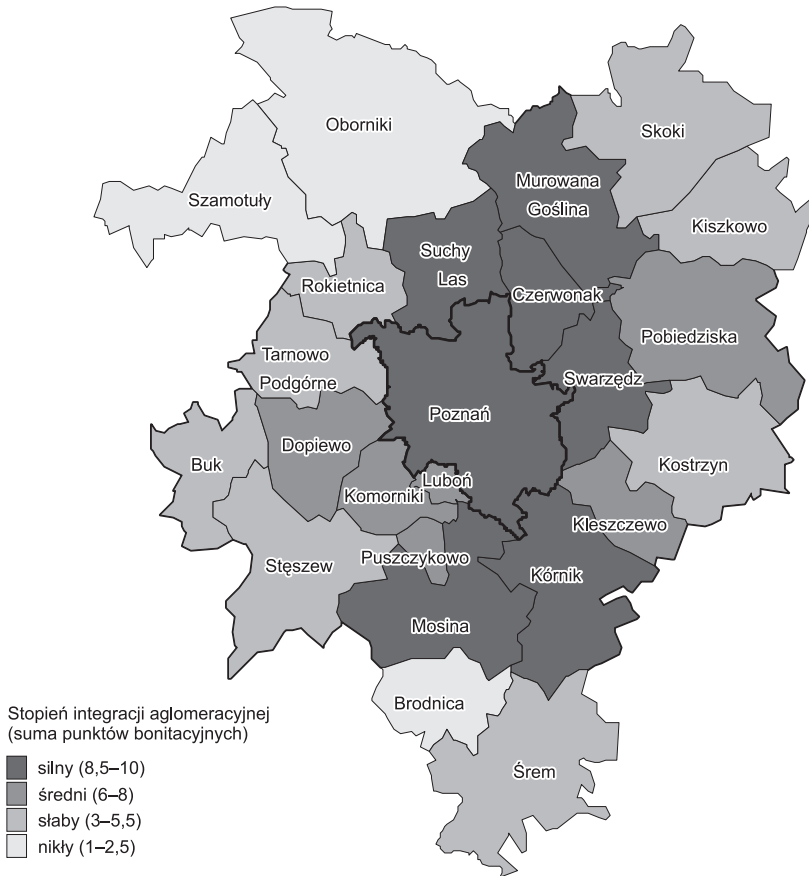
Ryc. 14. Migracje stałe w 2009 r. według gmin  
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.



pień integracji politycznej, administracyjnej czy komunalnej w aglomeracji? W oparciu o analizę zasięgu różnorodnych form współpracy na obszarze wokół Poznania (por. tab. 4 w rozdz. 5.4) wykonano bonitację punktową aktywności gmin na polu współdziałania komunalnego. Jej obraz kartograficzny przedstawiono na rycinie 17. Wynika z niej wyraźnie, że gminy leżące w pasie północ-południe są najlepiej zintegrowane z Poznaniem pod względem udziału w różnych formach współdziałania. Gminy we wschodniej części powiatu uczestniczą tylko w nielicznych formach współpracy. Udział w formach kooperacji interkomunalnej gmin na zachodzie aglomeracji jest znikomy. Takie gminy jak Tarnowo Podgórne i Suchy Las, niewątpliwie najwięksi beneficjenci rozwoju ekonomicznego ostatnich 10 lat, prowadzą bardziej autonomiczną politykę, w którą wpisane są „działania na własny rachunek”. Podział na zachód, centrum i wschód aglomeracji w zakresie współdziałania terytorialnego nie jest więc przypadkowy. Jednym z powodów mogą być względy ekonomiczne. Myśląc o zintensyfikowaniu współpracy, nale-



Ryc. 16. Dochody własne budżetów gmin w 2009 r.  
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.



Ryc. 17. Poziom integracji w zakresie form współzarządzania i współpracy interkomunalnej w miastach i gminach wokół Poznania  
Źródło: opracowanie własne na podstawie tab. 4.

żałoby mieć na uwadze „wciąganie” do niej przede wszystkim gmin zachodniej części powiatu poznańskiego.

Patrząc na jednostki administracyjne spoza powiatu, należy stwierdzić, że jedynie miasto i gmina Skoki, mimo że strukturalnie i gospodarczo odbiega profilem od liderów aglomeracyjnych, wykazuje większą aktywność we współpracy międzygminnej. Nie dotyczy to Szamotuł i Śremu (choć pewnym nowym symptomem jest w tym przypadku wejście do PLOT), które tak jak Skoki przystąpiły do Rady Aglomeracji Poznańskiej dopiero po pewnym czasie od jej ukonstytuowania się. Ich uczestnictwo w pogłębionych formach współpracy perspektywicznie jest tak samo zasadne, jak innych ościennych ośrodków powiatowych: Kościana, Środy, Wrześni, Gniezna, Wągrowca czy Obornik. Na chwilę obecną nie ma przesłanek do podejmowania intensywnej współpracy interkomunalnej z tymi miastami (poza Obornikami w przypadku gospodarki odpadami). Jako część perspektywicznego obszaru

metropolitalnego ośrodki subregionalne powinny być brane pod uwagę w politykach integracji komunikacji zbiorowej, szczególnie kolejowej, być może także autobusowej – w zakresie połączeń średniodystansowych. W przyszłości zasięg metropolitalny można by wykorzystać do integracji w zakresie turystyki, promocji, szkolnictwa wyższego (liczne filie uczelni poznańskich) oraz w planowaniu niektórych inwestycji o charakterze metropolitalnym (np. lotnisko).

Delimitacja obszarów dla celów zarządzania, w przeciwieństwie do delimitacji o charakterze poznawczym, musi mieć przede wszystkim charakter użytkowy. Stąd liczba kryteriów powinna być zawężona do tych, które pozwalają sprawnie realizować cel, w tym przypadku – zintegrowane zarządzanie terytorialne obszarem dużego miasta i silnie powiązanej z nim strefy podmiejskiej. Należy mieć więc na uwadze z jednej strony kryteria społeczno-gospodarcze i funkcjonalne, związane z jednorodnością i spójnością aglomeracji jako obszaru wysoce zurbanizowanego, a z drugiej strony kryteria ustrojowo-administracyjne (uwzględniające liczbę i wielkość jednostek administracyjnych, szczeble zarządzania) oraz kryteria społeczno-polityczne (odnoszące się do woli współpracy i integracji na poziomie aglomeracyjnym). W związku z tym w ostatecznej delimitacji uwzględniono następujące kryteria:

