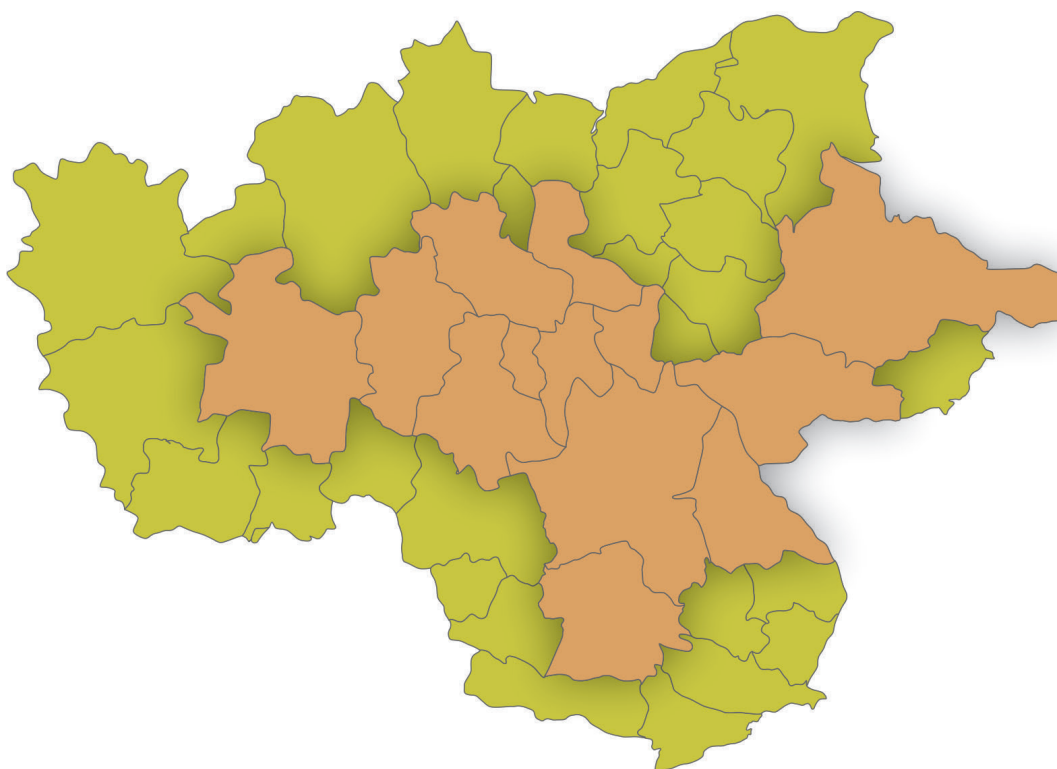


Funkcjonowanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM) na tle rozwiązań europejskich

Piotr Czakon
Wojciech Jarczewski



INSTYTUT ROZWOJU MIAST I REGIONÓW

Warszawa – Kraków 2023

Czakon P., Jarczewski W., 2023, *Funkcjonowanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM) na tle rozwiązań europejskich*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
<https://doi.org/10.51733/opm.2023.09>



Licencja Creative Commons – Uznanie autorstwa
– Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska

ISBN: 978-83-67231-32-9

Autorzy raportu:

dr Piotr Czakon <https://orcid.org/0000-0001-9724-9176>

dr Wojciech Jarczewski <https://orcid.org/0000-0001-5833-6162>

Redakcja cyklu *Zarządzanie i finanse publiczne*: **Borys Martela**

Recenzja: **prof. dr hab. Tomasz Kaczmarek**

Opiniowanie: **Borys Martela, Karol Janas**

Graficzne opracowanie rycin: **Karolina Piech**

Redakcja techniczna: **Krzysztof Winiarski**

Korekta, projekt typograficzny, skład i łamanie: **Michał Kabziński**, Agencja Wydawnicza PAJ-Press SC

Grafika na okładce: **Agnieszka Gajda**

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa
www.irmir.pl

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR
www.obserwatorium.miasta.pl

© Copyright by Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2023



Wszystkie mapy zawierają hiperłącza prowadzące do wersji interaktywnej na Geoportalu Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR.

Raport został zrealizowany w ramach projektu: Obserwatorium Polityki Miejskiej jako podstawa do kształtowania zrównoważonej polityki miejskiej w Polsce w oparciu o wiedzę, finansowanego w 85% z Funduszy Europejskich Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna i w 15% z budżetu państwa.



**Rzeczpospolita
Polska**



Unia Europejska
Fundusz Spójności



SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE / 4

Raport w punktach / 6

Kluczowe wnioski / 7

Najważniejsze rekomendacje / 8

1. MODELE ZARZĄDZANIA METROPOLITALNEGO / 9

2. DROGA DO GÓRNOŚLĄSKO-ZAGŁĘBIOWSKIEJ METROPOLII / 13

3. ZAKRES ZADAŃ GÓRNOŚLĄSKO-ZAGŁĘBIOWSKIEJ METROPOLII NA PODSTAWIE AKTÓW LEGISLACYJNYCH I DOKUMENTÓW URZĘDOWYCH / 15

Podstawy prawne GZM i jej zadania / 15

Zarządzanie strategiczne i projekty / 16

Finanse GZM / 18

Uchwały i proces decyzyjny w Związku / 19

Obszary współpracy – synteza / 20

4. GZM NA TLE WYBRANYCH EUROPEJSKICH OBSZARÓW METROPOLITALNYCH / 24

ANEKS METODYCZNY / 30

LITERATURA / 31

SPIS TABEL I RYCIN / 34

WPROWADZENIE

W najprostszym ujęciu pod terminem „metropolizacja” kryje się tendencja do skupiania potencjału w ośrodkach miejskich i ich regionach funkcjonalnych. Inaczej rzecz ujmując, wielkomiejskie układy osadnicze stają się obszarami największej koncentracji ludności, przewag społeczno-gospodarczych, kapitału i wiedzy (Zuzańska-Żyśko 2015: 5). Dodatkowo pojęcie to posiada silne konotacje z metaforą przepływów, ponieważ metropolie, koncentrując zasoby, pełnią również ważną rolę w ich transferze, czy to w obrębie krajowej sieci osadniczej, czy światowych węzłów gospodarczych. Z tego właśnie powodu kwestia metropolizacji jest istotna zarówno z punktu widzenia polityki regionalnej, jak i międzynarodowej. Choć ostatnie lata – jako obfitujące w napięcia geopolityczne, epidemiczne i surowcowe – przynoszą pewne zwątpienie wobec perspektyw rozwoju, w tym i korektę dotychczasowego kursu globalizacji, z którą metropolizacja jest kojarzona (Parysek 2003), to jednak można zaryzykować stwierdzenie, że nie straciła ona na znaczeniu. Nawet jeżeli przycichły głosy mówiące o politycznym prymacie struktur metropolitalnych nad organizmami państwowymi (zob. Barber 2014), to rozważana kwestia, jako będąca w zasięgu krajowej polityki miejskiej i regionalnej, jest tym bardziej warta zainteresowania.

Osobny wątek namysłu nad relacją między rozwojem państwa, kształtowaniem jego polityki a wzrostem metropolii nakreślić można w przypadku Polski. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na sięgające XVI w. zapóźnienie w zakresie wzrostu potencjału ludnościowego oraz gospodarczego polskich osad i obszarów miejskich. Dodatkowo, częściowe procesy modernizacji miast oraz ich wyłaniania, jakie miały miejsce w XVIII i XIX w., zachodziły w sytuacji braku polskiej państwowości (Matyja 2021) – w ramach struktur krajów zaborczych – i przez to nie były przeprowadzane w sposób optymalny dla obszaru odrodzonej Polski. Z funkcjonalnym połączeniem ziem znajdujących się uprzednio pod administracją trzech państw zmagala się przez cały czas swojego istnienia II Rzeczpospolita. Pomimo wzmoczonych procesów urbanizacyjnych scentralizowany system polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie pozwolił na wyłonienie się funkcjonalnie powiązanych i administracyjnie wyodrębnionych jednostek metropolitalnych. Dyskusja o możliwych modelach współpracy metropolitalnej odżyła po 1989 r., gdy w Polsce w przyspieszony sposób podjęty został wysiłek konwergencji z zachodnimi strukturami instytucjonalnymi i politycznymi. Akcesja do Unii Europejskiej, która jest w tym kontekście wspomniana najczęściej, wymagała przyjęcia szeregu rozwiązań dostosowujących polskie prawo do europejskich standardów. Dlatego też jednym z zasadniczych celów przyświecających reformie samorządowej z 1998 r. było przekształcenie krajowych struktur administracyjnych w myśl modelu zdecentralizowanego, rozproszonego decyzyjnie – przygotowanego do absorpcji funduszy strukturalnych oraz do zwiększenia zakresu sterowalności procesami rozwojowymi państwa (Chojnicki, Czyż 2000: 263).

Pomimo szeroko zakrojonej skali reforma administracyjna pozostawiała bez uregulowania zagadnienie formalnego wytyczania i powoływania oficjalnych struktur metropolitalnych, ich kompetencji oraz zakresu terytorialnego (Kaczmarek 2016: 24; Lackowska 2009: 141). Kwestia metropolii jako przestrzennych jednostek planistycznych podjęta została w przyjętej w 2003 r. koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, w której wyodrębniono 9 wykształconych obszarów metropolitalnych (śląski, warszawski, krakowski, poznański, trójmiejski, wrocławski, łódzki, bydgosko-toruński i szczeciński). Musiało minąć kilkanaście lat, zanim w 2015 r. pojawiły się pierwsze (i ostatecznie niewdrożone) propozycje legislacyjne w zakresie wyłaniania formalnych organizmów metropolitalnych. W 2017 r.

powstała pierwsza kompleksowa ustawa metropolitalna – akt powołujący Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię (GZM). Chociaż od utworzenia GZM minęło dopiero kilka lat, dotychczasowe doświadczenia związane z jej funkcjonowaniem dostarczają wystarczająco dużo materiału do analizy. Wnioski praktyczne i rekomendacje mogą okazać się tym cenniejsze, że pozwolą nie tylko na namysł nad ewentualną korektą funkcjonowania GZM, ale również staną się przesłanką kształtowania rozwiązań dotyczących kolejnych, na razie potencjalnych, związków metropolitalnych.

Powołanie i funkcjonowanie GZM stało się już przedmiotem pierwszych analiz. W lutym 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli opublikowała raport (NIK 2022), którego głównym celem była ocena, czy powołanie GZM podniosło jakość usług publicznych świadczonych na rzecz mieszkańców gmin wchodzących w jej skład. Wprawdzie NIK w omawianym dokumencie wytknął uchybienia w podziale zadań między Urzędem Metropolitalnym a Zarządem Transportu Miejskiego, ale ogólna konkluzja płynąca z kontroli jest pozytywna. Wzrost jakości usług publicznych nastąpił głównie w zakresie transportu zbiorowego. Dodatkowo, jak argumentowano, GZM sprawnie przystąpił do realizacji wyznaczonych zadań, jednostki organizacyjne metropolii prawidłowo planowały działania, a środki publiczne były właściwie wykorzystywane (NIK 2022: 6–9). W kontekście wydatkowania funduszy europejskich planowana jest również publikacja prezentująca rezultaty ewaluacji funkcjonowania GZM w związku z realizacją polityki spójności. Również sama metropolia opublikowała ostatnio raport traktujący o swojej genezie, strukturze i zadaniach (GZM 2022a).

Niezależnie jednak od pojawiania się wstępnych analiz rozpatrujących funkcjonowanie GZM, nadal jest miejsce na kolejne publikacje eksplorujące zagadnienia związane z działalnością pierwszego polskiego związku metropolitalnego. Dlatego, w celu spojrzenia na tytułowe zagadnienie z nieznanego dotąd strony, nasze zainteresowania badawcze w największej mierze oscylowały wokół jego zakresu kompetencji i porównania go pod tym względem z ugruntowanymi europejskimi związkami metropolitalnymi. Raport zawiera ocenę dotychczasowego funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii na tle europejskich rozwiązań o ugruntowanej, wieloletniej tradycji. Argumentem przemawiającym za przygotowaniem raportu jest duże zainteresowanie oceną działania GZM. Od powołania związku metropolitalnego minęło blisko 5 lat. Mimo to analiza dotychczasowego okresu funkcjonowania dostarczać może już teraz cennych wniosków rekomendacyjnych.

Opracowanie rozpoczyna się syntetycznym podsumowaniem najważniejszych ustaleń. *Raport w punktach* jest uzupełniony przez listę płynących z analizy *Kluczowych wniosków i Najważniejszych rekomendacji* dla polityki regionalnej. W dalszej części publikacji czytelnik znajdzie pogłębione informacje o wynikach badania oraz jego podstawach teoretycznych. Zwieńczeniem raportu jest *Aneks metodyczny*, w którym przedstawione zostały stojące za badaniem założenia metodologiczne.

