

Dlaczego potrzebujemy aglomeracji w Polsce i jak tego dokonać?



prof. Jerzy Korczak
Uniwersytet Wrocławski

Jednostki samorządu terytorialnego, choć są od siebie niezależne, nie funkcjonują w izolacji. Zachęcone przepisami prawa, a przy tym odczuwając swoje ograniczenia, korzystają z różnych form współdziałania. Ewolucja i dynamika zmieniających się uwarunkowań wykonywania ich zadań skłania do poszukiwania nowych form współpracy, które pozwolą lepiej wykorzystać ich potencjał, a zarazem będą swoistym remedium na wyzwania przed nimi stojące. Należałoby zastanowić się nad rolą mniejszych ośrodków miejskich, które mogą pozytywnie oddziaływać na swoje otoczenie w ramach związków typu aglomeracyjnego.

Model ustrojowy gminy, ukształtowany w 1990 r. i wzbogacony w 1998 r. o powiaty i województwa, akcentuje samodzielność tych jednostek. Jednocześnie Konstytucja RP jako zasadę ustrojową państwa wprowadziła współdziałanie władz publicznych. Jak podkreśla się w doktrynie, gdyby nie formy współdziałania, to jednostki samorządu terytorialnego „byłyby nie tylko osobne, ale byłyby odizolowane”¹. Zarazem jednak odczuwamy, że zasób dostępnych form współpracy jest niewystarczający w kontekście współczesnych uwarunkowań i rysujących się coraz wyraźniej przyszłych wyzwań.

Od 2015 r. uwagę wszystkich zajmuje integracja terytorialna otoczenia dużych miast będących siedzibami władz samorządów województw i wojewodów. Podejmowane próby wyjścia naprzeciw zarówno potrzebom równomiernego rozwoju tych układów przestrzennych, który zapobiegałby lub niwelował dominację centrum nad sąsiadującymi z nim gminami i powiatami, jak i nieuchronnym konfliktom interesów, w postaci ustawy z 2015 r.² i późniejszego trendu federalizacji zapoczątkowanego niefortunną ustawą śląską³, są niezadowolające. Równocześnie powodują, że zapominamy o pozostałych częściach terytoriów województw, które z różnych powodów – nie tylko odległości geograficznej – nigdy nie wejdą w skład obszarów metropolitalnych i tym samym nie skorzystają z tych regulacji. A przecież nie należy zajmować się tylko miastami metropolitalnymi i ich otoczeniem, bo, mimo oczywistych dysproporcji demograficznych i gospodarczych między centrum metropolitalnym a subregionami, to w nich zamieszkuje istotna część mieszkańców województwa, której potrzeby zbiorowe winny być zaspokajane na poziomie porównywalnym z osiąganym w mieście wojewódzkim i jego otoczeniu.

¹ Zob. J. Boć, *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, w: *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 45.

² Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. poz. 1890).

³ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2578).

Co więcej, poza naturalnym centrum województwa w każdym województwie, a przynajmniej w znaczącej ich liczbie, znajdują się ośrodki miejskie średniej kategorii, które również wywierają wpływ na swoje otoczenie – na ogół gminy wiejskie – o cechach w odpowiedniej skali odpowiadających temu z obszaru metropolitalnego. Jak do tej pory, poza zapomnianym już epizodem z 1995 r., nikt nie dostrzegł potrzeby wsparcia ich odpowiednimi rozwiązaniami prawnymi i nie pomyślał o możliwości wykorzystania naturalnych układów aglomeracyjnych.

Metropolizacja vs. aglomeryzacja

Proces powstawania aglomeracji był pierwotnym w stosunku do metropolizacji, bowiem nasilające się osadnictwo na pewnym jego etapie zaczęło na tyle intensywnie zajmować pewne fragmenty przestrzeni, że bezpośrednie sąsiedztwo sprzyjało wzajemnym powiązaniom różnej natury. Istotne jest to, że nie potrzebował on jeszcze struktur wyższych (typu państwo), bo nie wiązał się z funkcjami politycznymi, a wyłącznie funkcjonalnymi (głównie handel i wymiana usług między sąsiadującymi ze sobą osadami). Relacje były różnej natury, ale z reguły odczuwana była dominacja osady największej demograficznie (miasto będące rdzeniem aglomeracji), która korzystała z zaopatrzenia, np. w żywność i usługi, dostarczanego przez otaczające ją osady mniejsze. Z czasem jednak układ ten zaczął przybierać odwrotny kierunek. Lokowanie na terenie miasta rdzeniowego najpierw targowisk i kramów, a potem sklepów i magazynów, warsztatów rzemieślniczych i nowych usług, ze względu na postęp cywilizacyjny, spowodowało naturalną zależność otoczenia od rdzenia, jaką obserwujemy zarówno w całym współczesnym świecie, jak i w Polsce.