- demograficzne (gęstość zaludnienia powyżej 200 os./km<sup>2</sup>),
- terytorialne (ciągłość granic gminnych),
- terytorialne (ciągłość granic powiatowych),
- integracyjne (intensywność współpracy politycznej – przynależność do Rady Aglomeracji),
- integracyjne (udział w formach współpracy komunalnej),
- administracyjne (struktury administracji zespolonej m. Poznań – powiat poznański),

Tabela 9. Bonitacja punktowa wg kryteriów delimitacji dla 6 wariantów zasięgu obszaru aglomeracji poznańskiej/obszaru metropolitalnego

Warianty aglomeracji/ obszaru Metropolitalnego	Kryteria delimitacji								Σ
	1	2	3	4	5	6	7	8	
I aglomeracja minus (miasto Poznań i gminy pierwszego pierścienia)	X	X	-	-	X	-	X	x	4,5
II aglomeracja (miasto Poznań i gminy powiatu poznańskiego)	X	X	X	X	X	X	X	X	8,0
III aglomeracja plus (Rada Aglomeracji Poznańskiej)	X	X	-	X	x	-	X	x	5,0
IV obszar metropolitalny A (NTS 3)	x	X	X	-	x	-	x	-	3,5
V obszar metropolitalny B (WBPP)	x	X	-	-	x	-	x	-	2,5
VI obszar metropolitalny C (powiat + powiaty okólne)	-	X	X	-	-	-	x	-	2,5

X – relacje silne, x – relacje słabe lub obejmujące tylko niektóre gminy, - brak relacji

Kryteria 1 – ustawowe: demograficzne (gęstość zaludnienia powyżej 200 os./km<sup>2</sup>), 2 – ustawowe: terytorialne (ciągłość granic gminnych), 3 – pozaustawowe: terytorialne (ciągłość granic powiatowych), 4 – integracyjne (intensywność współpracy politycznej – przynależność do Rady Aglomeracji), 5 – integracyjne (udział w formach współpracy komunalnej), 6 – administracyjne (struktury administracji zespolonej), 7 – funkcjonalne (struktura gospodarki, intensywność dojazdów do pracy do Poznania), 8 – polityczne (wyniki wywiadów z politykami lokalnymi na temat optymalnego zasięgu aglomeracji)

Źródło: opracowanie własne.

- funkcjonalne (struktura gospodarcza, intensywność dojazdów do pracy do Poznania),
- polityczne (optymalny zasięg aglomeracji w opinii polityków lokalnych).

Zestawienie tych kryteriów dla sześciu rozpatrywanych wariantów zasięgu aglomeracji/obszaru metropolitalnego przedstawiono w tabeli 9.

Przedstawiona delimitacja w oparciu o analizę wielokryterialną wykazała, że optymalny zasięg aglomeracji poznańskiej jako struktury zarządzania odnosi się do granic powiatu poznańskiego. W tej jednostce obserwuje się dynamiczne procesy suburbanizacji, przez co staje się ona coraz bardziej spójna nie tylko pod względem gospodarczym, ale i funkcjonalnym. W granicach powiatu możliwe jest pogłębianie integracji poprzez współdziałanie szczebla gminnego z powiatowym. Na tym obszarze rejestruje się też najwięcej inicjatyw oddolnej kooperacji, co dobrze rokuje dla procesu silniejszej integracji aglomeracyjnej w różnych, kluczowych dla funkcjonowania aglomeracji dziedzinach.

## 7. Kierunki integracji zarządzania w aglomeracji poznańskiej

Integracja zarządzania w aglomeracji poznańskiej powinna następować niezależnie od tego, czy i kiedy uchwalona zostanie ustawa metropolitalna. Ścieżka integracji będzie jednak nieco inna w przypadku wprowadzenia rozwiązań ustawowych niż gdyby opierać ją nadal tylko i wyłącznie na zintensyfikowaniu współpracy samorządowej. W niniejszym rozdziale przedstawiono zarys obu scenariuszy dalszej integracji aglomeracji poznańskiej.

### 7.1. Ścieżka integracji „odgórnej” w przypadku wprowadzenia rozwiązań ustawowych

Jeżeli ustawa metropolitalna wejdzie w życie w wersji zbliżonej do ostatniego projektu MSWiA, to obszar metropolitalny dla miasta Poznania i otaczających gmin będzie mogła utworzyć Rada Ministrów na wniosek lub z własnej inicjatywy. Z wnioskiem do Rady Ministrów o utworzenie obszaru metropolitalnego może wystąpić gmina lub gminy z łączną liczbą mieszkańców co najmniej 500 tys. Do spełnienia tego warunku wystarczyłby więc sam wniosek miasta Poznania, które zresztą w każdym możliwym wariantcie, poza czysto teoretycznymi, musiałoby znaleźć się w gronie wnioskodawców. W praktyce jednak byłoby wskazane, aby do wniosku dołączyły się także gminy, które, według intencji inicjatorów wniosku, powinny znaleźć się w obrębie przyszłego obszaru metropolitalnego. Zgłoszenie wniosku wymaga zgody odpowiednich rad gmin. Jeżeli niektóre gminy, mające wejść w skład obszaru metropolitalnego, nie przystąpią do wniosku o jego powołanie, to procedura tworzenia obszaru nie zostanie zawieszona (oczywiście poza przypadkiem gdyby to był Poznań), aczkolwiek wytwarza się w takiej sytuacji mniej sprzyjającą atmosferę polityczną.

Po otrzymaniu wniosku minister właściwy do spraw administracji publicznej zleci co najmniej dwóm niezależnym zespołom ekspertów przeprowadzenie analiz dotyczących granic przyszłego obszaru metropolitalnego. W oparciu o ich wyniki minister opracuje propozycję wyznaczenia granic obszaru metropolitalnego i przekaże ją do zaopiniowania w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 60 dni, organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego, które w przypadku utworzenia obszaru uzyskałyby z mocy prawa przynależność do zespołu metropolitalnego, oraz radom powiatów, które chociażby w części znajdują się w projektowanym obszarze metropolitalnym. Należy zauważyć, iż ministerialna propozycja delimitacji nie musi w ogóle pokrywać się ani z granicami określonymi we wniosku, ani też być dokładnym odwzorowaniem wyników analiz ekspertów.

Na etapie opiniowania należy spodziewać się stosunkowo dużych kontrowersji dotyczących granic obszaru metropolitalnego. Po upływie terminu przeznaczanego na ten etap procedury minister wydaje postanowienie o planowanych granicach obszaru metropolitalnego, ale tylko w przypadku gdy zdecydował o pozostaniu przy swojej pierwotnej propozycji. Może również, po zapoznaniu się z opiniami organów samorządowych, opracować nową propozycję wyznaczenia granic obszaru metropolitalnego. Postanowienie ministra nie zamyka definitywnie postępowania delimitacyjnego. Może ono bowiem zostać zaskarżone do sądu administracyjnego przez organy stanowiące jednostek samorządowych, które znalazłyby się w granicach obszaru.