Raport w punktach

- 1 lipca 2017 r. traktować można jako datę wieńczącą wieloletnie starania o powołanie pierwszego krajowego obszaru metropolitalnego. Jest to również data wyznaczająca początek oceny Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM).
- GZM na tle ugruntowanych europejskich obszarów metropolitalnych jawi się jako jednostka administracyjna o względnie niewielkiej populacji oraz zawężonym zakresie kompetencji. Struktura ta wpisuje się jednak w cztery najpowszechniejsze, rdzeniowe obszary współpracy samorządowej: polityki gospodarczej, planowania przestrzennego, transportu publicznego i marketingu terytorialnego.
- Zgodnie z intencjami legislacyjnymi, GZM stanowić miał „lekką” strukturę administracyjną pozwalającą na zarządzanie transportem publicznym oraz zajmowanie się trudnym do operacjonalizacji „rozwojem społeczno-gospodarczym”.
- Zapoznanie się z dokumentami strategicznymi GZM oraz podejmowanymi przez metropolię działaniami pozwala na sformułowanie roboczego wniosku, że wizja zarządzających nią samorządowców wykracza poza zawartą w uzasadnieniu do ustawy „lekką strukturę” skupioną na dwóch obszarach współpracy.
- Proces interpretacji zadań przez metropolię nie był pozbawiony napięć. Najbardziej dobitnym ich przejawem był spór sądowy pomiędzy GZM a Wojewodą Śląskim, który miał rozstrzygnąć, czy metropolia ma prawo zajmować się gospodarką odpadami jako częścią ogólnego zadania dbania o rozwój społeczno-gospodarczy (patrz: *case study*). Rozstrzygnięcie wskazuje, że kompetencje GZM są raczej zawężone do jednoznacznie wskazanych w ustawie zadań. Z perspektywy metropolii ograniczenie obszarów jej integracji do planowania przestrzennego, polityki gospodarczej, transportu publicznego i marketingu terytorialnego stanowi potencjalną przeszkodę na drodze do rozwoju regionu.
- Za dotychczasowe dokonania metropolii należy uznać przede wszystkim: wprowadzenie spójnej identyfikacji wizualnej obszaru i prowadzenie jego promocji, przejęcie zarządzania transportem publicznym i dalsze w niego inwestowanie, działania na rzecz efektywności energetycznej, poprawy jakości powietrza oraz rozwoju transportu rowerowego.

Kluczowe wnioski

GZM jest względnie młodą europejską metropolią, dlatego z wyciąganiem definitywnych wniosków z jej działania należy poczekać. Już jednak doświadczenia pierwszych pięciu lat jej funkcjonowania pozwalają na nakreślenie wstępnej listy problemów i rekomendacji. Poniższe punkty stanowią wypadkową wniosków z zamieszczonej w raporcie analizy danych, głosów docierających z samorządów oraz z samego GZM.

- Ustawowe zadania metropolii interpretowane są zawężająco, w wyniku czego odbywająca się w jej granicach współpraca przede wszystkim skupiona jest na temacie transportu publicznego.
- Zauważalna jest dysproporcja między gminami członkowskimi GZM w zakresie ponoszonych kosztów związanych z funkcjonowaniem metropolii. Miasta o charakterze centralnym są bardziej obciążone utrzymaniem instytucji, dróg czy szkół. Jednocześnie te, które najmocniej partycypują w kosztach, nie mają w ramach GZM większego głosu decyzyjnego ze względu na stosowanie zasady dwóch większości (liczba gmin oraz liczba mieszkańców) w przyjmowaniu uchwał Zgromadzenia GZM.
- Obszar GZM nie pokrywa się z granicami powiatów. Część gmin należących do trzech powiatów (bytomskiego, gliwickiego, tyskiego) znajduje się w GZM, a część nie. To utrudnia, a właściwie uniemożliwia dobrowolne przekazywanie kompetencji tych powiatów do GZM.
- Konieczność sprostania wymogom ustawy względem populacji GZM może rodzić wątpliwości co do granic metropolii. Zasady ich dotyczące w zakresie populacji metropolii (2 mln) zostały odgórnie narzucone w powołującej ją ustawie. Wobec nieprzystąpienia Jaworzna do GZM utworzenie struktury wymagało przyłączenia wielu mniejszych gmin i miasteczek.
- Problemy generuje równoległe funkcjonowanie stowarzyszenia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) i GZM. Różna jest ich rozległość, przez co zaniechano przejęcia kontroli nad katowickim ZIT przez GZM, który w konsekwencji nie uczestniczy w procesie dysponowania funduszami europejskimi.
- Realizowanie przez Urząd Marszałkowski zadań na obszarze całego województwa, włączając w to obszar metropolii, może utrudniać niektóre działania mające na celu zintegrowany rozwój GZM. Urząd Marszałkowski, dysponując środkami pomocowymi z Regionalnego Programu Operacyjnego, realizuje swoją strategię rozwojową także na obszarze GZM.
- Ciągłe niewystarczająca jest międzynarodowa widoczność i rozpoznawalność GZM.
- Potrzebna jest kontynuacja budowania intelektualnego zaplecza rozwoju metropolii, tak aby środowisko naukowe (lokalne i zewnętrzne) uczestniczyło w wytyczaniu ścieżek rozwoju gospodarczego GZM.
- Niekorzystnie prezentują się trendy demograficzne, które nie są kompensowane ruchem migracyjnym – zwłaszcza w miastach metropolitalnego rdzenia.

Najważniejsze rekomendacje

- Należy przemyśleć nowelizację ustawy o GZM w kierunku umożliwienia realizowania przez metropolię szerszego zakresu zadań.
- Powinny powstać ustawy dla kolejnych obszarów metropolitalnych (Trójmiasta, Krakowa).
- Rekomendujemy wzmacnianie zaplecza intelektualnego metropolii poprzez powołanie (np. na bazie istniejącego Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych) regionalnego think-tanku zajmującego się monitoringiem kondycji GZM i jego problemów oraz proponującego kierunki rozwoju metropolii. Alternatywnie warte rozważenia jest zainicjowanie specjalnego funduszu grantowego, który mógłby zachęcać badaczy akademickich do przygotowywania niezbędnych dla rozwoju GZM analiz.

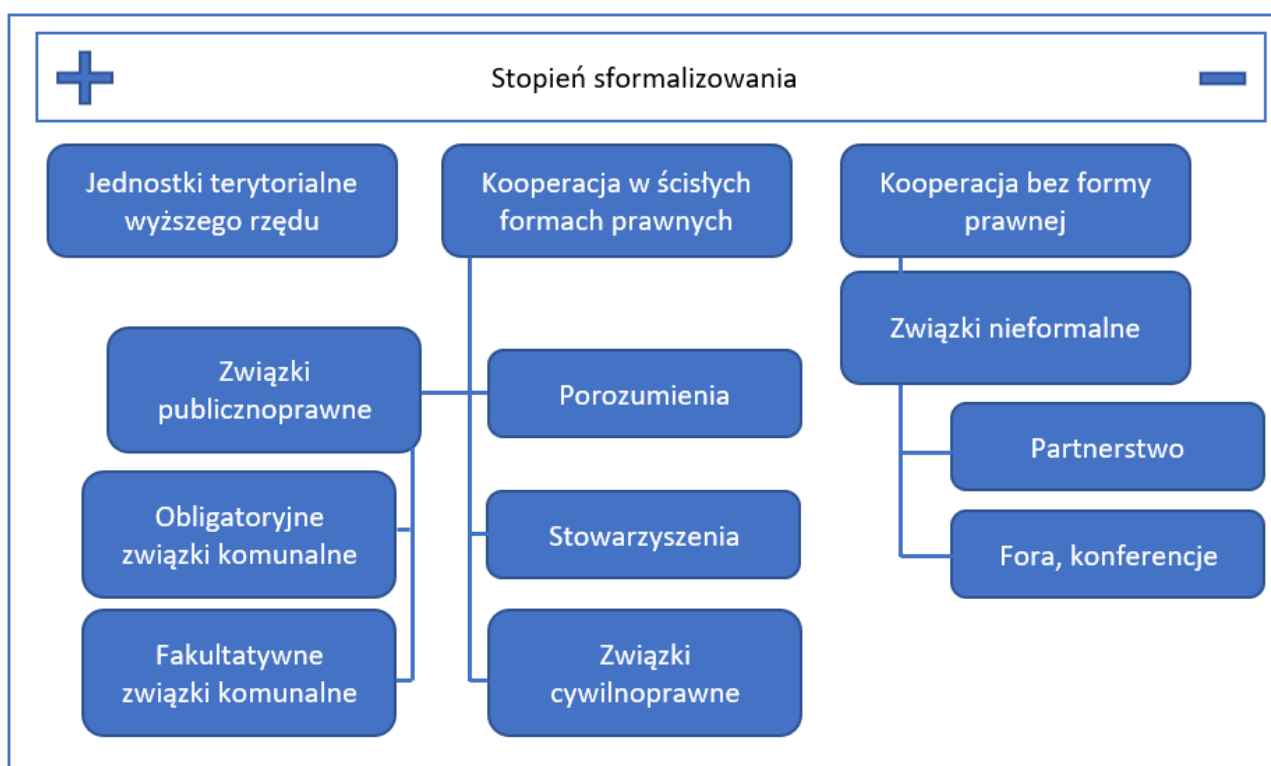
Problematyka współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego (JST), także w ramach obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich, jest tematem licznych debat eksperckich. Przykładem są spotkania grup roboczych poprzedzające Kongres Polityki Miejskiej, który odbył się w Katowicach w 2021 r. Zagadnienia związane ze współpracą metropolitalną zostały poruszone przez dwie grupy: ds. zarządzania i finansów publicznych oraz ds. rozwoju gospodarczego (Janas 2023). Obie zarekomendowały stworzenie ram funkcjonowania kolejnych metropolii w postaci ustaw powołujących związki metropolitalne (Gruszecka-Spychała 2021; Kaczmarek 2021). Wedle argumentów samorządowców będących częścią tych zespołów, formy stowarzyszeń i porozumień międzygminnych nie są dostosowane do współczesnych realiów. Wprawdzie jednostki samorządu terytorialnego współpracują, lecz wobec braku osobnych regulacji pojawiają się liczne problemy:

- trudności z rozróżnieniem zadań stowarzyszenia oraz jednostek wchodzących w jego skład,
- rezygnowanie z części działań w obawie przed konsekwencjami prawnymi (kontrola NIK, RIO),
- utrudnione pozyskiwanie środków, niejasny zakres kompetencji i odpowiedzialności.

Tymczasem zwiększenie atrakcyjności osiedleńczej obszarów metropolitalnych, poprawa ich rozpoznawalności i widoczności, jakości życia, dostępności transportowej oraz ochrony środowiska wymaga szeroko zakrojonej koordynacji działań. Nie będzie ona jednak możliwa bez ustawy metropolitalnej wzorowanej na rozwiązaniach przyjętych dla GZM.

1. MODELE ZARZĄDZANIA METROPOLITALNEGO

Pojęcie „obszar metropolitalny” nie ma jednej, ogólnie przyjętej definicji. Można jednak zaproponować listę kryteriów brzegowych, co do których występuje względnie szerokie porozumienie, iż charakteryzują one metropolie. Są to m.in.: skupianie pół miliona i więcej mieszkańców, dostęp do doskonałych usług i instytucji, a także wyposażenie w potencjał innowacyjny w zakresie technicznym, ekonomicznym, społecznym i kulturowym (Gałuszka 2009: 167). Obok tak zarysowanych podstawowych cech obszarów metropolitalnych wymieniane są również bardziej szczegółowe, takie jak: przyjmowanie zagranicznych czynników produkcji (inwestycji, towarów, usług), goszczenie zagranicznych firm (siedzib i filii międzynarodowych przedsiębiorstw), eksportowanie czynników produkcji (przedsiębiorstw, banków), bezpośrednie połączenie siecią transportu i komunikacją z zagranicą, rozwinięty sektor usług nastawiony na zagranicznych klientów (centra kongresowe, hotele, pomieszczenia biurowe), posiadanie środków masowego przekazu o zasięgu ponadkrajowym, organizacja imprez o charakterze międzynarodowym (koncerty, kongresy), lokalizacja instytucji krajowych i lokalnych zajmujących się relacjami zagranicznymi oraz prowadzenie przy pomocy instytucji publicznych i prywatnych paradyplomacji (członkostwo w organizacjach międzynarodowych) – zob. K.Gałuszka 2009: 168.



Ryc. 1. Główne możliwe pola współdziałania jednostek terytorialnych
Źródło: T.Kaczmarek i Ł.Mikuła (2007: 30)

W przypadku rozważań nad obszarami metropolitalnymi warto odróżnić ich zakres przedmiotowy od podmiotowego. Pierwszy koncentruje się na klasyfikacji i delimitacji wielkomijskich form osadniczych wedle kryteriów minimalnej liczby ludności, struktury jednostek (policentrycznej lub monocentrycznej), intensywności i formy zagospodarowania (gęstość zaludnienia, rodzaje działalności gospodarczej), stopnia centralności funkcjonalnej, a także charakteru i zasięgu powiązań przestrzenno-funkcjonalnych. Drugi dotyczy natomiast ustrojów terytorialno-administracyjnych, czyli obejmuje zagadnienia integracji szczebli zarządzania oraz prawnych, kompetencyjnych, finansowych i przestrzennych podstaw współpracy podejmowanej przez jednostki administracji publicznej (Kaczmarek, Mikuła 2007: 10–11). Szczegół ten jest o tyle istotny, że w jego przypadku uwidaczniać mogą się relacje kooperacji, konkurencji i konfliktu między jednostkami samorządu metropolitalnego (Oakerson 2004: 17).

