

Krzysztof Kafka

Zintegrowane zarządzanie przestrzenią w konurbacji górnośląskiej

Wstęp

Artykuł dotyczy problemu zarządzania przestrzenią w konurbacji górnośląskiej, która jest przestrzenią o dużej specyfice i wielu cechach wyróżniających ją zarówno na tle przestrzeni polskiej, jak i europejskiej. Mówimy w tym miejscu o obszarze o wysokim stopniu urbanizacji oraz o nadal dość wysokim stopniu uprzemysłowienia. Jego jednak najbardziej wyróżniającą cechą jest to, że konurbację górnośląską tworzy szereg samodzielnych jednostek samorządu terytorialnego o bardzo zróżnicowanej strukturze, historii oraz pozycji w systemie sieci osadniczej. Konurbacja ta jest w istocie mozaiką niezwykle zróżnicowanych miast, miasteczek, osad robotniczych i osiedli, a nawet wsi. Wśród tych jednostek najsilniejszą pozycję niewątpliwie mają Katowice, jednak nie jest to rola dominująca. Funkcjonowanie całej konurbacji nie jest zdeterminowane i uzależnione od funkcjonowania i pozycji Katowic. W wielu sferach samodzielne jednostki samorządu terytorialnego (najczęściej miasta na prawach powiatu) tworzą pewne sieci powiązań infrastrukturalnych, funkcjonalnych i przestrzennych. Często sieci te tworzą pewne obszary o komplementarnych, uzupełniających się funkcjach. W wielu sferach są jednak jednostkami konkurującymi.

Dlaczego konurbacja?

Konurbacja jest pojęciem ostatnio dość rzadko stosowanym zarówno w literaturze naukowej, jak i popularnej. W przypadku najbardziej zurbanizowanej części Górnego Śląska bardzo mocno w potocznej świadomości mieszkańców Polski, jak i samego regionu, utrwaliło się pojęcie GOP: Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego. Nazwa tego obszaru pochodzi z lat 70-tych XX wieku i obejmuje czasy, kiedy obszar ten był postrzegany w zasadzie tylko jako pewien region przemysłowy, głównie przemysłu ciężkiego i wydobywczego. Pojęcie Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego nie obejmuje i prawie nie zwraca uwagi na funkcje osadnicze tego obszaru. W późniejszych okresach obszar ten bywał nazywany obszarem aglomeracji górnośląskiej, obszarem metropolitalnym, miejskim obszarem funkcjonalnym, także konurbacją. W artykule użyto pojęcia konurbacja świadomie. Chcąc nieco podkreślić odmienność tego obszaru od innych aglomeracji i obszarów metropolitalnych w Polsce, a jednocześnie nieco zdystansować się od do tej pory używanych terminów, które dotyczyły pewnych struktur organizacyjnych lub formalnych, zdefiniowanych lub nazwanych w określony sposób w dokumentach rangi krajowej lub wojewódzkiej. Pojęcie konurbacji, użyte w tym artykule, jest pojęciem odnoszącym się do

konkretnego obszaru o pewnych szczególnych cechach, a nie do pewnego tworu formalnie ustanowionego. Jak należy zatem rozumieć pojęcie konurbacji? Twórcą pojęcia, podobnie jak i wielu innych pojęć z zakresu urbanistyki i planowania przestrzennego, jest Patrick Geddes¹. Etymologia słowa opiera się zbitce dwóch słów angielskich *coal* + *agglomeration*, co dać miało w efekcie „konurbację”, czyli aglomerację o pewnej specyfice wynikającej z rozproszenia jednostek osadniczych związanych (najczęściej) z wydobyciem surowców, w tym węgla kamiennego. Inne tłumaczenia źródłowo tego pojęcia opiera się na dodaniu przedrostka *con-* do pojęcia *urban* (czyli miasta), co miało oznaczać miasta współistniejące ze sobą. Pamiętajmy, że pojęcie zostało sformułowane i zdefiniowane na początku XX wieku w Wielkiej Brytanii w fazie jej pełnej industrializacji. Pojęcie konurbacji Geddes odnosił do angielskiego regionu Midlands. Konurbacja została zdefiniowana w niniejszym artykule jako pewien szczególny obszar, w którym funkcjonuje szereg różnej wielkości miast i innych jednostek osadniczych oraz obszarów o funkcjach odmiennych niż osadnicze, tworzących razem pewną ciągłą strefę o przemieszanych funkcjach mieszkaniowych oraz przemysłowych, uzupełnionych obszarami o funkcjach infrastrukturalnych i obsługujących. Cechą takiego obszaru jest jego policentryczność. Obszar ten cechuje się wysoką intensywnością zabudowy, stopnia urbanizacji oraz wysoką gęstością zaludnienia. Cechy konurbacji posiada niewiele obszarów w Europie. Poza angielskim Midlands oraz Konurbacją Górnośląską, do konurbacji zaliczyć można jeszcze Zagłębie Ruhry w Niemczech lub Randstadt w Holandii.

Rozwój przestrzenny konurbacji w okresie industrializacji

Miasta i inne jednostki osadnicze na Górnym Śląsku, ze względu na czas i przyczyny ich powstania, można podzielić ze względu na ich pochodzenie najbardziej ogólnie na dwie grupy: miasta o rodowodzie średniowiecznym oraz miasta przemysłowe. Do tej pierwszej grupy zaliczyć można w szczególności: Gliwice, Bytom, Tarnowskie Góry, Mysłowice oraz Będzin. Pozostałe miasta i jednostki uformowane zostały dopiero w XIX wieku. Pomimo tego, że o początkach przemysłu na terenie Górnego Śląska możemy mówić już w wiekach średnich, np. przemysł wydobywczy w rejonie Bytomia i Tarnowskich Gór, czy przemysł przetwórstwa żelaza na dolinie Małej Panwi, to jednak najistotniejszym impulsem do industrializacji było odkrycie i zastosowanie węgla kamiennego do celów przemysłowych i energetycznych. To dopiero XIX wiek doprowadził do silnej industrializacji tego obszaru, za którą następował bardzo szybki, a w zasadzie gwałtowny, przyrost liczby mieszkańców. Już tylko w okresie pierwszej

¹ P. Geddes, *Cities in Evolution*, London 1915.

połowy XIX wieku niektóre miasta odnotowały 2-, a nawet 3-krotny przyrost liczby mieszkańców. Przyrost ten następował nieprzerwanie przez cały XIX wiek, a także w pierwszych dekadach XX wieku. Istotnym impulsem do przepływów ludności i migracji były zmiany granic administracyjnych w okresie międzywojennym². Rozwój przestrzenny kształtującej się konurbacji oparty został o dość żywiołowo powstające kopalnie oraz szyby wydobywania węgla kamiennego, oraz rozwój infrastruktury transportowej, głównie kolejowej³. Po 1870 roku w wielu miastach niemieckich zaczęto sporządzać plany zagospodarowania przestrzennego. Dotyczyło to także terenów Śląska, który znajdował się wówczas w granicy państwa pruskiego. W 1899 roku taki plan sporządzono dla Bielska-Białej. Region Górnego Śląska był tym obszarem, w którym masowa eksploatacja złóż i tania, niewyczerpywalna siła robocza wykluczały potrzebę i możliwość długoterminowego planowania, które mogłoby stanowić tamę i ramy tego rozwoju. Stąd w obszarze Śląska takie plany we wczesnym okresie planowania przestrzennego nie powstawały. Rozwój przestrzenny został podporządkowany potrzebom rozwoju gospodarczego. Należy jednocześnie pamiętać, że wschodnia część obecnej konurbacji górnos Śląskiej znajdowała się przez ponad 100 lat w obrębie państwa rosyjskiego. Jej rozwój, w tym rozwój przestrzenny i przemysłowy, przebiegał w inny sposób. Różnice w architekturze i urbanistyce, a co może istotniejsze, w świadomości mieszkańców są widoczne i wyraźne do dzisiaj. Pierwsze trzy dekady XX wieku to czas początków narodzin planowania przestrzennego w Europie i na świecie. Z założenia planowanie miało być instrumentem do zarządzania i rozwiązywania nowych, nieznanych historycznym miastom konfliktów. Miasta rozwijające się pod wpływem ekspansywnego kapitału przemysłowego, to jednocześnie miasta silnych konfliktów przestrzennych, funkcjonalnych, a także społecznych i politycznych. Pierwsze plany zagospodarowania przestrzennego miały na celu przede wszystkim okiełznanie żywiołowego rozrostu miast i ochronę piękna starych przestrzeni. Plany te dotyczyły pojedynczych obszarów, odrębnych miast, czy np. samodzielnych osiedli robotniczych. Czas planowania międzymiejskiego i planowania regionalnego miał dopiero nadejść.

² J. Bahlcke, D. Gawrecki, R. Kaczmarek, *Historia Górnego Śląska*. Wyd. Dom Współpracy Polsko-Niemieckiej, Katowice 2011.

³ B. Stankiewicz, *Dziedzictwo kulturowe przemysłu i struktur osadniczych w obszarze aglomeracji górnos Śląskiej*, Tom 523, Gliwice 2014.

Jak wyglądała konurbacja w okresie międzywojennym

Planowanie regionalne powstało jako pewien koncept wynikający z uświadomienia potrzeby rozwiązywania problemów przestrzennych w skalach wykraczających poza skalę miejskie i lokalne. Miasta epoki industrialnej wykraczały obszarowo poza granice wyznaczone zasięgiem murów miejskich, często średniowiecznych. Miasta europejskie i amerykańskie w początkach XX wieku, to już bardzo złożone i rozległe organizmy obejmujące tereny, które znajdowały się w znacznych odległościach od pierwotnego centrum. Pojawiła się wreszcie potrzeba koordynacji rozwoju różnych jednostek osadniczych znajdujących się w jednym obszarze funkcjonalnym. W 1923 roku w Stanach Zjednoczonych powołano Stowarzyszenie Regional Planning Association of America⁴. Okres międzywojenny, chociaż trwający ledwie dwie dekady, odcisnął bardzo silne piętno w przestrzeni Górnego Śląska. Kiedyś jeden spójny obszar o funkcjach przemysłowych i mieszkaniowych został podzielony między dwa różne, czasem wrogie, organizmy państwowe. Doprowadziło to w konsekwencji do przemieszczeń ludności między Polską a Niemcami na dużą skalę. Jednocześnie nadal był to obszar, który przyciągał nowych robotników z terenów spoza Śląska. Po obu stronach granicy pojawiła się potrzeba budowy i rozbudowy nowych osiedli mieszkaniowych⁵. Dodatkowo okres międzywojenny, to czas rywalizacji na polu architektury i urbanistyki między niemiecką a polską częścią Śląska. Warto przypomnieć, że najwyższy wieżowiec w tym czasie w Polsce stał w Katowicach, ale najwyższa wieża radiostacji w Niemczech – w Gliwicach⁶. Nowym i dość prekursorskim pomysłem po stronie niemieckiej była realizacja koncepcji Tripolis, polegającej na organizacji trójmiasta złożonego z trzech istniejących miast: Gliwic, Zabrze i Bytomia. Miasta te były największymi jednostkami pozostającymi w obrębie państwa niemieckiego. Plan Tripolis⁷ zakładał rozbudowę infrastruktury, w tym transportowej, oraz generalną rozbudowę i upiększenie miast. W ramach projektu powstała autostrada łącząca te trzy miasta oraz koncepcja kolejki napowietrznej, która niestety realizacji się nie doczekała. Wiele innych lokalnych koncepcji Tripolis nie zostało zrealizowanych. Plan Tripolis opierał się na założeniu dobrowolnej współpracy trzech samodzielnych miast, które uznały potrzebę ścisłej współpracy.