Warto zauważyć, iż w procedurze opiniowania granic obszaru metropolitalnego pominięty jest w ogóle samorząd województwa. Prawo wyrażenia opinii i złożenia skargi nie przysługuje również gminie, która nie znalazła się w propozycji delimitacyjnej ministra. W jej imieniu opinię i skargę mogłaby złożyć jedynie odpowiednia rada powiatu, jeżeli jakakolwiek inna gmina tego powiatu byłaby uwzględniona w projekcie granic. W praktyce oznacza to, że jeżeli od ministra wyjdzie propozycja wyznaczenia obszaru metropolitalnego w granicach miasta Poznania i powiatu poznańskiego, to żadna jednostka samorządu lokalnego spoza tego obszaru ani samorząd województwa wielkopolskiego nie będą mogły skutecznie zablokować takiego projektu.

Rada Ministrów, tworząc w drodze rozporządzenia obszar metropolitalny z dniem 1 stycznia, określi zgodnie z postanowieniem ministra jego granice i wskaże gminy położone na obszarze metropolitalnym. Rozporządzenie takie powinno zostać ogłoszone nie później niż do dnia 31 lipca roku poprzedzającego utworzenie tego obszaru. W praktyce więc, nawet przy najszybszym tempie prac nad powołaniem obszaru metropolitalnego, od momentu wejścia w życie ustawy do faktycznego stworzenia obszaru może upłynąć od roku do dwóch lat.

Aktualna wersja projektu ustawy nie precyzuje nazw poszczególnych obszarów metropolitalnych. Wskazane jest natomiast, aby nazwa instytucji zarządzającej obszarem – zespołu metropolitalnego – odpowiadała nazwie obszaru metropolitalnego. Pojawia się pytanie o możliwość wprowadzenia w przypadku Poznania i jego najbliższego otoczenia do obu nazw silnie zakorzenionego wśród mieszkańców i polityków terminu „aglomeracja”. Jeżeli tak, to można wyobrazić sobie oficjalnie wyznaczony obszar metropolitalny „aglomeracja poznańska” i zarządzający nim zespół metropolitalny. W ślad za nazwą stowarzyszenia bardziej wskazane mogłoby jednak być przyjęcie nazwy „metropolia Poznań” na wzór coraz silniej zakorzeniającej się w nazewnictwie „metropolii Silesia”.

Po utworzeniu obszaru metropolitalnego pierwszym zadaniem samorządów lokalnych wchodzących w jego skład będzie zorganizowanie pierwszego posiedzenia zgromadzenia zespołu metropolitalnego, uchwalenie statutu zespołu oraz powołanie zarządu. O ile w odniesieniu do składu zgromadzenia przepisy wydają się sformułowane dość jasno, to brakuje takiej precyzji przy określeniu zasad powoływania zarządu. W szczególności projekt nie uwzględnia specyfiki aglomeracji składających się tylko z jednego miasta na prawach powiatu i jednego powiatu ziemskiego, a istnieje duże prawdopodobieństwo, iż w takich granicach

mógłby zostać utworzony obszar metropolitalny dla Poznania i jego najbliższego otoczenia.

W skład zarządu zespołu z pewnością wejdzie prezydent miasta Poznania jako jego przewodniczący oraz przedstawiciel powiatu poznańskiego. Tego ostatniego wybiorą spośród siebie starosta oraz wójtowie i burmistrzowie gmin powiatu. Każdy z nich dysponować będzie jednym głosem, niezależnie od wielkości jednostki. Jeżeli granice obszaru metropolitalnego wyjdą poza powiat poznański, to wówczas statut zespołu może przewidywać, że w zarządzie zespołu reprezentowane będą także gminy położone na terenie innych powiatów niż poznański. W takim przypadku w statucie można przyjąć, że delegaci tych gmin uczestniczą w wyborze przedstawiciela powiatu poznańskiego albo ustali się odrębne zasady ich reprezentacji.

Zasadniczym problemem w kwestii powołania zarządu jest przepis stanowiący o tym, że organ ten nie może liczyć mniej niż trzy osoby. Nie jest jasne, w jaki sposób miałby ten warunek zostać spełniony w przypadku układu przestrzennego ograniczonego tylko do Poznania i powiatu poznańskiego. Trudno przesądzić, kto miałby powoływać trzeciego członka zarządu. Być może, przy odpowiednich zabiegach interpretacyjnych, kwestia ta mogłaby zostać rozstrzygnięta w statucie zespołu, jednak brakuje jasnej delegacji ustawowej dla takiego rozwiązania. Niewykluczone, iż lepiej byłoby, gdyby sprawa ta została jednoznacznie uregulowana w samej ustawie.

Kolejnym zadaniem organizacyjnym zespołu metropolitalnego będzie stworzenie własnego aparatu administracyjnego w postaci biura zespołu na czele z dyrektorem. Wydaje się, że dopiero w tym momencie zespół będzie mógł podjąć faktyczną działalność.

Najważniejszym zadaniem merytorycznym nowego zespołu metropolitalnego będzie wypracowanie strategii rozwoju i zagospodarowania obszaru metropolitalnego. Musi ona zawierać takie elementy, jak:

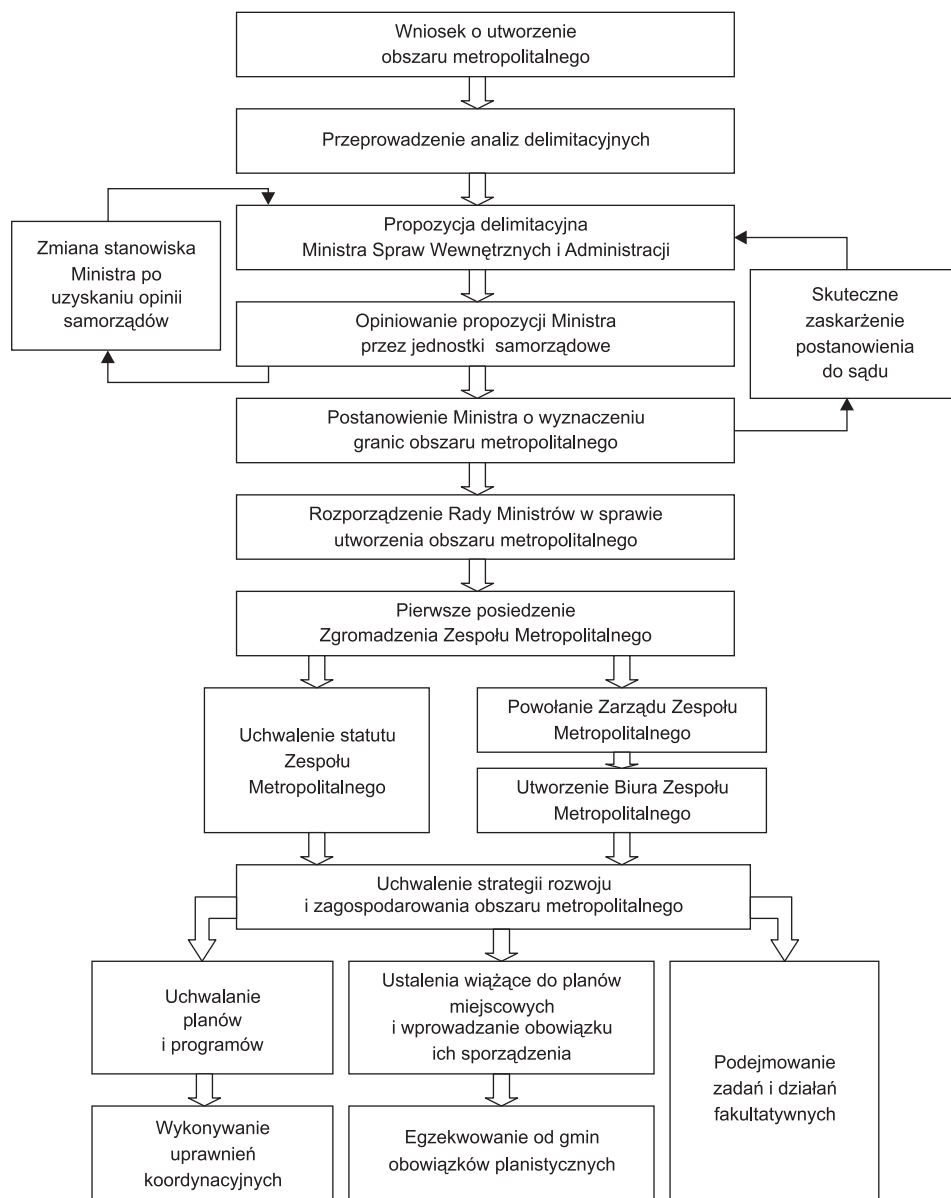
- 1) diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej obszaru metropolitalnego,
- 2) określenie celów strategicznych polityki rozwoju,
- 3) określenie kierunków działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych polityki rozwoju,
- 4) lista głównych projektów infrastrukturalnych i innych przedsięwzięć o szczególnym znaczeniu dla osiągnięcia celów strategicznych rozwoju,
- 5) prognoza wysokości środków publicznych i prywatnych niezbędnych dla realizacji projektów i przedsięwzięć.

Jeżeli przyjęta przez Stowarzyszenie Metropolia Poznań strategia rozwoju aglomeracji będzie zawierać wszystkie wskazane wyżej elementy, to wówczas znacznie łatwiej będzie transformować ją w strategię rozwoju i zagospodarowania obszaru metropolitalnego, w rozumieniu ustawy metropolitalnej.

Bardzo wielkim wyzwaniem w procesie przygotowywania strategii będzie uwzględnienie w niej problematyki zagospodarowania przestrzennego. Na tej podstawie możliwe będzie stanowienie ustaleń wiążących dla gmin przy sporządzaniu planów miejscowych oraz ustalenie obszarów, dla których wprowadzony zostanie obowiązek sporządzenia planów. Nowy dokument planistyczny (o charakterze studium ramowego) nie ma w tej chwili żadnego odpowiednika, stąd też opracowanie

go po raz pierwszy, i to łącznie z częścią „rozwojową” strategii, będzie istotnym problemem dla planistów i samorządowców.

Uchwalenie strategii rozwoju i zagospodarowania obszaru metropolitalnego będzie pierwszym ważnym testem dla zespołu metropolitalnego, jednak realny



Ryc. 18. Ścieżka integracji aglomeracyjnej w przypadku uchwalenia ustawy metropolitalnej  
Źródło: opracowanie własne.

wpływ na funkcjonowanie aglomeracji zapewni dopiero przejście do kolejnego etapu. Polegać on będzie na wprowadzeniu przez zespół konkretnych wytycznych planistycznych dla gmin w formie ustaleń wiążących i obowiązku sporządzenia planów miejscowych. Równocześnie opracowywane będą sektorowe programy i plany metropolitalne, które umożliwią koordynację działań jednostek samorządowych w poszczególnych dziedzinach. Jeżeli pojawi się odpowiednia wola polityczna, to zespół będzie mógł także podejmować fakultatywne zadania i działania na rzecz samorządów lokalnych. Na etapie tym pojawi się też problem dalszego funkcjonowania dotychczasowych form współpracy samorządowej. Możliwe jest ich utrzymanie, ale również włączenie w struktury wielozadaniowego zespołu metropolitalnego.

Uchwalenie ustawy metropolitalnej może przyczynić się do przełamania wielu aktualnych barier prawnych dla spójności zarządzania w aglomeracji poznańskiej. Należy jednak stworzyć silne lobby na rzecz wprowadzenia do projektu niezbędnych zmian. W szczególności powinny one dotyczyć

- 1) możliwości wprowadzenia do nazwy instytucji zarządzającej silnie zakorzenionego wśród mieszkańców i polityków terminu „aglomeracja” lub też używanego i promowanego od 2010 r. pojęcia „metropolia”;
- 2) uwzględnienia specyfiki aglomeracji składających się w zasadniczej części z jednego miasta na prawach powiatu i jednego powiatu ziemskiego;
- 3) doprecyzowania procedury przygotowania strategii rozwoju i zagospodarowania przestrzennego, w szczególności charakteru uzgodnień i akceptacji ze strony samorządów lokalnych i sejmiku województwa.

Należy jednak wyraźnie zastrzec, iż model integracji odgórnej znacząco wspomaga, ale nie zastępuje współpracy samorządów lokalnych. Efektywne wykorzystanie instrumentów ustawowych będzie zależało przede wszystkim od woli współdziałania, chociaż proponowane w projekcie elementy przymusu mogą ograniczyć problem torpedowania inicjatyw aglomeracyjnych przez jednostki najmniej chętne do kooperacji.