W odpowiedzi na mnogość dostępnych w literaturze przedmiotu ujęć modeli samorządu metropolitalnego Jakub H. Szlachetko (2021: 11) sporządził tabelę syntetycznie podsumowującą najczęściej proponowane przez badaczy typologie (Tab. 1). Jak wskazuje referowany autor, chociaż samorząd metropolitalny w zależności od determinant przybierać może różną formę instytucjonalną, prawną czy organizacyjną, to możliwe jest wyodrębnienie kilku spójnych pod względem cech konstytutywnych modeli metropolitalnych.

Referując zwięźle wszystkie wyszczególnione w zestawieniu modele, stwierdzić można, że zasadnicze różnice między nimi przebiegają w obrębie trzech głównych osi: 1) odgórności i oddolności; 2) sformalizowania i niesformalizowania; 3) całościowości i wycinkowości kompetencji. Oczywiście, w praktyce cechy te występować mogą w różnym nasileniu, przez co poszczególne obszary metropolitalne często trudno jest jednoznacznie przyporządkować do konkretnego wypunktowanego w schemacie typu (J.H. Szlachetko 2021: 17).

Jako przedłużenie opisanych powyżej zagadnień rozpatrywać można kwestie zakresu dziedzin współpracy podejmowanych przez obszary metropolitalne. Najogólniej ujmując, wskazać można pięć zasadniczych dziedzin integracji działań metropolitalnych: planowanie przestrzenne, zarządzanie usługami publicznymi, marketing terytorialny, wspieranie rozwoju gospodarczego oraz polityka społeczna. Spoglądając dokładniej, sporządzić można całą listę możliwych pól współpracy metropolitalnie skupionych jednostek terytorialnych (Tab. 2), gdzie im większa liczba podjętych dziedzin współdziałania, tym w oczywisty sposób zakres współpracy bardziej kompleksowy. Jeżeli natomiast rozważana jest strona prawno-administracyjna, to korporacje terytorialne obszarów metropolitalnych podzielić można na trzy grupy: 1) jednostki terytorialne wyższego rzędu – posiadające odrębną osobowość prawną (np. samorząd metropolitalny); 2) korporacje terytorialne działające w ścisłych związkach publiczno- lub cywilnoprawnych (np. związki komunalne i stowarzyszenia); 3) korporacje pozbawione osobowości prawnej, działające na zasadzie nieformalnej (np. partnerstwa, fora, spotkania) – zob. T. Kaczmarek i Ł. Mikuła 2007: 29–30.

Tab. 1. Modele samorządu terytorialnego

Lp.	Typologia	Charakterystyka
1	Model <i>top-down</i>	Interwencja władzy ustawodawczej w tworzeniu samorządu metropolitalnego – powołanie metropolitalnej jednostki samorządu terytorialnego lub zobligowanie jednostek samorządu lokalnego do podejmowania współpracy.
	Model <i>bottom-up</i>	Oddolna, dobrowolna integracja i kooperacja jednostek samorządu lokalnego z obszaru metropolitalnego – polityka krajowa jedynie powołuje różne formy możliwej współpracy i ustanawia zachęty do ich podejmowania.
2	Szkoła zarządzania metropolitalnego	Powoływanie zarządów metropolitalnych jako struktur nadrzędnych wobec władz lokalnych. W ten sposób przełamany jest problem fragmentaryzacji władzy lokalnej i wynikającej z niej obniżonej skuteczności świadczenia usług publicznych.
	Szkoła wyboru publicznego	Rynek jako najbardziej optymalny mechanizm dyscyplinujący władzę lokalną w jej działaniach. Fragmentaryzacja władzy lokalnej na obszarach metropolitalnych wymusza na jednostkach samorządu lokalnego konkutowanie o mieszkańców i inwestorów.
	Szkoła współzarządzania metropolitalnego	Najważniejsze jest istnienie niescentralizowanej, wielośrodkowej struktury zarządczej. Stąd wynika konieczność tworzenia systemów współzarządzania.
3	Model <i>government</i>	Model rządu (zarządu) metropolitalnego zakłada utworzenie metropolitalnej, wieloszczeblowej, pionowej i zhierarchizowanej struktury – władze metropolitalne są nadrzędne wobec władz lokalnych.
	Model <i>governance</i>	Model zarządzania metropolitalnego proponuje utworzenie metropolitalnego mechanizmu współpracy, charakteryzującego się równorzędnością i partnerstwem władz lokalnych w kluczowych procesach decyzyjnych.
4	Model wspólnoty metropolitalnej	Wspólnota samorządowa jako naturalna, historycznie i kulturowo ukształtowana grupa społeczna występująca na danym terytorium. Jej normatywnym wyrazem jest metropolitalna jednostka samorządu terytorialnego, posiadająca odrębne władze pochodzące z powszechnych i bezpośrednich wyborów.
	Model zrzeszenia metropolitalnego	Zrzeszenie jest sztuczną, powołaną w drodze decyzji uczestników strukturą organizacyjno-funkcjonalną o celowym charakterze. Normatywnym wyrazem zrzeszenia metropolitalnego jest związek komunalny z pośrednio wybraną władzą.
5	Model władzy ogólnometropolitalnej	Bazuje na koncepcji jednolitej władzy dla całego obszaru metropolitalnego. Może przybierać formę jednostki samorządu metropolitalnego w postaci regionu, metropolii lub gminy, która może mieć jedno- lub dwuszczeblową strukturę.
	Model kooperacyjny	Opiera się na fakultatywnej, rzadziej obligatoryjnej, współpracy jednostek samorządu lokalnego funkcjonujących na obszarze metropolitalnym. Najlepiej urzeczywistnioną wskazywany model formą jest związek komunalny.
6	Model kompleksowy	Samorząd metropolitalny posiada prawnie i organizacyjnie wyodrębnioną władzę, pochodzącą z powszechnych i bezpośrednich wyborów.
	Model doradczy	Nie występuje samorząd metropolitalny z odrębną władzą – za realizację zadań metropolitalnych odpowiadają specjalne podmioty (agencje lub komitety).
7	Model metropolii jednozadaniowej	Samorząd metropolitalny może mieć charakter jedno- lub wielozadaniowy. Czasami obok jednego samorządu metropolitalnego działają różnorodne podmioty wyspecjalizowane (agencje lub spółki).
	Model metropolii wielozadaniowej	

Źródło: J.H.Szlachetko 2021: 12–15

Tab. 2. Główne możliwe pola współdziałania jednostek terytorialnych

Dziedziny współdziałania	Przykładowe pola współpracy
Gospodarka komunalna	Zaopatrzenie w gaz, wodę, ciepło i energię elektryczną, telefonizacja, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, zbiórka, wywóz i utylizacja odpadów komunalnych.
Transport zbiorowy i indywidualny	Budowa i utrzymanie dróg, organizacja transportu publicznego, zarządzanie systemami komunikacyjnymi, dowóz do pracy i szkół, budowa i utrzymanie lotnisk, współdziałanie z tanimi liniami.
Ochrona środowiska	Inwestycje proekologiczne, tworzenie obszarów ochrony przyrody i zarządzanie nimi, rekultywacja terenów zdegradowanych, polityka proekologiczna.
Służba zdrowia	Organizacja szpitalnictwa i opieki ambulatoryjnej, profilaktyka zdrowotna, organizacja służb ratowniczych.
Edukacja	Opieka przedszkolna, szkolnictwo podstawowe i ponadpodstawowe, organizacja szkoleń przekwalifikujących, kształcenie ustawiczne.
Bezpieczeństwo publiczne	Współdziałanie służb porządkowych, monitorowanie zagrożeń, przeciwdziałanie klęskom naturalnym i ich zwalczanie, ratownictwo i ochrona przeciwpożarowa.
Planowanie przestrzenne	Koordinacja planowania lokalnego, wspólne projekty planistyczne dotyczące zagospodarowania, ochrony przyrody i modernizacji zabudowy.
Sport	Budowa i użytkowanie wspólnych obiektów sportowych, organizacja imprez sportowych rangi krajowej i międzynarodowej.
Turystyka i rekreacja	Promocja walorów turystycznych, wspólne zagospodarowanie turystyczne i rekreacyjne, programy rozwoju turystyki.
Kultura	Ochrona dziedzictwa kulturowego, wspólne placówki i imprezy kulturalne.
Rozwój gospodarczy	Wspólna strategia i promocja gospodarcza, oferta inwestycyjna.
Zabieganie o środki finansowe	Projekty współpracy w ramach programów krajowych i europejskich.
Administracja	Współdziałanie urzędów i kadry, wzajemne świadczenie usług administracyjnych, partnerstwo w zakresie zarządzania, przepływu innowacji i szkoleń.
Lobbing	Integracja na arenie krajowej i zagranicznej w celu ochrony interesów społeczności lokalnych.

Źródło: T.Kaczmarek i Ł.Mikuła 2007: 27

2. DROGA DO GÓRNOŚLĄSKO-ZAGŁĘBIOWSKIEJ METROPOLII

Często podkreśla się, że na powstanie pierwszej polskiej metropolii w centrum województwa śląskiego złożyło się ponad dwadzieścia lat starań. Regionowi śląskiemu, chociaż w innych granicach, już w dwudziestoleciu międzywojennym przysługiwał specjalny status autonomiczny (z listą wyłącznych kompetencji obejmującą m.in. kwestie energetyki, szkolnictwa i transportu), co dodatkowo podkreślało zakres aspiracji konurbacji w transformacyjnej rzeczywistości lat 90. XX w. Już w 1991 r. do życia powołany został Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (KZK GOP), który chociaż ograniczony był do jednej tematycznej płaszczyzny współpracy, wskazywał na potrzebę integracji i koordynacji działań zlokalizowanych w regionie jednostek terytorialnych. Niedługo później, w 1993 r., pojawiły się (ostatecznie niezrealizowane) propozycje uwzględnienia w ustawie o samorządzie terytorialnym osobnej formy administracyjnej miasta-regionu, co mogłoby mieć istotne znaczenie dla krajowych procesów metropolizacyjnych.

Początek namysłu nad problematyką metropolitalności regionu śląskiego datowany jest na koniec XX wieku, kiedy to światło dzienne ujrzały pierwsze opracowania planistyczne wytyczające zasięg tzw. Katowickiego Obszaru Metropolitalnego. W 2004 r. w ramach Planu Zagospodarowania Województwa Śląskiego pojawia się pojęcie Centralnego Obszaru Metropolitalnego, którego obszarem głównym jest Aglomeracja Górnośląska – zespół miejski 24 miast wraz z ich zapleczem. Kompleks przylegających do siebie gmin charakteryzować miał się określonymi powiązaniem społecznymi, gospodarczymi i kulturowymi, co odpowiadało koncepcji przyjętej w Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000–2015.

W 2006 r. w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji powstał pierwszy zespół rządowy zajmujący się przygotowaniem założeń dla ustawy o związkach metropolitalnych. Chociaż w 2007 r. gotowy projekt zdobył akceptację Rady Ministrów, to po zmianie rządu prace nad ustawą zostały zaniechane na blisko 8 lat.

Wobec przeciągającej się perspektywy wprowadzenia dedykowanych ustawowych regulacji, miasta konurbacji górnośląskiej podjęły próbę współpracy opartej na dotychczasowych zapisach o międzygminnych związkach komunalnych. W tym samym 2007 r. zarejestrowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a następnie powołany do działania został Górnośląski Związek Metropolitalny. W jego skład weszło 14 największych miast konurbacji śląskiej. Jedną z przesłanek powołania związku było ustanowienie podwalin pod budowę działającego na specjalnych zasadach ośrodka metropolitalnego.

Kwestia identyfikacji granic potencjalnej metropolii była przedmiotem badań, które w 2012 r. podjęło Regionalne Centrum Analiz Strategicznych Wydziału Planowania Strategicznego i Przestrzennego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego. W ramach tej delimitacji wyróżniono Metropolię Górnośląską zajmującą powierzchnię około 1553 km² i zamieszkałą przez blisko 2,25 mln mieszkańców.

Data przyjęcia ustawy regulującej powstanie:

4 kwietnia 2017 r. (podpis Prezydenta RP)

Data wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie utworzenia związku metropolitalnego pod nazwą Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia: 29 czerwca 2017 r.

Formalna data powstania: 1 lipca 2017 r.

Data początku realizacji ustawowych zadań: 1 stycznia 2018 r.

Dokumenty regulujące działanie metropolii:

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim,

Statut związku metropolitalnego Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia.

Warunki brzegowe wyznaczenia granic:

Metropolia stanowi zrzeszenie gmin województwa śląskiego charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 2 000 000 mieszkańców.