⁴ P. Hall, *Cities of Tomorrow. An Intellectual History of Urban Planning and Design Since 1880*, Fourth Edition, Wiley Blackwell. 2014.

⁵ J. Bahlcke, D. Gawrecki., *Kaczmarek R.*, Historia Górnego Śląska. Wyd. Dom Współpracy Polsko-Niemieckiej, Katowice 2011.

⁶ R. Nakonieczny, *Megastruktury mieszkaniowe Katowic radykalnego i późnego modernizmu*. Konferencja „Modernizm w Europie – modernizm w Gdyni”, Gdynia 2012.

⁷ *Stadteinheit Bethen Gleiwitz Hindenburg Landkreis Beuthen*, Friedrich Ernst HuebschVerlag, Berlin 1929 www.sbc.org.pl [dostęp 30.10.2018 r.].

Plan był opatrzony trzema wstępami, napisanymi przez prezydentów każdego z trzech miast. Nad tekstem planu czuwali trzej architekci miejscy. Plan składał się z czterech elementów: planu strategicznego rozwoju, planu funkcjonalnego, planu zabudowy oraz przykładowych projektów i koncepcji urbanistycznych, a także architektonicznych. W ramach celów strategicznych wyznaczono trzy najważniejsze pola współpracy:

1. Współpraca finansowa, ujednoczenie podatków lokalnych, współdzielenie kosztów proporcjonalnie do liczby mieszkańców,
2. Współpraca przestrzenna, wyznaczona w obszarze o promieniu 25 kilometrów,
3. Współpraca polityczna, polegająca na wspólnym i jednomyślnym uzgadnianiu najważniejszych projektów.

W planie funkcjonalnym i planie zabudowy szczególną uwagę zwrócono na potrzebę rozwoju funkcji mieszkaniowych, gospodarczych, infrastrukturalnych, systemów zaopatrzeniowych. Plan pod względem przestrzennym opierał się na pewnym rdzeniu (o funkcjach mieszkalnych i przemysłowych), wokół którego rozplanowane miały być trzy pierścienie: pierwszy, w którym mieścić się miały zakłady kooperujące oraz tereny zieleni, drugi – to funkcje przetwórstwa przemysłowego oraz przetwórstwa rolno-spożywczego, natomiast trzeci – to przede wszystkim tereny leśne, z rozmieszczonymi wzdłuż szlaków komunikacyjnych (lądowych i wodnych) zakładami przemysłowymi⁸. W części koncepcji architektonicznych i urbanistycznych znalazły się plany przebudowy stref centralnych miast, placów dworcowych, koncepcje architektoniczne znaczących i ważniejszych budynków usług publicznych. Co interesujące, w planie śląskiego Tripolis wykorzystano po raz pierwszy zdjęcia lotnicze.

Zarządzanie przestrzenią w okresie urbanizacji

Okres po II wojnie światowej, to czas dalszego rozwoju funkcji przemysłowych i osadniczych w ramach jednego spójnego systemu prawnego jednego i unitarnego państwa polskiego. Autonomia polskiego śląska została zniesiona. W okresie tym nastąpił dalszy rozwój konurbacji. Powstały nowe osiedla mieszkaniowe, a nawet nowe miasta, jak np. Tychy. Już w latach 50-tych rozpoczęła się realizacja projektu Wojewódzkiego Parku Kultury i Wypoczynku. Dotychczasowe zróżnicowanie i polaryzacja jednostek osadniczych zostały wzmocnione⁹. Planowanie przestrzenne w

⁸ Dreistädteeinheit Beuthen, Gleiwitz, Hindenburg, Landkreis Beuthen. Leipzig 1929.

⁹ B. Stankiewicz, Dziedzictwo kulturowe przemysłu i struktur osadniczych w obszarze aglomeracji górnośląskiej, Tom 523, Gliwice 2014.

skali regionalnej w Polsce było wówczas realizowane w ramach nowego systemu społeczno-politycznego, opartego na działaniach silnego centrum decyzyjnego przy całkowitym braku udziału jednostek samorządowych. Planowanie przestrzenne w tym okresie jest raczej wyrazem woli władzy, niż metodą rozwiązywania konfliktów za pomocą kompromisów między różnymi podmiotami. System ten zapewniał, przynajmniej w teorii, zarówno spójność wertykalną (między dokumentami planistycznymi opracowywanymi w różnych skalach), jak i horyzontalną (między poszczególnymi jednostkami osadniczymi)¹⁰. W latach 50-tych XX wieku po raz pierwszy podjęto próby nadania planistycznych ram rozwoju całej konurbacji górnośląskiej. W 1953 roku opracowano plan regionalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego. Był to pierwszy dokument, w którym użyto nazwy GOP. Plan regionalny był pierwszą próbą scalenia całego obszaru w jeden organizm pod względem funkcjonalnym i przestrzennym. W planie zostały wyznaczone dwa obszary: centralny i zewnętrzny. Taki plan miał być realizacją celu deglomeracji całego obszaru oraz ograniczenia wewnętrznych konfliktów przestrzennych i środowiskowych. Celem podstawowym była poprawa jakości terenów mieszkaniowych oraz umożliwienie dalszego rozwoju funkcji przemysłowych. Deglomeracja miała polegać na przesunięciu funkcji mieszkaniowych w strefy zewnętrzne¹¹. Co interesujące, było to zbieżne z celami, które zostały wyznaczone 50 lat wcześniej w planie niemieckiego Tripolis. W następnych latach, do końca lat 70-tych, nie opracowano żadnego spójnego dokumentu planistycznego obejmującego całość zagadnień rozwoju konurbacji. Opracowywane były plany sektorowe lub specjalistyczne. Jednym z ważniejszych było opracowanie w 1964 roku planu dla Leśnego Pasa Ochronnego. W kolejnym planie w 1980 roku dokonano powtórnej delimitacji obszaru konurbacji. Był to Perspektywiczny Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Katowickiego autorstwa A.Wilczyńskiego, W.Armaty, M.Dołhuna. Obszar konurbacji został nazwany aglomeracją górnośląską, którą miały tworzyć trzy strefy: Katowicki Zespół Miejski, Strefa Zurbanizowana oraz Strefa Ochronna. W planie po raz pierwszy zwrócono uwagę na potrzebę restrukturyzacji oraz unowocześnienia zarówno funkcji przemysłowych, jak i mieszkaniowych. Postulowano zwiększenie udziału w sferze gospodarczej i w przestrzeni funkcji

¹⁰ M. Nowakowski, B. Bańkowska, Sto lat planowania przestrzeni polskich miast, Wydawnictwo Oficyna Naukowa, Warszawa 2013.

¹¹ Z. J. Kamiński, Planowanie przestrzenne w GOP w latach 1945-1990 na tle koncepcji przekształceń przestrzenno-gospodarczych i rozwoju przemysłu, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Politechnika Śląska Gliwice 1993.

usługowych. Okres zintegrowanego planowania przestrzennego na szczeblu regionalnym zamykają reformy ustrojowe z przełomu lat 80-tych i 90-tych.

Zarządzanie przestrzenią w okresie samodzielnych jednostek samorządowych

Reforma ustrojowa z początków lat 90-tych XX wieku objęła praktycznie wszystkie sfery życia publicznego oraz działalności gospodarczej w Polsce. Miała charakter zmian ustrojowych. W wielu sferach miała charakter rewolucyjny. Reforma planowania przestrzennego, przeprowadzona w połowie lat 90-tych, była ostatnim ważnym akordem tych zmian. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku wprowadzona została razem z przepisami Prawa Budowlanego oraz ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Był to czas, w którym istotna reforma administracji publicznej dopiero miała być wprowadzona. Planowanie regionalne zostało w tym czasie przypisane do planowania na szczeblu wojewódzkim. Jednak podmiotem tego planowania był nadal szczebel centralny. Kształtowanie polityki regionalnej oraz zagospodarowanie przestrzenne województw należało do zadań Rady Ministrów i właściwych organów administracji rządowej¹². W ramach regulacji prawnych zawartych w tej ustawie, problematyka planowania obszarów aglomeracji czy konurbacji w zasadzie nie istniała. W 1998 roku sporządzono studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego województwa katowickiego autorstwa M.Dołhuna. Był to pierwszy dokument szczebla wojewódzkiego sporządzony w oparciu o ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym przyjętą w nowej sytuacji ustrojowej w Polsce. W dokumencie tym po raz pierwszy zostało użyte pojęcie Katowickiego Zespołu Metropolitalnego. Poza tym zespołem wyznaczono także strefę ekologicznego systemu ochrony i sanacji. Do rdzenia Katowickiego Zespołu Metropolitalnego (KZM) zaliczono: Katowice, Gliwice, Zabrze, Bytom oraz Sosnowiec. Cały obszar KZM stanowiły 22 gminy miejskie. Jednak życie tego dokumentu było krótkie. Wkrótce miał zmienić się podział administracyjny kraju oraz wprowadzenie samorządowych województw. Po reformie samorządowej w roku 1998 oraz pod rządami nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku sporządzono dwa nowe plany zagospodarowania przestrzennego nowego województwa śląskiego. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹³ po raz pierwszy wprowadziła nowy szczebel dokumentu planistycznego – plan obszaru metropolitalnego. Za obszar metropolitalny uznano cyt. „obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie

¹² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 1994 Nr 89, poz. 415).

¹³ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1945].

bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju". Należy uznać, że w ustawie po raz pierwszy zdefiniowano pojęcie obszaru metropolitalnego. Definicja ta była jednak niezwykle szeroka i właściwie bardziej odpowiadała sytuacji planistycznej wielkich ośrodków monocentrycznych, jak np. Warszawa, Poznań czy Kraków. Ustawa odsyłała wyznaczenie tych obszarów do dokumentu planistycznego szczebla centralnego. Wyznaczenie, a w zasadzie uszczegółowienie delimitacji obszaru metropolitalnego, leżało natomiast w kompetencji planu zagospodarowania przestrzennego województwa. W ustawie określono, że dla obszaru metropolitalnego uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego stanowiący część planu zagospodarowania przestrzennego województwa. W praktyce, na podstawie tego zapisu ustawowego, żaden plan dla obszaru metropolitalnego w Polsce nie powstał. Nie powstał także dla konurbacji górnośląskiej. Dlaczego? Przede wszystkim dlatego, że ustawa nie wskazywała podmiotu odpowiedzialnego za realizację planowania w obszarach metropolitalnych. W owym czasie nie istniał w Polsce żaden podmiot sprawujący jakąkolwiek władzę (samorządową czy rządową) w obszarach metropolitalnych. Gminy stanowiły samodzielne jednostki samorządu terytorialnego, wyposażone w ściśle określony katalog kompetencji. Samorząd województwa także posiadał ściśle określone kompetencje. Ani w jednych, ani w drugich kompetencjach nie mieściło się prowadzenie polityki w obszarach metropolitalnych, w tym metropolitalnej polityki przestrzennej¹⁴. Prowadzenie polityki przestrzennej było nadal oparte na politykach lokalnych samodzielnych i samorządnych gmin. W przypadku konurbacji górnośląskiej były i są to nadal w większości gminy miejskie na prawach powiatu. Należy przy tym zwrócić uwagę, że pomimo pewnych możliwości zarówno prawnych, jak i tych nieformalnych do współpracy i współdziałania w zakresie planowania przestrzennego, nie były one w należyтым stopniu wykorzystywane. Miasta częściej wybierały ścieżkę rozwoju kierując się własnymi partykularnymi, a często krótkoterminowymi i chwilowymi interesami. Horyzontem czasowym planowania był najczęściej okres jednej kadencji organów samorządu. Takie polityki często prowadziły na tory wzajemnie konkurujące, a nawet kolizyjne. Potencjał i możliwości rozwoju, a przede wszystkim środki (nie tylko finansowe) były w ten sposób rozpraszane. Suma polityk lokalnych nie tworzyła spójnej polityki obszaru konurbacji. Suma polityk nie tworzyła też niestety wartości dodanej. Stan ten w zasadzie trwa do dnia dzisiejszego. Pewne szanse dla otwarcia i stworzenia ram do współpracy dawał

¹⁴ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1945].

plan zagospodarowania przestrzennego województwa. W planie zagospodarowania przestrzennego województwa śląskiego z 2004 roku wyznaczono subregion centralny, który był utożsamiany z obszarem metropolitalnym konurbacji. W ramach tego obszaru wyznaczono aglomerację górnośląską, stanowiącą rdzeń subregionu. Rozwiązania te w znacznym stopniu kontynuował i przejął plan zagospodarowania przestrzennego województwa śląskiego z 2016 roku¹⁵.

Związek oddolnie kreowany

W styczniu 2007 roku prezydenci 14 miast konurbacji utworzyli Górnośląski Związek Metropolitalny. Do związku przystąpiły tylko miasta na prawach powiatu. Inne gminy miejskie i wiejskie nieposiadające kompetencji powiatu grodzkiego zostały z tego związku wykluczone. Był to dobrowolny związek niezależnych i równych sobie pod względem kompetencji gmin. Związek ten był przykładem pierwszego w tym obszarze oddolnego działania samorządów lokalnych, chcących współpracować głównie w zakresie inwestycji infrastrukturalnych, w tym komunikacyjnych, usług publicznych oraz w pewnym ograniczonym stopniu także w zakresie planowania przestrzennego. Związek istniał do końca 2017 roku. W tym okresie nie podjęto praktycznie żadnych istotnych wspólnych prac planistycznych. Zamierzenia deklarowane na początku funkcjonowania Związku praktycznie nie zostały osiągnięte. Należy jednak uznać, że inicjatywa oddolnego utworzenia Związku Metropolitalnego obejmującego wszystkie miasta na prawach powiatu odniosła pewne pozytywne skutki. Uświadomiła potrzebę szerszej współpracy między gminami miejskimi rdzenia konurbacji, a także z gminami położonymi na zewnątrz tego rdzenia. Potrzeba współpracy widoczna była od początków reformy samorządowej. Pierwszym polem takiej współpracy były różnego rodzaju inwestycje infrastrukturalne. W obszarze konurbacji, jak w żadnym innym obszarze w Polsce rozwiązanie problemów infrastrukturalnych w ramach jednego miasta było i jest praktycznie niemożliwe bez współdziałania z miastem sąsiednim lub wieloma miastami sąsiednimi. Dotyczy w tym samym stopniu rozwiązania problemów gospodarki wodno-ściekowej, jak i transportowej, i to zarówno w zakresie systemów transportu indywidualnego oraz zbiorowego. Druga dekada XXI wieku to jednak już czas, w którym większość najważniejszych problemów infrastrukturalnych została rozwiązana. Problemy integracji, czy chociażby współdziałania na polu planowania przestrzennego między miastami nie zostały jednak praktycznie poruszone.

¹⁵ Plan zagospodarowania przestrzennego województwa śląskiego 2020+, uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego Nr V/26/2/2016 z dnia 29 sierpnia 2016r. [Dz.Urząd.Woj.Śl. z dnia 13 września 2016r., poz. 4619].

Metropolia ustawowo kreowana

W 2017 roku przyjęta została przez Sejm ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim¹⁶. W istocie nie była to pierwsza ustawa stwarzająca podstawy do utworzenia związku metropolitalnego w Polsce. Pierwszą ustawą tego typu była przyjęta w poprzedniej kadencji Sejmu ustawa o związkach metropolitalnych¹⁷. Ustawa ta jednak nie weszła w życie z powodu braku rozporządzeń wykonawczych. W 2017 roku została uchylona i zastąpiona nową. Obydwie ustawy nie różnią się co do zasadniczych regulacji prawnych i formuły funkcjonowania związków metropolitalnych. Obydwie były adresowane do gmin obszaru konurbacji górnośląskiej, chociaż ta z 2015 roku stwarzała pewne ramy i możliwości do powołania związku metropolitalnego, także dla innych wielkich miast w Polsce. Na podstawie obowiązujących regulacji prawnych ustawy z 2017 roku 41 gmin województwa śląskiego złożyło wniosek do Rady Ministrów, która w dniu 1 lipca 2017 roku wydała rozporządzenie o powołaniu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Chociaż organ Metropolii utworzono jeszcze w 2017 roku, to oficjalnie rozpoczął funkcjonowanie od 1 stycznia 2018. Metropolia jest przykładem organizmu tworzego poprzez powołanie ustawowe, czyli działanie odgórne. Należy jednak pamiętać, że ustawa utworzyła jedynie możliwości powołania metropolii. Jej ostatecznie powstanie zależne było od wniosku złożonego przez samorządne gminy. Tak powołana metropolia jest tworem zbyt młodym, żeby w tej chwili możliwa była ocena jej działalności. Pewne elementy jej funkcjonowania są już jednak znane. Znana jest formuła organizacyjna metropolii. Metropolia jest jedyną w Polsce funkcjonującą strukturą powołaną w drodze ustawowej. Jest ona zrzeszeniem 41 gmin województwa śląskiego. Wiemy, że te gminy mają różny status formalny: są to zarówno gminy miejskie, jak i wiejskie; są wśród nich także miasta na prawach powiatu. Ustawowo tworzone zrzeszenie gmin różni się zasadniczo od wcześniej funkcjonującego związku organizowanego oddolnie, w szczególności tym, że składa się z bardzo różnorodnych gmin. W chwili pisania artykułu wiemy, że kolejne gminy złożyły wniosek o wstąpienie do zrzeszenia. Wnioski siedmiu z nich zostały pozytywnie zaopiniowane. Znany jest także zakres kompetencji zrzeszenia. Są to zadania publiczne w zakresie:

1. Kształtowania ładu przestrzennego,
2. Rozwoju społecznego i gospodarczego,

¹⁶ Ustawa z dnia 9 marca 2017r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim [Dz.U. 2017, poz.730].

¹⁷ Ustawa z dnia 9 października 2015r. o związkach metropolitalnych [Dz.U. 2015, poz. 1890].

3. Planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego,
4. Metropolitalnych przewozów pasażerskich,
5. Współdziałania przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich,
6. Promocji związku metropolitalnego.

Pomimo tego, że zadania z zakresu ładu przestrzennego zostały umieszczone na początku wykazu zawartego w Art.12 ust.1 Ustawy, to z jej lektury widać wyraźnie, że ustawodawca skoncentrował działania metropolii na zadaniach z zakresu publicznego transportu zbiorowego i infrastruktury. Zagadnienia ładu przestrzennego zostały uregulowane bardziej szczegółowo w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W nowym, wprowadzonym rozdziale 2a ustawy pt. „Planowanie przestrzenne na obszarze metropolitalnym” określono zakres nowego dokumentu planistycznego, jakim ma stać się ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego. Studium ma określać w szczególności kierunki rozwoju systemów komunikacji, w tym dróg publicznych. Studium ramowe staje się instrumentem wspierającym politykę transportową zrzeszenia. Oprócz tego w zakresie „ustaleń” studium ramowego znajdują się także kwestie związane z problematyką ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym ponadregionalnych i regionalnych korytarzy ekologicznych. Ponadto studium ramowe ma określać dla poszczególnych gmin maksymalne powierzchnie przeznaczone pod zabudowę z podziałem na rodzaje zabudowy. Studium metropolitalne jest wiążące dla wójta, burmistrza i prezydenta miasta przy sporządzaniu studium gminnego. Należy zwrócić uwagę, że metropolitalne studium ramowe w chwili pisania artykułu nie zostało jeszcze opracowane. Podjęta została jednak uchwała o przystąpieniu do sporządzania tego studium. Wobec planów poszerzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii prace projektowe nie zostały jeszcze podjęte. Obecnie można przeanalizować jedynie ustawowo określony zakres tego dokumentu. Można stwierdzić, że będzie to dokument nietypowy: o unikalnej formie i zakresie w systemie planowania przestrzennego w Polsce. Po pierwsze, będzie to dokument usytuowany hierarchicznie w polskim systemie planowania przestrzennego. Będzie dokumentem bez precedensu, gdyż system planistyczny w Polsce nie opiera się na zasadzie hierarchiczności. W tym przypadku jednak należy zwrócić uwagę na zapis ustawowy, że ustalenia ramowego studium są wiążące przy sporządzaniu dokumentów szczebla gminnego. Kolejnym *novum* jest wprowadzenie do zakresu ustaleń planistycznych zasad rozwoju systemów komunikacji. Pewną niewiadomą jest, czego te ustalenia mają dotyczyć. Zrzeszenie nie jest zarządcą żadnych dróg publicznych, one znajdują się w gestii samorządów gminnych i wojewódzkich oraz krajowych. Nie ma kategorii

dróg metropolitalnych. Trudno wyobrazić sobie sytuację, że zrzeszenie metropolitalne będzie w stanie prowadzić politykę transportową na nieswoich drogach. Metropolia musi jednak prowadzić politykę dotyczącą transportu zbiorowego. Są to także zagadnienia znajdujące się poza normalnym zakresem ustaleń dokumentów planowania przestrzennego w polskim systemie prawnym. Pomimo tego, że zagadnienia ochrony środowiska, krajobrazu, przyrody występują we wszystkich dokumentach planistycznych na wszystkich szczeblach, to także tu pojawia się nowy element, jakim są korytarze ekologiczne. Są one niewątpliwie ważnym elementem każdego ekologicznego systemu obszarów chronionych, ważnym elementem obiegu pierwiastków, genów i energii w środowisku, są one ważnym kanałem przewietrzającym miasta¹⁸. Pomimo tego jednak w żadnym innym dokumencie planistycznym nie są one określane obligatoryjnie. Chociaż ustawa określa, że należy uwzględnić korytarze regionalne i ponadregionalne, to przecież ani w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, ani w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, nie są one elementem obligatoryjnym i wiążącym. Wydaje się w tej chwili, że jednym z ważniejszych elementów studium ramowego są limity powierzchni zabudowy. Ustawa nie określa szczegółowo, w jaki sposób limity te będą ustalane. Przywołano jedynie zapis odsyłający do zapisów ustawowych odnoszących się do sposobu ustalania bilansu terenów dla studiów gminnych. W praktyce, jak wiemy, metody obliczenia bilansu są bardzo zróżnicowane w różnych województwach i gminach. Pomimo stosowania różnych metod obliczeń, ich wyniki są z reguły nieubłagane: już w chwili obecnej ilość terenów przeznaczonych w studiach i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego znacznie przekraczają rzeczywiste potrzeby uwzględniające prognozy demograficzne. Tak jest w szczególności w gminach konurbacji górnośląskiej, dla której prognozuje się wyraźny spadek liczby ludności w najbliższych trzech dekadach. W takiej sytuacji, w trakcie sporządzania metropolitalnego studium ramowego, może dojść do wyraźnych różnic w poglądach różnych zrzeszonych jednostek samorządu terytorialnego. Można spodziewać się wyraźnego sprzeciwu ze strony samorządnych gmin i to niezależnie od ich statusu. Pewnym sposobem na uniknięcie takich konfliktów, których z pewnością organy metropolii będą chciały uniknąć, będzie proste przejęcie zapisów zawartych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. To drugie wyjście, oprócz tego, że jest najbardziej bezpieczne z politycznego punktu widzenia, będzie szalenie trudne z technicznego i prawnego punktu widzenia.

¹⁸ Planowanie przestrzenne a ochrona ciągłości ekologicznej w północno-wschodniej Polsce, Konferencja Izby Urbanistów Białowieża 7-8 kwietnia 2011r.

Obowiązujące studia gminne są opracowywane przez różne zespoły autorskie w różnym czasie; zawierają bardzo różne ustalenia zapisane w różnych formach i sposobach. Porównanie samych legend rysunków ustaleń studiów skłania do wniosku, że proste „złożenie” studiów nie jest zadaniem łatwym. Czy zatem metropolitalne studium ramowe będzie w stanie być w jakimś stopniu dokumentem kreatywnym? Czy jedynie będzie w stanie przejąć ustalenia studiów gminnych? W chwili obecnej można raczej oczekiwać, że bardziej prawdopodobna będzie opcja druga. Aktualnie możemy analizować jedynie zapisy ustawy. Są one pewną wyraźną wytyczną i jasno określają zakres kompetencji Metropolii. Z pewnością kompetencje organów metropolii nie mogą wyjść poza zapisy ustawowe. Wydaje się, niestety, że w zakresie planowania przestrzennego ustawa nie stwarza możliwości kształtowania kreatywnej polityki przestrzennej w skali metropolitalnej. Szkoda. Takiej polityki konurbacja górnośląska potrzebuje. Potrzebuje z pewnością synchronizacji i współpracy przestrzennej wszystkich gmin. Niestety w zakresie takiej współpracy Metropolia również nie będzie miała w ręku skutecznych instrumentów planistycznych. Instrumenty te są ograniczone do polityki transportowej oraz określania bilansów terenów przeznaczonych na zabudowę. Innowacyjnym elementem ustaleń są z pewnością korytarze ekologiczne. Nie są one jednak powiązane z żadnymi ustaleniami dokumentów na szczeblu regionalnym czy krajowym. Od studium ramowego należałoby oczekiwać pewnej spójności i to zarówno w układzie horyzontalnym (między gminami), jak i wertykalnym (z innymi podmiotami i dokumentami na szczeblu regionalnym i krajowym). Jeśli mielibyśmy ocenić tę spójność, to można mieć pewne obawy o zachowanie zarówno spójności horyzontalnej międzygminnej, jak i wertykalnej. W układzie hierarchicznym ta spójność wygląda nie najlepiej. Ustawa nie rozstrzyga wyraźnie, jakie są relacje między planem wojewódzkim czy koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju a studium metropolitalnym. Relacje studium ramowego z opracowaniami lokalnymi są dość jasne: to studium ramowe jest dla nich dokumentem wiążącym. Studium ramowe wprowadza jednak pewne ustalenia, które nie występują ani w dokumentach lokalnych, ani regionalnych, ani krajowych; dotyczy to w szczególności korytarzy ekologicznych.

Wnioski

W artykule zarysowano bardzo skrótowo historię kształtowania się systemu zarządzania przestrzenią konurbacji górnośląskiej. Należy zwrócić uwagę na bardzo słabe uwzględnienie polityki przestrzennej na szczeblu konurbacji w ostatnich dekadach. Zazwyczaj polityka ta stanowiła jedynie pewien element całego

planowania regionalnego na szczeblu wojewódzkim. Równie często była elementem polityki sektorowej, głównie gospodarczej. Pewnym wyjątkiem, a jednocześnie bardzo interesującym doświadczeniem, jest przedwojenny plan trzech miast (Tripolis) dla Gliwic, Zabrze i Bytomia, opracowany w obrębie państwa niemieckiego. Można oczywiście zaryzykować pewną tezę, że realizowanie polityki podporządkowanej interesom gospodarczym państwa, zwłaszcza po drugiej wojnie światowej, nie wymagało szczególnych starań o koordynację przestrzenną. Polityka gospodarcza i zintegrowana z nią polityka przestrzenna realizowane były przez podmiot władzy centralnej. Rozwój przemysłu oraz rozwój miast był stabilizowany decyzjami jednego ośrodka władzy. W sytuacji powołania do życia samorządów gminnych i po przejściu przez nie wielu kompetencji, powstała pilna potrzeba koordynacji nie tylko samych polityk przestrzennych, ale także ich instrumentów. Od 1995 roku do 2017 roku, pomimo coraz silniej uświadamianej potrzeby takiej koordynacji, nie powstały żadne ramy prawne takiej koordynacji. Pomimo podejmowania prób działania oddolnego, nie osiągnięto praktycznie żadnego postępu w zakresie współpracy międzygminnej. Dopiero 2018 rok przyniósł ważne zmiany w postaci powołanego ustawą zrzeszenia gmin, Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Czy instrumenty, które ustawa dała do ręki organom metropolii będą skuteczne? Trudno w tej chwili powiedzieć. Czas pokaże. Czas i chęci oraz odwaga nie tylko organów metropolii, ale także władz lokalnych i wojewódzkich.

Bibliografia:

1. Geddes P., *Cities in Evolution*, London 1915.
2. Kafka K., *Modela współdziała uczestników planowania przestrzennego*, Gliwice 2014.
3. Kafka K., Ziobrowski Z., Jarczewski W., *Modele zarządzania gospodarką przestrzenną w obszarach metropolitalnych i aglomeracjach*, Kompendium, Kraków 2012.
4. Kamiński Z., Gasidło K., Kafka K., Bradecki T., Labus A., Kuboś R., Mazur-Belzyt K., Twardoch A., *Wyzwania zrównoważonego użytkowania terenu na przykładzie województwa śląskiego - scenariusze 2050*, Katowice 2012.
5. *Staedteeinheit Bethen Gleiwitz Hindenburg Landkreis Beuthen*, Friedrich Ernst HuebschVerlag, Berlin 1929 [www.sbc.org.pl, dostęp 30.10.2018 r.].
6. Stankiewicz B., *Dziedzictwo kulturowe przemysłu i struktur osadniczych w obszarze aglomeracji górnośląskiej*. Tom 523, Gliwice 2014.
7. Bahlcke J., Gawrecki D., Kaczmarek R., *Historia Górnego Śląska*. Wyd. Dom Współpracy Polsko-Niemieckiej, Katowice 2011.
8. Hall P., *Cities of Tommorrow. An Intellectual History of Urban Planning and Design Since 1880*, Fourth Edition, Wiley Blackwell. 2014.
9. *Dreistädteeinheit Beuthen, Gleiwitz, Hindenburg, Landkreis Beuthen*. Leipzig 1929.
10. Kamiński Z.J., *Planowanie przestrzenne w GOP w latach 1945-1990 na tle koncepcji przekształceń przestrzenno-gospodarczych i rozwoju przemysłu*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Politechnika Śląska Gliwice 1993.
11. Planowanie przestrzenne a ochrona ciągłości ekologicznej w północno-wschodniej Polsce, Konferencja Izby Urbanistów Białowieża 7-8 kwietnia 2011r.