## 7.2. Ścieżka integracji „oddolnej” w wyniku zintensyfikowania współpracy samorządów

Model oddolnej integracji metropolitalnej powinien wynikać z możliwie szerokiego konsensusu społecznego i politycznego. Dopuszczalnych jest kilka scenariuszy: od rozwijania sieci porozumień (łatwych do tworzenia i elastycznych, ale łączących się z wieloma ograniczeniami) poprzez rozwiązania pośrednie – np. tworzenie nowych związków celowych – aż po powołanie silnej struktury wielofunkcyjnej, co jednak w aktualnym stanie prawnym może być stosunkowo trudne.

Dobrym krokiem jest podjęta w 2011 r. większa instytucjonalizacja Rady Aglomeracji Poznańskiej – poprzez utworzenie Stowarzyszenia Metropolia Poznań. Jest to w tej chwili zasadniczy element systemu integracji zarządzania o charakterze politycznym i strategicznym. Szczególnie ważne jest samo powołanie stowarzyszenia jako instytucji koordynującej wdrażanie strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej.

Stowarzyszenie jednostek lokalnych (miast, gmin i powiatu) będzie funkcjonować jako struktura gminno-powiatowa. Stowarzyszeniu nie można przekazać władczych kompetencji do uchwalenia i wdrażania wiążących strategii w zakresie zadań publicznych samorządu gminnego i powiatowego. Może jednak przejąć funkcję Rady Aglomeracji i stanowić użyteczne forum dyskusji i współpracy. Jego zaletą jest posiadanie osobowości prawnej i możliwość stworzenia własnego biura, na którego działalność mogą mieć wpływ, poprzez odpowiednie organy, wszyscy zrzeszeni członkowie. Istnieją różnorodne możliwości wyposażenia stowarzyszenia w lepszą obsługę administracyjną i załączki aparatu wykonawczego, ale każda z nich łączy się z konkretnymi zobowiązaniami gmin.

Kolejnym krokiem integracji oddolnej (zapisanym w statucie Stowarzyszenia Metropolia Poznań jako jeden z głównych jego celów) będzie powołanie związku międzygminnego – w przypadku pojawienia się ustawowej możliwości przystąpienia do niego powiatu poznańskiego.

Obie wymienione wyżej formy (stowarzyszenie i związek komunalny) mają charakter całkowicie dobrowolny i postrzegać je można jako potencjalnie mało stabilne. Mogą zapewnić sprawne wdrażanie strategii aglomeracyjnej tylko pod warunkiem dużej odpowiedzialności i dojrzałości politycznej liderów samorządowych oraz członków organów uchwałodawczych.

Przechodząc od kwestii strategicznych do problemów kooperacji w poszczególnych dziedzinach zarządzania terytorialnego, wskazać należy, iż w ramach istniejącego stanu prawnego nie zostały jeszcze wykorzystane wszystkie dostępne formy współpracy, przewidziane w ustawodawstwie samorządowym. W szczególności dotyczy to związków celowych, których tworzenie przebiega do tej pory w aglomeracji poznańskiej w sposób względnie powolny. Należy poważnie rozważyć możliwość podjęcia w niektórych sferach współpracy w formie związku powiatów – miasta na prawach powiatu Poznania i powiatu poznańskiego ziemskiego. W ten sposób, poprzez osiągnięcie porozumienia przez zaledwie dwa podmioty, stworzone mogłyby zostać kolejne spójne instytucje zarządzania obejmujące całą aglomerację. Przykładem tego rodzaju daleko idącej oddolnej integracji aglomeracyjnej byłoby powołanie Metropolitalnego Związku Edukacyjnego, posiadającego pełnię kompetencji w zakresie zarządzania edukacją ponadgimnazjalną i specjalną (de facto głównie realizowaną przez miasto Poznań).

Potencjalne dalsze pola współpracy są szerokie. Nie powstała do tej pory jednostka zajmująca się przygotowaniem i promocją zintegrowanej oferty inwestycyjnej oraz obsługą inwestorów w skali całej aglomeracji, jaką np. w przypadku Wrocławia i jego strefy podmiejskiej jest Agencja Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej.

Niezależnie od perspektywy utworzenia bardziej zinstytucjonalizowanych form współpracy aglomeracyjnej należy dążyć (najlepiej wspólnie z innymi polskimi aglomeracjami) do wprowadzenia drobniejszych zmian w ustawodawstwie samorządowym, dotyczących m.in.:

- 1) ustroju związków celowych (elastyczne kształtowanie siły głosów w zgromadzeniu),
- 2) pozycji planowania metropolitalnego w systemie planowania przestrzennego (jasne określenie zakresu przedmiotowego i podmiotowego oraz procedur

- sporządzania planu, możliwość powoływania metropolitalnych/aglomeracyjnych komisji urbanistyczno-architektonicznych),
- 3) prawnego umocowania aglomeracyjnych strategii rozwoju (jako komplementarnych i subsydiarnych w stosunku do strategii lokalnych, ale za to w równym stopniu uwzględnianych w polityce przestrzennej gmin),
  - 4) możliwości tworzenia struktur zarządzania o charakterze gminno-powiatowym (szczególnie o charakterze strategicznym i koordynacyjnym, poza ściśle pojmowaną sferą świadczenia usług publicznych).

Być może warto również w sposób oddolny stworzyć niektóre instytucje przewidziane w projekcie ustawy metropolitalnej, jeszcze przed jej uchwaleniem i wejściem w życie. Metropolitalna/aglomeracyjna komisja urbanistyczno-architektoniczna mogłaby zostać powołana jako organ doradczy starosty powiatowego. I choć nie miałyby ona w obecnym stanie prawnym tak silnych kompetencji jak komisje gminne, to jednak, poprzez powołanie w jej skład wybitnych autorytetów z zakresu polityki przestrzennej, mogłaby pozytywnie wpływać na ład przestrzenny aglomeracji.

Nie ma również przeciwwskazań dla utworzenia stałej komisji metropolitalnej samorządu regionalnego i lokalnego. W ten sposób do czasu zmian w systemie planowania przestrzennego można byłoby do pewnego stopnia rozwiązać problemy spójności i koordynacji działań samorządu województwa oraz samorządów lokalnych aglomeracji w zakresie m.in. planowania przestrzennego i polityki transportowej. Działanie to byłoby pożądane z uwagi na brak reprezentanta samorządu wojewódzkiego na posiedzeniach Rady Aglomeracji i słabą emanację stanowiska urzędu marszałkowskiego przy tworzeniu strategii rozwoju. Z perspektywy czasu należy to ocenić jako niekorzystne, szczególnie pod kątem realizacji wspólnych programów strategicznych (np. utworzenia kolei metropolitalnej).