Lokowanie na terenie miasta rdzeniowego najpierw targowisk i kramów, a potem sklepów i magazynów, warsztatów rzemieślniczych i nowych usług, ze względu na postęp cywilizacyjny, spowodowało naturalną zależność otoczenia od rdzenia, jaką obserwujemy zarówno w całym współczesnym świecie, jak i w Polsce.

Metropolizacja także ma swoje, odległe w czasie, przykłady, bo i w antyku istniały metropolie dorównujące współczesnym, przy zastosowaniu odpowiedniej proporcji ich wielkości (powierzchnia i ludność) do wielkości ówczesnych państw⁴. Zdaniem M. Castelsa, metropolia stała się najwyższą formą organizacji przestrzeni z uwagi na przepływy kapitału, technologii, wiedzy, symboli i koncentrujących się w nich wyobrażeń. Taką rolę spełniał antyczny Rzym i Babilon czy średniowieczny Konstantynopol, ale też wiele innych mniejszych centrów gospodarczych i politycznych. Jest to zatem proces wtórny w stosunku do aglomeracji. O ile aglomeryzacja wiązała się głównie z koncentracją dla poprawy warunków życia ludzi i ich bezpieczeństwa (dostęp do wody, obronność itp.), o tyle metropolie towarzyszą tworzeniu się struktur przestrzennych typu państwo, w którym naturalne wyznaczanie siedzib władz państwowych, wraz z rosnącą rolą handlu, sprzyjało wykształcaniu się dużych ośrodków osadniczych o charakterze miejskim jako centrum władzy, a zarazem centrum handlowe. Współcześnie problem nieco się skomplikował, bowiem o ile pierwszymi metropoliami były stolice państw, o tyle dzisiaj w niejednym państwie jest ich więcej. Metropolia nie łączy się więc tylko z funkcją stołeczną⁵, ale raczej z ogółem funkcji administracyjnych (np. stolice regionów), które czynią z nich silne centra życia politycznego.

⁴ Spełniały one w stosunku do innych miast i ich układów przestrzennych na tyle szczególną funkcję, że w czasach helleńskich powstał neologizm *métropolis* ze złożenia *μήτηρ* – *méter* (matka) i *πόλις* – *pólis* (miasto), który odpowiadał potrzebie wyróżnienia rangi niektórych miast helleńskich.

⁵ Niekiedy stolice nie mają charakteru metropolitalnego, jak miało to miejsce przed zjednoczeniem Niemiec, kiedy Bonn, jako stolica Republiki Federalnej, nigdy nie zyskało takiego charakteru na tle sąsiadującej z nim Kolonii czy niedalekiego Frankfurtu nad Menem.

Można zaryzykować twierdzeniem, że aglomeracja przekształcała się w metropolię, ale oczywiście przy wzbogaceniu jej o dodatkowe funkcje – z tego powodu nie wszystkie aglomeracje awansowały do tej rangi i wiele z nich współcześnie nie ulega metropolizacji. W dyskusjach nad istotą procesu metropolizacji głoszono niekiedy pogląd, że to metropolie „zmetropolizowały” otaczającą je przestrzeń. Jednak moim zdaniem to naturalny proces wytwarzania się związków przestrzennych wykształcił metropolię jako dominantę tego układu – z racji nadanych jej przymiotów, a nie celowego oddziaływania. W istocie rzeczy każde, odpowiednio duże, miasto stanowi element większej całości funkcjonalnej i przestrzennej, jako że z reguły otoczone jest jednostkami osadniczymi o niekiedy bardzo odbiegającym od siebie charakterze, z którymi z konieczności wchodzi w wielostronne powiązania o różnym stopniu nasilenia. Zauważyć przy tym należy, że metropolie nie przestają spełniać funkcji typowych dla aglomeracji, a zatem są centrami usług publicznych świadczonych na ogół przez miasto metropolitalne (rdzeń aglomeracji) na rzecz członków wspólnot jednostek samorządu terytorialnego położonych w obszarze ich oddziaływania (obszarze metropolitalnym będącym ciągle w jakimś sensie obszarem aglomeracji).