Jednostki członkowskie (41):

Będzin, Bieruń, Bobrowniki, Bojszowy, Bytom, Chełm Śląski, Chorzów, Czeladź, Dąbrowa Górnicza, Gierałtowice, Gliwice, Imielin, Katowice, Knurów, Kobiór, Łędziny, Łaziska Górne, Mierzęcice, Ożarówice, Piekary Śląskie, Pilchowice, Psary, Pyskowice, Radzionków, Ruda Śląska, Rudziniec, Siemianowice Śląskie, Siewierz, Sławków, Sosnowiec, Świerklaniec, Świętochłowice, Tarnowskie Góry, Tychy, Wojkowice, Wyrzy, Zabrze, Zbrostawice.

Struktura władzy

- Zarząd Metropolii – organ wykonawczy GZM, w jego skład wchodzi 5 członków. Zarząd jest wybierany przez zgromadzenie w głosowaniu tajnym. Pierwszy skład zarządu został wybrany 12 września 2017 r., na jego czele stoi przewodniczący – Kazimierz Karolczak,
- Zgromadzenie Metropolii – organ stanowiący i kontrolny związku złożony z delegatów gmin wchodzących w skład metropolii, po jednym z każdej gminy (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast lub osoby przez nich upoważnione).

Sposób finansowania:

- 5% udziału w podatku PIT od osób mieszkających na obszarze związku,
- Składki z budżetów gmin tworzących związek.

Źródło: Opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

Rolę w powołaniu metropolii odegrało również zainicjowanie w 2013 r. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). Najprościej ujmując, za terminem tym kryje się narzędzie pozyskiwania środków na rozwój obszarów metropolitalnych w ramach projektowanej wówczas polityki spójności UE na lata 2014–2020. W województwie śląskim w ramach Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Subregionu Centralnego wyodrębniono między innymi złożoną z 23 gmin Metropolię Górnośląską. Kooperacja ZIT pozwoliła na formę partnerstwa jednostek samorządu terytorialnego, jednak poczytywana była raczej za formę tymczasową, zastępczą dla finalnej ustawy metropolitalnej.

Pierwszą próbę całościowego rozwiązania potrzeby powoływania związków metropolitalnych stanowiła ustawa z października 2015 r. Przewidywała ona wyznaczenie przez Radę Ministrów granic związków metropolitalnych przez wskazanie gmin wchodzących w skład obszarów metropolitalnych (w obrębie spójnej pod względem przestrzennym strefy oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, zamieszkałej przez co najmniej 500 tys. mieszkańców). Ze względu na liczne kontrowersje związane z możliwością funkcjonowania tak wyznaczonych metropolii ustawa ostatecznie została uchylona w 2017 r. W tym samym czasie proces legislacyjny przeszła opracowana specjalnie z myślą o konurbacji górnośląskiej ustawa regulująca powstanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, wobec czego Górnośląski Związek Metropolitalny mógł zakończyć swoją działalność.

3. ZAKRES ZADAŃ GÓRNOŚLĄSKO-ZAGŁĘBIOWSKIEJ METROPOLII NA PODSTAWIE AKTÓW LEGISLACYJNYCH I DOKUMENTÓW URZĘDOWYCH

Podstawy prawne GZM i jej zadania

Podstawowym dokumentem ustalającym ramy kompetencyjne Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii jest wspomniana już ustawa z 9 marca 2017 r. wraz z jej uzasadnieniem, zgodnie z którą związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie:

- kształtowania ładu przestrzennego;
- rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego;
- planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej;
- metropolitalnych przewozów pasażerskich;
- współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego;
- promocji związku metropolitalnego i jego obszaru.

Z aktu prawnego dowiadujemy się również, że struktura metropolitalna może „realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa, lub koordynować realizację tych zadań na podstawie porozumienia zawartego z jednostką samorządu terytorialnego, lub ze związkiem jednostek samorządu terytorialnego”.

Ważnym wątkiem przebijającym się z uzasadnienia do ustawy jest uwypuklenie zadania związku metropolitalnego w obszarze transportu zbiorowego oraz nakierowanie na rozwój społeczno-gospodarczy na jego obszarze. Co więcej, w dokumencie pada stwierdzenie, że GZM planowany jest jako „lekka struktura”, która na zasadzie dobrowolnych porozumień będzie mogła przejmować zadania publiczne gmin.

Następny dokument, *Statut Związku Metropolitalnego Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia*, wynika wprost z zapisów ustawowych, lecz nieco inaczej rozkłada akcenty. Kładzie on nacisk na zasadniczy cel podjęcia współpracy przez wchodzące w skład jednostki. Jest to „przyspieszenie procesów gospodarczych i społecznych, prowadzących do stworzenia ośrodka wzrostu, mogącego skutecznie konkurować z innymi obszarami metropolitalnymi”. Dążenie do rozwoju gospodarczego i społecznego powinno być realizowane w odwołaniu do dziewięciu szeroko zdefiniowanych dziedzin współdziałania:

- realizacji projektów i zadań, w szczególności o znaczeniu ponadlokalnym;
- koordynacji i optymalizacji działań gmin członkowskich;

- inwestycji infrastrukturalnych, nakładów na badania i rozwój, podnoszenia jakości kapitału ludzkiego;
- wspierania nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy;
- racjonalnego planowania przestrzennego;
- zarządzania zrównoważonym rozwojem obszaru Związku Metropolitalnego, z uwzględnieniem wymiarów – ekonomicznego, społeczno-kulturowego i ekologicznego;
- nawiązywania współpracy z otoczeniem – akademickim, gospodarczym, podmiotami o charakterze metropolitalnym;
- budowania świadomości metropolitalnej;
- wymiany doświadczeń oraz informacji pomiędzy gminami członkowskimi.

Tak sformułowane płaszczyzny działania, oprócz uwypuklenia tematu rozwoju gospodarczego, dużą część swojej treści poświęcają na kwestie budowy systemu transportowego, planowania przestrzennego, budowy zwartego systemu administracyjnego oraz inicjowania projektów o charakterze ponadlokalnym.

Zarządzanie strategiczne i projekty

Wraz z powołaniem GZM zainicjowane zostały prace nad dokumentem strategicznym, który wskazywałby działania do podjęcia w początkowych latach funkcjonowania struktury administracyjnej. Ponieważ w momencie sporządzania niniejszego raportu (październik 2022 r.) docelowa, czyli tzw. „duża” strategia znajdowała się jeszcze w fazie konsultacji (GZM 2022b) społecznych, dla celów analizy posłużyliśmy się *Programem Działań Strategicznych Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii* – określonym w dokumentacji metropolii „małą strategią”. W styczniu 2022 r. światło dzienne ujrzała trzecia, zrewidowana wersja dokumentu, opisująca podjęte przez metropolię działania – wraz z wyszczególnieniem ich perspektywy czasowej oraz szacunkowych kosztów. Lekturę Programu Działań Strategicznych ułatwia klarowne zgrupowanie wszystkich projektów zgodnie z nazwami nawiązującymi do wyłożonych w ustawie głównych obszarów współdziałania (Tab. 4). Najszerszy zakres współpracy dotyczy rozwoju publicznego transportu zbiorowego i zrównoważonej mobilności miejskiej. Sklasyfikowanych zostało tutaj trzynaście projektów na łączną wartość przekraczającą 3 mld 542 mln złotych, z perspektywą realizacji sięgającą w niektórych przypadkach nawet 2030 r. Zdecydowanie najdroższe z realizowanych i planowanych działań dotyczą budowy kolei metropolitalnej (ponad 1 mld złotych) oraz rozwoju obsługi linii autobusowych (ponad 2 mld złotych). Drugim co do swojej rozległości oraz planowanych środków blokiem współpracy jest rozwój społeczno-gospodarczy obszaru związku metropolitalnego. W jego skład wchodzi dziewięć projektów na łączną kwotę przekraczającą 230 mln zł. Przedsięwzięciem o największym koszcie jest tutaj prowadzenie Metropolitalnego Funduszu Solidarności (ponad 200 mln zł), czyli projektu dofinansowującego własne zadania inwestycyjne prowadzone przez gminy. Kształtowanie ładu przestrzennego i zrównoważona zielona metropolia to trzeci pod względem liczby przewidywanych projektów segment Programu Działań Strategicznych. Zawiera on pięć punktów o wartości przekraczającej 145 mln zł. Zdecydowana większość tej kwoty poświęcona jest na ograniczenie niskiej emisji (132 mln). Cztery projekty o łącznej kwocie prognozowanego finansowania przekraczającej 4,6 mln złotych dotyczą instytucjonalnego rozwoju metropolii. W ramach płaszczyzny tematycznej promocji związku metropolitalnego i jego obszaru podjęte zostało tylko jedno działanie (pod nazwą Metropolia Nauki) na całkowitą kwotę do 8 mln zł i z czasem realizacji do 2024 r.

Tab. 4. Tematy współpracy opisane w Programie Działań Strategicznych GZM (wersja 3)

Lp.	Nazwa bloku tematycznego	Liczba projektów	Łączna kwota	Perspektywa
1	Rozwój publicznego transportu zbiorowego, zrównoważona mobilność miejska	13	3 542 262 973	2031
2	Rozwój społeczno-gospodarczy obszaru związku metropolitalnego	9	232 235 523	2024
3	Kształtowanie ładu przestrzennego, zrównoważona zielona metropolia	5	145 659 644	2024
4	Rozwój instytucjonalny	4	4 645 000	2024
5	Promocja związku metropolitalnego i jego obszaru	1	8 000 000	2024
Suma		32	3 932 803 140	

Źródło: Opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

Od początku realizacji Programu Działań Strategicznych do dokumentu wpisanych zostało 43 projektów. 11 spośród nich zmieniło swój status, a 5 działań połączono z innymi. Reorganizacja projektów dotyczyła: rozwoju instytucjonalnego (2), kształtowania ładu przestrzennego i zielonej metropolii (2) oraz rozwoju społeczno-gospodarczego (1). Jeszcze dokładniej ujmując, działanie związane z opracowaniem ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego zostało połączone z projektem wyznaczania metropolitalnych obszarów funkcjonalnych i wcielone do działania mającego na celu wypracowanie dokumentu strategicznego kreującego politykę rozwoju GZM. Projekt opracowania wytycznych w zakresie utrzymania i zarządzania małą retencją został natomiast włączony do działania w zakresie gospodarowania terenami zielonymi na terenie GZM. Do programu poprawy efektywności energetycznej metropolii włączona została także poprawa jakości powietrza. Ostatecznie połączone zostały programy inkluzji społecznej osób starszych i młodszych.

6 projektów miało w 2022 r. oficjalnie status zakończonych (tj. przerwanych bez osiągnięcia początkowo planowanych efektów) lub zrealizowanych. Stosunek liczby działań, które uległy dyskontynuacji do tych, które zostały wypełnione, wynosi dwa do sześciu. Dwa z dyskontynuowanych programów dotyczyły zintegrowanej gospodarki odpadami (patrz: *casus* spalarni) oraz rozwoju bezemisyjnego transportu. Trzy spośród czterech zrealizowanych projektów wpisywały się natomiast w zagadnienie transportu publicznego, a jeden polegał na opracowaniu strategii promocji marki GZM.

Z ostatniego aneksu do strategii dowiadujemy się ponadto, że spośród wszystkich pięciu wyszczególnionych w dokumencie płaszczyzn tematycznych dwie odnotowały wzrost sumy zakładanego finansowania, dwie spadek zakładanego budżetu, a jedna pozostała na niezmiennym poziomie. Dziedzinami, w których nastąpił wzrost, są kształtowanie ładu przestrzennego i zrównoważona zielona metropolia oraz rozwój publicznego transportu zbiorowego. Działem, którego zakładany koszt praktycznie nie zmienił się w ciągu pięciu lat, jest rozwój społeczno-gospodarczy. Po raz kolejny okazuje się zatem, że pomimo ważnego miejsca w ustawie oraz strategii GZM, w praktyce metropolii obszar ten pozostaje nieco w cieniu zagadnień transportu, ładu przestrzennego oraz ochrony środowiska naturalnego. Spadek finansowania odnotowano natomiast w promocji związku metropolitalnego oraz rozwoju instytucjonalnym metropolii.