Oddolna integracja samorządów aglomeracji wymaga większego zaangażowania i wysiłku niż w przypadku gotowych rozwiązań ustawowych, pozwala jednak stworzyć system lepiej przystosowany do lokalnej specyfiki. Optymalnym zasięgiem terytorialnym dla pogłębienia integracji aglomeracyjnej jest obszar miasta Poznania i powiatu poznańskiego – jedyne ziemskie powiatu okólnego w Polsce, sąsiadującego z tak dużym miastem. Szybsze niż w innych aglomeracjach tempo podnoszenia spójności zarządzania może prowadzić do osiągnięcia wyraźnej przewagi konkurencyjnej aglomeracji poznańskiej w stosunku do innych obszarów zurbanizowanych w Polsce. Wiele programów strategicznych wykracza poza ten teren i dotyczy już zasięgu poznańskiego obszaru metropolitalnego. Wzmacnia to pozycję metropolii i daje impulsy rozwojowe w skali całego regionu miejskiego.

## 8. Spójność zarządzania w obszarze aglomeracji poznańskiej – analiza SWOT

Integracja zarządzania w obszarach wielkomiejskich jest procesem ewolucyjnym. Widać to na przykładzie aglomeracji poznańskiej, gdzie współpraca samorządów stanowi wypadkową zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej na tym terenie. Poniżej w postaci syntetycznej przedstawiono silne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia tego procesu.

Tabela 10. Analiza SWOT integracji zarządzania terytorialnego w aglomeracji poznańskiej

Silne strony	Słabe strony
1. Dobre przykłady integracji zarządzania: istnienie struktur administracji zespolonej na poziomie powiatowym – wspólnych dla miasta i powiatu ziemskiego (policja, straż pożarna, urząd pracy)	1. Brak solidnej podstawy prawnej integracji – ustawy metropolitalnej
2. Powstanie Rady Aglomeracji Poznańskiej	2. Brak interwencjonizmu państwowego w procesie integracji aglomeracyjnej (wsparcie finansowe, utworzenie i wdrożenie konkretnej polityki wobec aglomeracji)
3. Podjęcie współpracy w zakresie związku komunikacyjnego, związku odpadowego oraz wspólnego schroniska dla zwierząt	3. Bariery legislacyjne: ograniczone ustawowo możliwości współpracy samorządowej między szczeblem gminnym a powiatowym
4. Korzystna struktura terytorialno-administracyjna z punktu widzenia integracji w aglomeracji (powiat okólny)	4. Nie najlepsze doświadczenia współpracy komunalnej w aglomeracji z minionego 20-lecia
5. Wola pogłębienia współpracy ze strony polityków lokalnych	5. Długie procedury prawne związane z tworzeniem form integracji, głównie związków celowych, zniechęcające do działań
6. Istnienie rozpoznawalnych liderów politycznych procesu integracji: prezydenta Poznania i starosty poznańskiego	6. Brak zdecydowanych i rozpoznawalnych lider(ów) procesu integracji wśród wójtów i burmistrzów gmin, szczególnie pierwszego pierścienia wokół Poznania
7. Poparcie społeczne dla pogłębienia współpracy komunalnej miasta i gmin podmiejskich	7. Słaba promocja idei integracji aglomeracyjnej i samej aglomeracji
8. Powstanie Centrum Badań Metropolitalnych – zaplecza eksperckiego dla procesu integracji	8. Nikła znajomość Rady Aglomeracji i jej działań wśród mieszkańców
9. Zaistnienie problemu integracji zarządzania, szczególnie w zakresie usług publicznych w mediach poznańskich	9. Brak silnych środowisk lokalnych popierających proces integracji aglomeracyjnej (organizacje społeczne)

Szanse	Zagrożenia
1. Polepszający się klimat społeczny dla współpracy (naciski społeczne), zwłaszcza w przypadku potęgowania się zjawisk problemowych	1. Oparcie integracji na wyłącznie oddolnej inicjatywie, zaniechanie uchwalenia ustawy metropolitalnej w ciągu najbliższych miesięcy/lat, nierealizowanie polityk miejskich rządu
2. Uchwalenie strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej, rozszerzającej front integracji zarządzania w aglomeracji	2. Pogłębienie trudnej sytuacji finansowej samorządów lokalnych, brak środków na działania integracyjne
3. Opracowanie realnych programów strategicznych w zakresie form i obszarów integracji oraz podstaw ich finansowania	3. Pojawienie się działań rewanżystycznych miasta wobec gmin w obliczu ewentualnego braku współpracy z ich strony (np. w sferze usług ogólnoaglomeracyjnych: komunikacji publicznej, kultury, edukacji)
4. Nawiązanie współpracy międzynarodowej w zakresie wymiany doświadczeń na polu integracji zarządzania	4. Negatywne skutki wyborów lokalnych dla procesu integracji (postawy nowo wybranych polityków lokalnych)
5. Współpraca krajowa między aglomeracjami, lobbinyg na rzecz integracji zarządzania	5. Dalsze poszerzanie zasięgu Rady Aglomeracji Poznańskiej i przyjmowanie do niej gmin słabiej powiązanych funkcjonalnie i infrastrukturalnie z Poznaniem – „rozmycie integracji aglomeracyjnej”
6. Istniejące środki finansowe z UE na działania integracyjne	6. Zaniechanie realizacji strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej
7. Postępujące równoważenie się potencjału demograficznego i gospodarczego miasta i strefy podmiejskiej – możliwość tworzenia relacji bardziej partnerskich	

Źródło: opracowanie własne.