Naturalny proces wytwarzania się związków przestrzennych wykształcił metropolię jako dominantę tego układu. Metropolie nie przestają przy tym spełniać funkcji typowych dla aglomeracji, a zatem są centrami usług publicznych świadczonych na ogół przez miasto metropolitalne na rzecz członków wspólnot jednostek samorządu terytorialnego położonych w obszarze ich oddziaływania.

Pierwotne rozwiązania organizacyjno-prawne dla małych wspólnot gminnych okazały się w tych dużych układach przestrzennych nieprzydatne, stąd poszukiwania nowych rozwiązań, które musiały uwzględnić wszystkie specyficzne zjawiska, jakie towarzyszą większym skupiskom ludzkim. Zbudowanie modelu zarządzania aglomeracją miejską napotyka na trudności o podłożu socjologicznym, gospodarczym, przestrzennym, ustrojowym i politycznym.

Koncepcja miejskich stref usług publicznych a aglomeryzacja

Zanim w 1998 r. doszło do jednej z największych reform ustroju administracyjnego państwa, w istniejącym układzie terytorialnym 49 małych województw i osamotnionych gmin podejmowano pewne rozwiązania, pozwalające poprawiać standard świadczonych usług publicznych. Co prawda pilotaż grodzki z 1993 r.⁶ i zasadnicza część ustawy o wielkich miastach⁷ odnosiły się do ograniczonej liczby 46 miast i usamorządowienia zadań administracji rządowej, stanowiąc tym samym przygotowanie dla przyszłej konstrukcji miasta na prawach powiatu. Natomiast druga część ustawy z 1995 r. przewidywała dosyć szczególne rozwiązanie ustrojowe i funkcjonalne w postaci miejskich stref usług publicznych.

Strefy te miały stanowić miasta spoza grona wspomnianych 46 „wielkich miast” wraz gminami (raczej zbiorowymi gminami wiejskimi niż innymi gminami miejskimi), dla których miasto miało pełnić funkcję swoistego centrum strefy – nie tyle z uwagi na geograficzne położenie, co na posiadaną infrastrukturę wykorzystywaną do świadczenia usług publicznych. Z usług tych mieli korzystać nie tylko członkowie wspólnoty owego miasta, ale też gmin przynależnych do strefy. Co prawda z treści art. 15 ustawy wynikało,

⁶ Realizowany na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu administracji rządowej ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonania, a także zasad i trybu przekazania (Dz.U. Nr 65, poz. 309).

⁷ Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz.U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224 z późn. zm.).

że miała być ona typem związku komunalnego, ale z uwagi na odrębności ustrojowe jej organów, ustawową nazwę, a także zasady finansowania jej działalności należało traktować raczej jako formę współdziałania inną niż związek międzygminny⁸.

Z uwagi na złożoną procedurę tworzenia stref, w tym koniecznego uzgadniania z ministrem właściwym do spraw administracji⁹, co wydłużało znacznie czas między złożeniem wniosku a zarejestrowaniem strefy, powstały tylko trzy: sądecka, polkowicka i nakielska. Mimo iż w skali kraju złożono 31 wniosków i pracowano nad 50 (w województwie olsztyńskim projektowano aż 12 stref obejmujących swoim zasięgiem praktycznie cały obszar województwa)¹⁰, swój byt prawny i faktyczny zakończyły z dniem 31.12.1998 r., wchodząc z mocy prawa w struktury utworzonych powiatów¹¹.

”

Dobrym pomysłem mogłoby być zrzeszenie terytorialne jednostek samorządu terytorialnego skupionych wokół miasta, stanowiącego rdzeń aglomeracji o dosyć dużej trwałości, ale też o spektrum przedmiotowym, złożonym z zadań przekazanych przez owe jednostki na rzecz aglomeracji oraz zadań aglomeracji względem jednostek wchodzących w jej skład.

Rozwiązanie to przywołuję w kontekście wspomnianych oczekiwań wielu ośrodków miejskich i ich otoczenia, które wytworzyły dosyć trwałe układy wzajemnych zależności oparte jedynie na porozumieniach i niekiedy, w części swej aktywności, na związkach (obecnie także hybrydowych typu powiatowo-gminnego). Porozumienia, z racji umownego charakteru, nie tylko nie wykształcają struktur organizacyjnych, ale przede wszystkim (bez względu na faktyczny okres ich obowiązywania) nie nabywają trwałego charakteru, co w dłuższej perspektywie nie gwarantuje stabilności świadczenia usług publicznych ani na tym samym poziomie jakości, ani dla tego samego kręgu ich odbiorców. Z kolei związki komunalne – bez względu na to czy są homogeniczne, czy hybrydowe – mimo że, w odróżnieniu od porozumień, są osobami prawnymi prawa publicznego i wytwarzają struktury organizacyjne dla wykonywania powierzonych im zadań, to jednak, z podobnej przyczyny jak porozumienia, nie gwarantują stabilności, skoro w każdym czasie mogą zostać rozwiązane. Porozumienia i związki łączy też ograniczony zakres przedmiotowy ich stosowania – w praktyce nie występują przykłady zawarcia porozumienia czy utworzenia związku dla wykonywania więcej niż jednego typu zadania. Ponadto wykonują tylko to, co w ich drodze (porozumienia) lub to, co im (związki) powierzono. Natomiast rozwiązanie, które chcę zaproponować, miałoby być, podobnie jak w przypadku metropolii, zrzeszeniem terytorialnym jednostek samorządu terytorialnego skupionych wokół miasta, stanowiącego rdzeń aglomeracji o dosyć dużej trwałości, ale też o spektrum przedmiotowym, złożonym z zadań przekazanych przez owe jednostki na rzecz aglomeracji oraz zadań aglomeracji względem jednostek wchodzących w jej skład.

⁸ Wskazywał na to M. Kulesza w swoim wystąpieniu w trakcie seminarium zorganizowanym z okazji 10-lecia miast na prawach powiatu; zob. M. Kulesza, *Koncepcja zespołów metropolitalnych*, w: *Materiały z seminarium „10 lat miast na prawach powiatu” z udziałem Przewodniczących Rad Miast Wojewódzkich, przedstawicieli Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Wrocław 14-15 września 2008 r.*, red. J. Korczak, Wrocław 2008, s. 37-46

⁹ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 1996 r. w sprawie miejskich stref usług publicznych* (Dz.U. Nr 66, poz. 326).

¹⁰ Zob. M. Wójcik, *Kształtowanie się koncepcji miast na prawach powiatów w działaniach reformujących administrację publiczną w latach 1990-1998*, w: *Materiały z seminarium...*, dz. cyt., s. 22-23; M. Grochowski, A. Czerwiński, M. Wójcik, S. Alwasiak, S. Mazur, J. Hauser, *Sądecka Miejska Strefa Usług Publicznych – droga do powiatu*, Kraków 1997; A. Władysław, M. Wójcik, M. Zawicki, *Od miejskiej strefy usług publicznych do powiatu*, Kraków 1998.

¹¹ Zob. art. 15 *Ustawy z 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną* (Dz.U. Nr 133, poz. 972 z późn. zm.).

Aglomeryzacja – komu się przysłuży?

Przedstawiona powyżej sytuacja pozwala oceniać aglomeryzację jako proces integracji terytorialnej o znacznie szerszym zastosowaniu, niż ma to miejsce w przypadku metropolizacji, która z natury rzeczy ograniczona jest do liczby potencjalnych miast metropolitalnych, czyli będących siedzibami organów samorządu województwa i/lub wojewody. Nie można przy tym zapominać, że część z nich, mimo tej formalnej przesłanki, nie zostanie metropoliami z powodu niespełnienia przesłanek demograficznych dla utworzenia obszaru metropolitalnego. W takim przypadku także one mogą wejść w krąg miast zainteresowanych powstaniem aglomeracji czy, jak to łatwo ustalić na podstawie stosownych rejestrów lub innych zbiorów danych, sformalizować istniejące już układy przestrzenne o charakterze aglomeracyjnym.

Zauważyć zresztą wypada, że inicjatorami działań metropolizacji są obecnie często stowarzyszenia wskazujące w swej nazwie na charakter aglomeracyjny¹². Na terenie województw funkcjonuje wiele stowarzyszeń o zasięgu terytorialnym, związanymi z podobnymi układami przestrzennymi, w których rolę centrów odgrywają miasta średniej wielkości oddalone od stolic województw. Jeśli dodamy do tego przynajmniej niektóre z lokalnych grup działania¹³, to liczba potencjalnych aglomeracji może być naprawdę znacząca.

Wydaje się jednak, że sprzyjanie aglomeryzacji winno być w polu zainteresowania województw mających do wykonania zadania w zakresie rozwoju terytorialnego, a w których dostrzegane są dysproporcje między poszczególnymi subregionami wyróżnianymi na podstawie różnych kryteriów i celów. Metropolizacja zaś, przez skupienie gmin i powiatów wokół miasta metropolitalnego, dysproporcje te może pogłębiać. W takiej sytuacji centrum polityczne województwa wraz z otoczeniem będzie jeszcze silniejsze i będzie szybciej się rozwijać, co osłabi odległe subregiony (nawet przez naturalny odpływ mieszkańców do bogatszego centrum) i spowolni ich rozwój. Wykorzystanie istniejących przypadków relacji przestrzenno-funkcjonalnych, które nie mają celów politycznych, a wyłącznie zadaniowe, jako układów aglomeracyjnych skupionych wokół miast nawet średniej kategorii, nie wspominając o miastach dużych, może przynieść, w dłuższej perspektywie czasowej, zrównoważenie potencjałów społeczno-gospodarczych poszczególnych części województwa. Powinno to zachęcać władze województwa do współpracy z takimi właśnie układami funkcjonalnymi.



Wykorzystanie istniejących przypadków relacji przestrzenno-funkcjonalnych, które nie mają celów politycznych, a wyłącznie zadaniowe, jako układów aglomeracyjnych skupionych wokół miast, może przynieść zrównoważenie potencjałów społeczno-gospodarczych poszczególnych części województwa. Powinno to zachęcać władze województwa do współpracy z takimi właśnie układami funkcjonalnymi.

Obszary aglomeracyjne mogą sprzyjać mniejszym gminom w reakcji na nowe zjawiska cywilizacyjne, takie jak narastające procesy migracyjne, transformacja energetyczna i dążenie do neutralności klimatycznej. Z kolei na aglomeryzację może pozytywnie wpłynąć powszechna już obecnie cyfryzacja administracji publicznej. Nie pozostaje nic innego, jak podjąć działania na rzecz wypracowania założeń, a następnie projektów legislacyjnych umożliwiających zaproponowanie polskim gminom, a być może i powiatom, udziału w aglomeracjach, które mogą okazać się pomocne w pokonywaniu ich ograniczeń rozwojowych.

¹² Przykładem może być Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Aglomeracji Wrocławskiej.

¹³ Na Dolnym Śląsku jest ich 21, a swoje podstawy prawne czerpią z przepisów *Ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności* (Dz.U. z 2023 r. poz. 1554).

O autorze

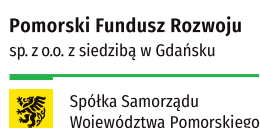
Dr hab. **Jerzy Korczak**, profesor UWr – Kierownik Zakładu Ustroju Administracji Publicznej, Dyrektor Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Opiekun Koła Naukowego Samorządu Terytorialnego im. Tadeusza Bigo. Autor ponad 300 publikacji w znaczącej części poświęconych problematyce samorządowej.

Prof. Jerzy Korczak istotnie przyczynił się do odrodzenia samorządu terytorialnego w 1990 r., pracując m.in. jako ekspert w Nadzwyczajnej Komisji Sejmu ds. Samorządu Terytorialnego. W zespole prof. M. Kuleszy brał udział w pracach nad projektami ustawy o samorządzie województwa i o samorządzie powiatowym aż do ich uchwalenia w 1998 r. W latach 2020–2021 opracował autorski projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie dolnośląskim wraz z projektem rozporządzenia wykonawczego i statutem związku.

Sporządził wiele projektów aktów prawa miejscowego, w tym zwłaszcza statutów gmin i powiatów z terytorium Dolnego Śląska. W latach 1990–1998 współpracował z Biurem Orzecznictwa w Sprawach Samorządowych przy Wojewódzkim Sejmiku Samorządowym we Wrocławiu, a następnie, w latach 1999–2006, z tym samym Biurem w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego i wreszcie, w latach 2006–2018, z Wydawnictwem „Nowe Zeszyty Samorządowe” w zakresie opracowania opinii i ekspertyz prawnych o zasięgu ogólnopolskim. Od 1990 r. rozpoczął współpracę z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej, prowadząc szkolenia dla radnych, członków organów wykonawczych i pracowników samorządowych dolnośląskich gmin, a także powiatów i województw.

W latach 1996–2010 był doradcą Rady Miejskiej Wrocławia. W 2010 r. został nagrodzony Srebrną Odznaką Honorową „Zasłużony dla Wrocławia”. W latach 2006–2022 był doradcą Sejmiku Województwa Dolnośląskiego. W 2008 r. otrzymał nagrodę Marszałka Województwa Dolnośląskiego z okazji 10-lecia Województwa Dolnośląskiego za zaangażowanie i wkład pracy w budowanie wspólnoty regionalnej Dolnego Śląska.

Partnerzy



Partnerzy numeru