Skoro już zagadnienie finansowania zostało podjęte, warto również zapoznać się z podstawowym schematem uchwalanych dla całej struktury metropolitalnej budżetów. Wprawdzie w tym miejscu przybliżamy jedynie dane dla ogólnej struktury planowanych budżetów i ich wykonania, to jednak informacje te skłaniają nas do stwierdzenia, czy asygnowane na działania statutowe kwoty przybliżają GZM do realizacji założonych w strategii projektów. Porównanie dochodów i wydatków w kolejnych latach dobitnie wskazuje, że przez pierwsze dwa lata funkcjonowania GZM zajmował się głównie organizacją własnej pracy, a szerzej zakrojone działania rozpoczynają się dopiero po 2018 r. We wspomnianej perspektywie obserwowalny jest też największy przyrost dochodów i wydatków. W ogólnym ujęciu budżet GZM wzrasta z niewiele ponad 12 mln zł w roku 2017 do blisko 1,3 mld zł w roku 2021, co w dużej mierze spowodowane było przejściem przypadających wcześniej KZK GOP zadań transportowych. Źródło dochodów metropolii stanowią przede wszystkim wpływy z pięciu procent podatku od osób fizycznych (PIT) zamieszkałych na terenie gmin członkowskich GZM oraz wpłacane przez nie stałe i zmienne składki członkowskie. Wysokość stałych składek jest corocznie ustalana przez Zarząd poprzez przemnożenie współczynnika 0,005 przez dochód danej gminy z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, powiększony o kwotę przypadającego gminie zwiększenia kwoty podstawowej części rozwojowej subwencji ogólnej. Wysokość zmiennej części składki rocznej jest zależna od ilości oraz zakresu przekazywanych przez gminy związkowi metropolitalnemu zadań i odpowiada rzeczywistym kosztom ponoszonym przez gminy na ich realizację. Dodatkowo, związek metropolitalny może czerpać dochody ze swojego majątku, spadków, darowizn i zapisów na jego rzecz oraz udzielanych przez niego pożyczek. W rozpatrywanym czasie istotnie rosną również wydatki, które począwszy od 2020 r. przekraczają 1 mld zł. Sugerowałoby to zatem, że realizacja działań, których szeroka perspektywa wyznaczona jest na rok 2031, a łączna suma finansowania planowana na blisko 4 mld zł, będzie możliwa do finalizacji przy obecnym pułapie budżetowym. Tym bardziej że praktycznie przez cały czas od powstania struktury metropolitalnej wykazuje ona wyższe od planowanego wykonanie uchwał budżetowych po stronie dochodowej oraz niższe od planowanego po stronie wydatkowej. Inaczej ujmując, GZM przez cały czas wypracowuje nadwyżki budżetowe oraz rok do roku wydaje nieco poniżej wstępnie zakładanego pułapu (Tab. 5). Nadal jednak warte odnotowania jest to, że pod względem skali budżet GZM jest mniejszy od planu finansowego Katowic, czyli największego miasta rozpatrywanej struktury administracyjnej. W samym roku 2021 pod względem planowanych dochodów uchwała budżetowa dla Katowic opiewała na sumę blisko 2,3 mld zł. Warto wspomnieć, że finansowe ramy GZM nie są zagadnieniem pozbawionym kontrowersji. Prace grup tematycznych Kongresu Polityki Miejskiej 2021 ujawniły, iż w sektorze samorządowym pojawiają się pomysły korekty udziału gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT), np. poprzez uwzględnianie w jego podziale liczby osób przyjeżdżających i wyjeżdżających do pracy. Optymalizacja systemu finansowania samorządów mogłaby być szczególnie istotna dla obszarów metropolitalnych, w których wielkość dochodów w liczbach bezwzględnych nie przekłada się na bogactwo poszczególnych gmin *per capita* (KPM 2021).

Tab. 5. Zestawienie dochodów i wydatków GZM z lat 2017–2021

Kategoria budżetowa	Rok				
	2017	2018	2019	2020	2021
Plan po zmianach [zł]					
Dochody planowane, w tym:	12 306 418	361 054 107	1 196 226 794	1 130 017 354	1 185 469 491
– dochody bieżące	12 306 418	361 054 107	1 185 072 819	1 122 582 440	1 176 567 560
– dochody majątkowe	0	0	11 153 975	7 434 914	8 901 931
Wydatki wykonane ogółem, w tym	3 200 661	148 098 600	1 050 521 269	1 172 415 598	1 196 879 269
– wydatki bieżące	2 317 661	43 147 416	940 000 054	1 013 415 978	1 084 024 444
– wydatki majątkowe	883 000	104 951 184	110 521 215	158 999 620	112 854 825
Bilans	9 105 757	212 955 507	145 705 525	-42 398 244	-11 409 778
Wykonanie [zł]					
Dochody planowane, w tym:	13 151 369	383 491 500	1 132 089 199	1 146 176 338	1 284 845 422
– dochody bieżące	13 151 369	383 491 500	1 121 431 210	1 137 789 718	1 275 114 844
– dochody majątkowe	0	0	10 657 989	8 386 620	9 730 578
Wydatki wykonane ogółem, w tym	1 239 127	125 751 358	950 228 451	1 014 401 932	1 047 511 130
– wydatki bieżące	1 074 471	31 699 104	875 577 089	889 916 217	968 777 686
– wydatki majątkowe	164 656	94 052 253	74 651 361	124 485 715	78 733 444
Bilans	11 912 242	257 740 142	181 860 749	131 774 406	237 334 292
Efektywność realizacji planu [%]					
Dochody planowane, w tym:	107	106	95	101	108
– dochody bieżące	107	106	95	101	108
– dochody majątkowe	x	x	96	113	109
Wydatki wykonane ogółem, w tym	39	85	90	87	88
– wydatki bieżące	46	73	93	88	89
– wydatki majątkowe	19	90	68	78	70
Bilans	107	106	95	101	108

Źródło: Opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu GZM

Uchwały i proces decyzyjny w Związku

Pewne spojrzenie na zakres tematyczny współpracy w ramach Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii wynika z analizy struktury uchwał Zgromadzenia oraz Zarządu. Znacząca większość spośród ponad trzystu obowiązujących decyzji Zgromadzenia ma charakter postanowień dotyczących spraw bieżących. Pewna ich część wpisuje się jednak w konkretny zakres tematyczny współdziałania. Ponownie

okazuje się, że zasadniczą płaszczyzną kooperacji jest zagadnienie rozwoju publicznego transportu i zrównoważonej mobilności miejskiej. Aż trzydzieści cztery uchwały przyjęte przez Zgromadzenie od początku funkcjonowania GZM dotyczyły tych kwestii. Wsparcie w organizacji przedsięwzięć rekreacyjnych i promocyjnych metropolii wysuwa się na drugie miejsce pod względem częstotliwości podejmowania w uchwałach Zgromadzenia (9). Na trzecim miejscu plasują się decyzje dotyczące przyznawania funduszy na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego (7). Ważne miejsce zajęły również uchwały wpisujące się w temat ochrony środowiska (5). O wiele rzadziej podejmowane były zaś uchwały dotyczące współpracy zagranicznej (3) czy wytyczania dróg. Co ciekawe, rozpatrując strukturę decyzji Zgromadzenia GZM, odnaleźć można pewne oznaki wyjścia przez ten organ z zakresu kooperacji ustalonego w ustawie i statucie. Nadzwyczajna sytuacja pandemii COVID-19 oraz konfliktu w Ukrainie wiązała się z koniecznością koordynacji i wsparcia działań miast metropolii – w zakresie zdalnego sposobu podejmowania decyzji administracyjnych, wsparcia gmin w radzeniu sobie z sytuacją pandemiczną, czy też organizacji przyjęcia uchodźców. Dlatego też aż sześć uchwał podjętych przez zgromadzenie wpisuje się w temat zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Jedna uchwała dotyczyła podjęcia przez metropolię działania w zakresie gospodarki komunalnej poprzez budowę spalarni odpadów. Szeroko opisywana przez lokalne media sprawa nie zakończyła się jednak po myśli GZM, gdyż decyzja – jako jawnie wykraczająca poza ustawowe ramy – została zakwestionowana przez Wojewodę Śląskiego, a następnie podtrzymana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny (patrz: *case study*). Uchwały, które ze względu na swój temat zdają się wykraczać poza ustawowe ramy metropolii, jak i pojawianie się sporów z organami kontrolnymi sugerują, że w początkowych latach funkcjonowania metropolii struktura ta poszukiwała swoich kompetencji.

Zaskoczeniem nie jest, że struktura tematyczna uchwał drugiego ustawowego organu władzy GZM, czyli jej Zarządu, jest zasadniczo zbliżona do struktury uchwał Zgromadzenia. Zdecydowanie największa część decyzji dotyczyła kwestii transportu zbiorowego (151) oraz polityki rozwoju gospodarczego i społecznego (156). Jako trzeci najczęściej występujący blok tematyczny współpracy wskazać można ochronę środowiska oraz kształtowanie ładu przestrzennego (71). Kilkadziesiąt decyzji (39) wpisuje się w kwestię podejmowania przez metropolię współpracy z podmiotami zewnętrznymi, w tym z zagranicznymi ciałami metropolitalnymi (3). Podobnie, jak to miało miejsce w przypadku decyzji Zgromadzenia, także kilkanaście uchwał Zarządu (12) odnosi się do działań wpisujących się w zagadnienie bezpieczeństwa publicznego – wsparcia miast i współdziałania z nimi w obliczu pandemii COVID-19 oraz wynikającego z wojny kryzysu migracyjnego. Pomniejsze, ale jednak warte odnotowania, miejsce zajmowane jest przez uchwały dotyczące działań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi (6), promocji metropolii (5), organizacji obchodów okolicznościowych (4) oraz budowy infrastruktury rowerowej (3).

Obszary współpracy – synteza

Informacje pozyskane w toku analizy wspomnianych wcześniej dokumentów można usystematyzować na dwa sposoby. W pierwszym przypadku, uwzględniając przytoczoną wcześniej matrycę pól działania (patrz: strona 17), zaznaczać będziemy ogólne i szczegółowe tematy współdziałania podejmowane w ramach dotychczasowego funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (Tab. 6). Spośród piętnastu zasadniczych płaszczyzn jedynie trzy nie znajdują odzwierciedlenia w żadnym akcie normatywnym: służba zdrowia, edukacja oraz sport. Następne dwa tematy zostają odnotowane marginalnie, lub też w odwołaniu do innych działań szczegółowych, niż to miało miejsce w przyjętym modelu klasyfikacyjnym. Mowa tutaj o bezpieczeństwie publicznym oraz turystyce i rekreacji. Wprawdzie zrzeszone w GZM gminy nie działają na rzecz koordynacji służb porządkowych, to – jak wynika z przedłożonych przykładów – w sytuacjach kryzysowych ostatnich lat podejmowały

one decyzje odnośnie finansowego wsparcia poszczególnych podmiotów. Patrząc dalej, co prawda dziedzina turystyki nie znajduje swojego miejsca w strukturze działań, to już pewne wydarzenia kulturalne (np. obchody stulecia powstań śląskich) uzyskały wsparcie Zgromadzenia i Zarządu. Kolejnych dziewięć dziedzin jest na tyle często obecnych w rozpatrywanych dokumentach, że mogą być one opisane ze wskazaniem szczegółowych pól współpracy obecnych w teoretycznym modelu. Dowiedzieć możemy się zatem, iż GZM podejmuje wysiłki na rzecz koordynacji transportu zbiorowego w zakresie jego organizacji i zarządzania (Zarząd Transportu Metropolitalnego), ochrony środowiska w zakresie polityki proekologicznej (eliminacja niskiej emisji) i prośrodowiskowych inwestycji (gospodarka wodorowa). Jednocześnie te same kroki w zakresie ochrony przyrody w Programie Działań Strategicznych ujęte są jako wchodzące w zakres planowania przestrzennego. Dodatkowo, GZM prowadzi projekty obejmujące rozwój gospodarczy i społeczny, które realizowane są poprzez Metropolitalny Fundusz Solidarności czy partycypację w programie gospodarki obiegu zamkniętego na obszarze GZM. Do zakresu podejmowanych przez metropolię wspólnych działań zaliczyć można także i takie, które obejmują zakres tematyczny administracji. Ciekawym przykładem w tym kontekście jest projekt budowy platformy dobrych praktyk, czyli zbioru efektywnych i wypróbowanych rozwiązań, które mogą być upowszechniane za pomocą spotkań, warsztatów oraz strony internetowej.

Tab. 6. Główne odnotowane pola współdziałania jednostek terytorialnych w ujęciu szczegółowym

Dziedziny współdziałania	Przykładowe pola współpracy
Gospodarka komunalna	Zaopatrzenie w gaz, wodę, ciepło i energię elektryczną, telefonizacja, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, zbiórka, wywóz i utylizacja odpadów komunalnych
Transport zbiorowy i indywidualny	Budowa i utrzymanie dróg, organizacja transportu publicznego, zarządzanie systemami komunikacyjnymi, dowóz do pracy i szkół, budowa i utrzymanie lotnisk, współdziałanie z tanimi liniami
Ochrona środowiska	Inwestycje proekologiczne, tworzenie obszarów ochrony przyrody i zarządzanie nimi, rekultywacja terenów zdegradowanych, polityka proekologiczna
Służba zdrowia	Organizacja szpitalnictwa i opieki ambulatoryjnej, profilaktyka zdrowotna, organizacja służb ratowniczych
Edukacja	Opieka przedszkolna, szkolnictwo podstawowe i ponadpodstawowe, organizacja szkoleń przekwalifikowujących, kształcenie ustawiczne
Bezpieczeństwo publiczne	Współdziałanie służb porządkowych, monitorowanie zagrożeń, przeciwdziałanie klęskom naturalnym i ich zwalczanie, ratownictwo i ochrona przeciwpożarowa
Planowanie przestrzenne	Koordinacja planowania lokalnego, wspólne projekty planistyczne dotyczące zagospodarowania, ochrony przyrody i modernizacji zabudowy
Sport	Budowa i użytkowanie wspólnych obiektów sportowych, organizacja imprez sportowych rangi krajowej i międzynarodowej
Turystyka i rekreacja	Promocja walorów turystycznych, wspólne zagospodarowanie turystyczne i rekreacyjne, programy rozwoju turystyki
Kultura	Ochrona dziedzictwa kulturowego, wspólne placówki i imprezy kulturalne
Rozwój gospodarczy	Wspólna strategia i promocja gospodarcza, oferta inwestycyjna
Zabieganie o środki finansowe	Projekty współpracy w ramach programów krajowych i europejskich
Administracja	Współdziałanie urzędów i kadry, wzajemne świadczenie usług administracyjnych, partnerstwo w zakresie zarządzania, przepływu innowacji i szkoleń
Lobbing	Integracja na arenie krajowej i zagranicznej w celu ochrony interesów społeczności lokalnych

Odnutowany obszar współpracy

Zaniechany obszar współpracy ze względu na decyzje administracyjne wyższego szczebla

Źródło: wybór możliwych dziedzin współpracy na podstawie: T.Kaczmarek i Ł.Mikuła 2007: 27

W analizowanych dokumentach odnaleziono ponadto informacje o działaniach, które podług przyjętego klucza interpretacyjnego można przyporządkować do płaszczyzny tematycznej lobbingu. Chodzi tutaj o inicjowanie współpracy z podmiotami krajowymi i zagranicznymi w celu promocji oraz ochrony własnych interesów czy wymiany doświadczeń. Obok inicjowania tematycznej współpracy z organizacjami międzynarodowymi (np. EIT Climate-KIT) wskazać można tutaj na ważne dla budowania rozpoznawalności GZM porozumienia z zagranicznymi obszarami metropolitalnymi – np. niemiecką Metropolią Ruhry.

Tab. 7. Główne odnotowane pola współdziałania jednostek terytorialnych według uwzględnionych dokumentów urzędowych

Dokument	Ustawa	Statut	Program Działań Strategicznych	Uchwały Zgromadzenia	Uchwały Zarządu
Dziedziny współdziałania					
Gospodarka komunalna					
Transport zbiorowy i indywidualny					
Ochrona środowiska					
Służba zdrowia					
Edukacja					
Bezpieczeństwo publiczne					
Planowanie przestrzenne					
Sport					
Turystyka i rekreacja					
Kultura					
Rozwój gospodarczy					
Zabieganie o środki finansowe					
Administracja					
Lobbing					

Odnotowany obszar współpracy

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie: T.Kaczmarek i Ł.Mikuła 2007: 27

Jak już zostało wspomniane wcześniej, pozyskane informacje zaprezentować można również w inny sposób. Tym razem listę podstawowych możliwych dziedzin współdziałania zestawień należy z poszczególnymi rozpatrywanymi źródłami: ustawą powołującą Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię, Statutem GZM, opracowaną przez GZM strategią – Programem Działań Strukturalnych, uchwałami Zgromadzenia GZM oraz uchwałami Zarządu GZM. Nie ulega wątpliwości, że podstawowy zakres kompetencyjny Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii wyznaczany jest przez ustawę z 9 marca 2017 r. Przykładając jej zapisy do zaproponowanego szablonu (Tab. 7), stwierdzić możemy, że metropolia powinna podejmować współdziałanie w ramach pięciu głównych płaszczyzn: transportu zbiorowego i indywidualnego, ochrony środowiska, planowania przestrzennego, rozwoju gospodarczego oraz lobbingu¹. Wszystkie pozostałe dokumenty regulujące działanie metropolii podążają tą drogą, również wspominając o pięciu płaszczyznach tematycznych. Niezależnie jednak od tego, po analizie treści tych dokumentów uprawnionym wydaje się stwierdzenie, że każdy z nich w pewien sposób

¹ W dwóch ostatnich przypadkach ustawa mówi łącznie o „rozwoju społecznym i gospodarczym” oraz „promocji jej obszaru”, co zgodnie z zapisami schematu ujmować można w nazwę lobbingu.

w interpretacji zakresu działań struktury metropolitalnej wykracza poza ramy pierwotnego aktu normatywnego. W fakcie tym można dostrzegać podstawy sporu między metropolią a wojewodą śląskim o możliwość budowy przez GZM wspólnej spalarni śmieci. Spór ten wobec braku stosownych zapisów w ustawie został ostatecznie rozstrzygnięty na niekorzyść metropolii.

W Programie Działań Strategicznych, a także w uchwałach Zarządu oraz Zgromadzenia pojawiają się zapisy odnoszące się do gospodarki komunalnej w zakresie gospodarowania ściekami oraz odpadami. Dodatkowo, w ramach decyzji Zarządu i Zgromadzenia odnaleziono uchwały, które wpisać można w zakres tematyczny bezpieczeństwa publicznego (kwestie wsparcia miast w pandemii i przyjęcia uchodźców wojennych) oraz turystyki i rekreacji (wsparcie miast w organizacji wydarzeń okolicznościowych). Zarówno statut, jak i uchwały Zgromadzenia oraz Zarządu wspominają o kooperacji w wymiarze kultury. Współpraca w pozyskiwaniu środków finansowych pojawia się natomiast wszędzie poza ustawą. Dodatkowo Statut GZM oraz Program Działań Strategicznych wspominają o współdziałaniu w zakresie administracyjnym.

4. GZM NA TLE WYBRANYCH EUROPEJSKICH OBSZARÓW METROPOLITALNYCH

Rozpatrywane powyżej dane przedstawić można w jeszcze inny sposób, w którym zestawiane są one nie tyle z szablonem możliwych pól współpracy metropolitalnej, co z konkretnymi przykładami innych europejskich obszarów metropolitalnych. Za literaturą przedmiotu do zestawienia z GZM wybrano w pierwszej kolejności związki metropolitalne z krajów o długiej tradycji współpracy metropolitalnej (Niemcy) bądź też takie, w których w ostatnich latach przeprowadzono kompleksowe reformy zarządzania samorządami i obszarami metropolitalnymi (Francja, Włochy) – (zob. Kaczmarek 2018: 279 i OECD 2014). Możliwość takich dostarcza zaadoptowana i zaktualizowana specjalnie na potrzeby raportu matryca form ustrojowych i dziedzin integracji metropolitalnej w wybranych krajach europejskich zaproponowana przez T.Kaczmarka i Ł.Mikułę (2007: 140–143). Tabelaryczne zestawienie zawiera siedemnaście wybranych struktur metropolitalnych Starego Kontynentu. Oczywiście jest stwierdzenie, że różnią się one od siebie procesem powstania, historią scalania, wielkością oraz strukturą władz. Dokładna rekonstrukcja wspomnianych zjawisk nie tylko nie leży w przedmiotowym zakresie niniejszego raportu, ale też została już dobrze opisana w innych opracowaniach (Kaczmarek, Mikuła 2007: 34–120). Co jednak ważniejsze, europejskie metropolie nie są jednakowe pod względem zakresu oddelegowanych im kompetencji. Podczas gdy niektóre z nich zintegrowane są w sposób szeroki, zawierający wiele płaszczyzn współpracy (np. Wielki Londyn), część podejmuje współpracę jedynie wycinkową (np. Stołeczny Region Kopenhagi).

W sposób bardzo roboczy pod względem liczby wspólnych kompetencji metropolie europejskie podzielić można na trzy kategorie. Takie, które mieszczą się w medianie liczby dziedzin współpracy (6) oraz takie, które ten pułap przewyższają lub też znajdują się poniżej tego progu. Jak możemy się przekonać, w liczbach bezwzględnych różnice między niektórymi obszarami metropolitalnymi nie są znaczące, dlatego też prezentowane wnioski winne być rozszerzone o analizę struktury kompetencyjnej. Najczęściej pojawiające się obszary kooperacji to polityka gospodarcza (17), transport publiczny (15) oraz planowanie przestrzenne (14). Marketing terytorialny również jest często odnotowywany (13), jednak sytuje się zaraz obok trzech najpowszechniejszych tematów.

Z tych zestawień wynika, że prowadzenie spójnej polityki gospodarczej znajduje się w gestii każdego z rozpatrywanych obszarów. Wspólnie koordynowany transport publiczny nie został odnotowany jedynie w Metropolii Lyonu oraz Związku Regionalnym Ruhry. Planowanie przestrzenne nie jest obecne w wykazie kompetencji Związku Samorządu Wielkiego Manchesteru, Wspólnego Komitetu West Midlands oraz Stołecznego Regionu Kopenhagi. Cechą wspólną wszystkich metropolii znajdujących się powyżej mediany liczby pól współpracy (czyli posiadających 7 takich dziedzin) jest współpraca w ramach trzech wspomnianych tematów. Najbardziej zintegrowanymi metropoliami są: Region Hanoweru, Związek Regionu Stuttgartu, Władze Wielkiego Londynu, Region Île-de-France, Wspólnota Miejska Bordeaux, Region Miejski Rotterdamu oraz Wspólnota Autonomiczna Madrytu.

Dla kontrastu, najrzadziej wypełnianymi przez metropolie kompetencjami są polityki: mieszkaniowa (6) i bezpieczeństwa publicznego (4). Względnie niskie rozpowszechnienie integracji w ramach polityki mieszkaniowej może być spowodowane jej złożonością oraz kosztownością. Zapewne nie przez przypadek kompetencje w zakresie mieszkalnictwa przynależne są w znakomitej większości

największym i najbardziej rozbudowanym administracyjnie metropoliom. Jeżeli natomiast rozważana jest kwestia bezpieczeństwa publicznego, to przeważnie uznaje się ją za domenę polityki państwowej.

Po drugiej stronie zestawienia znajdują się te metropolie, które współpracują w swoich ramach w najbardziej zawężony sposób. Są to Wspólny Komitet West Midlands i Stołeczny Region Kopenhagi, ale pośród nich wydatkuje się sytuować także Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia.

Przykładając do zaproponowanej tabelarycznej matrycy (Tab. 8) podstawową ramę prawną, jaką jest powołująca GZM ustawa, zaznaczyć można cztery parametry kooperacji: planowanie przestrzenne, politykę gospodarczą, transport publiczny oraz marketing terytorialny. Pomimo swojego tematycznego zawężenia przypisane Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii dziedziny integracji mają charakter „rdzeniowy” – stanowią cztery najczęściej odnotowane w obszarach metropolitalnych kategorie wspólnych działań. Sytuację nieco bardziej komplikuje jednak to, że stopień umocowania i koncentracji GZM na wspomnianych czterech tematach wydaje się być niejednakowy. Zdecydowanie największe środki projektowe przeznaczają się na realizację potrzeb transportowych, znacznie mniejsze na rozwój gospodarczy oraz kształtowanie ładu przestrzennego, minimalne natomiast na cele promocyjne. Jeżeli natomiast spojrzeć na przyznane kompetencje w zakresie planowania przestrzennego, to są one względnie niewielkie i nadal w większości pozostają na szczeblu gminnym. Osobną kwestią pozostaje trudna do uchwycenia sfera kultury politycznej, która wskazywałaby na możliwość krzewienia tematycznej współpracy w ramach związków międzygminnych, nawet pomimo oficjalnej delegacji kompetencji w obrębie ustawy.

Przywołując wcześniejsze podrozdziały raportu, mamy w pamięci jednak to, że w podejmowanych przez GZM działaniach oraz przygotowywanych przez nią dokumentach dostrzegalne są próby interpretacji płaszczyzn współpracy w zakresie wykraczającym poza literalnie zapisane w ustawie. Wskazać można zatem na kolejne trzy dziedziny, do których GZM w ciągu pięciu lat odwoływał się w swoich działaniach i dokumentach mniej lub bardziej wprost, pomimo ich jednoznacznego wskazania w ustawie. Są nimi: gospodarka komunalna, ochrona środowiska i bezpieczeństwo publiczne. Jednocześnie tematem, którego metropolia wydaje się nie podejmować, jest polityka mieszkaniowa. Analizy przeprowadzone na potrzeby innych raportów wskazują, że gminy GZM cechują się tak wysoką nadpodażą terenów mieszkaniowych, że ich zagospodarowanie pozwoliłoby na niemal podwojenie istniejącej zabudowy. Inaczej rzecz ujmując, pełne wykorzystanie rezerw dawałoby możliwość zamieszkania na obszarze GZM około 870 tys. osób (Matuszko i in. 2022: 66). Rozwagę zatem można poddać to, czy aktywniejsze działania na tym polu nie mogłyby zahamować opisywanych w innych opracowaniach negatywnych tendencji demograficznych. Mowa tutaj przede wszystkim o postępującym w latach 2010–2020 kurczeniu się ośrodków miejskich w tempie szybszym (-4,6%) niż w województwie śląskim (-3,1%) i całym kraju (-0,7%). Towarzyszy mu systematyczne kurczenie się zasobów pracy, czyli udziału osób w wieku produkcyjnym (wskaźnik obciążenia demograficznego dla GZM w 2020 r. wynosi 111,2, a dla Polski 88,6), spadająca dzietność i niekorzystne trendy migracyjne (zwłaszcza w obrębie miast rdzenia metropolii) – zob. Sykała i in. 2021.

Zaznaczyć należy, że wielkości kompetencyjnej siły Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii nie należy wiązać z parametrami określającymi jej zakres terytorialny, wielkość populacji oraz gęstość zaludnienia. Obszary metropolitalne o podobnej skali terytorialnej co GZM mogą mimo wszystko realizować zadania przypisane większej liczbie dziedzin kooperacji (zob. przykład Wspólnoty Miejskiej Bordeaux). Na tej podstawie można sprawdzić, że stosunkowo nieduży rozmiar GZM na tle innych metropolii nie powinien uniemożliwiać przypisania metropolii bardziej rozbudowanych kompetencji.

Warto też pamiętać, że wskazane dla GZM pozaustawowe dziedziny integracji traktować należy jako oficjalnie zamknięte dla rozpatrywanego zarządu metropolitalnego. Historia ujętych w zestawieniu europejskich metropolii wskazuje, że struktury te wielokrotnie podlegały różnego rodzaju przekształceniom – łącznie ze zmianą wielkości, układem władz oraz zakresem kompetencji (Sykała i in. 2021: 34–120).

Tab. 8. Formy ustrojowe i dziedziny integracji metropolitalnej w wybranych krajach Europy

Lp.	Nazwa obszaru metropolitalnego	Rok powstania	Struktura administracyjna	Sposób powoływania władz	Powierzchnia [km ²]	Gęstość zaludnienia [os./km ²]	Liczba mieszkańców ogółem [w tys.]	Dziedziny integracji									
								Polityka gospodarcza	Transport publiczny	Planowanie przestrzenne	Marketing terytorialny	Ochrona środowiska	Polityka społeczna	Gospodarka komunalna	Polityka mieszkaniowa	Bezpieczeństwo publiczne	Liczba dziedzin współpracy
1	Region Hanoweru	2001	21 gmin	Bezpośredni wybór Zgromadzenia i Prezydenta	2291	494	1132	•	•	•	•	•	•	•	•	•	7
2	Związek Regionu Stuttgartu	1994	Miasto wył. z powiatu + 5 powiatów ziemskich (179 gmin)	Bezpośredni wybór Zgromadzenia	3653	763	2794	•	•	•	•	•	•	•	•	•	7
3	Władze Wielkiego Londynu	2000	32 London boroughs + City of London	Bezpośredni wybór burmistrza i Zgromadzenia	1572	5726	9002	•	•	•	•	•	•	•	•	•	7
4	Region Île-de-France	1982	8 departamentów (1281 gmin)	Bezpośrednio wybierana rada regionalna	12011	1016	12210	•	•	•	•	•	•	•	•	•	7
5	Wspólnota Miejska Bordeaux	2015	28 gmin	Zgromadzenie i Zarząd złożone z delegatów gmin	578	1385	801	•	•	•	•	•	•	•	•	•	7
6	Region miejski Rotterdamu	1994	16 gmin	Rada regionu złożona z delegatów gmin	807	1500	1211	•	•	•	•	•	•	•	•	•	7
7	Wspólnota Autonomiczna Madrytu	1983	31 gmin	Bezpośredni wybór Zgromadzenia	8022	825	6617	•	•	•	•	•	•	•	•	•	7
8	Wielki Obszar Metropolitalny Lizbony	2004	18 gmin	Zgromadzenie i Zarząd złożone z delegatów gmin	2921	974	2846	•	•	•	•	•	•	•	•	•	6
9	Metropolia Lyonu	2015	59 gmin	Zgromadzenie i Zarząd złożone z delegatów gmin	534	2642	1411	•	•	•	•	•	•	•	•	•	6
10	Związek Planistyczny Regionu Frankfurt/Ren-Men	2000	7 miast na prawach powiatu + 18 powiatów	Lzba związku złożona z delegatów gmin	14800	392	5808	•	•	•	•	•	•	•	•	•	6
11	Miasto Metropolitalne Bolonia	2014	55 gmin	Forum burmistrzów pod przewodnictwem prezydenta prowincji	3703	274	1016	•	•	•	•	•	•	•	•	•	5
12	Związek Regionalny Ruhry	2004	11 miast wył. z powiatów + 4 powiaty ziemskie (53 gminy)	Zgromadzenie i Zarząd złożone z delegatów gmin i powiatów	4435	1152	5111	•	•	•	•	•	•	•	•	•	5

Lp.	Nazwa obszaru metropolitalnego	Rok powstania	Struktura administracyjna	Sposób powoływania władz	Powierzchnia [km ²]	Gęstość zaludnienia [os./km ²]	Liczba mieszkańców ogółem [w tys.]	Dziedziny integracji									
								Polityka gospodarcza	Transport publiczny	Planowanie przestrzenne	Marketing terytorialny	Ochrona środowiska	Polityka społeczna	Gospodarka komunalna	Polityka mieszkaniowa	Bezpieczeństwo publiczne	Liczba dziedzin współpracy
13	Związek Samorządów Wielkiego Manchesteru	1986	10 metropolitalnych boroughs	Delegaci samorządów lokalnych	1276	2203	2812	•	•	•	•	•	•	•	5		
14	Związek Gmin Obszaru Barcelony	2011	36 gmin	Rada związku złożona z delegatów gmin	636	5092	3239	•	•	•	•	•	•	•	5		
15	Wspólny Komitet West Midlands	1986	7 metropolitalnych boroughs	Delegaci samorządów lokalnych	902	3236	2919	•	•	•	•	•	•	•	4		
16	Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia	2017	41 gmin (26 gmin miejskich + 13 gmin wiejskich + 2 gminy wiejsko-miejskie)	Delegaci samorządów lokalnych	2554	880	2249	•	•	•	•	•	•	•	4		
17	Stołeczny Region Kopenhagi	2007	29 gmin	Bezpośrednio wybierana rada regionu	2586	709	1836	•	•	•	•	•	•	•	3		
Suma								17	15	14	13	10	9	8	6	4	

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR z użyciem modelu systematyzowania informacji zawartego w: T.Kaczmarek i Ł.Mikuła 2007: 140–143; dane obszarów metropolitalnych zostały zaktualizowane na podstawie informacji podanych na ich stronach internetowych

Case study: spalarnia odpadów GZM

Już w lutym 2020 r. Zarząd metropolii przygotował uchwałę zakładającą powołanie spółki „GZM – Czysta Energia”. Wynikała ona z przyjętej w listopadzie 2019 r. uchwały intencyjnej miast i gmin członkowskich GZM wyrażającej „wolę podjęcia działań w zakresie realizacji przedsięwzięć zmierzających do powstania instalacji termicznego przekształcania odpadów dla obszaru GZM z wytworzeniem energii elektrycznej oraz ciepła”. Ta z kolei argumentowana była rezultatami prac zespołu eksperckiego, który wykazywał, że nawet przy założeniu wysokiego współczynnika recyklingu (na poziomie 65%) metropolia będzie potrzebowała instalacji spalającej odpady komunalne. Ze względu na podjęcie konsultacji z Ministerstwem Klimatu ostatecznie uchwała Zgromadzenia o powołaniu spółki została przyjęta w maju 2020 r. Już kilka dni później została jednak zakwestionowana i unieważniona przez organ nadzorczy – Wojewodę Śląskiego (*Rozstrzygnięcie nadzorcze NPII.4131.1.610.2020*). W uzasadnieniu Wydział Nadzoru Prawnego Wojewody Śląskiego wykazywał, że:

- ustawodawca w katalogu zadań własnych związku metropolitalnego nie wymienił zadania obejmującego „przygotowanie procesu inwestycyjnego zmierzającego do budowy i uruchomienia instalacji termicznego przekształcania odpadów komunalnych”;
- zadanie powyższe nie może być wywodzone z ustawy nie wprost, jako realizacja zadania rozwoju społecznego i gospodarczego (art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy), gdyż zadania związku powinny być wyrażone w ustawie wprost; konstrukcja domniemania kompetencji związku metropolitalnego dotknięta jest istotnym naruszeniem zasady legalizmu (art. 7 *Konstytucji RP*);
- przywołanie w uchwale Zgromadzenia GZM przepisów *Ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej* wskazujących, że do wyłącznej właściwości zgromadzenia należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych związku metropolitalnego dotyczących tworzenia spółek prawa handlowego lub spółdzielni i przystępowania do nich, pomijają inny zapis rzeczony ustawy, wskazujący, że przepisy te stosuje się odpowiednio do wykonywanych zadań przez związki międzygminne;
- zadania będące przedmiotem działania powołanej spółki nie stały się przedmiotem stosownych porozumień, związek metropolitalny może realizować bowiem zadania publiczne należące do zakresu działania gminny, powiatu lub samorządu województwa lub koordynować realizację tych zadań na podstawie porozumienia zawartego z jednostką samorządu terytorialnego lub ze związkiem jednostek samorządu terytorialnego (art. 12 ust. 2 ustawy o GZM).

Zarząd Metropolii w osobnym piśmie argumentował podstawy prawne swojej decyzji:

- związek metropolitalny w celu wykonywania zadań publicznych może także „prowadzić działalność gospodarczą niewykraczającą poza obszar zadań o charakterze użyteczności publicznej”, gdy na jego terenie istnieją niezaspokojone potrzeby bądź wysokie bezrobocie (art. 14 ust. 1 pkt 3);
- metropolia realizuje zadania publiczne w zakresie „rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego”, zadanie to musi być interpretowane jako podstawa kompetencyjno-prawna do podejmowania działań administracyjnych, czynności materialno-technicznych, a także posługiwania się dostępnymi podmiotom publicznym instrumentami prawa prywatnego, przede wszystkim zaciąganiem zobowiązań w drodze zawierania umów cywilnoprawnych (art. 12 ust. 1 pkt 2);
- zgodnie z zapisami *Ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach*, gminy zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (art. 3 ust. 2 pkt 2);
- poprzez udział i członkostwo gmin w związku metropolitalnym, którego zadaniem jest realizacja zadań o charakterze ponadlokalnym, gminy wspólnie zapewniają realizację procesu

inwestycyjnego w postaci budowy instalacji do termicznego przekształcania odpadów komunalnych;

- zadanie to jako zadanie własne GZM doprecyzowane zostało w woli wyrażonej przez Zgromadzenie w *Uchwale z 13 listopada 2019 r. (nr XX/145/2019) w sprawie wyrażenia woli podjęcia działań w zakresie realizacji przedsięwzięć zmierzających do powstania instalacji termicznego przekształcania odpadów* oraz w *Uchwale w sprawie przyjęcia aktualizacji Programu Działań Strategicznych z 19 grudnia 2019 (nr XXI/162/2019)* – obie nie zostały zakwestionowane przez organy nadzoru.

W udzielonych mediom komentarzach Przewodniczący Zarządu Metropolii Kazimierz Karolczak wykazywał, że interpretacja wskazanego w ustawie o związku metropolitalnym rozwoju społeczno-gospodarczego jako zadania wymagającego zapisu w ustawach szczegółowych w istotny sposób zawęża repertuar możliwych działań Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Ponadto, zadanie rozwoju społeczno-gospodarczego staje się w takim ujęciu martwym zapisem. Przewodniczący wskazywał również, że na początku funkcjonowania metropolii, w wyniku podjęcia współpracy z Obserwatorium Procesów Metropolitalnych Uniwersytetu Śląskiego, opracowana została interpretacja wskazująca na szerszy zakres działań GZM. Opracowanie to stało się podstawą dla uchwał podejmowanych przez Zgromadzenie i Zarząd.

Wobec zakwestionowania uchwały przez wojewodę śląskiego Zarząd GZM skorzystał z przysługującej mu ścieżki odwoławczej w postaci zwrócenia się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. W swoim rozstrzygnięciu wSA przychylił się jednak do stanowiska wojewody (*Wyrok wSA w Gliwicach z dnia 24.11.2020 r.*). W 2021 r. metropolia zapowiadała jednak złożenie kasacji od tego wyroku i zwrócenie się do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Niepowodzeniem zakończyła się również podjęta w 2021 r. próba nowelizacji ustawy o odpadach w taki sposób, aby dopuszczała ona kompetencje metropolii w zakresie stawiania spalarni odpadów komunalnych. Wobec niemożliwości budowy jednej ogólnej instalacji dla całej Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii wśród scenariuszy alternatywnych pojawiły się podpisane z gminami porozumienia w zakresie gospodarowania odpadami lub budowa kilku mniejszych instalacji.

Niezależnie jednak od ostatecznego rozstrzygnięcia problemu GZM w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, inne obszary metropolitalne w proponowanych przez nie projektach ustaw zakładają wpisanie kompetencji ochrony środowiska do wykazu oficjalnych zadań – uczyniło tak na przykład Trójmiasto.

ANEKS METODYCZNY

Raport zawiera ocenę dotychczasowych doświadczeń związanych z funkcjonowaniem GZM, czyli pierwszego związku metropolitalnego utworzonego w Polsce, w kontekście europejskich rozwiązań.

Należy pamiętać, że kwestia wdrożenia rozwiązań umożliwiających bardziej efektywną integrację obszarów funkcjonalnych – zwłaszcza w obszarach o charakterze metropolitalnym – jest jednym z kluczowych wyzwań i potrzeb wskazywanych w krajowej polityce miejskiej. Świadczyć mogą o tym kolejne projekty ustaw metropolitalnych inicjowane oddolnie przez przedstawicieli różnych obszarów metropolitalnych (Trójmiasto, Łódź, Poznań, Kraków).

Przedmiotem raportu są dane zastane dotyczące funkcjonowania GZM (akty prawne, dostępna dokumentacja dotychczasowych działań) oraz opinie osób zajmujących się zarządzaniem związkiem oraz współpracą z nim.

Z tak określonego przedmiotowego zakresu badania wynikają jego dwa pytania nadrzędne:

- W jakim stopniu GZM realizuje zadania, które przypisano mu w ustawie?
- W jakim stopniu zakres terytorialny GZM jest adekwatny względem przypisanych mu kompetencji?

Te dwa nadrzędne zagadnienia analityczne rozpatrywane były pod kątem pytań szczegółowych: Jakie były największe sukcesy i problemy w trakcie dotychczasowego funkcjonowania związku?

- Czy formuła prawna związku metropolitalnego sprawdziła się w przypadku GZM?
- Czy sposób funkcjonowania GZM wymaga zmian? Jeśli tak, jakich?
- Czy model współpracy metropolitalnej zastosowany w przypadku GZM jest możliwy do zastosowania w innych rejonach Polski?

W celu znalezienia odpowiedzi na tak sformułowane zagadnienia autorzy odwołali się do techniki wywiadu, analizy podstaw prawnych oraz analizy dokumentów strategicznych i finansowych. Ponadto sporządzono *case study* wybranych projektów, a także opracowano macierz porównawczą wybranych informacji o obszarach metropolitalnych w Europie.

Opierając się na zasobach Biuletynu Informacji Publicznej GZM autorzy przeprowadzili kwerendę wszystkich uchwał Zarządu i Zgromadzenia GZM pod kątem obecnych w nich tematów współpracy (od momentu powstania do września 2022 r.). Niezależnie od tego uchwały o charakterze kluczowym dla funkcjonowania metropolii (np. strategia GZM) zostały osobno opisane i zacytowane w raporcie.

LITERATURA

- Barber B., 2014, *Gdyby burmistrzowie rządili światem: dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*, Wydawnictwo Literackie Muza, Warszawa.
- Chojnicki Z., Czyż T., 2000, *Nowa organizacja terytorialna Polski i układ regionalny*, Czasopismo Geograficzne, 121 (3-4), 261-277.
- Gałaszka K., 2009, *Modele zarządzania obszarami metropolitalnymi przez samorząd terytorialny*, Ekonomiczne Problemy Usług, 45, 167-175.
- Gruszecka-Spychała K., 2021, *Ustawy metropolitalne dla stowarzyszeń/związków metropolitalnych*, karta rozwiązania Kongresu Polityki Miejskiej 2021. Dostępne na: <https://obserwatorium.miasta.pl/aktualizacja-kpm-wyzwania-i-rozwiazania/> [data dostępu: 30.03.2023].
- Gwosdz K., Sobala-Gwosdz A., Czakon P., 2021, *Poziom i dynamika rozwoju gospodarczego na obszarze GZM z uwzględnieniem funkcji metropolitalnych*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.
- Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (GZM), 2022a, *Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. Geneza, struktura, zadania*, Urząd Metropolitalny Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, Katowice–Bytom–Gliwice–Tychy–Sosnowiec.
- Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (GZM), 2022b, *Opracowanie Strategii Rozwoju Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii na lata 2022–2027, z perspektywą do 2035 roku*, strategia rozwoju GZM. Wersja na konsultacje, Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, Katowice.
- Janas K. (red.), 2023, *Kongres Polityki Miejskiej 2021. Aktualizacja krajowej polityki miejskiej*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków. <https://doi.org/10.51733/opm.2023.04>
- Kaczmarek T., 2016, *Obszary metropolitalne w świetle podziału administracyjnego Polski*, Konwersatorium Wiedzy o Mieście, 29 (1), 23-29.
- Kaczmarek T., 2021, *Tworzenie indywidualnych rozwiązań ustawowych dla polskich metropolii*, karta rozwiązania Kongresu Polityki Miejskiej 2021. Dostępne na: <https://obserwatorium.miasta.pl/aktualizacja-kpm-wyzwania-i-rozwiazania/zarządzanie-i-finanse-publiczne-wyzwania-i-rozwiazania/> [data dostępu: 30.03.2023].
- Kaczmarek T., 2018, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – zagraniczne doświadczenia i ich polskie implikacje*, Studia KPZK, 183, 273-287.
- Kaczmarek T., Mikoła Ł., 2007, *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Lackowska M., 2009, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Matuszko A., Mikołajczyk D., Nowak K., Bąk A., 2022, *Bilans i chłonność demograficzna terenów mieszkaniowych Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- Matyja R., 2021, *Miejski grunt: 250 lat polskiej gry z nowoczesnością*, Karakter, Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (NIK), 2022, *Utworzenie i funkcjonowanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, Warszawa.
- Oakerson R.J., 2004, *The study of metropolitan governance*, [w:] R.C.Feiock (red.), *Metropolitan governance. Conflict, competition and cooperation*, Georgetown University Press, Waszyngton.
- Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), 2014, *The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations*.

- Parysek J., 2003, *Metropolie. Metropolitalne funkcje i struktury przestrzenne*, [w:] I. Jażdżewska (red.), *Funkcje metropolitalne i ich rola w organizacji przestrzeni. xvi Konwersatorium Wiedzy o Mieście*, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź.
- Smętkowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G., 2009, *Obszary metropolitalne w Polsce – diagnoza i rekomendacje*, *Studia Regionalne i Lokalne*, 35, 52–72.
- Sykała Ł., Dawid M., Dawid W., Gajda A., Koj J., Kudłacz K., Mróz M., Stelmaszewska N., 2021, *Procesy ludnościowo-osadnicze w GZM i otoczeniu*, referat na konferencji „Od badania do działania. Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia w wynikach projektu Gospostrateg – NewUrbPact i pracach nad Strategią Rozwoju GZM”, Katowice – 17.12.2021.
- Szlachetko J.H., 2021, *Organizacyjne i funkcjonalne modele samorządu metropolitalnego*, [w:] J.H. Szlachetko (red.), *W poszukiwaniu inspiracji. Metropolie w ujęciu porównawczym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, 10–17.
- Zuzańska-Zyśko E., 2015, *Obszary metropolitalne w statystyce europejskiej*, *Acta Universitas Lodzianis. Folia Geographica Socio-Oeconomica*, 22, 5–22.
- Zuzańska-Zyśko E., 2016, *Procesy metropolizacji. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Źródła internetowe

- Aktualizacja KPM: wyzwania i rozwiązania, b.d., Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMIR. Dostępne na: <http://obserwatorium.miasta.pl/aktualizacja-kpm-wyzwania-i-rozwiazania/gospodarka-wyzwania-i-rozwiazania> [data dostępu: 30.03.2023].
- Àrea Metropolitana de Barcelona, <https://www.amb.cat/s/es/web/amb/la-institucio.html> [data dostępu: 30.03.2023].
- Área Metropolitana de Lisboa, <https://www.aml.pt> [data dostępu: 30.03.2023].
- Bordeaux Métropole, <https://www.bordeaux-metropole.fr> [data dostępu: 30.03.2023].
- Città metropolitana di Bologna, <https://www.cittametropolitana.bo.it/portale> [data dostępu: 30.03.2023].
- Comunidad de Madrid, <https://www.comunidad.madrid> [data dostępu: 30.03.2023].
- Gemeente Rotterdam, <https://www.rotterdam.nl> [data dostępu: 30.03.2023].
- Hanover, <https://www.hannover.de> [data dostępu: 30.03.2023].
- Joint Audit Committee, b.d., West Midlands Police and Crime Commissioner. Dostępne na: <https://www.westmidlands-pcc.gov.uk/joint-audit-committee> [data dostępu: 30.03.2023].
- Métropole Grand Lyon, <https://www.grandlyon.com> [data dostępu: 30.03.2023].
- Metropolia GZM, <https://metropoliagzm.pl> [data dostępu: 30.03.2023].
- Regionalverband Ruhr, <https://www.rvr.ruhr> [data dostępu: 30.03.2023].
- Region Frankfurt RheinMain, <https://www.region-frankfurt.de> [data dostępu: 30.03.2023].
- Region Hovedstaden, <https://www.regionh.dk> [data dostępu: 30.03.2023].
- Région Île-de-France, <https://www.iledefrance.fr> [data dostępu: 30.03.2023].
- This is Greater Manchester, <https://www.greatermanchester-ca.gov.uk> [data dostępu: 30.03.2023].
- Wyszukiwarka uchwał – Uchwały Zarządu, b.d., Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Metropolitalny Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Dostępne na: https://bip.metropoliagzm.pl/uchwaly/szukaj?keyword=&number=&creator=2&basedOn=&year=&month=&voivodshipsJournal=&status_id= [data dostępu: 3.04.2023].

Wyszukiwarka uchwał – Uchwały Zgromadzenia, b.d., Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Metropolitalny Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Dostępne na: <https://bip.metropoliagzm.pl/uchwaly/szukaj?creator=3&perPage=10&page=4> [data dostępu: 3.04.2023].

Verband Region Stuttgart, <https://www.region-stuttgart.org> [data dostępu: 30.03.2023].

We are London, <https://www.london.gov.uk> [data dostępu: 30.03.2023].

Akty prawne i orzeczenia

Program działań strategicznych Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii do roku 2022. Nowy wymiar synergii, Załącznik do uchwały nr XI/73/2018 Zgromadzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii z dnia 30.11.2018 r.

Rozstrzygnięcie Nadzorcze NR NPII.4131.1.604.2020. Wojewody Śląskiego z dnia 1 lipca 2020 r.

Statut Związku Metropolitalnego „Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii”, Załącznik do uchwały nr V/1/2018 Zgromadzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii z dnia 16.02.2018 r.

Uchwała Zgromadzenia nr XX/145/2019 z dnia 13.11.2019 r. w sprawie wyrażenia woli podjęcia działań w zakresie realizacji przedsięwzięć zmierzających do powstania instalacji termicznego przekształcania odpadów.

Uchwała Zgromadzenia nr XXI/162/2019 z dnia 19.12.2019 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji Programu Działań Strategicznych Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii do roku 2022.

Uchwała Zarządu nr 26/2020 z dnia 4.02.2020 r. w sprawie przyjęcia projektu uchwały Zgromadzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w sprawie utworzenia spółki pod nazwą GZM – Czysta Energia Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

Uzasadnienie do projektu ustawy o metropolii w województwie śląskim, Druk nr 1211. Dostępne na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1211> [data dostępu: 30.03.2023].

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24.11.2020 r. (III SA/Gl 586/20).

SPIS TABEL I RYCIN

- Ryc. 1. Główne możliwe pola współdziałania jednostek terytorialnych / **9**
- Tab. 1. Modele samorządu terytorialnego / **11**
- Tab. 2. Główne możliwe pola współdziałania jednostek terytorialnych / **12**
- Tab. 3. Podstawowe informacje o Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii / **14**
- Tab. 4. Tematy współpracy opisane w Programie Działań Strategicznych GZM (wersja 3) / **17**
- Tab. 5. Zestawienie dochodów i wydatków GZM z lat 2017–2021 / **19**
- Tab. 6. Główne odnotowane pola współdziałania jednostek terytorialnych w ujęciu szczegółowym / **21**
- Tab. 7. Główne odnotowane pola współdziałania jednostek terytorialnych według uwzględnionych dokumentów urzędowych / **22**
- Tab. 8. Formy ustrojowe i dziedziny integracji metropolitalnej w wybranych krajach Europy / **26**

„Recenzowany raport podejmuje bardzo ważną, tak poznawczo, jak i praktycznie problematykę zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce. Jest to jeden z pierwszych raportów diagnozujących stan i rysujące się problemy zarządzania Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią. Co ważne, raport ten jest aktualny, gdyż uwzględnia najnowsze zmiany prawne oraz zjawiska i procesy obejmujące kilka ostatnich lat (...).

Raport stanowi pracochłonne i rzetelne opracowanie studialne, przede wszystkim o walorach poznawczych i praktycznych. Autorzy wykazali się dobrą znajomością literatury, głównie krajowej. Wiele trafnych wniosków świadczy o własnej inwencji, dobrym rozeznaniu problematyki badawczej, jak też umiejętności formułowania przez zespół autorski śmiałych tez.”

prof. dr hab. Tomasz Kaczmarek
(Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej,
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)



Naszym celem jest rozwijanie platformy będącej miejscem wymiany wiedzy, doświadczeń oraz pomysłów, dla wszystkich osób, którym bliski jest los polskich miast. Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR dostarczają informacji o tym, jakie zmiany dokonują się w polskich miastach i jak realizacja określonych polityk miejskich wpływa na kształt i rozwój miast.

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa, www.irmir.pl

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR
www.obserwatorium.miasta.pl