## Literatura

- Barlow I.M., 1991. Metropolitan Government. Routledge, London.
- Benz A., 2001. From associations of local governments to regional governance in urban regions. *German Journal of Urban Studies*, 40, 2.
- Benz A., 2003. Regional governance mit organisatorischem Kern. Das Beispiel der Region Stuttgart. *Informationen zur Raumentwicklung*, 8/9: 505–512.
- Bish R.L., 1971. The public economy of metropolitan areas. Markham, Chicago.
- Brake K., 1997. Städtenetze – ein neuer Ansatz interkommunaler Kooperation. *Archiv für Kommunalwissenschaften*. I/97: 98–115. Stuttgart.
- Brenner N., 2002. Decoding the Newest Metropolitan Regionalism in the USA: A Critical Overview. *Cities*, 19, 1: 3–21.
- Buczek G., Tetera-Jankowska M. (red.), 2003. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: przepisy – omówienia – komentarze, *Urbanista*, Warszawa.
- Churski P. (red.), 2010. Rynek pracy i mobilność siły roboczej w aglomeracji poznańskiej. *Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej*, 5. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Diller Ch., 2002. Zwischen Netzwerk und Organisation. *Raumforschung und Raumordnung*, 2: 146–154.
- Fürst D., 2002. Metropolitan governance in Germany. Maszynopis.
- Fürst D., 2005. Metropolitan governance in Germany. [W:] H. Heinelt, D. Kübler (red.), *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. Routledge, London.
- Gaczek W.M., 2003. Zarządzanie w gospodarce przestrzennej. Branta, Bydgoszcz–Poznań.
- Green H., 1974. Fiscal Interactions in a Metropolitan Area. D.C. Heath, Lexington.
- Gruchman B., Parysek J.J., Wojtasiewicz L., 2010. Wyzwania i kierunki rozwoju aglomeracji poznańskiej. *Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej*, 4. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Hamilton D.K., 2000. Organizing government structure and governance functions in metropolitan areas in response to growth and change: A critical overview, *Journal of Urban Affairs*, 22, 1: 65–84.
- Heinelt H., Kübler D. (red.), 2005. *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. Routledge, London.
- Heinz W. i in., 2004. Interkommunale Kooperation in Baden-Württembergischen Stadtregionen. Stuttgart, Karlsruhe und Freiburg. Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.
- Herrschel T., Newman P., 2002. *Governance of Europe's City Regions. Planning, policy and politics*. Routledge, London.
- Jouve B., Lefevre C. (red.), 2002. *Local Power. Territory and Institutions in European Metropolitan Regions*. Frank Cass, London.
- Kaczmarek T., 2005. Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich. *Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań, seria Geografia nr 70, ss. 390*.
- Kaczmarek T., 2008. Aglomeracja poznańska jako region badania i działania. [W:] T. Kaczmarek, A. Mizgajski, (red.), *Powiat poznański, jakość przestrzeni, jakość życia*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Kaczmarek T., 2010. Integracja metropolitalna – współpraca nauki z samorządem w aglomeracji poznańskiej. [W:] W. Ratajczak, K. Stachowiak (red.), *Gospodarka przestrzenna społeczeństwu*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 63–78.

- Kaczmarek T., 2010. Proces integracji metropolitalnej – „od dołu i od góry”. [W:] R. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, s. 45–61.
- Kaczmarek T., Kaczmarek U., 2005. Warianty podziału terytorialnego kraju na jednostki statystyczne NTS 3 spełniające wymogi jednolitości funkcjonalnej i społeczno-ekonomicznej. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Polityki Regionalnej, Warszawa. Maszynopis.
- Kaczmarek T., Mikuła Ł., 2007a. Metropolitan areas in Poland – towards new scale of urban governance? *Quaestiones Geographicae*, 26B: 97–105.
- Kaczmarek T., Mikuła Ł., 2007b. Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie. Bogucki Wydawnictwo Naukowe. Poznań.
- Kaczmarek T., Mikuła Ł., 2008. Planowanie przestrzenne i zarządzanie w obszarach metropolitalnych Niemiec. [W:] T. Kaczmarek, A. Mizgajski (red.), *Powiat poznański. Jakość przestrzeni, jakość życia*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Kaczmarek T., Mikuła Ł., 2009. The development of Polish cities: between sub- and reurbanization. [W:] G. Reddy Anant (red.), *Multilayered Cities and Urban Systems*, Hyderabad Metropolitan Development Authority & Osmania University, Hyderabad, s. 449–471.
- Kaczmarek T., Mikuła Ł., 2010a. Metropolitan areas in Poland – problems of development and governance. *Quaestiones Geographicae*, 28B: 91–103.
- Kaczmarek T., Mikuła Ł., 2010b. Poznańska ścieżka integracji metropolitalnej. [W:] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, s. 168–187.
- Keating M., 1995. Size, efficiency and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice. [W:] D. Judge, G. Stoker, H. Wolman (red.), *Theories of urban politics*. London, 117–134.
- Keating M., 1998. *The New Regionalism in Western Europe*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Kulesza M., 1994. Położenie aglomeracji warszawskiej w świetle prawa. *Samorząd Terytorialny*, 4: 33–34.
- Lackowska M. 2009. *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce*. PWN, Warszawa.
- Lefevre C., 2001. Metropolitan government and governance in western countries: a critical review. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22 (1): 9–25.
- Leoński Z., Szewczyk M., 2002. *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Branta, Bydgoszcz-Poznań
- Maciołek M., 1993. Ustrój aglomeracji miejskich. *Samorząd Terytorialny*, 9: 36–60.
- Markowski T., Marszał T., 2006. *Metropolie. Obszary Metropolitalne*. Metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe. KPZK PAN, Warszawa.
- Matyaszyk D., 1986. *Podziały administracyjne Wielkopolski*. Maszynopis UAM.
- McKenzie R.D., 1933. *The metropolitan community*. McGraw Hill, New York.
- Mikuła Ł., 2008a. W kierunku integracji zarządzania w aglomeracji poznańskiej. [W:] T. Kaczmarek, A. Mizgajski (red.), *Powiat poznański. Jakość przestrzeni i jakość życia*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 399–413.
- Mikuła Ł., 2008b. Promocja i rozwój turystyki jako element współpracy metropolitalnej. [W:] I. Jażdżewska (red.), *Funkcja turystyczna miast*. Wydawnictwo UŁ, Łódź, s. 25–36.
- Mikuła Ł., 2009. Problemy integracji zarządzania w aglomeracji poznańskiej. [W:] W. Maik (red.), *Agglomeracje miejskie w Polsce na przełomie XX i XXI wieku. Problemy rozwoju, przekształceń strukturalnych i funkcjonowania*. Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Wyższej Szkoły Gospodarki w Bydgoszczy, Bydgoszcz, s. 261–282.
- Mikuła Ł., 2010a. Zarządzanie metropolitalne w Aglomeracji Poznańskiej w perspektywie mieszkańców i lokalnych liderów. [W:] J. Słodczyk, E. Szafranek (red.), *Koncepcje i in-*

- strumenty zarządzania procesami rozwoju i rewitalizacji miast. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole, s. 95–106.
- Mikuła Ł., 2010b. Procesy metropolizacji a praktyka zarządzania na przykładzie aglomeracji poznańskiej. [W:] C. Domański, T. Smiłowska (red.), *Procesy metropolizacyjne w teorii naukowej i praktyce*. Biblioteka Wiadomości Statystycznych, 63: 258–266. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Mikuła Ł., 2010c. Reformy metropolitalne: doświadczenia europejskie w teorii i praktyce. [W:] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, s. 81–92.
- Mikuła Ł., 2011a. Zarządzanie terytorialne w obszarach metropolitalnych w Polsce. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Mikuła Ł., 2011b. Funkcjonowanie i integracja aglomeracji poznańskiej w opinii mieszkańców i polityków lokalnych, *Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej*. Z. 15. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Namysłowski J., 1980. Główne ośrodki codziennych dojazdów i wyjazdów w Polsce. UMK, Toruń.
- Neenan W., 1972. *Political Economy of Urban Areas*. Markham, Chicago.
- Nelson A.C., Foster K.A., 1999. Metropolitan governance structure and income growth. *Journal of Urban Affairs*, 21, 3: 309–324.
- Niewiadomski Z., 2002. *Planowanie przestrzenne: zarys systemu*. Lexis Nexis, Warszawa.
- Niewiadomski Z. (red.), 2004. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: komentarz*. CH Beck, Warszawa.
- Norris D., 2001. Whither metropolitan governance? *Urban Affairs Review*, 36: 532–550.
- Nowa Polska Powiatowa. Rządowe propozycje podziału terytorialnego, 1993, *Rzeczpospolita* 132 (3476).
- Ostrom V., Tiebout C.M., Warren R., 1961. The Organisation of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, 55: 831–842.
- Paasi A., 1991. Deconstructing regions: notes on the scale of spatial life. *Environment and Planning, A*, 23: 239–256.
- Parysek J.J., 2001. *Podstawy gospodarki lokalnej*. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Parysek J.J., 2007. Współczesne tendencje rozwoju metropolii: Aspekty globalne lokalne. [W:] J. Lach., M. Borowiec., T. Rachwał (red.), *Procesy transformacji społeczno-ekonomicznych i przyrodniczych struktur przestrzennych*. Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej w Krakowie, Kraków, s. 130–140.
- Parysek J.J., 2008. *Procesy suburbanizacji w aglomeracji poznańskiej*. [W:] T. Kaczmarek, A. Mizgajski (red.), *Powiat poznański. Jakość przestrzeni i jakość życia*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe. Poznań, s. 71–90.
- Priebs A., 2008. Region Hanower – integracja administracji i planowania przestrzennego na poziomie regionalnym. [W:] T. Kaczmarek, A. Mizgajski (red.), *Powiat poznański, jakość przestrzeni, jakość życia*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Robson W.A., Regan D.E., 1972. *Great cities of the world: their government, politics and planning*. Allen and Unwin, London.
- Rykiel Z., 2002. *Koncepcje i delimitacje wielkomiejskich form osadniczych*. [W:] Jażdżewska I. (red.), *Współczesne formy osadnictwa miejskiego i ich przemiany*. XV Konwersatorium wiedzy o mieście, Łódź, s. 9–19.
- Salet W., Thornley A., Kreukels A., 2003. *Metropolitan governance and spatial planning. Comparative Case Studies of European City-Regions*. Spon Press, London.
- Sharpe L.J. (red.), 1995. *The Government of World Cities: The Future of the Metro Model*. John Wiley & Sons, Chichester.
- Siegień J., 2003. *Prawo budowlane po nowelizacji. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra.

- Sobczyński M., Kulesza M., 2006. Miejsce i rola powiatu w tradycji podziału terytorialnego Polski.
- Soja E., 2000. *Postmetropolis*. Blackwell, Oxford.
- Strategia rozwoju aglomeracji poznańskiej. *Metropolia Poznań 2020*, 2011. CBM UAM, Poznań.
- Stryjakiewicz T., Kaczmarek T., Męczyński M., Parysek J. J., Stachowiak K., 2010. Policies and strategies in Poznań. How to enhance the city's competitiveness. ACRE report 10.8: 1–74. AMIDSt, University of Amsterdam, Amsterdam.
- Swianiewicz P., 2006. Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – doświadczenia międzynarodowe a rzeczywistość polska. *Samorząd Terytorialny*, 1–2: 29–44.
- Szmytt A., 1999. Miejsce polskich metropolii w planowaniu regionalnym – zadania samorządu województwa. *Samorząd Terytorialny*, 7–8: 68–78.
- Walter-Rogg M., Sojer M., 2006. Metropolitan Governance Reform In Germany. Paper for the conference „Governance and spatial discontinuities: Reterritorialization or a new polarization of metropolitan spaces?” Montreal, INRS-Urbanisation, 24–25 April 2006.
- Wspólne stanowisko środowiska planistów regionalnych, dotyczące problematyki wyznaczenia metropolii oraz zasad delimitacji obszarów metropolitalnych w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, 2005, Poznań (niepublikowane).
- Zajchowska S., 1972. Zasięg aglomeracji Poznania. [W:] *Czynniki rozwoju nowoczesnego miasta Aglo-Po 1972–2000*. PTE, Poznań, s. 225–238.
- Założenia do projektu ustawy metropolitalnej, 2007. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (projekt z lipca 2007 r.).
- Zielona Księga Aglomeracji Poznańskiej, 2010. CBM UAM, Poznań.

**W serii Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej ukazały się dotychczas:**

**2010**

1. Leśnictwo i gospodarka leśna na obszarze aglomeracji poznańskiej
2. Zasoby przyrodnicze i ich ochrona w aglomeracji poznańskiej
3. Krajobraz i dziedzictwo kulturowe wsi w aglomeracji poznańskiej
4. Wyzwania i kierunki rozwoju aglomeracji poznańskiej
5. Rynek pracy i mobilność siły roboczej w aglomeracji poznańskiej
6. Marketing terytorialny w aglomeracji poznańskiej
7. Sport w aglomeracji poznańskiej
8. Transport w aglomeracji poznańskiej

**2011**

9. Strategie rozwoju wybranych obszarów metropolitalnych w Europie. Rekomendacje dla aglomeracji poznańskiej
10. Infrastruktura techniczna i usługi komunalne w aglomeracji poznańskiej
11. Potencjał gospodarczy aglomeracji poznańskiej
12. Spójność terytorialno-administracyjna aglomeracji poznańskiej
13. Procesy demograficzne w aglomeracji poznańskiej w latach 1999–2009
14. Organizacja przestrzenna i funkcjonowanie usług edukacyjnych w aglomeracji poznańskiej
15. Funkcjonowanie i integracja aglomeracji poznańskiej w opinii mieszkańców i polityków lokalnych
16. Gospodarka rolna w aglomeracji poznańskiej
17. Usługi zdrowotne i socjalne w aglomeracji poznańskiej
18. Założenia i proces budowy strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej