

GÓRNOŚLĄSKO – ZAGŁĘBIOWSKA METROPOLIA.
CZAS NA ZMIANY

GÓRNOŚLAŃSKO – ZAGŁĘBIOWSKA METROPOLIA. CZAS NA ZMIANY

Redakcja naukowa

JERZY PODSIADŁO

MARCIN LIS

Akademia WSB

Dąbrowa Górnicza, Cieszyn, Olkusz, Żywiec, Kraków



Polskie Towarzystwo Ekonomiczne
Oddział w Katowicach

Recenzent:

dr hab. Paweł Kosiń

ISBN: 978-83-933950-9-5

ISBN: 978-83-67673-37-2

Wydawca:

Wydawnictwo Naukowe Akademii WSB

ul. Cieplaka 1c, 41-300 Dąbrowa Górnicza, tel. (32) 262 28 05

e-mail: info@wsb.edu.pl, www.wsb.edu.pl

Polskie Towarzystwo Ekonomiczne w Katowicach

ul. Koszarowa 6, lok. 167, 40-068 Katowice, tel./fax (32) 25-98-878, (32) 258-54-82

e-mail: katowice@pte.pl, www.ptekatowice.pl

© Copyright by Akademia WSB

© Copyright by Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział Katowice

Kopiowanie w całości lub we fragmentach zabronione

SPIS TREŚCI

WSTĘP	7
ROZDZIAŁ I Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia. Wyzwania, dylematy rozwoju i przyszłość.	
K. Karolczak	9
ROZDZIAŁ II Polska niemoc metropolitalna.	
Z. Canowiecki, I. Sagan	17
ROZDZIAŁ III Podstawowe założenia ustawy o ustroju metropolii Katowice.	
T. Pietrzykowski, R. Marchaj	23
ROZDZIAŁ IV Warunki integrowania się miast Górnośląsko – Zagłębiowskiej Metropolii 1990-2020.	
M. Czornik	45
ROZDZIAŁ V Asymetria informacji organów samorządowych Górnośląsko – Zagłębiowskiej Metropolii.	
J. Szoltysek, T. Papaj	61
ROZDZIAŁ VI Czy turystyka biznesowa uratuje Górnośląsko – Zagłębiowską Metropolię?	
A. Staszewska	75
ROZDZIAŁ VII Przedsiębiorstwa usługowe sektora górnictwa węgla kamiennego. Wnioski z monitoringu prowadzonego przez Agencję Rozwoju Przemysłu S.A. w latach 2013-2023.	
B. Barszczowska, A. Kielierz	89
ZAMIAST ZAKOŃCZENIA	103

WSTĘP

Polskie Towarzystwo Ekonomiczne w Katowicach systematycznie od 2018 r. organizuje konferencje naukowe poświęcone rozwojowi Górnośląsko – Zagłębiowskiej Metropolii. Niniejsza monografia zawiera artykuły przedstawiane na ostatniej takiej konferencji.

Wagi GZM dla całego regionu i gospodarki Polski nie sposób przecenić. W 41 gminach i miastach mieszka ponad 2 mln mieszkańców. Wytwarza się tutaj około 7,7% PKB. Jest to największa metropolia w Polsce, większa od Warszawy i jedna z największych w Europie. Pomyślna integracja tego obszaru i jego dalszy rozwój ma więc istotne znaczenie dla całego naszego kraju. Podstawowym celem corocznych spotkań jest więc pobudzanie i kształtowanie działań prowadzących do dalszej metropolizacji oraz tym samym tworzenia odpowiednich warunków dla przyciągania kapitału krajowego i zagranicznego.

W ciągu 6 lat funkcjonowania GZM dokonano znacznego postępu w integracji wchodzących w jej skład gmin. Symbolem tego procesu jest radykalne udoskonalenie komunikacji wewnętrznej. Przeprowadzone w minionym okresie działania nie doprowadziły jednak do zbudowania metropolii we właściwym tego słowa znaczeniu. GZM dzisiaj jest właściwie tylko związkiem komunikacyjnym i niczym więcej. Tymczasem rozwój GZM powinien iść w kierunku budowy jednolitego miasta zarządzanego z jednego centrum. Dzisiaj mamy 41 decydujących. Zintegrowanie miast aglomeracji górnośląsko – zagłębiowskiej, co jest niezbędne dla rozwoju całego regionu i całej polskiej gospodarki, jest jednak niemożliwe w obecnej formule określonej ustawą z 2017 r.

Skoro nie ma żadnych wątpliwości co do tego, iż metropolizacja jest niezwykle korzystna i niezbędna dla dalszego rozwoju takich regionów jak aglomeracja górnośląsko-zagłębiowska czy trójmiasto to skąd się bierze nasza „niemoc metropolitalna”, jak obecny stan tego procesu nazywają w niniejszej książce I. Sagan i Z. Canowiecki. Czy ta niemoc wynika z bra-

ku dostatecznego poparcia społeczeństwa dla koncepcji metropolizacji spowodowanej brakiem świadomości odnośnie ogromnych korzyści jakie ona ze sobą niesie? Czy utożsamiamy się bardziej z lokalną gminą niż z całą metropolią? W badaniach ankietowych przeprowadzonych w styczniu 2004 r (Tomasz Czakon) na pytanie czy popierasz koncepcję utworzenie jednego miasta o nazwie Katowice, gdzie pozostałe miasta na wzór Warszawy byłyby „dzielnicami” Katowic, 33% ankietowanych odpowiedziało twierdząco. Prawie 27% było przeciwnych. Reszta stwierdziła, iż ma zbyt mało informacji lub nie miała w ogóle zdania w tej kwestii.

Nasi decydenci (politycy) mają takie poglądy jakie są wyrażane przez ich wyborców. Kluczem do przeprowadzenia potrzebnych zmian jest więc radykalne zwiększenie poparcia społecznego dla koncepcji metropolizacji, a tym samym siły nacisku na decydentów do przeprowadzenia odpowiednich zmian. Obecna formuła prawna uniemożliwia dalszy rozwój GZM, albo więc ją zmienimy albo będziemy tkwili w marazmie tracąc szansę na szybki rozwój całego regionu. Koncepcja tych zmian jest przedstawiona w prezentowanej publikacji. Czas na zmianę nadszedł.

ROZDZIAŁ I

GÓRNOŚLĄSKO – ZAGŁĘBIOWSKA METROPOLIA. WYZWANIA. DYLEMATY ROZWOJU I PRZYSZŁOŚĆ

K. Karolczak

Wprowadzenie

We współczesnym świecie procesy metropolizacji wyznaczają tempo rozwoju gospodarczego regionów. Niezwykle dynamiczne procesy, takie jak postęp techniczny oraz technologiczny, przepływ informacji oraz kapitału mają wpływ na tworzenie się w wielkich organizmach miejskich sieci współpracy.

Każda metropolia jest centrum gospodarczym regionu. W niej są centrale wielkich korporacji, rozwija się innowacyjna gospodarka oraz sektor wysoko wyspecjalizowanych usług. To także miejsca przepływu kapitału ludzkiego o wysokiej wartości – kadry zarządczej, specjalistów oraz studentów. Globalizacja gospodarki wymusza silną konkurencję między metropoliami, ma też wpływ na dynamikę rozwoju metropolitalnego oraz tworzenie silnych powiązań z otoczeniem.

Potencjał ekonomiczny GZM

Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia działa od 2018 roku i wciąż jest młodym związkiem 41 gmin Górnego Śląska i Zagłębia Dąbrowskiego, położonych w centralnej części województwa śląskiego. Powstała, by aktywnie współuczestniczyć w transformacji regionu oraz rozwiązywać problemy funkcjonalne oraz rozwojowe na swoim obszarze.

Gospodarczo GZM i województwo śląskie należą do najbardziej rozwiniętych obszarów kraju. W samej GZM powstaje ok. 7,7% polskiego PKB. Działa tu ok. 270 tysięcy firm i przedsiębiorstw. Metropolia jest również obszarem koncentracji inwestycji zagranicznych. Ponad 60% podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w regionie ma swoją siedzibę w GZM. Wśród atutów przyciągających inwestorów jest wykwalifikowana siła robocza, instytucje otoczenia biznesu, tereny inwestycyjne oraz instrumenty wsparcia – przykładem może być sprawnie działająca Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna. W GZM występuje również koncentracja firm produkcyjnych, co przekłada się na udział w polskim eksporcie. W 2019 roku wyniósł on 61,4 mld zł, co stanowiło 6,1% całkowitej wartości eksportu kraju.

Transport

Jednym z priorytetów i celów, dla których powstała GZM jest organizacja transportu publicznego, realizowana w oparciu o zasady zrównoważonej mobilności miejskiej. To spore wyzwanie, przede wszystkim ze względu na skalę. Pojazdy w ramach sieci Transport GZM przewożą ponad 160 mln pasażerów rocznie i pokonują prawie 11 mln km. To również blisko 1800 pojazdów, 455 linii i 7000 przystanków. Aby je obsłużyć konieczne jest zarówno utrzymanie odpowiednich systemów, jak i ciągłe zakupy nowego taboru, w tym pojazdów zasilanych w sposób bardziej przyjazny dla środowiska.

Rozwój transportu to również integracja taryfowa różnych środków transportu, reagowanie na zmieniające się kierunki przemieszczania pasażerów i tworzenie nowych linii. Ich przykładem mogą być Metrolinie, nowe połączenia autobusowe w całości finansowane z budżetu GZM, które znacznie zwiększają dostępność transportu publicznego w gminach, przez które przebiegają. W latach 2021-2023 uruchomiono 32 takie połączenia. To w dużej mierze dzięki nim w latach 2017-2022 praca eksploatacyjna świadczona w ramach Transport GZM wzrosła o 27%.

Docelowo kręgosłupem transportu publicznego w GZM ma być Kolej Metropolitalna. Będzie ona najszybszym środkiem przemieszczania się po Metropolii. Powstała już jej koncepcja, w ramach prac nad studium wykonalności w listopadzie 2023 r. wybraliśmy jej wariant inwestorski.

Powstanie spójnej siatki połączeń w ramach Kolei będzie możliwe dzięki inwestycjom w kolejową infrastrukturę. Część z nich realizowana jest w ramach rządowego programu Kolej+, przy finansowym wsparciu GZM na pokrycie przez wybrane samorzady wkładu własnego. Dzięki uczestnictwu w programie, na terenie GZM zostanie odbudowanych, rozbudowanych lub przywróconych ruchowi pasażerskiemu ponad 100 km torów, powstanie również 14 nowych przystanków osobowych.

Trzecim filarem nowoczesnego transportu w Metropolii jest rower. Z jednej strony jest on obecnie wyznacznikiem miejskiego stylu życia, z drugiej zaś równoprawnym środkiem transportu. Aby ułatwić i zachęcić do korzystania z roweru, GZM zainicjowało budowę Velostrad – szybkich dróg rowerowych w większości odseparowanych od ruchu samochodowego. Łącznie powstanie 8 tras o długości ok. 120 km. Projektowanie i budowa pierwszych fragmentów już się rozpoczęła. Drugą zachętą będzie Metrorower – największy w Polsce i trzeci w Europie system miejskich wypożyczalni rowerów. W systemie znajdzie się 7000 tysięcy pojazdów i prawie tysiąc stacji. Do projektu przyłączyło się 31 z 41 gmin tworzących GZM.

Nowoczesne technologie

Rozwój innowacji jest impulsem do rozwoju konkurencyjności oraz wykorzystaniem potencjału Metropolii. Zainteresowanie GZM w tym obszarze koncentruje się na trzech specjalizacjach:

- Wykorzystaniu dronów do świadczenia różnego rodzaju usług w przestrzeni powietrznej. W tej technologii tkwi duży potencjał finansowy. Dlatego Metropolia jest zaangażowana wspólnie z najważniejszymi instytucjami w kraju w wiele międzynarodowych inicjatyw, w tym w Centralnoeuropejski Demonstrator Dronów.
- Wodorze wykorzystywanym jako paliwo alternatywne w transporcie publicznym oraz zawodowym a także jako magazyn energii wytworzonej z odnawialnych źródeł. Według szacunków zapotrzebowanie na wodór w UE do 2030 roku ma wynieść ok. 16,5 mln ton a wartość dotowanych przez UE inwestycji w rozwój wodoru to 430 mln euro.
- Otwarte Dane jako wsparcie w procesie podejmowania decyzji strategicznych oraz jako materiał służący do tworzenia nowych usług dla mieszkańców. Szacowana wartość otwartych danych w Polsce do 2025 roku może wynieść od 33,7 mld zł do 51,2 mld zł. W celu upowszechnienia danych Metropolia realizuje projekt GZM DATA STORE. Dzięki temu dane związane z działaniem i obszarem Metropolii są dostępne dla mieszkańców, instytucji oraz inwestorów.

Wsparcie dla nauki

Kluczowe dla rozwoju Metropolii jest wspieranie uczelni wyższych w podnoszeniu ich oferty naukowej, badawczej oraz edukacyjnej, tak by miała ona swoją siłę przyciągania. Głównym projektem rozwijanym w tym obszarze jest Metropolitalny Fundusz Wspierania Nauki. Program podzielony jest na pięć obszarów.

W ramach pierwszego obszaru uczelnie mogą pozyskać z GZM dotacje na przeprowadzenie zajęć z naukowcami reprezentującymi najlepsze uniwersytety na świecie. Ma to zapewnić studentom wiedzę o światowych osiągnięciach w poszczególnych dziedzinach nauki. Dzięki dotacjom z Metropolii studenci mogli uczestniczyć w wykładach z naukowcami z University of California San Diego czy Harvard University.

Drugi obszar, w ramach którego udzielane jest dofinansowanie, dotyczy wsparcia badań – zarówno niezbędnych w procesie uzyskania stopnia naukowego doktora, jak i dla doktorów, którzy prowadzą projekty naukowo-badawcze.

Trzeci z obszarów Funduszu to wsparcie nowatorskich metod kształcenia. Szczególnie punktowane są programy skupione na aktywnym włączaniu partnerów oraz realizowane we współpracy z otoczeniem społeczno-gospodarczym.

W czwartym obszarze dofinansowanie otrzymują konkursy i wydarzenia, w których głównym elementem jest różnego rodzaju współzawodnictwo naukowe. Wydarzenia powinny być realizowane na obszarze GZM, przy zaangażowaniu studentów i kół naukowych.

Piąty i ostatni obszar, zatytułowany „Studiuj w Metropolii”, skierowany jest do uczniów szkół ponadpodstawowych oraz studentów pierwszego roku. Chodzi o organizację inicjatyw naukowych, mających zachęcić do studiowania w GZM, a także indywidualnych programów kształcenia dla szczególnie uzdolnionych studentów.

Barierą w rozwoju jest wyludnianie się Metropolii

Problemem strukturalnym Metropolii są niekorzystne trendy i procesy demograficzne. Według danych GUS za 2022 wskaźnik przyrostu naturalnego wyniósł -6,50. Dla porównania średnia w województwie śląskim to -5,76 a w kraju -3,79. W perspektywie długoterminowej utrzymanie tego negatywnego trendu na tak wysokim poziomie może mieć negatywny wpływ na gospodarkę oraz rozwój funkcji metropolitalnych.

Szansą na stabilizację tej sytuacji jest migracja krajowa oraz międzynarodowa. Stąd kluczowe jest tworzenie takich warunków życia, edukacji i pracy, aby miasta GZM były w stanie zatrzymać obecnych i przyciągać nowych mieszkańców. To także kwestie związane z odpowiednim planowaniem przyjaznej mieszkańcom przestrzeni miast czy tworzeniem nowoczesnego systemu transportu publicznego. To właśnie działania zmierzające do

zwiększenia przewagi konkurencyjnej Metropolii oraz zapobieganie depopulacji należą do najważniejszych wyzwań rozwojowych GZM.

Więcej kompetencji, głębsza współpraca

Pierwsze lata działalności GZM wyraźnie pokazują, że wymaga ona wzmocnienia. Obecne kompetencje wobec wyzwań i potrzeb związku metropolitalnego są niewystarczające. Funkcjonowanie GZM jako instytucji powinno być lepiej zakorzenione w strukturze przestrzennej i funkcjonalnej aglomeracji. Związek Metropolitalny powinien dysponować szerszym instrumentarium prawnym, finansowym oraz organizacyjnym dla realizacji współpracy z gminami członkowskimi.

Zgodnie z obowiązującą ustawą o związku metropolitalnym w województwie śląskim głównym zadaniem Metropolii jest organizacja transportu zbiorowego. Roczne wydatki na ten cel oscylują na poziomie ok. 80% budżetu GZM. Tymczasem struktura konurbacji wymaga, prócz organizacji transportu zbiorowego, także innych rozwiązań o charakterze ponadlokalnym. Wśród nich wymienić można wspólną politykę przestrzenną, poprawę jakości powietrza, zmiany społeczno-gospodarcze związane z transformacją energetyczną.

Postulaty dotyczące poszerzenia kompetencji ustawowych GZM znalazły się w Strategii Rozwoju Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii na lata 2022-2027. W ubiegłym roku zespół pod przewodnictwem prof. Tomasza Pietrzykowskiego oraz dr Romana Marchaja opracował propozycje wzmocnienia podstaw prawnych dalszych procesów metropolizacji centralnego obszaru województwa śląskiego. Zakładają one dwa scenariusze.

W kierunku jednego miasta

W pierwszym scenariuszu GZM otrzymuje kompetencje w kolejnych kluczowych obszarach, bez których nie da się podnieść jakości życia naszych mieszkańców, takich jak gospodarka odpadami czy ochrona zdrowia.

Drugi projekt zakłada zastąpienie związku metropolitalnego gminą na prawach powiatu. Oznaczałoby to przekształcenie rdzenia GZM w jedno duże miasto, z zachowaniem sporej części dotychczasowej odrębności poszczególnych miast. To pozwoliłoby na stworzenie jednego silnego podmiotu – Metropolii Katowice. Metropolia w tym kształcie miałaby zajmować łącznie 10,5% powierzchni województwa śląskiego i ok. 43% jego mieszkańców. Będzie obszarem, na którym procesy integracji będą głębsze i przebiegać bardziej dynamicznie.

W tym wariantcie zmian, rdzeń dotychczasowej Metropolii, złożony z 18 miast, tworzyłby jedno wielkie miasto o ustroju zbliżonym do miasta stołecznego Warszawy. Nie oznacza to jednak unifikacji. Każde z dotychczasowych miast dalej miałoby swojego prezydenta oraz rady miast, zachowując tym samym swoją lokalną tożsamość. „Nowa” Metropolia przejęłaby wówczas kluczowe zadania o skali przekraczającej granice miast. Oprócz jej dotychczasowych kompetencji byłyby to kwestie związane z gospodarką odpadami czy ochroną zdrowia.

Prezydent tak powstałej Metropolii powinien być wybierany w wyborach powszechnych. Daje to tej instytucji zarówno silny mandat społeczny jak i pozycję reprezentacyjną i negocjacyjną. Taki prezydent byłby partnerem dla największych miast Europy i świata, mógłby prowadzić negocjacje z największymi międzynarodowymi korporacjami.

Lepiej wykorzystać potencjał Katowic

Metropolia Katowice, korzystając z przewag, jakie mają same Katowice, już od początku miałaby duży potencjał rozwojowy. Katowice są naturalnym i oczywistym centrum Metropolii. W rankingach krajowych i międzynarodowych to one są najbardziej rozpoznawalnym miastem. To tutaj koncentrują się innowacyjne firmy, wyższe uczelnie oraz instytuty badawcze. To tu odbywają się wielkie imprezy kulturalne z udziałem światowych gwiazd, a wydarzenia sportowe przyciągają tysiące kibiców z całej Polski. To Katowice, z uwagi na działanie Międzynarodowego Centrum Kongresowego, są także miejscem organizacji wielu prestiżowych konferencji międzynarodowych.

Potencjał rozwojowy Katowic ma jednak również ograniczenia wynikające ze skali. Jako miasto mające około 300 tys. mieszkańców, dla wielu międzynarodowych firm pozostają niezauważone lub postrzegane są jako zbyt małe do inwestowania. Przyszła Metropolia Katowice będzie postrzegana przez inwestorów jako jeden organizm liczący około 2 mln mieszkańców, w którym korzystniej będzie realizować wielkie inwestycje.

Należy wspomnieć, że potencjał Metropolii będzie tworzyć wspólnie 18 gmin wchodzących w jej skład. Z analiz przeprowadzonych podczas prac nad Strategią Rozwoju Metropolii wynika, że koncentracja funkcji metropolitalnych występuje w większości miast na prawach powiatu. Analiza pozwoliła wyłonić trzy najsilniejsze ośrodki pod tym względem. To oczywiście Katowice, jako wiodący ośrodek metropolitalny, Gliwice, jako ośrodek ważny oraz Zabrze, uznany za rozwojowy.

Rozmowy o przyszłości

W debatach z samorządowcami, środowiskami naukowymi i gospodarczymi pomysł poszerzenia lub pogłębienia integracji zyskuje coraz większe zrozumienie. Również mieszkańcy o wiele szerzej definiują pożądane działania Metropolii, niż wynika to z jej obecnych kompetencji ustawowych. Według wyników badań opinii mieszkańców, przeprowadzonych na potrzeby aktualnej Strategii Rozwoju Metropolii najważniejsze wyzwania wskazywane przez mieszkańców stojące przed GZM do 2027 roku to przede wszystkim poprawa jakości środowiska, zwiększenie dostępności przyjaznego środowiska transportu zbiorowego (w szczególności szynowego), transformacja przemysłowa (górnictwo) oraz tworzenie szerokiej oferty transportu zapobiegającej wykluczeniu komunikacyjnemu. To cieszy, bo bez społecznego zrozumienia proponowane zmiany będą trudne do przeprowadzenia.

Bibliografia

1. *Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia 2017-2022 Geneza – Struktura – Zadania*, GZM 2022.
2. T. Pietrzykowski, R. Marchaj, *Propozycje wzmocnienia podstaw prawnych dalszych procesów metropolizacji centralnego obszaru województwa śląskiego*, Uniwersytet Śląski, Centrum Badawcze Polityki Publicznej i Problemów Regulacyjnych.
3. Statystyczny obraz Górnośląsko – Zagłębiowskiej Metropolii 2020-2022, <https://katowice.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/inne-opracowania/statystyczny-obraz-gornoslasko-zaglebiowskiej-metropolii-20202022,6,5.html>
4. *Strategia Rozwoju Górnośląsko – Zagłębiowskiej Metropolii na lata 2022-2027, z perspektywą do 2035 r.*, GZM 2022.
5. *Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim*.
6. *Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności. Raport końcowy*. Red. dr Michał Wolański.

ROZDZIAŁ II

POLSKA NIEMOC METROPOLITALNA

I. Sagan, Z. Canowiecki

Wraz z nową, powyborczą sytuacją na scenie politycznej kraju daje się zaobserwować ożywione dyskusje różnych środowisk w zakresie proponowania nowych inicjatyw ustawodawczych lub zmian tych, które zweryfikowane w praktyce, zostały uznane za hamujące bądź uwsteczniające rozwój kraju. Dowodzi to jak duże nadzieje budzi oczekiwanie na nową politykę rządową, a jednocześnie jak bardzo potrzebna jest zmiana w dotychczasowych kierunkach prowadzonych polityk.

Obecnie do władzy w Polsce doszły ugrupowania deklarujące chęć decentralizacji państwa oraz wzmocnienia demokracji i samorządności. Wiele środowisk wierzyło w możliwość szybkiego wdrożenia szeregu postulatów, czekających na realizację od wielu lat. Klimat społeczny sprzyja bowiem podejmowaniu wielu ważnych inicjatyw i decyzji, odważnych i przełomowych, zmieniających nasz kraj, również w zakresie przebudowy instytucjonalnej. Możliwe jest podejmowanie prac legislacyjnych wymagających odwagi, wizji i determinacji. Jednym z tych kluczowych tematów do rozwiązania, w tym wyjątkowym czasie, jest dokończenie reformy samorządowej i nowelizacja ustawy z 1998 roku o podziale terytorialnym, poprzez wprowadzenie metropolii jako nowego typu jednostki samorządu terytorialnego oraz decyzji związanych z przyszłością i kształtem województw samorządowych. Dlatego też obecny rząd powinien preferować w miarę docelowe rozwiązania, w tym ustrojowe i wystrzegać się doraźnych rozwiązań. Niestety podejmowane są takie próby, chociażby dotyczące obszarów metropolitalnych.

W wielu województwach istnieją od wielu lat stowarzyszenia metropolitalne, które na obecnej fali zmian chciałyby ustawowo przekształcić się w związki metropolitalne będące zrzeszeniem gmin i powiatów, pozyskując dzięki temu dodatkowe środki finansowe z budżetu państwa, z jednoczesnym zachowaniem *status quo*. W wyniku śląskiego, metropolitalnego eksperymentu wystarczająco dużo uzyskaliśmy argumentów dowodzących, że formuła związku metropolitalnego nie działa, że formalno-proceduralne ograniczenia tworzą niesprawną operacyjnie strukturę, ociążała w podejmowaniu decyzji i działaniach. Wobec tych doświadczeń należałoby nie powielać błędów i pójść o krok dalej tworząc metropolię jako jednostkę samorządu terytorialnego. Wydaje się, że przy takim podejściu niezbędne byłoby powołanie Pełnomocnika Rządu ds. reformy administracyjnej państwa. Oczywiście jest to zadanie bardzo trudne i wymaga znalezienia osoby na miarę twórców poprzednich etapów reformy, jak prof. Jerzy Regulski czy prof. Michał Kulesza. Pełnomocnik będzie bowiem podlegał wielu naciskom i to z wielu stron. Przykładowo z jednej strony będą to samorządowcy, którzy w myśl zasady „mieć ciastko i zjeść ciastko” pragną powołania metropolii, ale bez uszczuplenia ich władzy w dotychczasowych jednostkach samorządowych. Z drugiej strony polityczne ataki będą ze strony obecnej opozycji, która woli centralizować niż pomagać w rozwoju samorządności i aktywności obywatelskiej.

W Polsce od kilkadziesiąt lat dyskutujemy o konieczności ustawowego powołania kilkunastu metropolii i ciągle spieramy się o ich kształt prawny i organizacyjny oraz zadania i zakres obowiązków wobec mieszkańców. Dotychczasowa bezskuteczność działania w tym zakresie władzy publicznej, w tym rządu i parlamentu wydaje się zdumiewająca. W 2013 roku grupa posłów Platformy Obywatelskiej wniosła pod obrady Sejmu projekt ustawy o powiecie metropolitalnym. W trakcie prac parlamentarnych zespół ekspertów, którym kierował prof. Jerzy Hausner stwierdził konieczność zapewnienia skuteczności działania metropolii poprzez wyodrębnienie ich w strukturze polskiego samorządu terytorialnego. W opracowanej w 2014 roku koncepcji, zgodnej z postulatami Unii Metropolii Polskich, zaproponowano nadanie metropoliom szeregu uprawnień władczych oraz zapewnienie organom wykonawczym silnego mandatu społecznego w wyniku wyborów bezpośrednich.

Niestety w ustawie metropolitalnej z 2015 roku, mającej charakter uniwersalny, pojawił się już tylko związek metropolitalny, będący zrzeszeniem jednostek samorządu terytorialnego, z organem stanowiącym i kontrolnym w formie zgromadzenia wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (lub ich delegatów) z obszaru metropolitalnego. Z kolei organem wykonawczym był

zarząd na czele z przewodniczącym związku, wybieranym przez to zgromadzenie. Trudno sobie wyobrazić słabszy mandat do kierowania metropolią. Co prawda ustawa ta została uchylona, ale podobne zapisy znalazły się w ustawie z 2017 roku powołującej pierwszą w Polsce Górnośląsko – Zagłębiowską Metropolię (GZM). Przedstawiciele rządu PiS argumentowali wówczas, że powołali pilotażowo tylko jedną metropolię, aby sprawdzić możliwość funkcjonowania obszaru metropolitalnego przy tych regulacjach prawnych i organizacyjnych. Po blisko sześciu latach sporządzony raport pod kierunkiem prof. Tomasza Pietrzykowskiego, w porozumieniu z zarządem GZM, całkowicie dyskredytuje powyższe rozwiązania ustawowe. Stwierdzono między innymi, że rzeczywisty zakres posiadanych kompetencji w kontekście dobrze utrwalonych oraz zakorzenionych kompetencji gmin i powiatów, czyni metropolię w obecnej formie prawnej praktycznie decyzyjnie sprawną. Ustawa nie daje dostatecznej przestrzeni procesom metropolizacji oraz kreowania i emancypacji wspólnego interesu mieszkańców metropolii.

Ustawowo ułomny związek metropolitalny powstały mocą ustawy z 2017 roku, w swoich założeniach był konstrukcją przejściową z formułą stosunkowo swobodnego związku metropolitalnego o wąsko zakreślonych kompetencjach, tworzący raczej forum w dużej mierze dobrowolnej i doraźnej współpracy tworzących ją gmin. Dlatego też podsumowując coroczną katowicką konferencję Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, oceniającą postępy w działaniu Górnośląsko – Zagłębiowskiej Metropolii stwierdzono wręcz, że GZM jest jedynie związkiem komunikacyjnym i właściwie niczym więcej, a integrowanie miast i gmin aglomeracji górnośląsko-zagłębiowskiej nie jest możliwe przy funkcjonowaniu 41 decydentów. Stąd też zgłoszono konieczność radykalnych zmian w podejściu do zasad tworzenia i funkcjonowania polskich metropolii. Zarząd śląskiej metropolii mówi wręcz o konieczności zmiany formuły funkcjonowania i wzmocnieniu struktury organizacyjnej i administracyjnej. Na gdańskim Kongresie Smart Metropolia 2023 Przewodniczący Zarządu Górnośląsko – Zagłębiowskiej Metropolii podał konkretne przykłady prawno-organizacyjnej niemocy funkcjonalnej i trwających nawet rok procedur prawnych dotyczących podejmowanych działań, pomimo pełnego konsensusu wszystkich członków. Dlatego też wręcz przestrzegał przed powoływaniem kolejnych związków metropolitalnych w analogicznej formule, którą GZM usiłuje właśnie zmienić. Wydaje się, że obecne działanie ustawowego związku metropolitalnego w praktyce różni się od realizacji projektu w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych jedynie tym, że fundusze nie pochodzą ze środków programu unijnego tylko przyznawane są ustawowo. Zignorowanie doświadczeń metropolii śląskiej byłoby działaniem na szkodę w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Byłoby nie tylko cofaniem czasu, ale utratą kolejnych lat efektywnego działania obszarów metropolitalnych w Polsce. Należy podkreślić, że obawy przed terytorialno-administracyjnym upodmiotowieniem obszarów metropolitalnych to zastrzeżenia środowiska politycznego, a nie mieszkańców tych obszarów. Obawy dotyczą zmiany zakresu władzy instytucji publicznych, które warto pamiętać mają służyć pożytkowi społecznemu, a nie interesom struktur władzy, skupionych na kalkulacjach długiego trwania w kadencyjnym systemie sprawowania władzy.

Wobec zweryfikowanej niesprawności funkcjonalnej związku metropolitalnego jedyną formułą, która daje szansę stworzenia sprawnej w skali metropolitalnej struktury jest powołanie samorządowej jednostki terytorialno-administracyjnej o skali subregionalnej, odpowiadającej poziomowi powiatu. Ustrój metropolitalny zakładający istnienie samorządu metropolitalnego jest najstarszą i najbardziej powszechną w świecie formą organizacji i zarządzania obszarem metropolitalnym. Doświadczenia państw, które mają niemal stuletnią historię funkcjonowania regionów metropolitalnych jednoznacznie wskazują, że jest to najbardziej efektywna forma zarządzania podzielnym na szereg jednostek administracyjnych obszarem. Do najistotniejszych zalet tego systemu zarządzania, które stały za tworzeniem obszarów metropolitalnych zalicza się likwidację nierówności wynikających z kosztów obsługi mieszkańców miasta i obszarów podmiejskich przez wprowadzenie jednolitego metropolitalnego systemu finansowania inwestycji i usług publicznych. Samorządy metropolitalne są w stanie wdrażać wielkoskalowe projekty transportowe w regionie, włączając w nie także potężne inwestycje systemów tranzytowych, których nie podejmą jednostki szczebla lokalnego. Również polityka w zakresie innych elementów zagospodarowania infrastrukturalnego, takich jak systemy wodociągowe czy utylizacja odpadów, jest realizowana znacznie efektywniej w skali subregionalnej wspólnoty sąsiadujących jednostek. Tego typu osiągnięcia polityki metropolitalnej zaczerpnięte z przykładów metropolii funkcjonujących w innych krajach, jak dowodzą po sześciu latach doświadczeń liderzy metropolii śląskiej, są praktycznie poza zasięgiem funkcjonalnym struktury związkowej. Dlatego też w warunkach polskich metropolie powinny być szczeblem administracji samorządowej z władzami wybieralnymi w wyborach bezpośrednich, o zakresie kompetencji wynikającym ze strategicznych zadań o charakterze ponadlokalnym oraz z tych zadań lokalnych, co do wspólnej realizacji których jest konsensus samorządów lokalnych działających na określonym ustawowo obszarze metropolitalnym. Władza metropolitalna jest w stanie tworzyć spójny system planowania strategicznego w regionie i jej rolą byłaby między innymi koordynacja działań związanych z planami zagospodarowania przestrzennego, realizacją kluczowych inwestycji, funkcjonowaniem

komunikacji, działalnością w zakresie polityki zdrowotnej, nauki, promocji. Ponadto zadaniem metropolii byłoby opracowywanie i podejmowanie uchwał w zakresie wspólnych opłat obowiązujących na całym obszarze metropolitalnym, jak np. związanych z odpadami, wodą lub transportem miejskim. Zarząd metropolii mógłby organizować i nadzorować instytucje wspólne dla całego obszaru metropolitalnego jak na przykład zintegrowany zarząd transportu lub zintegrowany urząd pracy.

Poza problemem metropolii pozostaje do zakończenia proces tworzenia województw samorządowych poprzez postulowaną od wielu lat likwidację Urzędów Wojewódzkich. W wyniku reformy administracyjnej od 1 stycznia 1999 roku wprowadzono dodatkowe szczeble samorządu terytorialnego. Utworzono 308 samorządowych powiatów i 16 rządowo-samorządowych województw. Niestety, ze względu na zapisy konstytucyjne dotyczące Wojewody, pomimo wcześniejszych założeń, nie powstały w pełni samorządowe województwa. Efektem zmian było jednak zmniejszenie roli wojewody na rzecz marszałka województwa i samorządu wojewódzkiego. Część obiektów dotąd będąca w gestii wojewody przeszła pod zarząd poszczególnych szczebli samorządowych. Wraz z ich przekazaniem stopniowo przekazywano także narzędzia ich finansowania w postaci: udziału w podatku dochodowym, udziału w podatku od osób prawnych, dotacji i subwencji. Obecnie toczy się dyskusja o potrzebie dokończenia reformy samorządowej i zwiększenia uprawnień i zakresu działań samorządów wojewódzkich poprzez przekazanie im, na mocy ustawy, działań merytorycznych prowadzonych dotychczas przez Urzędy Wojewódzkie. Wojewoda, którego zakres kompetencji zostałby ustawowo ograniczonym, powinien pracować z niewielkim zespołem osób dokonującym głównie oceny aktów prawnych wydawanych przez władze samorządowe. W przypadku powstania możliwości dokonania zmian konstytucyjnych możliwe będzie, bez szkody dla funkcjonowania państwa, całkowite zrezygnowanie z urzędów wojewódzkich, postrzeganych przez obywateli jako dublujących działania urzędów marszałkowskich. Kontrolą samorządów zajmują się bowiem wyspecjalizowane instytucje państwowe funkcjonujące w różnych zakresach nadzoru, tak jak przykładowo Najwyższa Izba Kontroli czy Regionalne Izby Obrachunkowe.

Z pewnością nie są to nowe propozycje lecz kwestie od lat dyskutowane i powszechnie akceptowane. W wielu debatach podkreśla się zasadność i celowość tego typu zmian ustawowych, ale jednocześnie artykułowane są obawy o różnego rodzaju lobbiny, blokowanie i destrukcję, nawet w szeregach partii postępowych i demokratycznych. Stąd nader często przedkładane zachowawcze, a dyplomatycznie określane jako pragmatyczne propozycje małych kroczków i powolnych zmian rozłożonych na wiele lat.

Oczywiście podjęcie w takim zakresie prac legislacyjnych wymaga determinacji od parlamentarzystów i nowego rządu. Jeśli po raz kolejny nadzieje społeczne na zmianę, zademonstrowane historyczną frekwencją wyborczą, zostaną rozmyte w kosmetycznych działaniach mających na celu wprowadzenie nowych struktur, które nie zmienią starego porządku to okno możliwości działania nie tylko wkrótce się zamknie, ale zatrzaśnie w kolejnych wyborach na długi czas.

Bibliografia

1. Sagan I., *W oczekiwaniu na metropolię...*, Tygodnik Zawsze Pomorze, 1.12.2023.
2. Canowiecki Z., *Niemoc metropolitalna*, Magazyn Pomorski, listopad 2023.
3. Canowiecki Z., *Uczmy się na śląskich doświadczeniach*, Tygodnik Zawsze Pomorze 8.12.2023.
4. Canowiecki Z., *Województwo samorządowe*, Magazyn Pomorski, grudzień 2023.

ROZDZIAŁ III

GÓRNOŚLĄSKO – ZAGŁĘBIOWSKA METROPOLIA. WYZWANIA. DYLEMATY ROZWOJU I PRZYSZŁOŚĆ

T. Pietrzykowski, R. Marchaj

Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie przedstawia podstawowe założenia koncepcyjne ustawy o ustroju metropolii Katowice, mającej stanowić trzecią fazę procesu metropolizacji centrum regionu górnośląsko-zagłębiowskiego, opracowanej na zlecenie Górnośląsko – Zagłębiowskiej Metropolii przez autorów niniejszej publikacji¹. Podstawowym celem omawianego projektu jest stworzenie mechanizmów prawnych pozwalających sprawnie zarządzać obszarem konurbacji górnośląskiej, a jednocześnie integracji sąsiadujących ze sobą obszarów miejskich. Metropolizacja centralnego obszaru województwa śląskiego postępuje z różnym nasileniem i w różnych postaciach od co najmniej połowy XX wieku. Odzwierciedleniem tego procesu było powołanie 19 września 1991 roku Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przesyłowego, a następnie utworzenie w dniu 8 czerwca 2007 roku Górnośląskiego Związku Metropolitalnego. Powołane dobrowolne związki jednostek samorządu terytorialnego nie spełniły swojej roli, ponieważ ustrojowo, a także finansowo nie były dostosowane do wykonywania powierzonych im zadań. Odpowiedzią na bolączki zarówno KZK GOP, jak

¹ Niniejsze opracowanie przedstawia założenia koncepcyjne „Metropolii Katowice” opierające się na ustaleniach i wnioskach zaprezentowanych w dokumencie pt. „Propozycje wzmocnienia podstaw prawnych dalszych procesów metropolizacji centralnego obszaru województwa śląskiego” opracowanego na zlecenie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii przez T. Pietrzykowskiego i R. Marchaję. Więcej na ten temat zob.: T. Pietrzykowski, *Poza formułę związku. Metropolia Katowice, wyzwania transformacji i czynnik czasu*, Samorząd Terytorialny 2024 nr 3, R. Marchaj, *Koncepcja nowelizacji ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim*, Samorząd Terytorialny 2024 nr 3.

i GZM miała być utworzona 1 lipca 2017 roku na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim² – Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia tworzona przez 41 gmin miejskich i wiejskich województwa śląskiego³. Konstrukcja normatywna tego związku co do zasady bazowała na rozwiązaniach prawnych zawartych w ustawie z dnia 9 października 2015 roku o związkach metropolitalnych⁴, nieznacznie zmodyfikowanych w kilku obszarach. Analizując regulacje zawarte w u.z.m.w.ś. nie można mieć wątpliwości, iż celem ustawodawcy było utworzenie podmiotu, którego powołanie nie zmieni zasad działania samorządu terytorialnego na terenie konurbacji górniańskiej, zarówno w aspekcie zadaniowo-kompetencyjnym, jak i ustrojowym. Ukształtowanie związku metropolitalnego, jako podmiotu działającego równolegle względem samorządu terytorialnego stanowiło odpowiedź na oczekiwania samorządowców, którzy chcieli zbudowania silnej metropolii nie swoim kosztem, tj. pozyskać dodatkowe środki finansowe przede wszystkim na inwestycje i transport publicznych, a jednocześnie nie oddawać swoich kompetencji.

Współczesne tendencje demograficzne i cywilizacyjne sprzyjają największym ośrodkom miejskim, które znacznie silniej od miast małych i średnich przyciągają i zatrzymują mieszkańców (zwłaszcza młodych i wykształconych). Mimo powstania Górnośląsko – Zagłębiowskiej Metropolii obszar konurbacji górnośląskiej nadal nie jest powszechnie postrzegany jako obszar wielkomiejski, którego ranga i prestiż odpowiadałyby łącznemu potencjałowi tworzących go gmin. Bez szybkiego i radykalnego wzmocnienia integracji tego obszaru pozwalającego na jego rzeczywiste funkcjonowanie i postrzeganie jako jednego organizmu miejskiego dalszy regres znaczenia miast konurbacji i całego regionu będzie się pogłębiał, zwłaszcza na tle rosnącej rangi konkurujących z nim największych miast w Polsce.

U.z.m.w.ś. od początku miała mieć charakter pilotażowy i równocześnie stanowić swego rodzaju pomost, umożliwiający transformację bardzo luźno współpracujących wcześniej gmin w rzeczywistą wspólnotę samorządową obszaru metropolitalnego, stwarzającą warunki do budowania więzi ustrojowych pomiędzy gminami tworzącymi konurbację górnośląską. Do-

² Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2578 [dalej: „u.z.m.w.ś.”].

³ Na temat związku metropolitalnego w województwie śląskim zob.: B. Dolnicki (red.), *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, Warszawa 2018; R. Marchaj, *Miejsce związku metropolitalnego w województwie śląskim w strukturze administracji publicznej w Polsce*, Samorząd Terytorialny 2020, nr 6, s. 49-61; J.H. Szlachetko, *Normatywny model samorządu metropolitalnego*, Gdańsk 2020, s. 168 i nast., M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, Warszawa 2021, s. 241 i nast.; M. Augustyniak, R. Marchaj, *Formy współdziałania j.s.ł. i obszary metropolitalne* [w:] I. Lipowicz (red.), *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, tom II, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022, s. 425-461; B. Dolnicki, M. Augustyniak, R. Marchaj, *Status prawny związku metropolitalnego w Polsce a metropolii we Francji. Studium porównawcze*, Warszawa 2023; R. Marchaj, *Charakter prawny zmienna części składki rocznej, o której mowa w art. 53 ust. 5 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim*, Przegląd Prawa Publicznego 2024 nr 3.

⁴ Dz.U. z 2015 r., poz. 1890.

świadczenia tych lat ewoluujących form i podstaw prawnych współpracy, w tym ponad 6 lat funkcjonowania ustawowego związku metropolitalnego w województwie śląskim, prowadzą do dwóch podstawowych konkluzji. Ustawowa podbudowa ścisłej współpracy gmin w zakresie realizacji zadań i funkcji metropolitalnych jest bezwzględnie potrzebna i stanowi konieczny (aczkolwiek niewystarczający) warunek zadowalającego tempa rozwoju konurbacji górnośląskiej. W szczególności, jest niezbędna dla zdolności efektywnego rozwiązywania problemów o skali ponadlokalnej, pojawiających się wraz z zacieśnieniem powiązań o charakterze funkcjonalnym pomiędzy gminami⁵. Jednak formuła związku niezależnych gmin, w którym instytucje metropolitalne pozostają w istocie jedynie instrumentem realizacji lokalnych interesów poszczególnych gmin nie jest na dłuższą metę rozwiązaniem adekwatnym i zapewniającym wystarczającą skuteczność w realizacji polityki rozwoju całego obszaru metropolitalnego. Pod tym względem konkluzje wynikające z obserwacji i badania związku metropolitalnego na Śląsku zadziwiająco są zbieżne z tymi zebranymi w latach 1994-2002, gdy ustrój Warszawy oparty był na modelu ustawowego związku niezależnych gmin (dzielnic). Nazbyt głęboka decentralizacja uniemożliwiła w istocie podejmowanie decyzji przedkładających interes całej wspólnoty obszaru miasta stołecznego ponad partykularne interesy i ambicje środowisk reprezentujących jej poszczególne fragmenty. Podobne cechy charakteryzują funkcjonowanie związku metropolitalnego w województwie śląskim. Analogiczne jak w przypadku ustroju Warszawy, także i w tym przypadku model federacji niezależnych gmin (miast, dzielnic) nie stanowi właściwej odpowiedzi na kluczowe wyzwania rozwojowe. Nieadekwatność taka uwidacznia się ze szczególną wyrazistością w warunkach gwałtownej i bardzo głębokiej transformacji przemysłowej, społeczno-demograficznej i urbanistycznej regionu, stawiającej przed całą jego wspólnotą samorządową wyzwania o niespotykanej skali i znaczeniu.

Przedstawiana w tym tekście konsytuacja „Metropolii Katowice” oparta jest o pozytywne i negatywne doświadczenia dotychczasowych rozwiązań prawnych i ma zmierzać do wyeliminowania ich słabości i niedomagań. Należy do nich słabnąca konkurencyjność i atrakcyjność konurbacji górnośląskiej, potwierdzana trwałymi i wyraźnymi procesami depopulacji odróżniającymi ją od innych wiodących ośrodków miejskich w Polsce, a także tendencji ogólnoswiatowych. Przede wszystkim, mowa tutaj o rozroście i zagęszczaniu się populacji największych i najbardziej dynamicznie rozwijających się aglomeracji. Brak dostatecznie efektywnych narzędzi zarządczych na szczeblu ponadlokalnym pozostawia centrum regionu niezdolne do prze-

⁵ Przede wszystkim, mowa jest tutaj o 18 gminach konurbacji, tworzących jej rdzeń, który każdorazowo jest wyodrębniany w dokumentach strategicznych opracowanych przez Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolie.

istoczenia się w spójny funkcjonalnie i urbanistycznie obszar intensywnych procesów rozwojowych, kreatywnych i kulturotwórczych, pozwalających w pełni wykorzystać i wielokrotnie możliwości wynikające ze skali i różnorodności swoich zasobów. Remedium na tak zarysowane problemy może być tylko dokonanie reformy ustrojowej, polegającej na utworzeniu gminy o charakterze metropolitalnym, której zadaniem będzie wykonywanie zadań lokalnych, a także ponadlokalnych wyodrębnianych zarówno w oparciu o kryteria funkcjonalne, jak i terytorialne.

Opisane poniżej rozwiązania czerpią również z doświadczeń ewolucji ustroju Warszawy, w której po 8 latach funkcjonowania ustawowego związku samodzielnych gmin warszawskich został on z powodzeniem zastąpiony obecnie obowiązującą ustawą z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy⁶. Na jej mocy Warszawie nadano status miasta na prawach powiatu mającego wykonywać zadania zastrzeżone dla gmin i powiatów, a także te wynikające z jej charakteru stołecznego. Jednocześnie wprowadzając w Warszawie obligatoryjny podział pomocniczy, mający stanowić pewnego rodzaju kontinuum dla funkcjonujących wcześniej samodzielnych gmin. W realiach konurbacji górnośląskiej, transformacja ustrojowa dotychczasowych miast w jednostki pomocnicze gminy metropolitalnej wymaga jednak znacznie dalej idących rozwiązań, niż w przypadku dzielnic Warszawy. Konieczne jest zagwarantowanie im o wiele mocniej ugruntowanej samodzielności decyzyjnej i finansowej, a także respektu dla symbolicznej i nazewniczej ich tożsamości. Dlatego zalety ściślejszej integracji całego obszaru metropolitalnego powinny być w tym przypadku równoważone odpowiednio silniejszymi i dalej posuniętymi gwarancjami autonomicznej pozycji miast metropolii, które dotąd korzystały z pełnej odrębności i niezależności. Wedle prezentowanej koncepcji, zasadnicza część zadań w sposób niezmienny powinna być realizowana na poziomie lokalnym, tj. na szczeblu poszczególnych miast – jednostek pomocniczych. Poszanowanie ich tradycji i tożsamości przemawia także na rzecz zachowania ich nazw i symboliki oraz możliwie niezmięnionej struktury organów stanowiących i wykonawczych. Zastrzeżenie do ich właściwości lokalnego zakresu zadań gminy-powiatu metropolitalnego oznacza także zagwarantowanie dotychczasowym miastom adekwatnej części środków finansowych niezbędnych do ich należytej realizacji. Z podobnych względów należy pozostawić także możliwość istnienia dalszych jednostek pomocniczych (drugiego rzędu) – dzielnic, wraz z przyporządkowanymi im strukturami zarządczymi. Na poziomie centralnym (lub metropolitalnym w zależności od przyjętego punktu widzenia), wykonywane będą tylko te zadania, które z powodzeniem nie mogą być realizowane na poziomie miast – jednostek pomocniczych. W tym

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1817 [dalej: „ustawa warszawska”].

sensie, prezentowana koncepcja gminy metropolitalnej w pełni urzeczywistnia wszystkie wytyczne wynikające z zasady pomocniczości.

I. Metropolia Katowice

Po 6 latach funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii wykształcone struktury organizacyjne, kadrowe i zarządcze, a także wypracowane *know-how*, stwarzają warunki umożliwiające kolejną fazę integracji obszaru konurbacji. Faza ta powinna polegać na przekazaniu wszelkich funkcji metropolitalnych wykonywanych do tej pory przez związek metropolitalny – gminie powstałej na skutek połączenia 18 gmin, które współcześnie stanowią rdzeń metropolii. Przy czym samo połączenie, nie jest wystarczające. Tak utworzona gmina musi zostać dostosowana zarówno pod względem ustrojowym, jak i zadaniowo-kompetencyjnym do wykonywania swojej szczególnej funkcji. Nowotworzona jednostka samorządu terytorialnego, analogicznie jak czyni to ustawa warszawska, stanowiłaby gminę na prawach powiatu swoistych funkcjach i zadaniach wynikających z jej metropolitalnego charakteru.

W zasadniczym zakresie metropolia działałaby na zasadach i w trybie przepisów o samorządzie gminnym (jako gmina mająca status miasta na prawach powiatu), z zastrzeżeniem stosunkowo niewielkich odstępstw i modyfikacji wynikających z jej szczególnego statusu oraz istnienia wewnętrznego, acz obligatoryjnego szczebla pośredniego w postaci miast funkcjonujących na jej obszarze.

Zgodnie z przedstawionym projektem, pierwszy rozdział ustawy o ustroju metropolii Katowice ma liczyć trzy jednostki opisujące podstawowe kwestie ustrojowe nowotworzonej gminy metropolitalnej. W tym kontekście szczególnie istotny jest art. 1, któremu proponuje się nadać następujące brzmienie:

„Art. 1.1. Tworzy się metropolię Katowice jako jednostkę samorządu terytorialnego mającą status gminy na prawach powiatu, samodzielnie zaspokajającą potrzeby mieszkańców wynikające z jej metropolitalnego charakteru, a zadania o charakterze lokalnym realizującą za pośrednictwem miast jako jednostek pomocniczych metropolii, na zasadach określonych w niniejszej ustawie.

- 2. Terytorium metropolii wyznaczają granice gmin wchodzących w jej skład zgodnie art. 2 ust. 4 ustawy.*
- 3. Mieszkańcy metropolii Katowice z mocy prawa tworzą metropolitalną wspólnotę samorządową.*

4. *Ilekroć w ustawie mowa jest o „metropolii” należy przez to rozumieć metropolię Katowice.”*

Na mocy przedstawionego wyżej przepisu, dotychczas istniejące gminy stałyby się miastami będącymi obligatoryjnymi, działającymi wprost na podstawie ustawy, jednostkami pomocniczymi metropolii. Zachowałyby one dotychczasową strukturę wewnętrzną (z niewielkimi modyfikacjami), nazewnictwo, a także zasadniczą część zadań i środków na ich realizację pozostającą w dyspozycji władz poszczególnych miast. Jednakże to metropolia stawałaby się zasadniczą jednostką podziału administracyjnego, a jej organy (prezydent i rada) funkcjonowałyby na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym⁷, jedynie z pewnymi modyfikacjami wynikającymi z ich metropolitalnego charakteru oraz obowiązku realizacji zadań lokalnych za pośrednictwem miast, jako ustawowych jednostek pomocniczych gminy o statusie powiatu metropolitalnego.

Co niezwykle istotne, w zakresie lokalnym zadania metropolii pozostałyby jednak wykonywane na poziomie miast, jako jej jednostek pomocniczych. Miasta otrzymywałyby na ich realizację zagwarantowany ustawą udział w dochodach metropolii wraz z prawem przedstawiania względnie wiążącego projektu budżetu miasta (jako integralnej części budżetu metropolii). Pozwoliłoby to zwiększyć efektywność i spójność realizacji zadań przy jednoczesnym poszanowaniu zasady pomocniczości oraz unikaniu zbędnej, nadmiernej centralizacji zadań, które tego nie wymagają.

Rozwinięciem przedstawionego wyżej przepisu, jest art. 2, który precyzyjnie opisuje pozycję prawną, a także funkcję tworzonych jednostek pomocniczych gminy metropolitalnej. Wedle przedstawionego projektu, art. 2 ustawy o ustroju metropolii Katowice ma uzyskać następujące brzmienie:

„Art. 2.1. Obszar metropolii składa się z miast będących jej obowiązkowymi jednostkami pomocniczymi, za pośrednictwem których metropolia realizuje zadania o charakterze lokalnym.

2. *Ilekroć w ustawie jest mowa o „mieście” należy przez to rozumieć właściwą jednostkę pomocniczą metropolii.*
3. *Do miast będących jednostkami pomocniczymi metropolii stosuje się odpowiednio przepisy o ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, chyba że ustawa stanowi inaczej.*
4. *Jednostkami pomocniczymi metropolii są wyodrębnione w chwili wejścia w życie ustawy następujące gminy: 1) Będzin, 2) Bytom, 3) Chorzów, 4) Czeladź, 5) Dąbrowa Górnicza, 6) Gliwice, 7) Katowice, 8) Mikołów, 9) Mysłowice, 10) Piekary Śląskie, 11) Radzion-*

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.

- ków, 12) Ruda Śląska, 13) Siemianowice Śląskie 14) Sosnowiec, 15) Świętochłowice, 16) Tarnowskie Góry, 17) Tychy, 18) Zabrze.
5. *Miasta, o których mowa w ust. 4, zachowują granice, a także nazewnictwo, oznaczenia i symbole używane do ich identyfikacji w dniu uchwalenia niniejszej ustawy. W przypadku miasta Katowice, jego nazwa i odpowiednie oznaczenia ulegają zmianie na „Katowice – centrum”.*
 6. *Zmiana nazewnictwa, oznaczeń lub symboli miasta może zostać dokonana w jego statucie wyłącznie za zgodą właściwej rady miasta.*

W treści rozdziału I ustawy o ustroju metropolii Katowice, konieczne jest również uregulowanie procedury uchwalania statutu gminy metropolitalnej. Wedle przedstawionego projektu, statut będzie podlegał zarówno obligatoryjnemu uzgodnieniu przez Prezesa Rady Ministrów, jak i zaopiniowaniu przez organy stanowiące jednostek pomocniczych gminy metropolitalnej. Szczegółowa procedura uchwalania statutu gminy metropolitalnej została opisana w art. 3 ustawy, mającym następujące brzmienie:

„Art. 3.1. Projekt statutu metropolii podlega:

- 1) uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów;*
- 2) zaopiniowaniu przez rady miast.*
2. *Projekt statutu metropolii uchwała rada metropolii po: zasięgnięciu opinii rad miast. W przypadku niewyrażenia opinii przez radę miasta w terminie 30 od dnia otrzymania wystąpienia wymóg zasięgnięcia opinii uważa się za spełniony.*
3. *Prezes Rady Ministrów uzgadnia projekt statutu w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jego przedłożenia.*
4. *Jeżeli Prezes Rady Ministrów nie zajmie stanowiska w terminie określonym w ust. 3, statut uznaje się za uzgodniony pozytywnie.*
5. *W przypadku niezgodności projektu statutu z prawem, Prezes Rady Ministrów przekazuje projekt statutu do ponownego rozpatrzenia, wskazując stwierdzone uchybienia i wyznaczając termin ich usunięcia.*
6. *Rady miast opiniują projekt statutu w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jego przestania. W przypadku niewyrażenia opinii przez radę miasta w terminie wyżej określonym wymóg zasięgnięcia opinii uważa się za spełniony.*
7. *Zmiana statutu następuje w trybie przewidzianym dla jego uchwalenia.*
8. *Z zastrzeżeniem art. 3 ust. 5, projekt statutu miasta uchwała rada metropolii po zasięgnięciu opinii właściwej rady miasta.*

9. *Statut miasta może przewidywać, że na obszarze miasta tworzone mogą być dzielnice miasta, jak jednostki pomocnicze niższego rzędu metropolii.”*

W konsekwencji utworzenia metropolii Katowice, Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia uległaby rozwiązaniu z dniem powstania metropolii, wstępującej w jej prawa i obowiązki (a zarazem w prawa i obowiązki miast stających się jej ustawowymi jednostkami pomocniczymi). Do tego dnia organy metropolii oraz organy GZM miałyby obowiązek ustalić zasady rozliczeń z tymi gminami obecnego GZM, które nie stawałyby się częścią metropolii, a także zawrzeć z nimi porozumienia w sprawie dalszej realizacji przez metropolię na ich rzecz niektórych usług publicznych, np. transportu publicznego.

2. Zadania metropolii

Punktem wyjścia dla większości opracowanych na przestrzeni ostatnich lat koncepcji zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce było przekonanie, iż klasyczna formuła zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego wykonywanych czy to bezpośrednio przez gminy i powiaty czy to pośrednio przez tzw. związki komunalne nie sprawdza się w miejscach tak szczególnych jak duże aglomeracje miejskie. Powodów tego stanu rzeczy jest szereg. Przede wszystkim, należy wskazać pierwotną niemożność sprawnego zarządzania zadaniami o charakterze wspólnym. Z punktu widzenia zewnętrznego obszar metropolitalny taki jak konurbacja górnośląska sprawia wrażenie jednego rozległego miasta, które jest spójne pod względem terytorialnym oraz posiada zwartą strukturę osadniczą, lecz w istocie tworzy go kilka lub kilkanaście jednostek samorządu terytorialnego prowadzących swoją indywidualną politykę. Ponadto, rozproszenie centrum decyzyjnego powoduje, że na poziomie gmin bardzo trudne jest przełamanie partykularnego myślenia skoncentrowanego na „naszych mieszkańcach”, „naszych zadaniach” i „naszych zobowiązaniach finansowych”, co wyklucza myślenie wspólnotowe zogniskowane na rozwoju całego obszaru metropolitalnego. Genezą opisywanego w tym miejscu problemu nie są tylko względy psychologiczne i polityczne. Warto zwrócić również uwagę na kwestie ustrojowe. Jak wynika z treści art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Powołany wyżej przepis, bardzo precyzyjnie wskazuje, że to członkowie wspólnoty samorządowej, czyli mieszkańcy są adresatami zadań wykonywanych przez gminy, powiaty i województwa, co waży także na praktyce działania samorządu terytorialnego. Po wtóre, pomiędzy gminami sąsiednimi rodzi

się konkurencja na różnych polach, co dodatkowo ogranicza możliwości prowadzenia wspólnych zharmonizowanych działań. Ponadto, należy mieć na uwadze, że w obszarach metropolitalnych funkcje lokalne, zawsze podstawowe dla składowych jednostek administracyjnych, a przede wszystkim dla poszczególnych jednostek osadniczych o charakterze „miejskim” (zurbanizowanym) interferują z funkcjami metropolitalnymi, nierzadko rangi krajowej czy międzynarodowej.

W tym stanie rzeczy, centralnym elementem każdej koncepcji instytucjonalnego zarządzania obszarami metropolitalnymi jest problematyka określania sposobu wykonywania zadań przez powołany w tym celu podmiot. Rozwiązania prawne wprowadzone w treści omawianego w tym miejscu projektu są wyrazem przekonania, że tylko konstrukcja jednostki samorządu terytorialnego może realnie spełniać funkcję polegającą na zarządzaniu tak specyficznym obszarem metropolitalnym jak konurbacja górnośląska. Powstanie metropolii jako jednostki samorządu terytorialnego pociąga za sobą zakwalifikowanie zadań gminnych i powiatowych jako zadań metropolii. Jednakże zadania o charakterze lokalnym powinny pozostać ustawowo zastrzeżone do właściwości miast metropolii (jako jej ustawowych jednostek pomocniczych). Rozwiązanie takie wzorowane jest na obecnym ustroju miasta stołecznego Warszawy, jednakże znacząco wzmacnia status i zakres samodzielności miast metropolii w porównaniu z dzielnicami jako obligatoryjnymi jednostkami pomocniczymi Warszawy.

Przepisami mającym służyć realizacji wyżej opisanych założeń jest przede wszystkim art. 4 projektu ustawy o metropolii Katowice opisujący zakres zadań własnych nowopowstałej gminy metropolitalnej, a także art. 5 tego samego projektu, określającego zasady wykonywania zadań przez tę gminę. Wedle omawianego opracowania art. 4 projektu ustawy o metropolii Katowice ma posiadać następującą treść:

„Art. 4.1. Na zasadach określonych w ustawie, metropolia wykonuje zadania określone przepisami o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym, a także zadania wynikające z jej metropolitalnego charakteru, nazywane dalej „zadaniami metropolitalnymi”.

2. *Do zadań metropolitalnych należy w szczególności:*

- 1) *podejmowanie przedsięwzięć i działań na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru metropolii, w szczególności planowanie i realizacja inwestycji i innych przedsięwzięć o znaczeniu ponadlokalnym;*
- 2) *kształtowanie ładu przestrzennego na obszarze metropolii, zgodnie z zasadami określonymi w przepisach o planowaniu*

- i zagospodarowaniu przestrzennym oraz podejmowanie decyzji o lokalizacji inwestycji publicznych o znaczeniu metropolitalnym;*
- 3) *transport publiczny na obszarze metropolii, w szczególności rozwój i integracja publicznego transportu zbiorowego, w tym kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także, zrównoważonej mobilności miejskiej;*
 - 4) *współdziałanie w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze metropolii;*
 - 5) *podnoszenie jakości usług publicznych na obszarze metropolii, w szczególności edukacji, kultury, opieki zdrowotnej, mieszkalnictwa oraz podejmowanie innych działań służących jakości życia mieszkańców metropolii;*
 - 6) *inwestycji o charakterze metropolitalnym;*
 - 7) *tworzenie oraz zarządzanie jednostkami organizacyjnymi o znaczeniu metropolitalnym;*
 - 8) *promocja metropolii i jej obszaru, w tym miast, a także nawiązywanie i utrzymywanie kontaktów z jednostkami samorządu terytorialnego w kraju i zagranicą.*
3. *Zadania metropolitalne są zadaniami własnymi metropolii.*
 4. *Ustawy mogą określać inne zadania metropolitalne.*
 5. *Metropolia może realizować zadania o których mowa powyżej bezpośrednio na podstawie niniejszej ustawy oraz wydatkować na te cele środki publiczne, z tym że działania charakterze władczym, w szczególności wydawanie decyzji administracyjnych oraz stanowienia aktów prawa miejscowego, możliwe jest wyłącznie na podstawie przepisów nadających organom metropolii odpowiednie kompetencje.*

Z kolei, w myśl art. 5 projektu ustawy o metropolii Katowice:

„Art. 5.1. Zadania gminne i powiatowe metropolia wykonuje z uwzględnieniem zasady pomocniczości oraz poszanowaniem roli miast w zakresie spraw o znaczeniu lokalnym.

2. *Do zakresu działania miast należą sprawy lokalne o znaczeniu miejskim, w szczególności:*
 - 1) *inwestycje zlokalizowanych na obszarze miasta, chyba że uchwałą rady metropolii zostaną one zaliczone do inwestycji o znaczeniu metropolitalnym;*
 - 2) *utrzymywanie i eksploatacja zasobów lokalowych metropolii znajdujących się na obszarze miasta, chyba że statut metropolii lub uchwała rady metropolii zalicza je do zasobów o znaczeniu metropolitalnym;*

- 3) *gospodarka nieruchomościami metropolii położonymi na obszarze miasta, chyba że statut metropolii lub uchwała rady metropolii zalicza je do nieruchomości o znaczeniu metropolitalnym;*
- 4) *prowadzenie placówek oświaty i wychowania, jednostek organizacyjnych, których działalność statutowa dotyczy obsługi finansowej w zakresie oświaty, żłobków, jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, domów kultury, bibliotek, ośrodków sportu i rekreacji, jednostek organizacyjnych miasta, których działalność statutowa dotyczy zarządu zasobem mieszkaniowym oraz innych jednostek organizacyjnych metropolii położonych na obszarze miasta, chyba że statut metropolii lub uchwała rady metropolii zalicza je do jednostek o znaczeniu metropolitalnym;*
- 5) *zadania związane z ochroną zdrowia, w zakresie określonym przez statut miasta i odpowiednie uchwały rady metropolii;*
- 6) *utrzymanie zieleni oraz dróg wewnętrznych będących własnością miasta, z wyłączeniem terenów zielonych i dróg przekazanych w zarząd innym podmiotom;*
- 7) *utrzymywanie i eksploatacja obiektów administracyjnych określonych w statucie miasta lub uchwale rady metropolii;*
- 8) *sprawowanie nadzoru nad dzielnicami, jeśli ich istnienie zostało przewidziane w statucie miasta;*
- 9) *utrzymanie dróg publicznych, ulic i mostów oraz organizacji ruchu drogowego w zakresie niezastrzeżonym uchwałą rady metropolii do właściwości metropolii;*
- 10) *sprawy geodezji i kartografii;*
- 11) *sprawy ochrony praw lokatorów i dodatków mieszkaniowych;*
- 12) *działalność kulturalna;*
- 13) *ochrona środowiska, odpadów i wód;*
- 14) *sprawy architektury i budownictwa;*
- 15) *ewidencja działalności gospodarczej;*
- 16) *ewidencji ludności i dowodów osobistych;*
- 17) *sprawy praw jazdy i rejestracji pojazdów;*
- 18) *pobieranie podatków i opłat lokalnych oraz opłaty skarbowej, podatku rolnego i leśnego, a także ubezpieczenia społecznego rolników;*
- 19) *promocja miasta;*
- 20) *sprawy miejsc pamięci narodowej;*
- 21) *sprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego, cmentarzy*

- gminnych, tworzenia i wdrażania programów polityki prorodzinnej, budżetu obywatelskiego i współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w szczególności wśród młodzieży i osób starszych, w zakresie niezastrzeżonym uchwałą rady metropolii do właściwości metropolii;*
- 22) *inne sprawy przewidziane w przepisach odrębnych jako zadania gminy, o ile statut metropolii lub uchwała rady metropolii nie zastrzega ich w całości lub w części do właściwości metropolii (domniemanie właściwości miasta w wykonywaniu zadań gminnych);*
- 23) *podejmowanie we własnym zakresie działań na rzecz zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców miasta na zasadach i w granicach przewidzianych w niniejszej ustawie i innych obowiązujących aktach normatywnych.*
3. *Statut miasta lub inne uchwały rady metropolii mogą przekazywać miastu inne zadania i kompetencje gminne lub powiatowe, w tym zadania zlecone gminie z zakresu administracji rządowej oraz zadania realizowane na podstawie porozumień zawartych przez metropolię z innymi jednostkami samorządu terytorialnego lub organami administracji rządowej.*
4. *Miasto może wystąpić z wnioskiem do rady metropolii o przekazanie jej innych kompetencji niż te określone w ust. 1*
5. *Na zasadach określonych w statutach miast, zadania zastrzeżone dla miast na podstawie ustawy lub uchwały rady metropolii mogą być wykonywane wspólnie.*
6. *W przypadku zadań zleczanych gminie z zakresu administracji rządowej rada metropolii określa zasady i zakres ich realizacji przez miasta i metropolię z uwzględnieniem zasad pomocniczości i decentralizacji zadań publicznych, a także mając na względzie dążenie do ich efektywnego wykonywania oraz do zrównoważonego i spójnego rozwoju całego obszaru metropolii.”*

Z punktu widzenia działania nowotworzonej gminy metropolitalnej, która w znaczącym zakresie wykorzystuje do wykonywania swoich zadań jednostki pomocnicze bardzo istotne jest wprowadzenie mechanizmów prawnych mających służyć rozwiązywaniu sporów kompetencyjnych. Temu celowi służy art. 6 omawianego projektu ustawy o metropolii Katowice, jak wynika z jego treści:

„Art. 6.1. Spory o właściwość pomiędzy miastami lub pomiędzy miastem a metropolią rozstrzyga rada metropolii.

- 2. W przypadku, gdy rada miasta jest niezadowolona z rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego dokonanego przez radę metropolii może w terminie 14 dni od otrzymania odpowiedniej uchwały rady metropolii skierować umotywowany wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do metropolitalnej komisji rozjemczej. Wniesienie wniosku, o którym mowa w zdaniu pierwszym nie wstrzymuje wykonania uchwały rady metropolii.*
- 3. Metropolitalna komisja rozjemcza rozstrzyga przedstawiony jej spór kompetencyjny w terminie 30 dni od wniesienia wniosku, o którym mowa w ust. 2.*
- 4. Metropolitalna komisja rozjemcza działa w trybie i na zasadach określonych w statucie metropolii.*
- 5. W skład komisji rozjemczej wchodzi trzech przedstawicieli rady metropolii, trzech prezydentów, wójtów lub burmistrzów miast oraz trzech członków niezależnych posiadających odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie zawodowe. Zasady powoływania i odwoływania członków komisji, a także organizacji komisji i wykonywania przez nią zadań, określa statut metropolii.*
- 6. Przewodniczący rady miasta lub metropolii, a także organ wykonawczy miasta lub prezydent metropolii mogą zwracać się do komisji rozjemczej o wyjaśnienie wątpliwości dotyczących rozdziału kompetencji pomiędzy organy metropolii i miasta także przed podjęciem lub wejściem w życie określonych uchwał lub decyzji.”*

3. Ustrój miast metropolii

Projektowane rozwiązania zmierzają do zachowania obecnej struktury zarządczej miast obszaru metropolitalnego w postaci możliwie niezmienionej. Dlatego rodzaj organów (wójt, burmistrz, prezydent, rada miasta) pozostają nadal regulowane odpowiednio stosowanymi przepisami ustawy o samorządzie gminnym. Jednak z uwagi na przeniesienie części zadań i obowiązków na poziom metropolii zasadne wydaje się zmniejszenie liczby radnych w poszczególnych radach miejskich. Pozwoli to na znaczące – w skali metropolii – ograniczenie kosztów i zwiększenie efektywności realizowanych zadań oraz podejmowanych decyzji.

Wzorem ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy projektowane przepisy przewidują ustawowe zastrzeżenie odpowiedniej części dochodów pochodzących z obszaru miasta na cele realizacji zadań lokalnych pozostających w kompetencji jego organów (prezydenta, rady). Przepisy przewidują

niepołączalność funkcji radnego lub organu miasta oraz metropolii, a także ustawową zasadę decentralizacji zadań publicznych na obszarze metropolii (realizującą konstytucyjną zasadę pomocniczości) odnoszącą się do wszelkich zadań, które nie zostały wprost przyporządkowane przez ustawę do właściwości miast lub metropolii.

Z uwagi na złożoność struktur terytorialnych i zarządczych niektórych miast, a także poszanowanie dotychczasowej tradycji i praktyki, dopuszcza się zachowanie również istniejących dotąd jednostek pomocniczych miast (tj. ich dzielnic), które formalnie stawałyby się jednostkami pomocniczymi niższego rzędu metropolii (z zachowaniem możliwie niezmienionych zasad ich dotychczasowego tworzenia i zarządzania nimi określanych w statutach miast).

Wedle omawianego projektu ustawy o metropolii Katowice – miasta jako jednostki pomocnicze gminy metropolitalnej nie będą posiadały osobowości prawnej. Szczegółowe zasady działania miast opisują niżej powołane przepisy:

„Art. 7.1. Miasto nie posiada osobowości prawnej. Działalność miasta prowadzona jest ramach osobowości prawnej metropolii na podstawie przepisów ustawy oraz upoważnień wynikających ze statutu miasta.

2. W sprawach nieunormowanych stosuje się odpowiednio przepisy o samorządzie miasta, z uwzględnieniem ust. 1.”

„Art. 8.1. Organem uchwałodawczym miasta jest rada miasta, a organem wykonawczym – prezydent miasta.

2. Liczbę radnych wybieranych do rady miasta ustala się jako liczbę radnych wybieranych do rady gminy na zasadach ogólnych, pomniejszoną o osiem. Przy czym liczba radnych w radzie miasta nie może być mniejsza niż 11.

3. Do organów miasta stosuje się odpowiednio przepisy o organach samorządu gminnego, chyba że przepisy niniejszej ustawy stanowią inaczej.

4. Do wybory organów miasta stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy (Dz.U. z.) w części dotyczącej wyboru rady gminy oraz wójta, burmistrza i prezydenta. Do wybory rady miasta stosuje się przepisy o wyborze rady gminy liczącej powyżej 20 000 mieszkańców.

5. Organy miasta mogą być odwołane przed upływem kadencji w drodze referendum na wniosek mieszkańców miasta. Do odwołania organów miasta przed upływem kadencji stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 roku

o referendum lokalnym w części dotyczącej odwołania rady gminy oraz wójta, burmistrza i prezydenta miasta.”

„Art. 9. Do właściwości rady miasta należy w szczególności:

1) opiniowanie:

- a) projektu statutu metropolii, statutu miasta oraz ich zmian;
 - b) projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego metropolii oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w części dotyczącej miasta;
 - c) projektów programów rozwoju metropolii oraz wieloletniego programu inwestycyjnego metropolii, w części dotyczącej miasta;
 - d) projektów zmian w podziale metropolii na jednostki pomocnicze;
 - e) wykonania budżetu metropolii, w części dotyczącej miasta;
 - f) zakresu działania miasta, zasad przekazywania miastu składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań wykonywanych przez miasto;
 - g) kształtu, zmiany okręgów wyborczych w wyborach do rady metropolii;
 - h) innych spraw przekazanych przez radę metropolii;
- 2) przyjmowanie sprawozdań z działalności prezydenta miasta;
 - 3) wybór i odwołanie przewodniczącego rady miasta i wiceprzewodniczących rady miasta;
 - 4) tworzenie stałych lub doraźnych komisji rady oraz powoływanie i ich członków;
 - 5) występowanie do rady metropolii z wnioskami o przekazanie radzie miasta zadań i kompetencji z zakresu właściwości metropolii;
 - 6) zajmowanie stanowisk, wyrażanie opinii oraz zgłaszanie wniosków w sprawach istotnych dla Miasta;
 - 7) występowanie z inicjatywą podjęcia uchwały lub stanowiska przez radę metropolii.”

Istotne wydaje się także dookreślenie zadań radnych miejskich w zakresie realizacji interesu danego miasta oraz wspólnego interesu wspólnoty mieszkańców metropolii. Projekt ujmuje to następująco:

„Art. 17.1. Członek rady miasta (radny miejski) obowiązany jest kierować się dobrem mieszkańców miasta, jednocześnie uwzględniając interes metropolii oraz mieszkańców stanowiących jej wspólnotę. Radny utrzymuje

stałą więź z mieszkańcami miasta oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców miasta postulaty i przedstawia je organom miasta do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców.”

Zasady sprawowania funkcji prezydenta miasta – jednostki pomocniczej metropolii proponje się ująć następująco:

„Art. 20.1. Prezydent miasta w szczególności:

- 1) przygotowuje projekty uchwał rady;
 - 2) wykonuje uchwały rady metropolii oraz uchwały rady miasta;
 - 3) gospodaruje mieniem komunalnym powierzonym miastu na podstawie zarządzeń prezydenta metropolii;
 - 4) prowadzi gospodarkę finansową miasta zgodnie z przepisami odrębnymi.
2. Prezydent miasta odpowiada za prawidłowe wykonywanie budżetu metropolii w zakresie środków finansowych wyodrębnionych w nim dla miasta.”

Fundamentalne znaczenie dla relacji między metropolią, a jej miastami – jednostkami pomocniczymi ma względna samodzielność budżetowa miast. Projekt przewiduje w tym zakresie następującą regulację:

„Art. 22. Gospodarka finansowa miasta prowadzona jest na podstawie odrębnego załącznika do uchwały budżetowej metropolii, stanowiącego integralną część tej uchwały, określającego środki przeznaczone do dyspozycji miasta na realizację jego zadań.”

„Art. 23. Środki finansowe przeznaczone w budżecie metropolii na realizację zadań miasta obejmują co najmniej:

- 1) 100% wpływów podatkowych z obszaru miasta w zakresie: podatku od nieruchomości, środków transportowych, rolnego, leśnego oraz opłat lokalnych;
- 2) 70% wpływów z majątku metropolii znajdującego się na obszarze miasta, który przed dniem wejścia w życie ustawy był własnością gminy funkcjonującej na tym obszarze;
- 3) 100% wpływów z innych dochodów metropolii pozyskiwanych przez miasto w wyniku realizacji zadań ustawowych lub statutowych miasta;
- 4) dodatkowych środków na inwestycje uzgadniane pomiędzy miastem a metropolią;
- 5) udział w środkach przekazywanych metropolii z budżetu państwa proporcjonalnie do zadań, które są wykonywane przez miasto i na które zostały przyznane te środki;

- 6) *środki wyrównawcze ustalane corocznie przez radę metropolii poszczególnym miastom.*"

„Art. 24. Opracowując uchwałę budżetową rada metropolii uwzględni potrzebę takiego stopnia decentralizacji zadań metropolii, który w optymalny sposób zapewni skuteczność realizacji jej zadań przyczyniając się do równomiernego rozwoju wszystkich wchodzących w jej skład miast, podnoszenia spójności całego obszaru metropolitalnego oraz jakości życia wszystkich jej mieszkańców.”

„Art. 25. Szczegółowe zasady organizacji miasta i jego organów określa statut miasta. Statut metropolii może określać zasady działania wspólne dla miast metropolii, w tym tryb i zasady tworzenia jednostek organizacyjnych miast, jednostek pomocniczych niższego rzędu, zarządu mieniem komunalnym pozostawionym miastu w związku z realizacją zadań lokalnych, współdziałania pomiędzy miastami oraz ich wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej lub organizacyjnej.”

Jednocześnie, organy metropolii sprawują nadzór nad działalnością miast będących jednostkami pomocniczymi gminy metropolitalnej. Stosowna regulacja zawiera następujące zasady i ograniczenia:

„Art. 26.1. Rada metropolii i prezydent metropolii sprawują nadzór nad działalnością organów miasta.

- 2. Nadzór nad działalnością miasta sprawowany jest na podstawie kryteriów zgodności z prawem, celowości, rzetelności i gospodarności.*
- 3. Prezydent Metropolii kontroluje gospodarkę finansową miasta.*
- 4. Rada metropolii i prezydent metropolii mają prawo żądania niezbędnych informacji i danych dotyczących organizacji oraz funkcjonowania miasta. Radni metropolii, prezydent metropolii, jego zastępcy, sekretarz metropolii i skarbnik metropolii mogą uczestniczyć w posiedzeniach rady miasta.*
- 5. Czynności, o których mowa w ust. 4, rada metropolii może realizować poprzez komisję rewizyjną lub inną komisję powołaną uchwałą rady, a prezydent przez swoich zastępców lub upoważnionych pracowników urzędu metropolitalnego.”*

„Art. 27.1. Prezydent miasta przedkłada prezydentowi metropolii uchwały rady miasta w terminie 7 dni od daty ich podjęcia.

- 2. Prezydent metropolii może w ciągu 30 dni od otrzymania uchwały rady miasta uchylić ją z powodu niezgodności z prawem.*

3. *Prezydentowi miasta przysługuje prawo odwołania do rady metropolii w terminie 30 dni od daty otrzymania zarządzenia prezydenta metropolii. Rozstrzygnięcie rady miasta jest ostateczne.*
4. *W przypadku nieistotnych uchybień prawnych, Prezydent Metropolii wskazuje, że uchwała rady miasta lub zarządzenia prezydenta miasta została wydana z naruszeniem prawa."*

„Art. 28. Prezydent metropolii może wstrzymać wykonanie uchwały rady miasta lub zarządzenia prezydenta miasta niezgodnej z prawem lub nieodpowiadającej wymogom celowości, rzetelności oraz gospodarności, wskazując zaistniałe uchybienia oraz termin załatwienia sprawy.”

4. Organy gminy metropolitalnej

Nadanie metropolii statusu jednostki samorządu terytorialnego (miasta na prawach powiatu) oznacza, że do funkcjonowania organów metropolii (prezydenta metropolii, rady metropolii) wprost stosuje się przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Osoby pełniące funkcje organów metropolii oraz uczestniczące w realizacji jej zadań powinny jednak być wprost zobowiązane do kierowania się wspólnym interesem całej wspólnoty samorządowej metropolii bez rzeczowo nieuzasadnionego faworyzowania lub dyskryminowania jakichkolwiek jej części. Jednakże szczególny charakter metropolii – jako jednostki złożonej z jednostek pomocniczych o ustawowo zastrzeżonym statusie i zakresie samodzielności – uzasadnia powstanie dodatkowego ciała opiniodawczego metropolii – zgromadzenia prezydentów miast. Z uwagi na istnienie rady metropolii, jako pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu stanowiącego metropolii, zobowiązanego do kierowania się interesem całej wspólnoty samorządowej metropolii, zgromadzenie prezydentów powinno pełnić rolę jedynie opiniodawczą, zapewniając możliwość artykułowania stanowisk władz poszczególnych wspólnot lokalnych w kluczowych sprawach rozstrzyganych na poziomie metropolitalnym. Ustrój organów metropolii opisują następujące przepisy:

„Art. 29.1. Organami metropolii są:

- a) *rada metropolii;*
- b) *prezydent metropolii.*
2. *Do organów metropolii, w tym do ich wyboru stosuje się przepisy o organach samorządu gminnego, z zastrzeżeniem przepisów poniższych.*
3. *Prezydent metropolii, radni metropolii oraz inne osoby uczestniczące w realizacji zadań metropolii zobowiązane są do kierowania się interesem całej wspólnoty samorządowej mieszkańców metropolii, unikając nieuzasadnionych różnic w traktowaniu poszczególnych miast metropolii.”*

„Art. 30. W skład rady metropolii wchodzi radni w liczbie 60.”

„Art. 31.1. Ciałem opiniodawczym wspierającym prezydenta metropolii oraz radę metropolii jest zgromadzenie prezydentów miast.

- 2. Zgromadzenie prezydentów miast składa się z wszystkich prezydentów, wójtów i burmistrzów miast metropolii.*
- 3. Zgromadzenie może wyrażać opinię o planowanych lub prowadzonych działaniach metropolii oraz poszczególnych miast z własnej inicjatywy lub na wniosek prezydenta metropolii.*
- 4. Pracami zgromadzenia kieruje przewodniczący wybierany i odwoływany przez zgromadzenie bezwzględną większością głosów.*
- 5. Przewodniczący zwołuje posiedzenia zgromadzenia odpowiednio do potrzeb, jednakże nie rzadziej niż 2 razy w roku.*
- 6. Szczegółowe zasady działania zgromadzenia prezydentów miast określa statut metropolii.”*

„Art. 32. 1. Statut metropolii określa zasady, na jakich prezydent metropolii może tworzyć inne komisje, rady lub zespoły doradcze do wykonywania określonych zadań.”

„Art. 33. W przypadku aktów prawa miejscowego dotyczących spraw lokalnych poszczególnych miast, rada metropolitalna może zlecić odpowiedniej radzie miasta przygotowanie projektu odpowiedniego aktu wyznaczając jej odpowiedni termin przedłożenia projektu. Rada metropolii nie jest związana projektem przedłożonym przez radę miasta.”

5. Budżet i dochody metropolii

W proponowanej konstrukcji prawnej metropolii do jej dochodów znalazłyby bezpośrednie zastosowanie przepisy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego projektowane poniżej rozwiązania ograniczają się do zachowania dodatkowego udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze metropolii, na zasadach obowiązujących w dotychczasowej ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Zachowanie tego udziału jest uzasadnione koniecznością realizacji przez metropolię nie tylko zadań o charakterze gminnym i powiatowym, lecz także zadań metropolitalnych, integrujących cały obszar metropolii. Z racji zmniejszenia liczby gmin wchodzących w skład metropolii (a w konsekwencji – także jej ludności) suma dochodów z tego udziału uległaby jednak obniżeniu (choć w mniejszym stopniu, niż obszar, skala zadań i odpowiadających im kosztów wynikających z obecnego kształtu związku).

Zasady tworzenia budżetu i podejmowania uchwały budżetowej metropolii stałyby się materią wprost regulowaną ustawą o samorządzie gminnym i innymi przepisami dotyczącymi finansów gminy. Natomiast bezpośrednio uregulowania wymagałaby jedynie relacja pomiędzy uchwałą budżetową gminy, a załącznikami do niej zawierającymi budżety miast metropolii. Projektowane rozwiązania przewidują, aby rada metropolii w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej metropolii określała terminy przedłożenia przez odpowiednie rady miast propozycji budżetów poszczególnych miast.

Propozycje te powinny mieć charakter względnie wiążący – tj. podlegać weryfikacji jedynie pod kątem zgodności z prawem oraz obowiązującymi dokumentami strategicznymi metropolii (strategią rozwoju, programami, wieloletnimi planami inwestycyjnymi etc.). Pozwoliłoby to wyważyć możliwie szeroką sferę samodzielności wewnętrznej miast metropolii z koniecznością rzeczywistej realizacji wspólnych przedsięwzięć i strategii metropolitalnych, w tym zwłaszcza ciągłości ich finansowania. Wyżej opisane założenia zostały urzeczywistnione w niżej powołanych przepisach:

„Art. 34.1. Na dochody metropolii składają się w szczególności:

- 1) dochody gminne i powiatowe określone w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego;*
- 2) dodatkowy udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze metropolii w wysokości 5,75%;*
- 3) dochody gminne określone w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych.”*

„Art. 35.1. Kwotę rocznego dochodu metropolii z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych ustala się, mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez 0,0575 i wskaźnik równy udziałowi należnego podatku dochodowego od osób fizycznych od podatników zamieszkałych na obszarze metropolii ogólnej kwocie należnego podatku, ustalony w sposób określony w ust. 2.

- 2. Wskaźnik, o którym mowa w ust. 3, ustala się jako średnią ważoną arytmetyczną z 3 lat obliczeniowych obejmujących lata poprzedzające rok budżetowy o 2 lata, 3 lata i 4 lata, odpowiednio z wagami 0,5, 0,33 i 0,17. Wskaźnik ustala się na podstawie danych zawartych w złożonych za dany rok obliczeniowy zeznaniach podatkowych o wysokości osiągniętego dochodu oraz rocznym obliczeniu podatku dokonany przez płatników, według stanu na dzień 30 czerwca roku następującego po roku obliczeniowym.*

3. *W przypadku gdy dane, o których mowa w ust. 3, nie są dostępne, wskaźnik, o którym mowa w ust. 2, ustala się na podstawie danych z ostatnich 3 lat obliczeniowych, za które dane te są dostępne, według stanu na dzień 30 czerwca roku następującego po roku obliczeniowym.”*

„Art. 36.1. Podejmując uchwałę w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej rada metropolii wyznacza organom miast termin na przedstawienie propozycji załączników do uchwały budżetowej w sprawie ich budżetów.

2. *Rada metropolii uwzględni proponowane przez rady miast propozycje załączników jeżeli nie są sprzeczne z prawem, uchwałami rady metropolii oraz obowiązującymi dokumentami strategicznymi i wykonawczymi metropolii.*
3. *W razie nieprzedstawienia przez radę miasta propozycji załącznika rada metropolii samodzielnie opracowuje załącznik budżetowy miasta, uwzględniając zasady określone w ustawie oraz przepisach odrębnych.”*

6. Zmiany w przepisach obowiązujących

Proponowane uchylenie ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim oznacza, że przepisy wielu innych, wymienionych niżej ustaw zawierające przepisy odnoszące się do instytucji prawnej związku metropolitalnego stałyby się przepisami pustymi, a co za tym idzie zbędnymi, co w oczywisty sposób przemawiałoby za ich uchyleniem. Nie można jednak wykluczyć, że forma prawna związku metropolitalnego mogłaby pozostać atrakcyjnym modelem normatywnym dla innych niż górnośląsko-zagłębiowski obszarów metropolitalnych. W wielu z nich (pomorskim, łódzkim, krakowskim czy poznańskim) powstały w ostatnich latach projekty legislacyjne oparte na wzorcu górnośląsko-zagłębiowskiego związku metropolitalnego. Zastąpienie tego modelu w przypadku województwa śląskiego dalej posuniętą integracją obszaru rdzenia metropolii w formę miasta na prawach powiatu metropolitalnego nie przekreśla zasadności tworzenia odrębnymi ustawami związków metropolitalnych w bardziej monocentrycznych aglomeracjach miejskich w Polsce.

Możliwość powstawania innych związków metropolitalnych funkcjonujących na zasadach zbliżonych do dotychczasowego GZM uzasadniałaby pozostawienie odniesień do związku metropolitalnego w przepisach ustaw, w których zostały one już zamieszczone. Tego rodzaju kontekst normatywny nie tylko usuwałby konieczność jego odtworzenia w razie przyjęcia której-

kolwiek z opracowanych i wniesionych projektów ustaw o związkach metropolitalnych w innych częściach Polski. Byłby on dodatkowym ułatwieniem w pracach nad odpowiednimi projektami ustrojowymi wzorowanymi na ustawie dla województwa śląskiego z 2015 roku.

ROZDZIAŁ IV

WARUNKI INTEGROWANIA SIĘ MIAST GÓRNOŚLĄSKO – ZAGŁĘBIOWSKIEJ METROPOLII 1990-2020

M. Czornik

Wprowadzenie

Województwo śląskie to najsilniej zurbanizowany obszar Polski, w którym gęstość zaludnienia na dzień 1 stycznia 2022 r. wynosiła 355 os./km². Duża liczba miast (gmin miejskich jest 49, w tym 19 miast na prawach powiatu) i policentryczna struktura zagospodarowania przestrzennego stanowią jego wyróżniające atuty (Wrana 2013). W 26 miastach Górnośląsko – Zagłębiowskiej Metropolii (GZM) mieszka ponad 2,2 mln ludzi, zajmujących się działalnościami usługowymi i przemysłowymi, co przyczynia się do budowania ważnej metropolitalnej pozycji tego miejsca na mapie Europy. Coraz ściślejsza współpraca jednostek zrzeszonych w GZM przyczynia się zarówno do lepszego koordynowania w skali subregionalnej podaży ofert miejskich, jak i efektywnego zaspokajania potrzeb rosnącej liczby krajowych i zagranicznych grup jej użytkowników.

W różnych momentach funkcjonowania miast odmienne czynniki wpływają na warunki jakie występują na ich obszarach. Wpływy zewnętrzne przyczyniają się do zmian ścieżek rozwoju przyjmowanych przez władze miejskie głównie poprzez oddziaływania polityczne, prawne, technologiczne oraz skutki występowania zjawisk naturalnych i trendów społeczno-kulturowych.

Niektóre z nich trwale zmieniają funkcje miast, wymuszając dostosowywanie się (np. decyzje państwowe dotyczące zamykania kopalń węgla kamiennego), inne kreują nowe okazje podejmowania zyskownych przedsięwzięć (np. budowa autostrady). Możliwości wewnętrzne, wynikające ze sposobów i zasad użytkowania zasobów lokalnych, również oddziałują na realia miejskie i chociaż można je kontrolować, to nie zawsze łatwo ulegają wpływowi liderów rozwoju. Ostatecznie o najważniejszych cechach miejskich zawsze decydują mieszkańcy miast, którzy reagują na istniejące warunki biernie poprzez postawy konsumpcyjne czy styl swojego życia oraz czynnie poprzez rodzaje podejmowanej aktywności. Skrajnym przykładem ich zachowań w przypadku nie akceptowania decyzji podejmowanych przez władze publiczne oraz występowania nieprzychylnych wpływów zewnętrznych jest emigracja.

Miasta GZM zmieniają się wraz z przekształceniami regionu i kraju. Ewoluuja użytkowe cechy miejskich zasobów przyczyniając się w wielu przypadkach do umacniania pozycji konkurencyjnej na rynku miast oraz kreowania nowych produktów przyciągających użytkowników dotychczas nie korzystających z ich ofert (np. w Zabrze w 2007 roku udostępniono do zwiedzania wybrane poziomy Kopalni „Guido” wcześniej przeznaczone do likwidacji). W ostatnich trzydziestu latach, od zmiany ustroju w Polsce i uchwalenia ustawy o samorządzie gminnym (8 marca 1990 r.), realia społeczne, gospodarcze i przestrzenne na obszarze województwa śląskiego uległy bardzo poważnym przeobrażeniom. Oddziaływania zewnętrzne miały najczęściej formę decyzji państwowych (czasami inspirowanych postulatami integracji z Unią Europejską) narzucanych punktowo (w sensie czasu i przestrzeni), to jest obowiązujących od wyznaczonego terminu, dla precyzyjnie wyznaczonego fragmentu terenu bądź rodzaju działalności. Ich skuteczne wprowadzenie wymagało dostosowania parametrów dotyczących zachowań podmiotów otoczenia obiektu podlegającego zmianie. Rzadko odbywało się to równocześnie ze skokowymi przekształceniami jego cech, a najczęściej wiązało się ze stopniowym, wolnym kształtowaniem się nowych warunków miejskich (np. po likwidacji huty Bobrek w Bytomiu cała dzielnica Bobrek przez lata ulegała negatywnym przekształceniom, co z kolei zmobilizowało aktywność wielu działaczy społecznych). Skutki oddziaływań często przejawiały się w ujemnym wskaźniku salda migracji, będącym w części reakcją na siły przyciągające ludzi do innych miast (metropolitalna atrakcyjność Warszawy, Krakowa czy Wrocławia) oraz rozlewaniu się zabudowy mieszkaniowej na obszary gmin wiejskich sąsiadujących z większymi miastami (np. wokół Gliwic).

I. Kontekst historyczny

Teren województwa śląskiego to w sensie kulturowym region pogranicza, historycznie obejmujący Śląsk i Małopolskę. W aktualnych granicach jest obszarem wyznaczonym administracyjnie, obejmującym różne miejscowości, których odmienności należy traktować jako wyraz bogactwa kulturowego regionu (Sitek 2020). Przez wiele dawnych wieków jego znaczenie wyznaczało wydobywanie kruszców (rudy srebra i ołowiu) oraz lokalizacja na ważnym szlaku skupiającym handel pomiędzy Wrocławiem i Krakowem (i dalej w stronę Kijowa oraz Drezna i Paryża). Administracyjnie przez długi czas część górnośląska dzisiejszego województwa funkcjonowała w granicach księstwa opolskiego i raciborskiego, a później władztwa czeskiego i austriackiego. Po wojnach śląskich w XVIII w. większość tego obszaru przyłączono do Prus, a następnie Cesarstwa Niemieckiego, zaś obszary południowe (Cieszyn) aż do I wojny światowej były częścią Monarchii Austro-Węgierskiej. Północna i wschodnia część dzisiejszego województwa, obejmująca tereny wokół Częstochowy, Kłobucka, Zawiercia oraz miasta Zagłębia w różnych wiekach przynależała do Rzeczypospolitej Obojga Narodów, Cesarstwa Rosyjskiego i II Rzeczypospolitej.

Część terenów Górnego Śląska przyłączono do Polski w 1922 r. tworząc już w 1920 r. (Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego) autonomiczne województwo śląskie z własnym parlamentem (Sejm Śląski) i budżetem (Skarb Śląski). Było najbardziej uprzemysłowionym i najbogatszym regionem II Rzeczypospolitej Polskiej. W 1934 roku na obszarze województwa śląskiego (w innych granicach niż obecnie, m.in. bez Bytomia, Gliwic i części Zabrze) mieszkało 1 350 tys. osób. W jednym tylko roku 1934 przyrost napływowy wyniósł 3 863 osoby, zachęczone szansą dobrych zarobków. W miastach i gminach wiejskich funkcjonowało 591 szkół z polskim językiem nauczania i 78 z niemieckim. Działały 342 biblioteki, 38 kopalń i 11 czynnych zakładów hutniczych (Śląskie Wiadomości Statystyczne 1935).

Początki integracji miast tworzących dziś GZM datować można już na drugą połowę XIX wieku, kiedy to rozwój górnictwa węgla kamiennego, hutnictwa, przemysłu maszynowego, metalowego i chemicznego, przyczynił się do wzrostu zapotrzebowania na wielką liczbę pracowników, a to z kolei przełożyło się na imigrację zarobkową, przede wszystkim do miejscowości położonych na obszarze centralnym Górnego Śląska. Budowano dużo różnej jakości domów mieszkalnych, obiektów służących użytkowaniu publicznemu oraz budynków i budowli wykorzystywanych gospodarczo. Wiele z nich powstawało szybko, nie rzadko bez przemyślanej refleksji dotyczącej

ich dobrej lokalizacji w kontekście zagęszczającej się zabudowy i ewentualnych planów tworzenia miast. Doprowadziło to do powstania w wielu miejscach ciasnej zabudowy wokół największych zakładów. Przemysł dawał jednak szansę na szybkie wzbogacenie się, a to usprawiedliwiało zbyt małe liczenie się z potrzebami społecznymi. Z czasem jednak bogacące się miasta porządkowały zagospodarowanie przestrzenne, budowały obiekty użyteczności publicznej (teatr w Katowicach zbudowano w 1907 r., teatr miejski w Bytomiu – w 1901 r.), parki (park miejski w Bytomiu założono już w 1840 r.) i nowoczesną infrastrukturę, w tym transportową (połączenia kolejowe istnieją na terenie Górnego Śląska od lat 40. XIX w.).

Socjalistyczne lata panowania gospodarki centralnie planowanej stworzyły warunki do rozbudowy miast, przede wszystkim w centralnej części województwa wówczas katowickiego. Wzrosła liczba ich mieszkańców (tabela 1), przyciąganych do pracy w kopalniach (ich liczba wzrosła prawie dwukrotnie w porównaniu do lat przedwojennych), hutach i innych zakładach przemysłowych. Budowano dla nich wielkie osiedla (np. Zagórze w Sosnowcu, Gołonóg w Dąbrowie Górniczej, Tysiąclecie w Katowicach), rozbudowywano infrastrukturę edukacyjną (m.in. wybudowano 172 szkoły w ramach projektu „1000 szkół na Tysiąclecie Państwa Polskiego”), sportowo-rekreacyjną (budowę Wojewódzkiego Parku Kultury i Wypoczynku rozpoczęto w 1951 r.) oraz komunikacyjną (w latach 1947-1968 wybudowano 12 odcinków linii tramwajowych). Jednocześnie jednak wzrastało zanieczyszczenie regionu (tabela 2), głównie wynikające z działalności zakładów przemysłowych wykorzystujących stare technologie wytwarzania. Przedsięwzięcia takie jak tworzenie Leśnego Pasa Ochronnego GOP nie rozwiązywały problemu.

Tab. 1. Ludność większych miast GZM w wybranych latach

Miasto	1956	1976	1990	2005	2020
Będzin	38956	60130	76222	58820	55893
Bytom	176939	236085	231206	187943	153827
Dąbrowa Górnicza	41352	81130	136862	130128	117257
Gliwice	126146	200261	214202	199451	174581
Katowice	199982	348908	366798	317220	286369
Ruda Śląska	38562	152198	171034	146582	134169
Sosnowiec	124130	197920	259353	226034	194438
Tarnowskie Góry	---	62826	74059	61255	61251
Tychy	30958	139684	191723	131153	125223
Zabrze	181032	204163	205029	191247	158923

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Roczników Statystycznych GUS.

Tab. 2. Wybrane informacje dotyczące stanu zanieczyszczenia w województwie katowickim (1975-1990) i śląskim (2000-2020)

	1975	1980	1990	2000	2010	2020
Ścieki przemysłowe i komunalne odprowadzone do wód powierzchniowych w hm ³	1020,5	975	829,6	445,2	53,1	18,3
Grunty zdewastowane w ha	10461	12492	10092	5828	4372	3511
Zakłady uciążliwe dla czystości powietrza atmosferycznego	193	192	240	341	-	-
Emisja pyłowych zanieczyszczeń w tys. t	611,7	637,5	227,1	38,5	13,4	4,4
Odpady przemysłowe uciążliwe dla środowiska nagromadzone na terenach zakładów w mln t	308,7	373,2	646,0	795,8	-	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Roczników Statystycznych GUS.

Przemiany polityczne jakie miały miejsce w Polsce w 1989 r. przyczyniły się do znacznych przekształceń warunków życia i prowadzenia działalności gospodarczej w miastach GZM. W 1990 r. w województwie katowickim: mieszkało 3,989 tys. osób. Na obszarze dzisiejszej GZM było wówczas aż pięć miast liczących ponad 200 tys. mieszkańców: Katowice (366,8), Sosnowiec (259,3), Bytom (231,2), Gliwice (214,2), Zabrze (205,1). W wieku produkcyjnym było aż 2,4 mln osób, w przemyśle zatrudnionych było 667 tys. osób, w siedmiu miastach zatrudnienie w nim przekraczało 35 tys. osób: Katowice (79,3), Bytom (41,2), Gliwice (40,3), Zabrze (39,7), Sosnowiec (36,9), Tychy (35,5), Dąbrowa Górnicza (35,0). Jednocześnie w województwie katowickim było wówczas: 65 kopalń węgla kamiennego, 19 hut żelaza, 13 elektrowni, 240 zakładów uciążliwych dla czystości powietrza i 19 państwowych gospodarstw rolnych. W warunki nowego ustroju miasta GZM w 1990 r. wchodziły jako część bogatego polskiego regionu, z silnym potencjałem społecznym i kulturowym, jednak w wielu przypadkach słabo wypromowanym i użytkowanym bez pełnego uwzględnienia jego zalet. Pojawiające się możliwości zaczęto wykorzystywać w miarę dostrzeganych szans rynkowych, stopniowo modernizując gospodarkę, mieszkalnictwo, edukację, transport, komunikację i inne funkcje miejskie oraz regionalne.

2. Ogólne kierunki zmian

Realia funkcjonowania miast GZM zawsze powiązane były z sytuacją regionu górnośląskiego. Oddziaływały na nie wszystkie te czynniki, które sprzyjały bądź utrudniały przebieg industrializacji i urbanizacji na jego obszarze. Od połowy XIX w. o cechach i znaczeniu miast decydowało zapotrzebowanie na produkty przemysłowe, w różnych momentach skupiające się na zastosowaniach militarnych (np. blachy do budowy czołgów), infrastrukturalnych (np. szyny kolejowe) czy bardziej wyspecjalizowanych

(np. elementy do budowy maszyn). Wydobycie węgla kamiennego służyło zaspokajaniu potrzeb energetycznych¹ i przez dziesięciolecia stanowiło ważny produkt eksportowy Polski². Miasta skupiały przede wszystkim ludność pracującą w zakładach przemysłowych oraz obsługującą duże grupy mieszkańców. Infrastruktura społeczna powstawała, aby realizować funkcje wewnętrzne miast z uwzględnieniem ich przemysłowej specyfiki (np. szkoły i szpitale górnicze). Obiekty i urzędy zagospodarowania przestrzennego dostosowywano do lokalizacji przedsiębiorstw, przede wszystkim kopalń. Znaczne dochody regionu przekładały się czasami na ambitniejsze projekty, takie jak Spodek w Katowicach czy Planetarium Śląskie. W socjalistycznych realiach nieliczne inwestycje społeczne uzasadnione były częściej względami propagandowymi niż ekonomicznymi, choć niektóre z nich przyczyniły się do rozwoju miast (np. Gierkówka – droga szybkiego ruchu łącząca Katowice z Warszawą).

Po 1990 roku ewolucja uwarunkowań gospodarczych przebiegała z rosnącym znaczeniem kryteriów rynkowych. Zaniebane inwestycyjnie i przestarzałe technologicznie przedsiębiorstwa nie potrafiły sprostać wymaganiom konkurencyjności i upadały. Utrzymały się te, które zaliczono do działalności strategicznie ważnych dla kraju i w związku z tym mogły liczyć na państwowe wsparcie. Dotyczyło ono przede wszystkim sektora górniczego, który do dziś korzysta z uprzywilejowanej pozycji. Z hutnictwa pozostało niewiele, a firmy działają w tej branży wyłącznie na rynkowych zasadach. Wzrosło za to wielokrotnie znaczenie firm branży motoryzacyjnej (Wiedermann, 2008), pojawił się sektor informatyczny (Micek, 2006) i medyczny (Regionalna Polityka Zdrowia Województwa Śląskiego 2030), rozbudował się przemysł związany z technologiami komunikacji. Inaczej ukierunkowała się też urbanizacja, kładąc nacisk na jakość życia oraz względy ekologiczne i estetyczne. Rozwój działalności deweloperskiej przyczynił się do budowy setek osiedli, w większości niewielkich i zlokalizowanych na obrzeżach miast. Wykorzystuje się na ten cel głównie nieużytki i puste przestrzenie pomiędzy nie zawsze aktualnie uzasadnionym usytuowaniem starego zagospodarowania. Nasiliły się także przejawy suburbanizacji, skutkujące rozlewaniem się zabudowy miast graniczących z gminami wiejskimi na obszary wykorzystywane wcześniej w rolnictwie (np. wokół Tarnowskich Gór), choć wskazuje się również na fakt, iż konurbacja katowicka jest wyjątkiem w tym procesie w odniesieniu do miast w Polsce, gdyż na jej obszarze ubytek demograficzny obserwowany jest w strefie rdzeniowej i zewnętrznej (Spórna 2019, Krzysztofik, Kantor-Pietraga, Runge, Spórna, 2017). Znacznie wzrosła wielkość powierzchni

¹ Wydobycie węgla kamiennego na Górnym Śląsku potwierdzone przez dokumenty z połowy XVII wieku związane było ze znacznym wyrębem lasów i wzrostem zapotrzebowania wynikającym z rozwoju hutnictwa (Frużyński 2012, s. 33).

² Pod koniec lat 70. XX w. eksport węgla kamiennego sięgał nawet ponad 40 mln t rocznie (Frużyński 2012, s. 123), a w 2022 r. wydobyto w Polsce 53 mln t.

użytkowej w mieszkaniach oraz wyposażenie ich w różne usługi. Miasta rozpoczęły starania o utrzymanie mieszkańców i pozyskanie nowych, najchętniej młodych i zamożnych, którzy zgłaszają potrzeby dotyczące wysokiej jakości usług edukacyjnych, kulturalnych, rozrywkowych itp., ale oprócz popytu na nie i podatków deklarują też często chęć aktywniejszego uczestnictwa w inicjatywach podejmowanych przez społeczności lokalne.

Aktualnie obowiązujący podział administracyjny Polski wprowadzono w 1999 r. Na początku funkcjonowania nowego województwa śląskiego na jego obszarze mieszkało 4 865 tys. osób, w tym aż 79,4% w miastach. W granicach GZM było jeszcze pięć miast liczących ponad 200 tys. mieszkańców: Katowice (345,9), Sosnowiec (244,1), Gliwice (212,2), Bytom (205,6), Zabrze (200,2), choć każde z nich zmalało. W województwie śląskim pracowało 1290 tys. osób, a stopa bezrobocia wynosiła 9,9% (13,0 w Polsce), w tym: w Żorach – 23%, a w Katowicach – 3,7%. Funkcjonowały 353 przedsiębiorstwa państwowe, ponad 16 tys. spółek prawa handlowego oraz 865 bibliotek (Rocznik Statystyczny Województwa Śląskiego 2000). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wynosiło 1884 zł (Polska – 1789 zł, woj. mazowieckie – 2318 zł), a liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców wynosiła tylko 1,1 (Polska – 2,1, woj. mazowieckie – 3,7, mniej jedynie w woj. opolskim – 0,8) (Mały Rocznik Statystyczny RP 2000).

3. Uwarunkowania społeczne oddziałujące na integrację miast GZM

Społeczny kontekst zacieśniania współpracy miast GZM opisują w pierwszej kolejności zmiany dotyczące jakości życia ich mieszkańców. Te z nich, które wynikają z formalnej integracji jednostek samorządowych tworzących GZM nie są jeszcze dostrzegalne w danych opisujących Metropolię (funkcjonuje dopiero pięć lat), ale nieformalna współpraca miast trwa od dziesięcioleci. Głównym czynnikiem determinującym cechy wzajemnych zależności jest sąsiedztwo przestrzenne, które przyczynia się do zachodzenia na siebie zasięgów oddziaływania wielu instytucji. W przypadku prywatnych ofert skutkuje to konkurencją o metropolitalnego klienta, zaś w ramach pakietu dóbr publicznych przejawia się specjalizacją miast. Poszczególne funkcje i obiekty ulokowane są w takich miejscach i działają w takiej skali aby zapewnić kompleksowy pakiet usług dla mieszkańców wszystkich miast. Przykładem mogą być instytucje kultury wysokiej, które „rozłożyły” działalność na kilka większych miast GZM (np. Bytom – Opera Śląska, Katowice – Filharmonia Śląska, Sosnowiec, Gliwice, Chorzów – teatry). Podobnie jest z lokalizacjami wyspecjalizowanych placówek medycznych (np. Zabrze – kardiologia, Gliwice – onkologia, Piekary Śl. – ortopedia, Siemianowice Śl. – oparze-

nia, Katowice – pediatria) oraz większych obiektów sportowych i rozrywkowych. Mieszkaniec miast GZM ma łatwy dostęp do wielu ofert infrastruktury społecznej bo znajdują się one w bliskim sąsiedztwie, choć niekoniecznie w jego mieście. To zalety mieszkania w aglomeracji, a korzyści wynikające z istnienia dużej grupy potencjalnych klientów przyciągają podmioty tworzące podaż i stanowią o możliwościach społecznego rozwoju miast.

Oddziałują na niego również czynniki wynikające z cech rynku pracy (w tym bezrobocia – tabela 3), które istotnie przekładają się na przyciąganie do miast nowych mieszkańców. Realia pandemii zmieniły nastawienie wielu firm do wykonywania pracy zdalnej, ale ciągle tysiące ludzi dojeżdżają każdego dnia do miejsc pracy. Odległość od miejsca zamieszkania, dostęp do środków transportu czy przepustowość dróg mogą istotnie podnosić atrakcyjność zatrudnienia wynikającą z wysokości wynagrodzenia czy innych zalet pracy w danej firmie. Tym samym miasta skupiają osoby zainteresowane zamieszkaniem na ich obszarze jako warunkiem posiadania określonego zatrudnienia. Miasta GZM od lat budują ten rodzaj atrakcyjności osadniczej, a najwięcej sukcesów w staraniach dotyczących rynku pracy mają Katowice, Gliwice i Tychy. Rynek nieruchomości mieszkaniowych wpisuje się w cechy popytu na nie, kreując pożądane cechy zabudowy mieszkaniowej, w tym oferując apartamenty w dzielnicach śródmiejskich oraz zabudowę jednorodzinną i szeregową na obszarach zewnętrznych. Zmiany uwarunkowań społecznych dotyczą też postrzegania zalet użytkowania miejsc. Mieszkańcy zawsze chcą ładnego, cichego i czystego otoczenia swoich domów, dobrej dostępności komunikacyjnej, urządzeń infrastruktury społecznej i zieleni, ale obecnie wielu z nich posiada środki, aby za nie zapłacić, nie licząc jak kiedyś przede wszystkim na komunalne dobra publiczne. Tym samym pozyskiwanie zalet miejsc ma w coraz większym stopniu charakter rynkowy, a to prowadzi do segregacji przestrzennej nie zawsze ocenianej pozytywnie. Integrujące się miasta oferują różną podaż mieszkań, w tym podobny dostęp do oferty metropolitalnej, ale jednocześnie konkurują o nowych mieszkańców poprzez wybór miejsc działalności deweloperów czy miejskie dobra publiczne.

Tab. 3. Stopa bezrobocia w większych miastach GZM w wybranych latach

Miasto	1995	2000	2005	2010	2020
Będzin	7,8	17,21	23,01	14,51	7,71
Bytom	6,5	17,5	24,6	18,1	10,0
Dąbrowa Górnicza	10,2	13,6	18,2	11,1	5,2
Gliwice	4,8	11,1	12,5	6,8	3,1
Katowice	3,3	5,0	7,1	3,8	1,7
Ruda Śląska	4,9	12,4	13,0	8,5	3,4

Sosnowiec	7,6	16,5	20,4	13,9	6,8
Tarnowskie Góry	6,1	13,12	15,12	11,02	6,32
Tychy	7,7	13,2	12,0	5,8	3,0
Zabrze	6,7	19,3	21,0	12,5	7,1

¹ – dane dla powiatu będzińskiego, ² – dane dla powiatu tarnogórskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Roczników Statystycznych GUS.

Ciekawym zbiorem uwarunkowań społecznych są także elementy kultury regionalnej (górnosląskiej) i subregionalnej (Zagłębia Dąbrowskiego), które oddziałują na tożsamość mieszkańców miast. Są źródłem wzorców zachowań, hierarchii wartości i obyczajów. Różnice tworzą wspólne bogactwo kulturowe GZM i chociaż stanowią przedmiot żartów (np. z cech mieszkańców dwóch brzegów rzeki Brynicy) to w życiu codziennym podkreślają tylko odmienności. Jako czynniki integrujące oddziałują na stopień zainteresowania realiami lokalnymi, a ich ewolucja dotyczy generalnie postępującego odchodzenia od historycznych uprzedzeń³, tak iż każde następne pokolenie bardziej identyfikuje się z miejscem urodzenia, mniej pamiętając skąd przyjechali przodkowie. Obecnie zagrożeniem kulturowym są postulaty globalizacyjne, odcinające wiele źródeł zachowań mieszkańców od lokalności, ale sytuacja ta dotyczy całej Polski i wielu miejsc na świecie. Integracja miast GZM może pomóc wzmocnić poczucie lokalnej odrębności.

4. Uwarunkowania gospodarcze oddziałujące na integrację miast GZM

Gospodarka w miastach GZM rozpoczynała w 1990 r. starania o nową, konkurencyjną pozycję rynkową w warunkach ograniczania wydobycia węgla kamiennego, restrukturyzacji hutnictwa oraz przekształcania technologicznie powiązanych działalności przemysłowych. Wypracowane kontakty międzynarodowe (np. dzięki sprzedaży węgla), potencjał rodzimej przedsiębiorczości oraz ambicje metropolitalne niektórych miast przyczyniły się do stopniowego unowocześniania wytwórczości i rozwijania zasięgu rynków przedsiębiorstw. Pojawiły się innowacje, wynalazki i osiągnięcia organizacyjne. Działania tego rodzaju podejmowano w wielu polskich miastach, ale na obszarze GZM ze względu na koncentrację pracowników i przedsiębiorstw miały one szczególne znaczenie. Zapaść gospodarcza tego regionu skutkowałaby koniecznością uruchomienia ogromnych środków publicznych przeznaczanych na pomoc społeczną i wsparcia państwowego na które wówczas raczej nie można było liczyć. Przykład podkarpackiego

³ Różnice wynikające z zaborów i wymiany ludności po II wojnie w związku ze zmianą granic, niemiecki Bytom, Zabrze i Gliwice zostały zasiedlone ludnością przybyłą ze Wschodu.

Mielca, średniej wielkości miasta, w którym upadły największe zakłady lotnicze w Polsce i gdzie w 1995 r. powołano pierwszą specjalną strefę ekonomiczną w Polsce (Euro-Park Mielec) angażując znaczne środki publiczne pokazywał, że w skali śląskiego przemysłu zastosowanie takich sposobów jest niewykonalne. Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna powstała w 1996 r. i istnieje do dziś, ale jej działalność była i jest zorientowana na wspieranie przedsiębiorczości. Ratowaniem śląskiego górnictwa (hutnictwa w małym stopniu) zajmowały się władze państwowe, a proces ten aktualnie politycznie ulokowany jest w projektach związanych z sprawiedliwą transformacją, w ramach której dąży się do zapewnienia nowych miejsc pracy dla osób, które odejdą lub utracą pracę w górnictwie, energetyce konwencjonalnej i branżach pokrewnych (Drobniak 2022, s. 18).

Miasta GZM w reakcji na problemy gospodarcze lat 90. XX w. podejmowały najczęściej wzajemnie konkurencyjne działania wspierające indywidualny rozwój ekonomiczny, nakierowany w pierwszej kolejności na zmniejszanie bezrobocia poprzez poszukiwanie zagranicznych inwestorów (do największych sukcesów należało pozyskanie koncernu General Motors w Gliwicach i rozpoczęcie budowy fabryki samochodów w 1996 r.) i przygotowanie ofert inwestycyjnych. Współpraca miast przejawiała się głównie w projektach dotyczących miejsc granicznych, podejmowanych wtedy, gdy mogły na tym skorzystać wszystkie zainteresowane strony. Problemem były często obiekty i tereny poprzemysłowe przeznaczone do prywatyzacji lub likwidacji, ale ich nieuregulowana sytuacja prawna przez wiele lat blokowała wykorzystanie zwykle dobrze uzbrojonego terenu. Pojawiło się jednak także wiele inicjatyw gospodarczych podejmowanych przez władze miejskie i zorientowanych na zapewnienie miejsc pracy poprzez zyskowe wykorzystanie zasobów lokalnych (np. dobrze skomunikowanych działek gdzie zbudowano centra handlowe) oraz budowanie atrakcyjnego wizerunku (np. poprzez promocję gospodarczą). Dominujące znaczenie przemysłowej orientacji gospodarki w miastach GZM pozostało jednak aktualne (tabela 4) i łączy je w inicjatywach wspierających ten rodzaj ciągle zyskowej działalności. W raporcie „Województwo śląskie w punkcie zwrotnym transformacji” (Frankowski, Mazurkiewicz, Krzysztofik, 2020) opisując sytuację ekonomiczną województwa śląskiego w 2020 r. zwrócono uwagę na fakt, iż gospodarka regionu nadal należy do najlepiej rozwiniętych w Polsce. Przemysł wytwarza znaczną część (42%) wartości dodanej i posiada silniejszą pozycję niż w innych regionach, inwestycje są częściej niż średnio w Polsce podejmowane głównie przez firmy przemysłowe, a rynek pracy wyróżnia się ponadprzeciętnym udziałem pracujących w przemyśle. Rośnie jednak udział nowoczesnego przemysłu mniej zależnego od decyzji politycznych i lepiej radzącego sobie z europejską i globalną konkurencją. Na warunki

integrowania się miast w wymiarze gospodarczym wpływa też fakt, iż osłabiły się silne powiana kopalń (i hut) na korzyść jednoczenia się producentów w sektorze motoryzacyjnym czy informatycznym. Te branże nie są już jednak tak silnie związane z centralnym subregionem województwa śląskiego i miasta GZM tym samym straciły przemysłową przewagę konkurencyjną w kraju. Pozostały w każdym z nich wykształcone kadry, pracownicy posiadający przemysłowe doświadczenia, wieloletnie powiązania branżowe firm oraz dostosowane zagospodarowanie przestrzenne (np. węzły kolejowe, bocznicę).

Tab. 4. Pracujący w przemyśle i budownictwie w większych miastach GZM w wybranych latach w % pracujących

Miasto	1995		2000	2005	2010	2018
	przemysł	budownictwo				
Będzin	50,7	10,3	42,51	39,91	34,51	32,11
Bytom	49,4	9,6	46,0	33,1	32,5	26,5
Dąbrowa Górnicza	61,1	12,3	62,4	54,5	52,7	52,5
Gliwice	38,5	10,7	41,8	44,2	39,4	41,7
Katowice	31,6	10,6	35,4	28,9	24,5	20,1
Ruda Śląska	63,7	7,2	67,9	59,1	56,3	45,7
Sosnowiec	45,3	8,1	43,3	38,5	35,3	28,9
Tarnowskie Góry	40,0	4,4	46,42	40,72	36,32	34,12
Tychy	41,3	8,9	50,7	49,3	52,8	52,9
Zabrze	47,6	10,3	44,3	40,2	38,5	32,1

¹ – dane dla powiatu będzińskiego, ² – dane dla powiatu tarnogórskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Roczników Statystycznych GUS.

Innym czynnikiem oddziałującym na integrację gospodarczą miast GZM jest rosnący popyt na nowoczesne usługi, głównie związane z obsługą przedsiębiorstw, rynkiem finansowym czy rynkiem nieruchomości, które generują zapotrzebowanie na wiele miejsc pracy. Jak pisze J. Runge (2020, s. 13): „od 2001 roku mamy do czynienia z usługowo-przemysłowym typem struktury funkcjonalnej”. Biurowce powstają na razie głównie w Katowicach, ale jeśli trendów nie zmieni zdalna praca to wydaje się, iż inwestorzy docenią zalety usługowego rynku pracy przede wszystkim w Tychach, Gliwicach czy Dąbrowie Górniczej. Do tego rodzaju działalności należą też aktywności handlowe skupiające oferty większych centrów handlowych (np. Silesia City Center w Katowicach), firmy zajmujące się sprzedażą wysyłkową (np. Amazon w Sosnowcu) oraz działalności oferentów usług edukacyjnych, kulturalnych czy spędzania czasu wolnego. Przyszłość to inwestycje w obsługę gospodarki cyfrowej (w maju 2023 ogłoszono, że Centrum informatyczne Komisji Nadzoru Finansowego powstanie na Śląsku), które mają na celu

m.in. zatrzymanie wykształconych informatyków w regionie i kraju. Na posiadaniu takich mieszkańców i współpracy ich pracodawców miasta GZM z pewnością zyskają.

5. Uwarunkowania przestrzenne oddziałujące na integrację miast GZM

Przestrzenny kontekst współpracy miast GZM dotyczy czynników oddziałujących na wykorzystanie zasobów przestrzennych oraz szeroko rozumianych zalet lokalizacji. Na ich obszarach znajduje się wiele budynków i budowli, które powstawały od początku XIX w. jako rezultat industrializacji oraz powiązanej z nią urbanizacji. Wydobywaniu węgla, produkcji hutniczej i maszynowej podporządkowano porządek przestrzenny na Górnym Śląsku i w Zagłębiu Dąbrowskim. Miasta lokowały zabudowę pomiędzy obiektami przemysłowymi dopasowując jej cechy do potrzeb zarządzających przedsiębiorstwami oraz tysięcy ich pracowników. Powstawały rozległe dzielnice robotnicze (np. katowicki Janów-Nikiszowiec), przestrzenie publiczne (np. Park Śląski, do 2012 r. Wojewódzki Park Kultury i Wypoczynku im. gen. Jerzego Ziętka) oraz urządzenia infrastruktury technicznej i społecznej (np. katowicki Spodek), ważne dla utrzymania zadowalającej jakości życia w przemysłowym regionie. Tak było do 90. lat XX w. kiedy to zapadły decyzje dotyczące likwidacji kopalń i zamykania zakładów przemysłowych. Nowo powstające aktywności odmiennie traktowały przestrzeń, znacznie bardziej licząc się z konkurencją na rynku nieruchomości. Wielokrotnie wzrosła wartość miejsc atrakcyjnie położonych ze względu na dostępność komunikacyjną, ale i znacznie podrożały te w sąsiedztwie terenów zielonych oraz ważnych obiektów kultury i rekreacji. Cenne zasoby przestrzenne stały się pożądane przede wszystkim dla lokalizacji nowego budownictwa mieszkaniowego (tabela 5), gdyż wielu bogacących się mieszkańców miast chciało uciec z zatłoczonych blokowisk. Zmieniły się także wymagania nowoczesnej gospodarki korzystającej z technologii cyfrowych zatrudniającej mniej pracowników, za to lepiej wykształconych, którzy doceniają pozafinansowe zalety miejsc pracy. Biurowce powstają w centrach miast bo tam najłatwiej dojechać gdy liczy się bezpośredni kontakt, ale zatrudnieni w działalnościach innych branż (np. sektora informatycznego) często wolą bliski kontakt z naturą doceniając miejsca na przedmieściach. Przemysł też ucieka na obrzeża miast z powodu tańszych działek i minimalizowania kosztów niekorzystnych efektów sąsiedztwa.

Tab. 5. Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w m² w większych miastach GZM w wybranych latach

Miasto	1995	2000	2010	2020
Będzin	54,1	59,31	67,61	60,9
Bytom	52,5	51,9	54,3	55,4
Dąbrowa Górnicza	54,0	54,5	58,9	62,8
Gliwice	55,2	55,8	60,3	62,6
Katowice	54,2	54,6	58,8	59,5
Ruda Śląska	50,6	50,8	53,8	57,0
Sosnowiec	51,4	51,5	54,4	55,9
Tarnowskie Góry	64,7	68,52	78,32	78,1
Tychy	57,7	58,5	61,3	64,6
Zabrze	51,6	51,7	55,1	56,9

¹ – dane dla powiatu będzińskiego, ² – dane dla powiatu tarnogórskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Roczników Statystycznych GUS.

Zmiany uwarunkowań przestrzennych w miastach GZM to „nowa urbanizacja na starym podłożu kulturowo-cywilizacyjnym” (Heffner i in, 2022, s. 189). W zabudowie ich centrów ciągle można podziwiać wiele budynków i budowli powstałych w czasach przemysłowej dominacji, ale pomiędzy nimi powstają nowe obiekty (np. Galeria Katowicka wybudowana w ramach modernizacji dworca kolejowego), wpisujące się w aktualne potrzeby użytkowników miast. Jednocześnie rośnie wspólne dla wszystkich miast GZM zainteresowanie ekologicznymi aspektami lokalizacji, przejawiające się nie tylko w działaniach władz miejskich (selektywna zbiórka odpadów), ale i inicjatywach mieszkańców (np. protesty przeciwko budowie osiedla przy Parku Śląskim w Chorzowie). Rewitalizuje się wiele miejsc zaniedbanych, przy okazji czasami eksponując zabytki poprzemysłowe (np. w ramach integrującego Szlaku Zabytków Techniki Województwa Śląskiego). W nieodległej przyszłości można się spodziewać presji na intensyfikację zabudowy miejskiej. Przestrzeń jest bowiem dobrem ograniczonym i jest jej coraz mniej. Na obszarze GZM jest tylko 13408 ha (5,3% powierzchni) zagospodarowanych intensywnie, to jest ponad 11 obiektami na kwadracie o boku 100 m, zaś 12450 wszystkich budynków na obszarze GZM jest zlokalizowanych na takich przestrzeniach jako pojedyncze obiekty (Gibas w Czornik 2021, s. 16). Można przypuszczać, iż w pierwszej kolejności wypełnią się puste przestrzenie pomiędzy budynkami w większych miastach, nie rzadko kosztem skwerów i miejsc parkingowych (jak w przypadku lokalizacji katowickiego wieżowca Altus). Później przyjdzie czas na nieużytki i przestrzenie pomiędzy dzielnicami i osiedlami. Najmniejsze przestrzenie miasta GZM (np. Świętochłowice – 13 km²) nie mogą konkurować z rozległą ofertą Dąbrowy Górniczej (189 km²) czy Katowic (165 km²) i z konieczności tylko

adaptują się do skutków lokalizacji funkcji w sąsiadujących miastach. Integracja użytkowania przestrzeni w miastach GZM byłaby bardzo korzystna, gdyż wspólne rozlokowywanie pozytywnych efektów sąsiedztwa oraz unikanie nakładania się niekorzystnych oddziaływań pomogłoby uniknąć wielu konfliktów przestrzennych.

Podsumowanie

Zbyt krótki okres pięcioletniego funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii nie pozwala na wskazanie zasadniczych zmian wynikających z formalnej integracji, ale miasta zrzeszone w tym związku współpracują od dziesięcioleci, powiązane setkami ważnych powiązań infrastrukturalnych (np. woda, tramwaje). Nie ma sensownego ekonomicznego ani społecznego uzasadnienia dla rozdzielania połączeń powstałych nie rzadko jeszcze w XIX w. Współpraca jest oczywista, a kierunki rozwoju podlegają wpływom rozpatrywanym nie w skali jednego miasta, ale całego obszaru GZM, a często nawet centralnego subregionu województwa śląskiego. Uwarunkowania społeczne wydają się zmierzać w stronę wpisania się w europejskie trendy stylu i jakości życia. Przekłada się to przede wszystkim na wspólne dla mieszkańców wszystkich miast preferencje dotyczące cech zabudowy mieszkaniowej, komunikacji publicznej i dostępności do usług czasu wolnego. Oddziaływania gospodarcze zmieniają się mniej radykalnie, od dziesięcioleci koncentrując się w miastach GZM wokół działalności przemysłowych, a ciągle jest to działalność dostarczająca znacznych zysków, chociaż obecnie pochodzących już nie z eksploatacji zasobów naturalnych, ale częściej nowoczesnej wytwórczości firm motoryzacyjnych czy informatycznych. Uwarunkowania przestrzenne zmieniają się w stronę realnego wdrażania postulatów dotyczących ładu przestrzennego. Na obszarach miast, których zagospodarowanie podporządkowywano działalności przemysłowej obecnie porządkuje się zabudowę i na nowo lokalizuje różne działalności, tak aby wykorzystywać już istniejące obiekty oraz wzbogacać przestrzeń miejską o nowe udogodnienia.

Bibliografia

1. Czornik M., *Inspiracje dla wizji rozwoju Górnośląsko – Zagłębiowskiej Metropolii*, [w:] *Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia. Wybrane zagadnienia* [red.], P. Kosiń, J. Podsiadło, PTE w Katowicach, Wydawnictwo Naukowe Akademii WSB, Katowice, Dąbrowa Górnicza 2021, s. 9-25.
2. Drobniaak A. [red.], *Sprawiedliwa transformacja regionów węglowych w Polsce. Impulsy, konteksty, rekomendacje strategiczne*, Wydawnictwo UE w Katowicach, Katowice 2022.

3. Frankowski J., Mazurkiewicz J., Krzysztofik R., *Województwo śląskie w punkcie zwrotnym transformacji*. IBS Research Report, 2020(2), 2020, s. 1-75.
4. Frużyński A., *Zarys dziejów górnictwa węgla kamiennego w Polsce*. Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrzu, Zabrze 2012.
5. Heffner K., Gasidło K., Klasik A., Majorek A., Polko A., Noworól A., Janik M., Klemens B., Wyrzykowska A., Stankiewicz B., Zuzañska-Żyśko E., Rykała P., Bartoszek A., Runge J., Twardoch A., Harat Ł., Komornicki T., Markowski T., Kuźnik F., Wrana K., *Miasta w procesie przemian. W kierunku nowego stylu zarządzania miejskiego*. Studia – cykl monografii PAN KPZK t. 12/204, Warszawa 2022.
6. Krzysztofik R., Kantor-Pietraga I., Runge A., Spórna T., *Is the suburbanisation stage always important in the transformation of large urban agglomerations? The case of the Katowice conurbation*. „Geographia Polonica”, 2017, vol. 90, Issue 2, doi.org/10.7163/GPol.0082.
7. *Mały Rocznik Statystyczny RP 2000*, GUS Warszawa 2000.
8. Micek G., *Problematyka funkcjonowania firm informatycznych w ujęciu przestrzennym*. „Studies of the Industrial Geography Commission of the Polish Geographical Society”, 2006 (8), s.139-151.
9. *Regionalna Polityka Zdrowia województwa Śląskiego 2030*, Województwo Śląskie, Katowice.
10. *Rocznik Statystyczny Województwa Śląskiego 2000*, (2000), GUS Warszawa 2021.
11. Runge J., *Złożony układ osadniczy-tradycyjny region ekonomiczny – przestrzeń społeczno-kulturowa*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2020.
12. Sitek S., *Wybrane elementy wizerunku miast województwa śląskiego*, [w:] *Marka i wizerunek miast. Doświadczenia miast śląskich*, „Studia – cykl monografii PAN KPZK” 2020, t. 6/198, Warszawa.
13. Spórna T., *Proces suburbanizacji w strefie zewnętrznej konurbacji katowickiej – przykład Sławkowa*. Konserwatorium Wiedzy o Mieście 2019, nr 4 (32), dx.doi.org/10.18778/2543-9421.04.05.
14. *Śląskie Wiadomości Statystyczne 1935*, rok 2 zeszyt 4, Katowice 1935.
15. Wiedermann K., *Czynniki i skutki rozwoju przemysłu motoryzacyjnego na terenie województwa śląskiego*. „Studies of the Industrial Geography Commission of the Polish Geographical Society”, 2008, nr 10, 93-108.
16. Wrana K., *Uwarunkowania i procesy rozwoju miast*, „Śląskie Studia Regionalne” 2013, nr VI, s. 7-16.

ROZDZIAŁ V

ASYMETRIA INFORMACJI ORGANÓW SAMORZĄDOWYCH GÓRNOŚLĄSKO – – ZAGŁĘBIOWSKIEJ METROPOLII

Asymmetry of information of the GZM Metropolis
municipal authorities

J. Szoltysek, T. Papaj

Słowa kluczowe: Źródła asymetrii w organach samorządowych GZM, skuteczność działań, asymetria informacji, Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia

Key words: Sources of asymmetry in the local government system, effectiveness of operations, asymmetry of information, Upper Silesian Metropolis

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł jest nawiązaniem do opublikowanych rok oraz 2 lata temu artykułów związanych z paradoksami zarządzania GZM [Szoltysek, Papaj, 2021] oraz strategią GZM jako efektem synergii jej członków [Szoltysek, Papaj, 2022] nawiązujących do procesów decyzyjnych będących pasem transmisyjnym przekładającym stan obecny na przyszły pożądaný. Tym razem autorzy postanowili przyjrzeć się dostępowi do informacji będących kanwą podejmowanych decyzji. Równie konsekwentnie, podobnie jak w poprzednich artykułach, Autorzy stosują uogólnianie w oparciu o obserwacje i wnioskowanie indukcyjne. Powinno to umożliwić uzyskanie przydatnych

zarówno w teorii, jak i w praktyce wniosków. Autorzy proponują wnioskowanie indukcyjne, usytuowane w narracji nauk o zarządzaniu i jakości, zaś rozważania sytuują w paradygmacie interpretacyjnym.

Kolejnym problemem, którym Autorzy zainteresowali się jest asymetria informacji pozyskiwanej przez organy GZM w kontekście oceny podejmowanych decyzji determinujących skuteczność realizacji działań Górnośląsko – Zagłębiowskiej Metropolii („GZM” lub „Metropolia”). Można sformułować pytanie badawcze: jakie są źródła i przyczyny asymetrii informacji w układzie organów samorządowych GZM?

I. Asymetria informacji – konstrukt decyzyjny

Problematyka asymetrii informacji nie jest nowa, można odnaleźć publikacje z lat 60. ubiegłego wieku, odnoszące się do wczesnych badań nad aukcjami, prowadzonymi przez Vickreya [Vickreya, 1961] i innych, np. Griesmer i Shubik [Griesmer, Shubik, 1967], Wilson [Wilson, 1967]. Termin „asymetria informacji” został spopularyzowany przez George’a Akerlofa w jego „The Market for Lemons” [Akerlof, 1970]. Koncepcja ta została zastosowana dalej przez Michaela Spence i Joseph Stiglitz, którzy wraz z Akerlofem, podzielili się w 2001 roku Nagrodą Nobla w dziedzinie ekonomii za swoją pracę.

Informacja asymetryczna to, jak sugeruje termin, informacja nierówna, nieproporcjonalna lub nieobiektywna. Zazwyczaj używa się go w odniesieniu do pewnego rodzaju transakcji biznesowych lub umów finansowych, w których jedna strona posiada więcej lub bardziej szczegółowe informacje niż druga. Problem z asymetrycznymi informacjami zaczyna się jeszcze przed zawarciem jakiegokolwiek transakcji. Zazwyczaj jedna strona posiada więcej informacji niż druga, zanim przystąpi do transakcji, często z zamiarem uzyskania lepszej oferty niż należna [CFI, 2022]. Rysunek 1. przedstawia taką właśnie sytuację.

Rys. 1. Asymetria informacji



Źródło: [CFI, 2022].

Idealną, aczkolwiek w praktyce nie istniejącą, jest sytuacja symetrycznej informacji, gdzie każda ze stron dysponuje tym samym zestawem informacji istotnych dla transakcji. Wówczas obie strony mogą wejść w transakcję z zaufaniem bez pokusy nadużycia. W takiej sytuacji nadużywająca strona, która zawiera umowę wie, że jej działania zostaną pokryte przez drugą stronę. Zachętą do podejmowania ryzyka jest to, że strona nadużywająca przewagi wynikającej z asymetrii informacji wie, iż nie poniesie żadnych potencjalnych konsekwencji. O ile jednak z perspektywy jednostki oraz organizacji często dąży się do uzyskania i utrzymania asymetrii informacji (przewagi informacyjnej) nad drugą stroną negocjacji, kontraktu itp., co z punktu widzenia partykularnych celów jest zrozumiałe i bywa akceptowane, o tyle w kontekście społecznym, gospodarczym i politycznym asymetria informacji, jak podkreśla to wielu naukowców, może być zjawiskiem szkodliwym [Santarek, 2017, s. 259].

Informacja jest elementem komunikacji, która odbywa się w ramach relacji międzyorganizacyjnych, które prezentuje tabela 1. Cechy informacji zostały tu opisane w ich skrajnych charakterystykach, będących przeciwstawieniem jedne drugim.

Tabela 1. Relacje międzyorganizacyjne w kontekście cech informacji

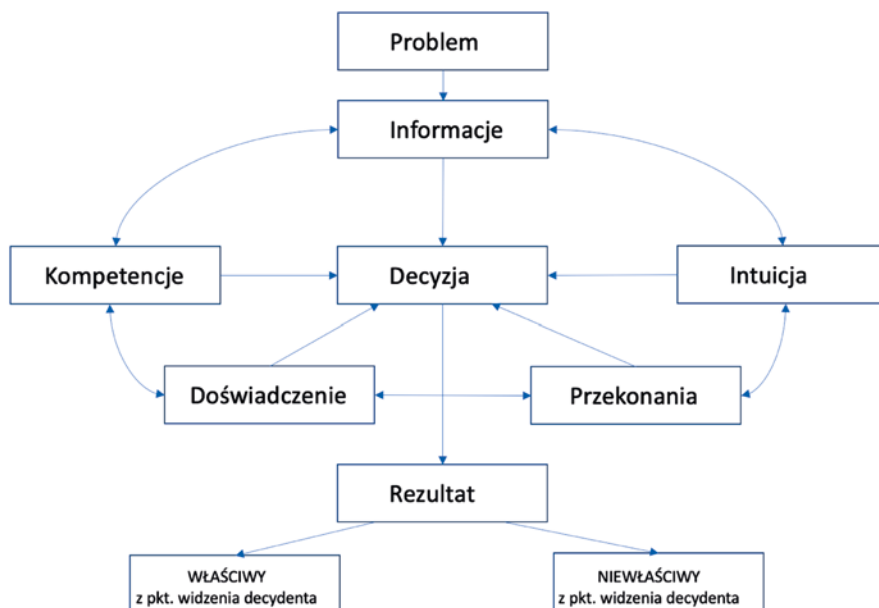
Cechy informacji jako składowe jakości informacji	Opis skrajnych charakterystyk	Opis skrajnych charakterystyk
Terminowość	Na czas	Opóźniona
Kontekst	Właściwy	Niewłaściwy / zły
Sposób prezentacji	Adekwatny do potrzeb	Nieadekwatny – utrudniający zrozumienie i analizę
Zakres informacji	Pełna	Niepełna
Dostęp	Pełen	Ograniczony
Równość stron w dostępie	Pełna	Niepełna
Spójność	Pełna	Brak spójności

Asymetria informacji

Źródło: Opracowanie własne.

Relacje międzyorganizacyjne współtworzone są poprzez oddziaływania międzyorganizacyjne oraz stosunki międzyorganizacyjne. Informacja to zatem część oddziaływań międzyorganizacyjnych przyjmujących często formę więzi oraz stosunków międzyorganizacyjnych szczególnie w wymiarze bliskości komunikacyjnej. Znaczenie oraz potencjał informacji w relacjach międzyorganizacyjnych jest istotny. W rozwiązywaniu problemów w ramach podejścia do podejmowania decyzji w oparciu o konteksty informacja jest dominującym czynnikiem determinującym sukces stron kontraktu. Jej jakość wyrażona poprzez różne atrybuty takie jak np. terminowość, kontekst, sposób prezentacji, zakres, dostęp, równość stron w dostępie, spójność determinują podejmowanie decyzji. Oprócz informacji swoją rolę w podejmowaniu decyzji odgrywają też czynniki, które współtworzą potencjał decydeny takie jak: kompetencje, doświadczenie, przekonania czy intuicja. W konsekwencji podjętych decyzji otrzymywany jest rezultat, który może być właściwy, czyli oczekiwany przez decydeny, ale też niewłaściwy, którego decydeny chciałby uniknąć. Rysunek 2 pokazuje na zidentyfikowane zależności.

Rys. 2. Składowe i ich wzajemne zależności w procesie podejmowania decyzji



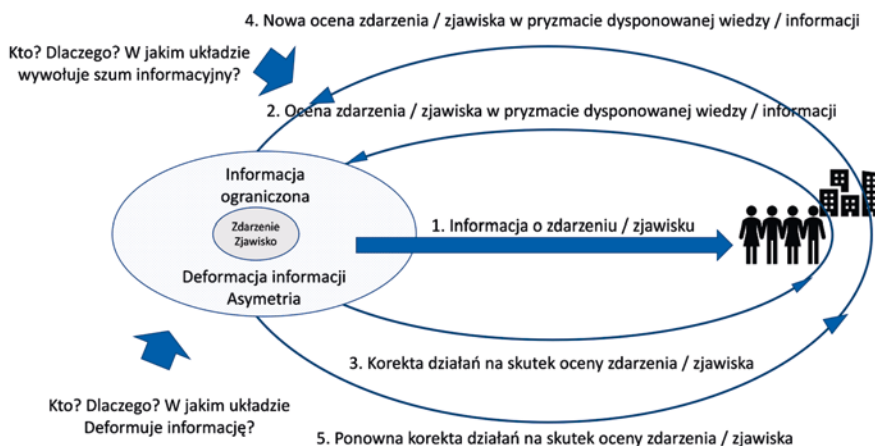
Źródło: Opracowanie własne.

Jakość informacji jest jednym z kluczowym czynników podejmowania decyzji. Jej świadome, celowe zniekształcanie, manipulacja (wykorzystując podejście socjo-kognitywistyczne¹) może wywoływać szum informacyjny, deformację informacji, filtrację faktów a w konsekwencji asymetrię informacji (por. tabela 1). Wykorzystanie asymetrii informacji może być formą wywierania wpływu na osobę/y lub organizację/e przy podejmowaniu decyzji, aby nieświadomie i z własnej woli realizowała/y cele nadawcy. Przyglądając się rysunkowi 2 nietrudno zauważyć, że informacje, powiązane z problemem oraz zakresem podejmowanej decyzji inicjują proces decyzyjny konfrontując swoją zawartość zarówno z kompetencjami i intuicją decydenta oraz doświadczeniem i przekonaniem. Decyzja jest tu wynikiem ułożenia się i wzajemnego uzgodnienia wymienionych składowych, przy czym ich siła oddziaływania na decyzję zależna jest osobniczo od decydenta. Na podjęcie decyzji ma też wpływ opinia innych osób, współdecydujących bądź doradzających decydentowi. Również w przypadku tych osób proces podejmowania decyzji jest podobny, a wynik rozważań jest przekładany na zaprezentowany na rysunku 2 schemat w sposób niejednoznaczny. Może on, tzn. wzmacniać bądź osłabiać jeden z wymienionych elementów składowych podejmowania decyzji, w zależności od tego w jakiej kategorii nowa osoba jest postrzegana przez decydenta – np. jako osoba doświadczona wzmocni element „doświadczenie”, jako osoba mniej warta zaufania wpłynie na element „intuicji” itd. Jeżeli decyzja podejmowana jest w warunkach niepełnej informacji, będącej skutkiem asymetrii informacji, a decydent ma ograniczony wpływ na zakres wiedzy udostępnionej przez kontrahenta (patrz: rysunek 1), wówczas luka informacyjna może być w pewnym zakresie zmniejszona poprzez pozostałe elementy wpływające na decyzję (doświadczenie, intuicja itd.), a rezultat (wynik podjętej decyzji) może być z punktu widzenia decydenta mniej lub bardziej właściwy. Podejmowanie decyzji w warunkach asymetrii informacji zazwyczaj obciążone jest ryzykiem co do stopnia właściwości uzyskanych wyników.

¹ W tym podejściu manipulacja może dotyczyć podstawowych czynników, które wpływają na nasze decyzje, takich jak informacja, wiedza, preferencje, a środkami manipulacji mogą być: aktywne techniki psychologiczne, użycie sygnału dźwiękowych wpływających na świadomość, system decyzyjny, odurzenie, obietnice bez pokrycia, manipulacja pozycji, wyszukanie słabych punktów osobnika i wywarcie wpływu na nie, wykorzystanie nieuwagi i podsunięcie gotowych rozwiązań nie przedstawiając pełnego obrazu (np. umowy), system aktywnego wywarcia wpływu na manipulowanego poprzez niepozostawienie możliwości wyboru, zdobycie sympatii manipulowanego, sprawienie wrażenia niedostępności dobra reklamowanego, podkreślanie wyświadczonej faktycznie bądź pozornie przysługi, odwoływanie się do autorytetu [Wikiwand, 01.01.2023].

2. Podejmowanie decyzji w uwarunkowaniach asymetrii informacji w GZM

Rys. 3. Sekwencyjność procesu podejmowania decyzji w uwarunkowaniach asymetrii informacji w GZM



Źródło: Opracowanie własne.

Podejmowanie decyzji w wymienionych uwarunkowaniach przebiega zazwyczaj sekwencyjnie (patrz rysunek 3) i rozpoczyna się od informacji o zdarzeniu (zjawisku) wymagającym podjęcia konkretnych działań (zazwyczaj o charakterze naprawczym). Informacja trafia do przedstawicieli organów dysponujących możliwością podejmowania stosownych działań bądź do interesariuszy, którzy mają możliwość zwracania się do stosownych organów o podjęcie decyzji. Sama informacja o zdarzeniu czy zjawisku nie jest jeszcze wystarczająca do wypracowania decyzji, towarzyszy jej ocena zdarzenia czy zjawiska dokonywana w pryzmacie posiadanej wiedzy czy informacji. Ta wiedza wypracowywana „społecznie” czy „grupowo” kształtuje składowe procesu podejmowania decyzji (głównie: przekonania, informacje, częściowo intuicja – rysunek 2), zmieniając asymetrię informacji, zakres informacji oraz niekiedy deformując informacje. Wskutek powyższego następuje zazwyczaj korekta działań, która jest odpowiedzią na zmianę oceny zdarzenia lub zjawiska. W rezultacie pojawia się nowy układ jakościowy i ilościowy elementów wpływających na decyzję a zatem pojawia się zupełnie nowa decyzja bądź skorygowana. Takie działania wydłużają czas niezbędny do podjęcia decyzji co uwzględniając dynamikę zdarzeń lub zjawiska może się dla przedmiotu i/lub podmiotu decyzji okazać niekorzystnym.

Organy uczestniczące w podejmowaniu istotnych decyzji w ramach Górnośląsko – Zagłębiowskiej i Metropolii zostały wymienione w tabeli 2. W skład Zgromadzenia Metropolii wchodzi 41 delegatów gmin tworzących GZM. Każda gminę reprezentuje jeden delegat, którym jest wójt, burmistrz, prezydent lub osoba przez niego upoważniona. W skład Zarządu GZM wchodzi 5 członków [Statut GZM, 2018]. Organem wykonawczym w gminach tworzących GZM jest 17 wójtów, 9 burmistrzów oraz 15 prezydentów. Radę gminy tworzą radni w zależności od wielkości gminy. Gmin z liczbą radnych 15 jest 22, z liczbą 21 jest 4, z liczbą 23 jest 6, z liczbą 25 jest 8 a z liczbą radnych 28 jest jedna gmina. Pod względem ilościowym w GZM jest najwięcej gmin reprezentowanych przez wójtów oraz gmin z liczbą 15 radnych.

Tabela 2. Charakterystyka organów gmin tworzących GZM

Gmina	Organ wykonawczy			Organ uchwałodawczy (liczba radnych)				
	Wójt	Burmistrz	Prezydent	15	21	23	25	28
Będzin			1			23		
Bieruń		1		15				
Bobrowniki	1			15				
Bojszowy	1			15				
Bytom			1				25	
Chełm Śląski	1			15				
Chorzów			1				25	
Czeladź		1			21			
Dąbrowa Górnicza			1				25	
Gierałtówice	1			15				
Gliwice			1				25	
Imielin		1		15				
Katowice			1					28
Knurów			1		21			
Kobiór	1			15				
Lędziny		1		15				
Łaziska Górne		1			21			
Mierzęcice	1			15				
Mikołów		1			21			
Mysłowice			1			23		
Ożarówice	1			15				
Piekary Śląskie			1			23		
Pilchowice	1			15				

Psary	1			15			
Pyskowice		1		15			
Radzionków		1		15			
Ruda Śląska			1			25	
Rudziniec	1			15			
Siemianowice Śląskie			1		23		
Siewierz		1		15			
Sławków	1			15			
Sosnowiec			1			25	
Sośnicowice	1			15			
Świerklaniec	1			15			
Świętochłowice			1		23		
Tarnowskie Góry	1				23		
Tychy			1			25	
Wojkowice	1			15			
Wry	1			15			
Zabrze			1			25	
Zbroslawice	1			15			

Taka konstrukcja ma swoje rozmaite zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania GZM. Było to przedmiotem naszych rozważań w naszych artykułach związanych z paradoksami zarządzania GZM [Szołtysek, Papaj, 2021] oraz strategią GZM jako efektem synergii jej członków [Szołtysek, Papaj, 2022]. Liczba organów oraz liczba osób tworzących organy w poszczególnych gminach wskazuje na rozległy i potencjalnie trudny proces podejmowania decyzji oraz związane z tym charakterystyki asymetrii informacji. W przypadku gdy dane organy biorą udział w procesach decyzyjnych GZM bezpośrednio albo pośrednio, w tabeli 3 oznaczone jest poprzez „tak”, to potencjalnie występuje tam obszar do tworzenia asymetrii informacji.

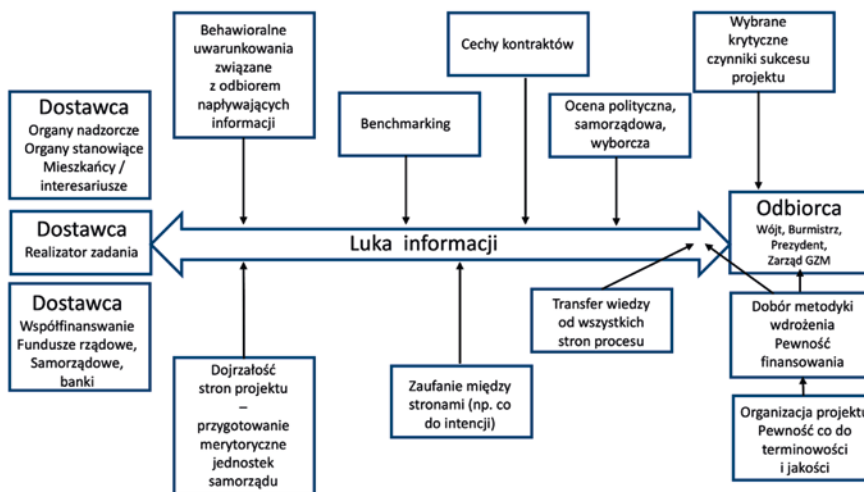
Tabela 3. Organy uczestniczące w procesach decyzyjnych GZM oraz ich ewentualny udział w tworzeniu asymetrii informacji

	Zarząd GZM	Wójt Burmistrz Prezydent	Rada gminy	Zgromadzenie GZM
Zarząd GZM	X	Tak	Tak	Tak
Wójt Burmistrz Prezydent	Tak	X	Tak	Tak
Rada gminy	Tak	Tak	X	Tak
Zgromadzenie GZM	Tak	Tak	Tak	X

Źródło: Opracowanie własne.

Na rysunku 3 sformułowane zostały następujące pytania: kto, dlaczego i w jakim układzie wywołuje asymetrię informacji? Częściowo odpowiedzi na te pytania zawarte są w tabeli 3 – kto i w jakim układzie przyczynia się do asymetrii informacji. Otwarte pozostaje pytanie – dlaczego? W odpowiedzi na to pytanie może okazać się przydatnym schemat, przedstawiony na rysunku 4 oraz opisy z tabeli 4.

Rys. 4. Model zjawiska asymetrii informacji



Źródło: Własne na podstawie: B. Wachnik, *Model przyczynowy zjawiska asymetrii informacji w informatycznym przedsięwzięciu wdrożeniowym*, Annales Universitatis Mariae Curie Skłodowska, Lublin 2018.

Tabela 4. Wybrane przyczyny asymetrii

	Dostawca (realizator zadania – podmiot, dostawca finansowania, organy nadzorcze, stanowiące, mieszkańcy / interesariusze)	Odbiorca (Wójt, Burmistrz, Prezydent, Zarząd GZM)
Behawioralne uwarunkowania związane z odbiorem napływającej informacji	Różnica w zachowaniach pomiędzy dostawcą i odbiorcą (np. emocje przystającą racjonalność)	
Cechy kontraktów	Różny zakres i stopień zabezpieczenia interesów pomiędzy dostawcą i odbiorcą (np. różna szczegółowość i klauzule w umowach).	
Benchmarking	Różne bazy benchmarkingowe jako odniesienia do tworzonych standardów pomiędzy dostawcą i odbiorcą. (np. Metropolia versus gminy miejsko-wiejskie)	
Ocena polityczna/ samorządowa/ wyborcza	Różne punkty widzenia na politykę samorządową wyrażone poprzez rozbieżne wiązki celów pomiędzy dostawcą i odbiorcą (np. realizacja małych projektów przez gminę miejsko-wiejską versus Metropolia)	

Dojrzałość organizacyjna stron projektu – przygotowanie merytoryczne jednostek samorządu	Różny poziom dojrzałości organizacyjnej pomiędzy dostawcą i odbiorcą (np. stosowane metody i narzędzia organizacyjne generujące informacje o różnym stopniu dokładności i rzetelności)
Zaufanie między stronami	Różny poziom zaufania pomiędzy dostawcą i odbiorcą (np. różnica w intencjach deklarowanych a rzeczywistych).
Transfer wiedzy od wszystkich stron procesu	Różny poziom otwartości i zaangażowania w transfer wiedzy pomiędzy dostawcą i odbiorcą (np. niechęć w dzieleniu się wiedzą i brak przygotowania technologicznego).
Dobór metodyki wdrożenia i pewność finansowania	Różny sposób podejścia do metodyki wdrożenia projektu i jego finansowania pomiędzy dostawcą i odbiorcą (np. wątpliwości co do zasadności wyboru określonej metodyki projektowej np. Agile czy do pewności źródła finansowania np. Fundusz Sprawiedliwej Transformacji)

Źródło: Opracowanie własne.

3. Asymetria informacji w praktyce funkcjonowania GZM

Dobra komunikacja powinna budować siłę sprawczą GZM. Odpowiednio stworzone kanały komunikacyjne są narzędziem do sprawnej komunikacji. W GZM można wskazać m.in. na następujące kanały komunikacyjne: korespondencja elektroniczna A2A, czasopismo Metropolia, strona internetowa GZM, Facebook GZM. Gminy zazwyczaj dysponują stronami internetowymi, Facebookiem Gmin, systemami publikacji materiałów wideo (np. na platformie YouTube) powiadomieniami sms lub e-mail, biuletynami informacyjnymi o charakterze periodyków informacyjnych, newsletterów czy BIP [Wasiak-Poniatowski 2017, s. 50]. Niektóre gminy posiadają również swoje kanały telewizyjne bądź umowy z sieciami telewizji kablowej. Ponadto tworzone są często kanały informacyjne, budujące wizerunek władz, wzmacniający poparcie wśród elektoratu – prezentowane tam informacje często są odpowiednio profilowane, by ewentualne niedociągnięcia czy niepowodzenia łagodzić i bagatelizować. W niektórych wypadkach prezentowane opinie i poglądy nie odpowiadają rzeczywistości. Analizując komunikację i przesyłane informacje w zależności od kategorii można wskazać na te, które są najbardziej podatne na asymetrię. Najmniej narażone są komunikaty przesyłane w komunikacji bezpośredniej (jeden-do-jednego), najwięcej zaś w komunikacji rozsiewczej (jeden-do-wielu) bez sprzężenia zwrotnego. Komunikacja rozsiewcza (jeden-do-wielu) ze sprzężeniem zwrotnym w mniejszym stopniu umożliwia manipulowanie a zatem przyczynianie się do asymetrii, chociaż stwarza warunki dla utrwalania nieprawdziwego obrazu poprzez reakcję na nią (polubienia, udostępnienia, dyskusja). W tej kategorii zawarte są również sondaże i ankiety np. publikowane na stronach WWW lub rozsyłane w dowolnej formie, oraz konsultacje społeczne. Doświadczenie autorów pokazuje, że konsultacje społeczne mogą być doskonałym narzędziem do manipulowania opinią publiczną. Stworzone kanały komu-

nikacyjne, aby być sprawnie działającymi narzędziami powinny przekazywać informację na odpowiednim poziomie jakości. Brak informacji w tych kanałach, jej nieadekwatność przy rozwiązywaniu problemów czy realizacji wyzwań w ramach strategii GZM tworzy asymetrię informacji. Prowadzić to może to systematycznego spadku zaufania pomiędzy partnerami (organami) tworzącymi GZM a w konsekwencji motywacji funkcjonowania w GZM z punktu widzenia interesu poszczególnej gminy współtworzącej GZM.

Jednym z ważnych aspektów przekazywanej informacji jest umiejętność rozróżniania przez odbiorcę „suchej” informacji od komentarza, czyli jej interpretacji czy wręcz nadinterpretacji przez nadawcę. Stwarza to do duży obszar do manipulacji przez nadawcę. Inklinacje poszczególnych organów do asymetrii informacji mogą być skutkiem wykorzystywania zasady, kto ma informację ten rządzi. Nie ma to jednak nic wspólnego ze sprawowaniem władzy przez poszczególne organy jako służby publicznej na rzecz interesariuszy a szczególnie mieszkańców gmin współtworzących GZM.

Przejawem kreowania obszarów asymetrii informacji w ramach GZM może być wypieranie wspólnych projektów o wysokiej jakości, ambitnych, o zasięgu metropolitalnym na rzecz projektów słabszych, lokalnych o niższej jakości np. polityka wydatkowania środków w ramach tzw. Funduszu Solidarności. Asymetria informacji może być przyczyną zachowań nieetycznych w kontekście manipulacji informacjami w zakresie realizacji trudnych inwestycji w GZM, gdzie trudno ustalić kompromis nie mówiąc już nawet o konsensie partnerów w GZM. Przykładem może być sformułowanie organu wykonawczego gminy do GZM, że „Komisja nie wyraziła negatywnego stanowiska wobec instalacji termicznego przetwarzania odpadów” w kontekście tego, iż komisja rady gminy w ogóle nie zajmowała się tą problematyką.

Jednym z zagrożeń powstawania asymetrii informacji jest formuła stanowienia Zgromadzenia GZM, zawarta w art. 21 ust. 1 oraz 2 Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Praktycznie w Zgromadzeniu poszczególne gminy reprezentują wójtowie, burmistrzowie, prezydenci a nie przedstawiciele organu stanowiącego w gminach. Dlatego ważnym jest przedstawianie, konsultowanie rozwiązań w GZM z punktu widzenia gminy przez organ wykonawczy radzie gminy np. na komisjach rady gminy czy w formie informacji o działalności w GZM na radzie gminy.

Wnioski

Autorzy we wstępie do tego artykułu zadają pytanie o to, jakie są źródła i przyczyny asymetrii informacji w układzie organów samorządowych GZM. Należy stwierdzić, że asymetria informacji ma swoje naturalne miejsce w systemie tworzenia oraz wymiany informacji. Zaprezentowane w artykule uproszczone modele wskazują na przesłanki deformacji informacji, zarówno obiektywnie istniejące jak i intencjonalnie tworzone. Zidentyfikowane relacje międzyorganizacyjne pomiędzy różnymi organami GZM oraz gmin tworzących GZM są rzeczywistymi i/lub potencjalnymi źródłami asymetrii informacji. Podobnie jako źródła asymetrii informacji można traktować poszczególne organy zarówno GZM jak i tworzących ją gmin. Asymetria informacji tworzy nieprzyjazne środowisko dla organów w podejmowaniu decyzji, których rezultaty mogą być niewłaściwe z punktu widzenia decydenta i nie zaspokajają jego potrzeb oraz oczekiwań. Decydenci w ramach GZM mogą otrzymywać informacje, które są opóźnione, niewłaściwe, nieadekwatne, ograniczone w dostępie, niepełne i niespójne. Świadome i celowe tworzenie asymetrii informacji kreuje przewagi informacyjne w ramach organów tworzących GZM.

Wśród przyczyn asymetrii informacji w układzie organów samorządowych GZM, które można przypisywać do odbiorcy i nadawcy informacji wskazano na behawioralne uwarunkowania, cechy kontraktów, benchmarking, ocenę polityczną, dojrzałość organizacyjną, zaufanie, transfer wiedzy czy metodykę wdrożenia projektu. Asymetria informacji jest konsekwencją luki informacyjnej tworzącej się pomiędzy odbiorcą a dostawcą.

Bibliografia

1. Akerlof G.A., *The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, *The Quarterly Journal of Economics*, 1970, 84, 488-500.
2. CFI 2022 <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/wealth-management/asymmetric-information/> (dostęp 01.01.2023).
3. Griesmer J., R.L. and M. Shubik, *Toward a Study of Bidding Processes, Part IV – Games with Unknown Costs*, *Naval Research Logistics Quarterly*, 1967, 14, 415-434.
4. Santarek K., *Rola asymetrii informacji w zarządzaniu*, [w:] *Innowacje w zarządzaniu i inżynierii produkcji*, red. nauk. R. Knosala, Oficyna Wydawnicza Polskiego Towarzystwa Zarządzania Produkcją, Warszawa, 2017, vol. 1.
5. Statut GMZ, Załącznik do uchwały Nr V/1/2018 Zgromadzenia Górnośląsko – Zagłębiowskiej Metropolii z dnia 16.02.2018 r.

6. Szoltysek J., Papaj T., *Bliskość międzyorganizacyjna i skuteczność działań Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii*, [w:] *Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia. Wybrane zagadnienia*, red. nauk. P. Kosiń, J. Podsiadło, WSB University, PTE w Katowicach, 2021, s. 27-40.
7. Szoltysek J., Papaj T., *Strategia Górnośląsko – Zagłębiowskiej Metropolii jako efekt synergii jej członków*, [w:] *Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia. Strategiczne wyzwania*, red. nauk. P. Kosiń, J. Podsiadło, WSB University, PTE w Katowicach, 2022, s. 45-58.
8. Vickrey W., *Counterspeculation, Auctions, And Competitive Sealed Tenders*, *Journal of Finance*, 1961, 16, 8-37.
9. Wachnik B., *Model przyczynowy zjawiska asymetrii informacji w informatycznym przedsięwzięciu wdrożeniowym*, *Annales Universitatis Mariae Curie Skłodowska*, Lublin 2018.
10. Wasiaak-Poniatowski J., *Wykorzystanie alternatywnych kanałów komunikacyjnych w gminach*, *Roczniki. Collegium analiz ekonomicznych. Szkoła Główna handlowa w Warszawie*, Zeszyt 44/2017.
11. Wikiwand, [https://www.wikiwand.com/pl/Manipulacja_\(psychologia\)](https://www.wikiwand.com/pl/Manipulacja_(psychologia)) (dostęp: 01.01.2023).
12. Wilson R.B., *Competitive Bidding with Asymmetric Information*, *Management Science*, 1967, 13, 816-820.

ROZDZIAŁ VI

CZY TURYSTYKA BIZNESOWA URATUJE GÓRNOŚLĄSKO – ZAGŁĘBIOWSKĄ METROPOLIĘ?

A. Staszewska

Streszczenie

Turystyka biznesowa rozwija się systematycznie od wielu lat i stanowi jedną z najbardziej dochodowych segmentów w turystyce. Turysta biznesowy ma ściśle określone potrzeby, które wymagają odpowiednio przygotowanej infrastruktury. Obszar metropolii Górnośląsko – Zagłębiowskiej dysponuje zróżnicowaną bazą hotelarską oraz gastronomiczną, przy czym baza towarzysząca jest równie dobrze rozbudowana i dostosowana dla różnorodnych grup odbiorców. Głównym celem artykułu jest wskazanie, że Metropolia Górnośląsko – Zagłębiowska ma odpowiednie zaplecze turystyczne i para turystyczne przeznaczone do obsługi klienta biznesowego.

Słowa kluczowe: Metropolia Górnośląsko – Zagłębiowska, turystyka biznesowa, turystyka

Abstrakt

Business tourism has been growing consistently for many years and is one of the most profitable segments in tourism. Business tourists have well-defined needs, which require properly prepared infrastructure. The area of the Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolis has a diversified hotel and catering base, while the accompanying base is equally well developed and adapted to various groups of customers. The main purpose of the article is to identify that the Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolis has adequate tourist and para-tourist facilities designed to serve the business customer.

Key words: Metropolity Gornosląsko – Zagłębiowska, buissnes tourism, tourism

Wprowadzenie

Województwo śląskie zostało utworzone na mocy uchwały Nr I/33/2/01 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 23 kwietnia 2001 roku w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Śląskiego. W skład województwa śląskiego wchodzi 36 powiatów z czego 17 powiatów ziemskich i 19 grodzkich. Na terenie Śląskiego jest 167 gmin: 49 miejskich, 22 – miejsko-wiejskich i 96 wiejskich. 71 miejscowości ma prawa miejskie. Największe powiaty to: Katowice, Częstochowa, Sosnowiec. Największym miastem województwa jest jego stolica Katowice. Do grona miast o liczbie ludności przekraczającej 100 tys. należą także: Częstochowa, Sosnowiec, Gliwice, Zabrze, Bielsko-Biała, Bytom, Rybnik, Ruda Śląska, Tychy, Dąbrowa Górnicza i Chorzów¹.

Województwo śląskie w 2017 roku zajęło drugie miejsce pod względem wielkości wytwarzanego produktu krajowego brutto i czwarte pod względem jego wielkości na mieszkańca (wykres 2). Dynamika wzrostu i udział regionu w PKB jednak maleją. Województwo śląskie nadal pozostanie w kategorii regionu słabiej rozwiniętego, podczas gdy województwo mazowieckie, wielkopolskie i dolnośląskie zwiększyły swój udział w krajowym PKB w ostatnich dwudziestu latach i w perspektywie 2021-2027 dołączą do grupy regionów przejściowych pod względem gospodarczym województwo śląskie jest relatywnie słabo zróżnicowane wewnątrz, co wynika z braku tak dominującej pozycji Katowic w stosunku do pozostałych ośrodków. W ostatnich dwudziestu latach do liderów należały podregiony: katowicki i tyski, do których w ubiegłej dekadzie dołączył podregion gliwicki. Podregionem naj słabiej rozwiniętym pozostaje bytomski, w którym wskaźnik PKB na mieszkańca względem średniej wojewódzkiej wynosi 70%².

Biorąc pod uwagę powyższe dane można jednoznacznie stwierdzić, iż najbardziej istotne tereny z punktu widzenia gospodarczego znajdują się w centralnej części województwa śląskiego. Była to jedna z przesłanek do powstania Metropolii Górnośląsko – Zagłębiowskiej.

Starania o powstanie metropolii na obszarze województwa śląskiego trwały już od początku reformy samorządowej z lat 90. XX wieku. Ważnym krokiem było powstanie, w 2006 roku, Górnośląskiego Związku Metropolitalnego. W jego skład weszło 14 największych miast konurbacji śląskiej. Działalność związku stworzyła podwaliny pod dalsze prace nad budowaniem silnego ośrodka metropolitalnego.

¹ <https://www.slaskie.pl/content/podzial-administracyjny> (data dostępu: 08.01.2024).

² J. Frankowski, J. Mazurkiewicz, *Województwo śląskie w punkcie zwrotnym transformacji*, IBS Research Report 02/2020 Październik 2020, s. 7-8.

Projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim trafił do Sejmu 10 stycznia 2017 roku. Głosowania w obu izbach parlamentu odbyły się w marcu 2017 roku: 9 marca w Sejmie, a tydzień później w Senacie.

Historyczna i długo wyczekiwana chwila nastąpiła 4 kwietnia 2017 roku. Wtedy właśnie ustawa, powołująca metropolię w województwie śląskim, została podpisana w Katowicach przez Prezydenta RP.

29 czerwca 2017 roku wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”. Dwa dni później – 1 lipca 2017 roku – Metropolia powstała. Pierwsze Zgromadzenie odbyło się 29 sierpnia 2017 roku, natomiast 12 września 2017 roku został wybrany Zarząd Metropolii. Przez następne kilka miesięcy budowane były struktury GZM. Metropolia od 1 stycznia 2018 rozpoczęła realizację ustawowych zadań³.

I. Turystyka biznesowa – wprowadzenie do terminologii

Branża spotkań biznesowych jest naturalną konsekwencją rozwoju turystyki i hotelarstwa. Podróże biznesowe można podzielić na: konferencje i spotkania o zasięgu lokalnym lub regionalnym, międzynarodowe kongresy i konwencje, szkolenia, targi i wystawy, podróże motywacyjne, imprezy promocyjne związane z wprowadzaniem nowych produktów i usług. Jeszcze do niedawna turystyka biznesowa w Polsce kojarzona była głównie z przyjazdami gości z zagranicy, którzy to deklarowali swój cel wizyty jako typowo biznesowy. W krąg ich zainteresowań wchodziły tylko najlepsze hotele z salami konferencyjnymi, a także z dodatkowymi atrakcjami typu SPA. Obecnie turystykę biznesową napędzają także nasi rodzimi biznesmeni i duże firmy korporacyjne. Oni także najchętniej wybierają prestiżowe obiekty konferencyjne dodatkowo zlokalizowane w miejscach atrakcyjnych turystycznie bogatych pod względem atrakcji w myśl zasady: biznes + rekreacja = satysfakcja⁴.

Turystyka biznesowa jest rodzajem turystyki obejmującej ogół czynności osób, które podróżują w celach służbowych nie dłużej niż rok bez przerwy poza swoim zwykłym otoczeniem⁵.

Według Światowej Organizacji Turystycznej (ang. UNWTO) turystyka biznesowa to rodzaj aktywności turystycznej, w której odwiedzający podróżują w określonym celu zawodowym i/lub biznesowym do miejsca poza

³ <https://metropoliagzm.pl/droga-do-metropolii/>, (data dostępu: 08.01.2024).

⁴ <https://www.e-hotelarz.pl/arttykul/2422/turystyka-biznesowa-w-czasach-kryzysu/>, (data dostępu: 08.01.2024).

⁵ E. Nawrocka, *Istota turystyki biznesowej, stan i czynniki jej rozwoju na przykładzie Wrocławia*, Rozprawy Naukowe Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu, 2013, Wrocław, s. 76.

swoim miejscem pracy i zamieszkania w celu wzięcia udziału w spotkaniu, aktywności lub wydarzeniu. Kluczowymi elementami turystyki biznesowej są spotkania, imprezy motywacyjne, konwencje i wystawy.

Termin „przemysł spotkań” w kontekście turystyki biznesowej uznaje przemysłowy charakter takich działań. Turystyka biznesowa może być łączona z każdym innym rodzajem turystyki podczas tej samej podróży⁶. A turysta biznesowem to odwiedzający, którego główny cel podróży turystycznej odpowiada kategorii celów biznesowych i zawodowych⁷.

Na gruncie polskim podstawą definicji była praca R. Davidsona i B. Cope, którzy wyróżnili podróże indywidualne, realizowane w ramach obowiązków zawodowych i wynikających z tego faktu delegowania pracownika przez jego pracodawcę, oraz grupową turystykę biznesową (obejmującą spotkania, wyjazdy motywacyjne, podróże korporacyjne, a także targi i wystawy gospodarcze). Kolejną podstawą terminologiczną jest pogląd dwóch autorów) J. Swarbrooke'a i S. Horner, którzy wskazali, iż należy odróżnić podróże biznesowe od turystyki biznesowej. W pierwszym przypadku kładziony jest akcent na przemieszczenie się, a w drugim na faktyczny cel podróży w inne miejsce niż miejsce zamieszkania⁸.

Z punktu widzenia nauk o zarządzaniu szeroko rozumianą turystykę biznesową można rozpatrywać przez pryzmat wielu koncepcji zarządzania. Szczególnie interesujące wydają się: społeczna odpowiedzialność biznesu (CSR), zarządzanie technologiami z punktu widzenia organizacji-użytkownika i marketing⁹.

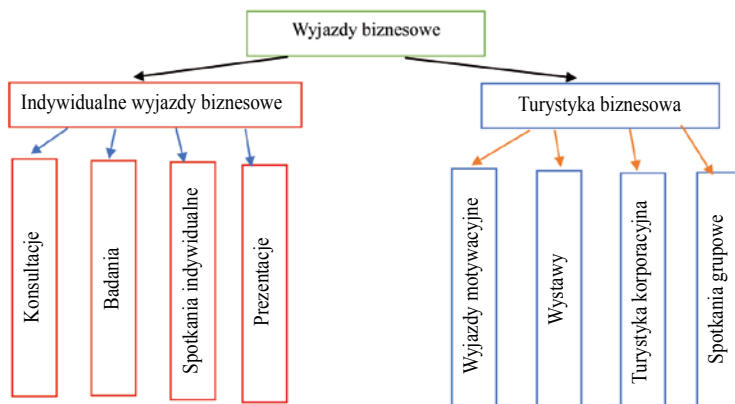
⁶ <https://www.unwto.org/glossary-tourism-terms> (data dostępu: 15.01.2024).

⁷ Op. cit.

⁸ S. Borodako, J. Berbeka, M. Rudnicki, *Usługi specjalistyczne w turystyce biznesowej*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2014, s. 9.

⁹ M.J. Zbyrowska, *Turystyka biznesowa w świetle wybranych koncepcji zarządzania*, Zarządzanie. Teoria i Praktyka 22 (4) 2018, s. 64.

Rys. 1 Podział wyjazdów biznesowych



Źródło: Tłumaczenie własne: I. Kilimperov, D. Nowak, 2020, s. 67.

W ramach wyjazdów biznesowych można wskazać na indywidualne wyjazdy biznesowe, które mogą mieć różnorodne cele, ale skupia się wokół jednostki. W przeciwieństwie do turystyki biznesowej, gdzie dodatkowym elementem jest masowość, czyli liczba uczestników wydarzeń.

Każdy rodzaj turystyki powinien być prawidłowo opracowany oraz cały system działania. I tak w ramach działań Polskiej Organizacji Turystycznej w 2002 roku powstała instytucja Poland Convention Bureau (PCB), która jest odpowiedzialną za promocję Polski jako atrakcyjnej destynacji dla organizacji spotkań i wydarzeń biznesowych.

Priorytetowym celem jest budowanie wizerunku Polski jako kraju atrakcyjnego dla organizacji wszelkiego rodzaju wydarzeń biznesowych. Misję tę realizują poprzez¹⁰:

- udział w międzynarodowych imprezach targowych, który owocuje pozyskiwaniem kolejnych kontaktów biznesowych;
- realizację podróży studyjnych dla zagranicznych dziennikarzy oraz organizatorów spotkań i wydarzeń biznesowych w tym konferencji, kongresów, premier produktów, podróży motywacyjnych;
- pozyskiwanie nowych spotkań i wydarzeń biznesowych dla kraju;
- współpracę z mediami zagranicznymi oraz zamieszczanie artykułów i reklam promujących Polskę jako destynację biznesową w prasie oraz katalogach branżowych;
- utrzymywanie stałej współpracy z miejskimi convention bureaux w ramach ww. działań;

¹⁰ <https://www.pot.gov.pl/pcb/news> (data dostępu: 08.01.2024).

- nawiązywanie współpracy z polskimi przedsiębiorcami branży spotkań w ramach programów: Rekomendowany Profesjonalny Organizator Kongresów (Professional Congress Organizer) i Rekomendowany Organizator Podróży Motywacyjnych (Incentive Travel Company);
- nawiązywanie współpracy z polskim środowiskiem naukowym m.in. w ramach Programu Ambasadorów Kongresów Polskich;
- utrzymywanie stałej współpracy z międzynarodowymi organizacjami i stowarzyszeniami skupiającymi profesjonalistów związanych z przemysłem spotkań;
- gromadzenie i opracowanie danych statystycznych nt. spotkań i wydarzeń biznesowych odbywających się w Polsce, zgodnie z zaleceniami międzynarodowych organizacji prowadzących podobne rankingi tj. ICCA – International Congress and Convention Association oraz UIA – Union of International Association.

Poprzez Poland Convention Bureau Polskiej Organizacji Turystycznej jest jednym z członków – założycieli Strategicznego Sojuszu Narodowych Europejskich Convention Bureaux (Strategic Alliance of the National Convention Bureaux of Europe). Polska Organizacja Turystyczna jest członkiem stowarzyszeń branży spotkań: Union of International Associations i International Congress and Convention Association. Wobec takiej siatki połączeń organizacyjnych działania wszystkich organizacji zajmujących się turystyką biznesową może prowadzić wspólne działania międzynarodowe.

2. Metropolia, a rozwój turystyki biznesowej

Metropolia Górnośląska to centralny obszar rozwojowy województwa śląskiego o znaczeniu europejskim, składający się z 23 miast, w tym miasta wojewódzkiego. W skład jej bezpośredniego otoczenia funkcjonalnego wchodzi natomiast 29 gmin. Metropolia charakteryzuje się zdywersyfikowaną strukturą gospodarczą i jest obok Warszawy najsilniejszym ośrodkiem gospodarczym w kraju. Na terenie metropolii zlokalizowanych jest szereg instytucji o charakterze międzynarodowym, instytucji kultury wysokiej oraz wysokospecjalistycznych placówek ochrony zdrowia. Metropolia jest silnym ośrodkiem naukowym i badawczo-rozwojowym w Polsce. Ośrodek ma duże znaczenie w sferze gospodarczej oraz w zakresie zaspokojenia dostępu do usług publicznych wyższego rzędu¹¹.

Jednak dla dobrego działania Metropolii niezbędne są również działania zmierzające do poprawy infrastruktury inwestycyjnej obejmującej instytucje otoczenia biznesu, jak również dobrze skomunikowane obszary przeznaczone

¹¹ Uchwała nr IV/38/2/2013 Sejmiku województwa śląskiego z dnia 1 lipca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+” s. 53.

czone pod inwestycje, w tym powstałe na terenach zdegradowanych i poprzemysłowych zarówno w samej Metropolii jak również w jej bezpośrednim otoczeniu funkcjonalnym¹². Działania, które poprawią działalności Metropolii będą odpowiednio przekładały się na rozwój turystyki biznesowej.

W pierwszej strategii obejmującej lata 2004-2013 wskazano, iż turystyka biznesowa rozwija się głównie wokół centrów gospodarczo-społecznych regionu oraz na obszarach atrakcyjnych i predestynowanych do pełnienia funkcji usługowej dla sfery biznesu ze względu na rozwiniętą bazę gastronomiczno-noclegową oraz możliwości szybkiego dotarcia (dobre skomunikowanie). Województwo śląskie, ze względu na swoje położenie oraz znaczenie gospodarcze, stanowi ważny punkt na mapie polskich centrów kongresowych. Z tego też względu Katowice położone w centralnej części województwa oraz miasta, takie jak np.: Gliwice, Tychy, Zabrze, Chorzów, Rybnik, są dobrymi miejscami do organizacji dużych imprez konferencyjnych i szkoleniowych. Ponadto, popularne beskidzkie miejscowości, takie jak np.: Szczyrk, Wisła czy Ustroń również posiadają możliwości organizacji wszelkich spotkań biznesowych¹³.

Wsparciem dla rozwoju turystyki biznesowej są convention bureau, które to tworzą organizacje ds. marketingu konkretnej destynacji, której głównym celem jest zwiększenie liczby imprez, konferencji i spotkań biznesowych. Organizacja ta może ona być integralną częścią¹⁴:

- krajowych lub regionalnych organizacji turystycznych;
- administracji krajowych, regionalnych lub lokalnych;
- podmiotów ds. marketingu (lub samej promocji) miasta;
- rad miasta;
- izb handlowych.

Na terenie województwa śląskiego funkcjonuje Silesia Convention Bureau (SCB), które działa jako konsorcjum produktowe zrzeszające podmioty działające na rzecz rozwoju turystyki biznesowej w województwie śląskim. SCB działa w ramach struktur Śląskiej Organizacji Turystycznej i jest wyspecjalizowaną strukturą zajmującą się promocją całego województwa śląskiego, jako atrakcyjnego miejsca organizacji spotkań. Silesia Convention Bureau pracuje na rzecz całego województwa śląskiego, wykorzystując różnorodność potencjałów turystycznych ulokowanych w subregionach oraz wysokiej jakości infrastrukturę w całym regionie¹⁵.

¹² Op. cit., s. 54.

¹³ „Strategia Rozwoju Turystyki w Województwie śląskim na lata 2004-2013” została przygotowana jako opracowanie badawczo-rozwojowe wykonane na zlecenie Zarządu Województwa śląskiego przez Górnośląską Wyższą Szkołę Handlową w Katowicach, s. 46.

¹⁴ J. Borzyszkowski, *Convention bureau jako podmiot odpowiedzialny za promocję turystyki biznesowej i kongresowej*, Studia Ekonomiczne i Regionalne, Economic and Regional Studies Tom/Volume IV, Nr/No. 1/ 2011, s. 40.

¹⁵ <https://silesiaconvention.pl/staticcontent/1019442> (data dostępu: 18.12.2023).

Główne zadania Silesia Convention Bureau to¹⁶:

- stworzenie spójnej i zbiorczej oferty obiektów konferencyjnych i kongresowych prezentującej cały potencjał biznesowo-konferencyjny regionu;
- doradztwo i wsparcie dla firm działających w sektorze turystyki biznesowej i konferencyjnej;
- profesjonalne pośrednictwo między firmami oferującymi usługi dla branży spotkań, a organizatorami wydarzeń (z kraju i zagranicy);
- współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego, miejskimi jednostkami organizacyjnymi, z podmiotami organizującymi i współorganizującymi wydarzenia, konferencje i spotkania biznesowe w województwie śląskim;
- współpraca z hotelarzami i gestorami atrakcji turystycznych regionu dla stworzenia całościowej oferty konferencyjno-pobytowej;
- stworzenie banku informacji na temat oferty turystycznej regionu dla organizatorów wydarzeń;
- współpraca ze środowiskiem naukowym w sferze prowadzenia badań i gromadzenia danych dot. turystyki biznesowej oraz w sferze pozyskiwania prestiżowych naukowych wydarzeń krajowych i zagranicznych.

Prowadzone cykliczne badania przez Śląską Organizację Turystyczną dotyczące ruchu turystycznego można wskazać na tendencje wzrostową. W roku 2019 łączna liczba turystów była naprawdę imponująca i wynosiła ponad 5 mln. W 2020 roku można zauważyć znaczący spadek liczby turystów, który spowodowany był pandemią COVID-19, podczas której wprowadzone zostały obostrzenia ograniczające możliwość podróżowania. Sytuacja poprawiła się w kolejnych latach. W 2022 roku łączna liczba turystów osiągnęła największą wartość i wynosiła około 5,6 mln.

Analizując dane, z których wynika, że najwięcej turystów odwiedziło okolice Katowic, Chorzowa, Bytomia, Zabrza i Gliwic, co może sugerować, że ta część województwa śląskiego jest szczególnie atrakcyjna turystycznie. Drugie miejsce zajmują okolice Pszczyzny, Bielska-Białej, Szczyrku, Żywca, Jeleśni i Korbielowa. Okolice Częstochowy, Olsztyna, Lubińca, Myszkowa, Zawiercia, Pilicy i Ogrodzieńca zajmują trzecie miejsce. Warto zauważyć, że strefy zamieszkania turystów regionalnych pokrywają się w dużej mierze z obszarami, które były odwiedzane przez turystów krajowych. Wiele osób preferuje podróże turystyczne w obrębie swojego regionu lub kraju, co tłumaczy takie pokrycie stref zamieszkania¹⁷.

¹⁶ Op. cit.

¹⁷ Selectiv dla Śląskiej Organizacji Turystycznej, Badanie ruchu turystycznego w województwie śląskim, 2023 s. 6.

Biorąc pod uwagę lata 2020-2022 w Katowicach zrealizowano wiele ważnych wydarzeń biznesowych i spotkań konferencyjnych. Jednak w okresie od 28 lutego 2020 do końca 2021 r. niemal wszystkie musiały być realizowane w formie hybrydowej. Takie rozwiązanie wymuszone pandemią COVID-19 i restrykcjami z tym związanymi, skłoniło organizatorów do inwestycji i przygotowania nowoczesnych pomieszczeń na potrzeby transmisji obrazu i dźwięku, rozbudowy łączy internetowych, zakupów odpowiedniego oprogramowania i doskonalenia technik komunikacji w formule „online”. W 2022 roku na terenie Katowic w obiektach biorących udział w badaniu zrealizowano łącznie 6 426 wydarzeń biznesowych, w tym kolejną edycję Intel Extreme Masters oraz Europejskiego Kongresu Gospodarczego, Konferencję ABSL, Konferencję PRECOP, Międzynarodowe Targi Górnictwa, Przemysłu Energetycznego i Hutniczego – Targi EXPO KATOWICE i Śląski Festiwal Nauki.

W latach 2020-2024 najważniejszymi wydarzeniami były:

- Regionalne Property Forum edycja 2019/2020 to wiele aktualnych tematów, gorące dyskusje i prezentacje w gronie największych graczy rynku nieruchomości komercyjnych i cenionych ekspertów. To także Work&Leisure Talks, czyli seria spotkań i prezentacji o najnowszych trendach w designie oraz wyposażaniu przestrzeni do pracy i wypoczynku¹⁸.
- 4 Design Days to święto architektury, designu i nieruchomości. Przez cztery dni ikony światowego i polskiego designu, najwięksi architekci i projektanci, producenci i firmy usługowe oraz deweloperzy będą dyskutować o tym, co inspiruje i kreuje światowe trendy w architekturze i designie. Wydarzenie odbywa się co roku¹⁹.
- XIII Europejski Kongres Gospodarczy w Katowicach (EEC – European Economic Congress) odbył się w dniach 20-22 września 2021 r. w formule hybrydowej – stacjonarnie w Międzynarodowym Centrum Kongresowym oraz online. Europejski Kongres Gospodarczy w 2021 roku to cały szereg aktywności pod marką #EEC, różnorodnych co do formuły, rozplanowanych w czasie i dopasowanych do nowych realiów²⁰. I następne kolejnych latach.
- Katowickie European Tech and Start-up Days to unikatowe spotkanie adresowane do młodych, innowacyjnych przedsiębiorców, które towarzyszy największej imprezie biznesowej Europy Centralnej – Europejskiemu Kongresowi Gospodarczemu. Kulminacyjnym punktem wydarzenia jest konkurs Start-up Challenge. Autorzy najciekawszych pomysłów na biznes mogą dzięki niemu dotrzeć ze swoimi propozycjami do przedstawicieli dużych firm i korporacji. Podczas Euro-

¹⁸ <https://www.mckkatowice.pl/pl/wydarzenia/regionalne-property-forum-katowice,1574.html> (data dostępu: 08.01.2024).

¹⁹ <https://www.mckkatowice.pl/pl/wydarzenia/4-design-days,1575.html> (data dostępu: 08.01.2024).

²⁰ <https://www.mckkatowice.pl/pl/wydarzenia/europejski-kongres-gospodarczy,2053.html> (data dostępu: 08.01.2024).

pean Tech and Start-up Days będziemy dyskutować między innymi o obliczach rozwoju innowacyjnych technologii medycznych, technologiach pozwalających pokonywać bariery oraz ograniczenia, sztucznej inteligencji, handlu w erze cyfrowej, perspektywicznych kierunkach rozwoju inwestycji czy finansowaniu innowacyjności w polskiej gospodarce²¹.

- Światowe Forum Miejskie (World Urban Forum – WUF11), które odbyło się w Katowicach w dniach od 26 do 30 czerwca 2022 r. WUF to największe na świecie wydarzenie konferencyjne poświęcone rozwojowi miast. Wydarzenie to organizowane jest przez UN-Habitat, jedną z agend Organizacji Narodów Zjednoczonych. Światowe Forum Miejskie w Katowicach to wydarzenie, które po raz pierwszy w historii odbyło się w Europie Środkowo-Wschodniej. W WUF11 uczestniczyło łącznie 17 000 osób, w tym 10 000 osób przyjechało osobiście ze 174 państw, a ponad 7 tys. osób dołączyło „online”. Hasło polskiej edycji WUF brzmiało: „Zmieniamy nasze miasta dla lepszej przyszłości”. Podczas 5 dni Forum odbyło się ponad 500 sesji dyskusyjnych, paneli i merytorycznych spotkań. Wydarzenie realizowane było w Międzynarodowym Centrum Kongresowym, Spodku a także w wielu innych lokalizacjach (strefach) na terenie miasta²².
- RECOP 27 to konferencja poprzedzająca i przygotowująca Szczyt Klimatyczny w Egipcie w sprawie zmian klimatu – największe światowe forum, którego celem jest wypracowanie wspólnej polityki na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu. Zaproszeni prelegenci omówią stanowisko wobec najważniejszych tematów poruszanych podczas corocznych Szczytów Klimatycznych. Podczas dwóch dni odbyło się 18 debat w których wystąpiło 100 prelegentów. Dwudniowa konferencja PRECOP 27 poprzedzi i przygotowuje do Szczytu Klimatycznego w Egipcie (UN ClimateChange Conference 2022 – COP 27), tj. Sesji Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu – największego światowego forum, którego celem jest wypracowanie wspólnej polityki na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu²³.
- Kongres Wyzwań Zdrowotnych to obok Forum Rynku Zdrowia jedna z największych w Polsce debat poświęconych ochronie zdrowia. Co roku w wydarzeniu bierze udział kilka tysięcy osób. Ogromnym zainteresowaniem cieszą się też retransmisje poszczególnych sesji. Poprzednią sesję inauguracyjną HCC 2022 w Internecie odtworzono aż 138 tys. razy. Wśród uczestników Kongresu są m.in.: wybitni spe-

²¹ <https://www.mckkatowice.pl/pl/wydarzenia/european-tech-and-start-up-days,2124.html> (data dostępu: 08.01.2024).

²² <https://www.katowice.eu/biznes/convention-bureau/turystyka-biznesowa> (data dostępu: 08.01.2024).

²³ <https://www.mckkatowice.pl/pl/wydarzenia/konferencja-precop-27,2337.html> (data dostępu: 08.01.2024).

cjaliści, reprezentujący kilkanaście dyscyplin medycznych, przedstawiciele świata nauki, polityki, administracji samorządowej, organizacji pozarządowych – w tym zrzeszających pacjentów – oraz gospodarki, biznesu, przemysłu farmaceutycznego, finansów i rynku ubezpieczeniowego²⁴.

W 2022 r. w Katowicach łączna liczba spotkań konferencyjnych i innych wydarzeń biznesowych wyniosła 6 426. W tym 23,8 % z nich (czyli 1 529) trwało dwa dni lub dłużej. Ponadto, należy zauważyć, że 5 362 spotkania biznesowe zrealizowano w hotelach (83,4% z ogólnej liczby w Katowicach), a pozostałą część (1 064) w innych obiektach. W porównaniu do poprzednich lat, zauważyć należy, iż rynek turystyki biznesowej powoli wraca do swojego poziomu z roku 2019 (gdy odnotowano 6 453 wydarzenia) jednak liczba uczestników wydarzeń w 2022 r. wyniosła 552 849 osoby (a w 2019 r. było 1 020 187 osoby).

W Międzynarodowym Centrum Kongresowym (MCK) w Katowicach (największej zadaszonej powierzchni konferencyjnej w Polsce) w 2022 roku zrealizowano 301 różnych wydarzeń (biznesowych, sportowych, kulturalnych). Wzięło w nich udział stacjonarnie 688 621 osób. W tym 128 spotkań konferencyjnych i innych wydarzeń biznesowych, w których wzięło udział 234 087 osób (podczas gdy w 2019 r. było to 727 823 osób).

Z wydarzeniami biznesowymi i spotkaniami konferencyjnymi w Katowicach, związane są wydatki uczestników na różne usługi w obiektach konferencyjnych, jak i na terenie miasta. Ogólne wydatki badanego delegata korzystającego z noclegu w Katowicach w 2022 r. wyniosły średnio 837,73 zł na osobę, w tym na nocleg 413,47 zł. Przy czym średni czas pobytu osoby nocującej w trakcie konferencji w Katowicach to 2,04 doby, zatem delegaci nocujący w Katowicach wydali średnio na jeden dzień około 409,85 zł (w 2019 r. było to 365,39 zł), a koszt jednego noclegu u takich osób wyniósł około 202,29 zł (w 2019 było to 194,74 zł)²⁵.

Podsumowanie

Województwo śląskie i jednocześnie Metropolia Górnośląsko – Zagłębiowska to jedne z najbardziej atrakcyjnych inwestycyjnie regionów Polski. Do najważniejszych atutów województwa należą²⁶:

- rozbudowana infrastruktura transportowa i telekomunikacyjna;

²⁴ <https://www.mckkatowice.pl/pl/wydarzenia/viii-kongres-wyzwan-zdrowotnych-health-challenges-congress,2475.html> (data dostępu: 08.01.2024).

²⁵ K. Cieślowski, *Raport. Rynek turystyki biznesowej w Katowicach w latach 2020-2022*, Katowice 2023, s. 43.

²⁶ Opracowane na podstawie: I. Pawlas, *Województwo śląskie jako obszar funkcjonowania korporacji transportowych. Główne determinanty atrakcyjności inwestycyjnej regionu*, Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 150, Problemy regionalizmu, Wrocław, 2010, s. 270.

- połączenia lotnicze, kolejowe, czy też drogowe;
- bardzo dobra sytuacja na rynku pracy;
- potencjał i chłonność rynku;
- różnorodne i zróżnicowane zaplecze edukacyjne oraz naukowo-badawcze;
- potencjał na aktywność innowacyjną;
- rozbudowane sieci stref ekonomicznych, między innymi Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej.

Niekorzystnymi czynnikami to poziom bezpieczeństwa w niektórych dzielnicach Metropolii. Zły stan środowiska naturalnego ze względu na sporą degradację spowodowaną intensywnym przemysłem.

Jak podaje portal turystyka²⁴: „przyszłość turystyki biznesowej rysuje się na horyzoncie jak miasto pełne świateł, pulsujące energią innowacji i możliwości. Wyobraźmy sobie świat, w którym granice między biznesem a przyjemnością stają się coraz bardziej rozmyte, a technologia staje się naszym osobistym przewodnikiem. Aplikacje, które nie tylko rezerwują nasze loty i hotele, ale także sugerują, które lokalne atrakcje warto odwiedzić, jakie dania lokalnej kuchni spróbować, a nawet jakie wydarzenia kulturalne mogą wzbogacić nasze doświadczenie podróżnicze”²⁷.

Pomimo coraz szerszej i różnorodnej oferty gastronomicznej należy spojrzeć na zrównoważony rozwój, który ma wpływ na każdy element związany z turystyką w tym biznesową. Każda decyzja, którą podejmuje się zarówno w codziennym życiu, jak i kreowaniu produktów turystycznych musi być oparta o zachowanie równowagi przyrodniczej. Ponadto, to co powinno być obowiązkowe w rozwoju turystyki biznesowej to dbałość o ekologiczne rozwiązania w każdym elemencie składowym końcowego produktu turystyki biznesowej. Poczynając od zrównoważonego transportu, poprzez ekologiczne uprawy i konsumpcję, a kończąc na zielonej bazie gastronomicznej. To z czym mierzymy się obecnie, za nie długo będzie wymagalnym standardem.

Metropolia Górnośląsko – Zagłębiowska posiada ogromny potencjał zarówno w bazie turystycznej jak i paraturystycznej, ale oprócz tego ogromny potencjał kadrowy. W ramach infrastruktury turystycznej Metropolia posiada różnorodną bazę noclegową dopasowaną do obsługi klientów turystyki biznesowej wraz z odpowiednio dostosowanymi salami konferencyjnymi, przestrzeniami do coworkingu oraz zróżnicowaną bazą gastronomiczną. Do tego Metropolia ma bardzo dobrą siatkę komunikacyjną, infrastrukturę drogową oraz co ważne w przypadku połączeń lotniczych bliskość do trzech

²⁷ <https://turystyka24h.pl/oblicza-turystyki-biznesowej/> (data dostępu: 12.01.2024).

lotnisk: Pyrzowic (Katowice), Balice (Kraków) oraz Ostrawa (Czechy). Biorąc pod uwagę infrastrukturę para turystyczną to obszar MGZ to znajdują się tu centrum przemysłowe, usługowe oraz informacyjne. Przestrzeń miejska w całej Metropolii to przenikające się miasta, ale też różnorodne tradycje, kultura, języki, które mogą stawić idealne uzupełnienie oferty turystyki biznesowej.

Bibliografia

1. Borodako S., Berbeka J., Rudnicki M., *Usługi specjalistyczne w turystyce biznesowej*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2014.
2. Borzyszkowski J., *Convention bureau jako podmiot odpowiedzialny za promocję turystyki biznesowej i kongresowej*, Studia Ekonomiczne i Regionalne, Economic and Regional Studies Tom/Volume IV, Nr/No. 1/ 2011.
3. Cieślukowski K., *Raport. Rynek turystyki biznesowej w Katowicach w latach 2020-2022*, Katowice 2023.
4. Frankowski J., Mazurkiewicz J., *Województwo śląskie w punkcie zwrotnym transformacji*, IBS Research Report 02/2020 Październik.
5. Kilimperov I., Nowak. D., *Development, management and competitiveness of the city of Katowice, Poland, As a business tourism product*, Agricultural University – Plovdiv, Agricultural Sciences. Vol. 12, Issue 27, 2020.
6. Nawrocka E., *Istota turystyki biznesowej, stan i czynniki jej rozwoju na przykładzie Wrocławia*, Rozprawy Naukowe Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu, Wrocław 2013.
7. Pawlas I., *Województwo śląskie jako obszar funkcjonowania korporacji transportowych. Główne determinanty atrakcyjności inwestycyjnej regionu*, Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 150, Problemy regionalizmu, Wrocław 2010.
8. *Selectivy dla Śląskiej Organizacji Turystycznej, Badanie ruchu turystycznego w województwie śląskim, 2023*.
9. *Strategia Rozwoju Turystyki w Województwie śląskim na lata 2004-2013*, została przygotowana jako opracowanie badawczo-rozwojowe wykonane na zlecenie Zarządu Województwa śląskiego przez Górnośląską Wyższą Szkołą Handlową w Katowicach.
10. Uchwała nr IV/38/2/2013 Sejmiku województwa śląskiego z dnia 1 lipca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”.
11. Zbyrowska M.J., *Turystyka biznesowa w świetle wybranych koncepcji zarządzania*, Zarządzanie. Teoria i Praktyka 22 (4), 2018.

Publikacje internetowe:

1. <https://www.e-hotelarz.pl>
2. <https://www.katowice.eu>

- 3) <https://www.mckkatowice.pl>
- 4) <https://metropoliagzm.pl>
- 5) <https://www.pot.gov.pl>
- 6) <https://silesiaconvention.pl>
- 7) <https://www.slaskie.pl>
- 8) <https://turystyka24h.pl>
- 9) <https://www.unwto.org>

ROZDZIAŁ VI

PRZEDSIĘBIORSTWA USŁUGOWE SEKTORA GÓRNICTWA WĘGLA KAMIENNEGO. WNIOSKI Z MONITORINGU PROWADZONEGO PRZEZ AGENCJĘ ROZWOJU PRZEMYSŁU S.A. W LATACH 2013-2023

B. Barszczowska, A. Kielerz

Streszczenie

Proces restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego rozpoczęto w latach 90-tych ubiegłego wieku wraz z początkiem zmian ustrojowych w Polsce. Jego celem było dostosowanie sektora do gospodarki rynkowej, w tym osiągnięcie jego trwałej rentowności. Zmiany te wymagały także optymalizacji poziomu zatrudnienia i likwidacji nierentownych kopalń. W latach 1993-2003 wystąpił spadek zatrudnienia w sektorze górnictwa węgla kamiennego blisko 44%, z 311 299 na koniec 1993 roku do 136 456 na koniec 2003 roku. Natomiast w okresie 2003-2023 zatrudnienie na ostatni dzień 2023 roku wyniosło 76 123 osób i stanowiło 55,3% zatrudnienia na koniec 2003 roku tj. spadek zatrudnienia o prawie 61 tys. osób.

W górnictwie węgla kamiennego zadania są wykonywane pod ziemią i na powierzchni nie tylko przez pracowników kopalń węgla kamiennego (spótek wydobywczych), ale również przez pracowników firm usługowych. W niniejszym rozdziale omówiono wybrane parametry dotyczące firm usługowych realizujących zadania na terenie kopalń, w tym średnie zatrudnienie, roboczodniówki, kategorie prac. Badanie dotyczy firm usługowych wykonujących prace w kopalniach/zakładach z uwzględnieniem podmiotów zarejestrowanych na obszarze Górnośląsko – Zagłębiowskiej Metropolii (GZM). Badaniem objęto okres 2003-2023.

W badanym okresie następuje systematyczny spadek rok do roku przepracowanych roboczodniówek przy utrzymaniu się średniego zatrudnienia pracowników firm usługowych na stałym poziomie.

Słowa kluczowe: górnictwo węgla kamiennego, firmy usługowe, proces transformacji sektora

Wprowadzenie

Jednym z najtrudniejszych wyzwań procesu transformacji gospodarki była restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego, której głównym celem było doprowadzenie do funkcjonowania sektora zgodnie z zasadami gospodarki wolnorynkowej. Konieczność przeprowadzenia gruntownych zmian dostrzeżono już w 1988 roku, a więc jeszcze przed obradami Okrągłego Stołu. Na przełomie 1988 i 1989 roku rząd przygotował Plan konsolidacji Gospodarki Narodowej na lata 1989-1990¹. Restrukturyzacja sektora górnictwa węgla kamiennego jest jednym z najtrudniejszych procesów, trwających w Polsce od 1989 roku, kiedy to rozpoczęto transformację gospodarki centralnie planowanej. Przedsiębiorstwa państwowe, zgodnie z zasadą 3S miały być: samodzielne, samorządne i samofinansujące się.

Celem programów rządowych było w pierwszej kolejności zapobieżenie upadłości przedsiębiorstw górniczych, a następnie podjęcie działań zmierzających do osiągnięcia rentowności przez te podmioty i zdolności do rywalizacji na światowych rynkach, tworząc w ten sposób mechanizmy właściwe dla „wolnego rynku”. Nie bez znaczenia dla podejmowanych działań była potrzeba uzyskania akceptacji tzw. strony społecznej dla prowadzonej optymalizacji zatrudnienia. Przeprowadzono nie tylko restrukturyzację zatrudnienia, ale także restrukturyzację majątkową, której efektem było odciążenie kopalń z majątku nieprodukcyjnego, takiego jak: ośrodki wczasowe, ośrodki zdrowia stadiony i itp. Ograniczono wydobycie węgla poprzez likwidację części nierentownych kopalń². Istotne znaczenia dla podejmowanych działań był także wszczęty z dniem 8 kwietnia 1994 roku proces przystąpienia Polski do struktur Unii Europejskiej.

Redukcja zatrudnienia była jednym z zadań, które były realizowane przez zarządy spółek przy znacznym wsparciu elit rządowych. Prowadzona restrukturyzacja zatrudnienia nie dotknęła tylko samych kopalń węgla

¹ J. Bednorz, *35 lat reformowania górnictwa węgla kamiennego w Polsce*, [w:] K. Stala-Szluga, Z. Grudziński (red.), *Zagadnienia surowców energetycznych i energetyki w gospodarce krajowej. Bezpieczeństwo energetyczne Polski i UE w świetle obecnej sytuacji gospodarczej świata*, Zeszyty Naukowe IGSMiE PAN, nr 1(112) Kraków 2024.

² Zob. H. Paszcza, *Procesy restrukturyzacyjne w polskim górnictwie węgla kamiennego w aspekcie zrealizowanych przemian i zmiany bazy zasobowej*, Górnictwo i Geoinżynieria Akademia Górniczo-Hutnicza im. Stanisława Staszica Zeszyt nr 3, Kraków 2010 r.

kamiennego. Pośrednio przyczyniła się do całkowitej likwidacji szkolnictwa zawodowego na poziomie techników i szkół zasadniczych. Do momentu, gdy niedobory pracowników mogły być uzupełniane poprzez alokację pracowników z likwidowanych kopalń stan zatrudnienia nie stwarzał problemów z bezpieczeństwem pracy. Tylko w ten sposób spółki wydobywcze mogły uzupełniać braki w stanach osobowych ze względu na całkowity zakaz zatrudniania nowych pracowników. Następstwem tych czynników było zjawisko zwane „luką pokoleniową”³.

W ślad za zmniejszaniem zatrudnienia w kopalniach węgla kamiennego, coraz większa liczba zadań zarówno pod ziemią, jak i na powierzchni była realizowana przez firmy usługowe.

Górnictwo węgla kamiennego to nie tylko spółki wydobywcze, ale także otoczenie biznesowe, które stanowią m.in. producenci maszyn i urządzeń oraz firmy usługowe realizujące prace górnicze oraz zadania inwestycyjne zarówno pod ziemią jak i na powierzchni⁴.

Według różnych szacunków liczba pracowników w przedsiębiorstwach powiązanych z górnictwem może oscylować od ok. 57 tysięcy pracowników⁵ do ponad 100 tysięcy miejsc pracy⁶, a zgodnie z szacunkami samorządu gospodarczego w sektorze tak zwanego zaplecza górniczego zatrudnionych może być nawet łącznie ok. 400 tysięcy osób⁷.

I. Zatrudnienie w sektorze górnictwa węgla kamiennego

Na rysunku 1 przedstawiono stan zatrudnienia na 31 grudnia danego roku w sektorze górnictwa węgla kamiennego. W 1990 roku zatrudnienie w sektorze górnictwa węgla kamiennego wynosiło prawie 390 tys. osób. W trakcie procesów restrukturyzacyjnych spadło ono do 136 tysięcy w roku 2003 tj. o 65%. Natomiast w okresie 2003-2023 zatrudnienie na ostatni dzień 2023 roku wynosiło 76 123 osoby i stanowiło 55,3% zatrudnienia na koniec 2003 roku tj. nastąpił spadek zatrudnienia o prawie 61 tys. osób.

³ A. Kielierz, *Zmiana stanu zatrudnienia a struktura stażowo-wiekowa i wykształcenie w latach 2003-2022 w sektorze górnictwa węgla kamiennego*, [w:] K. Galos, B. Barszczowska (red. nauk) *Jak to z tym węglem było, jest i będzie*, Wydawnictwo IGSMiE PAN, Kraków 2023.

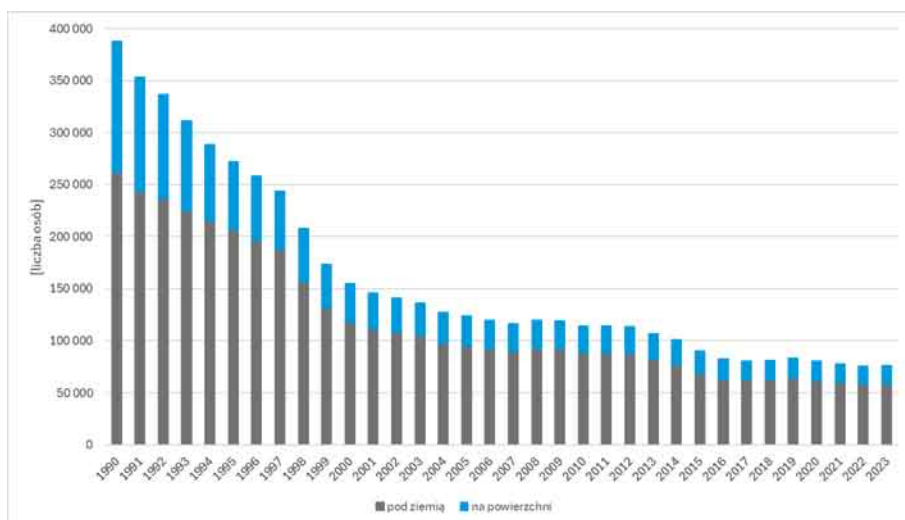
⁴ H. Paszcza, W. Grzybowski, *Udział specjalistycznych firm zewnętrznych w budowie pozycji polskiego górnictwa węgla kamiennego* [w:] J. Białek, R. Mielimąka, A. Czerwińska-Lubszczyk (red.), [w:] *Górnictwo perspektywy, zagrożenia. BHP oraz ochrona i rekultywacji powierzchni*, Gliwice 2014.

⁵ D. Kierwra, A. Szpor, J. Witajewski-Baltvilks, *Sprawiedliwa transformacja węglowa w regionie śląskim. Implikacje dla rynku pracy*, IBS Research Report Maj 2019.

⁶ J. Frankowski, J. Mazurkiewicz, *Województwo śląskie w punkcie zwrotnym transformacji*. IBS Research Report Październik 2020.

⁷ *Sytuacja przedsiębiorstw okogórnicznych w Polsce*. Opracowanie wykonane na zlecenie Górnictwej Izby Przemysłowo Handlowej grudzień 2020, <http://www.giph.com.pl/strony/publikacje-i-prezentacje> (data dostępu: 20.03.2024 r.).

Rys. 1. Stan zatrudnienia pracowników sektora górnictwa węgla kamiennego latach 1990-2023. Dane na koniec okresu.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARP S.A.

Na przestrzeni ostatnich 33 lat systematycznie mała udział pracowników zatrudnionych na powierzchni. Lata 2008-2012 to stabilizacja na poziomie 22,2-22,4% pracowników powierzchni w ogóle zatrudnionych, natomiast od 2013 roku wolumen osób zatrudnionych na powierzchni wykazuje wahania w przedziale 22% do 24%. Udział pracowników zatrudnionych na powierzchni w ogóle zatrudnionych w sektorze w 2023 roku wyniósł tyle samo, co w 2003 roku i 2013 roku tj. 23%.

2. Firmy usługowe wykonujące prace w kopalniach węgla kamiennego

W górnictwie węgla kamiennego prace są wykonywane pod ziemią i na powierzchni nie tylko przez pracowników kopalń, ale również przez pracowników firm usługowych. Występujące w rozdziale określenie *średnie zatrudnienie* w odniesieniu do firm usługowych odnosi się wyłącznie do osób faktycznie wykonujących prace na terenie danej kopalni/zakładu. Nie uwzględnia natomiast czasu i osób świadczących/wykonywujących prace na rzecz danej kopalni/zakładu, lecz poza terenem działania kopalni/zakładu.

Tab. 1. Liczba firm wykonujących prace pod ziemią i na powierzchni w kopalniach/zakładach zarejestrowana na obszarze GZM

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Katowice	59	85	88	85	97	91	72	73	69	70
Gliwice	16	16	12	15	17	19	15	21	19	19
Mysłowice	19	25	30	25	22	27	24	22	19	17
Zabrze	27	27	27	28	25	26	23	22	19	14
Bytom	21	22	23	19	21	17	14	13	18	18
Tychy	16	17	19	19	21	22	19	18	18	17
Ruda Śląska	15	17	17	14	17	15	16	16	16	16
Sosnowiec	12	13	11	8	12	13	11	13	13	9
Chorzów	12	13	17	17	15	19	12	15	13	6
Mikołów	12	11	9	10	12	12	11	13	12	11
Knurow	6	4	6	5	8	7	7	7	11	5
Dąbrowa Górnicza	7	5	5	7	7	9	7	7	7	9
Łędziny	17	16	17	15	13	12	8	5	7	6
Świętochłowice	5	6	7	5	7	6	6	7	7	6
Bieruń	6	5	5	5	5	5	5	5	6	5
Imielin	4	4	4	3	4	4	6	4	6	6
Piekary Śląskie	11	12	10	7	7	8	9	7	6	4
Siemianowice Śląskie	9	12	8	9	8	7	6	4	6	4
Tarnowskie Góry	5	6	5	6	6	8	5	4	4	4
Będzin	3	2	2	2	5	4	3	2	3	3
Czeladź	3	4	5	5	5	6	3	4	4	4
Chełm Śląski	1	1	0	2	2	1	1	2	2	1
Łaziska Górne	4	4	4	4	4	3	4	2	2	2
Świerklaniec	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Zbrosławice	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1
Kobler	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Radzionków	4	4	4	4	5	2	4	3	1	1

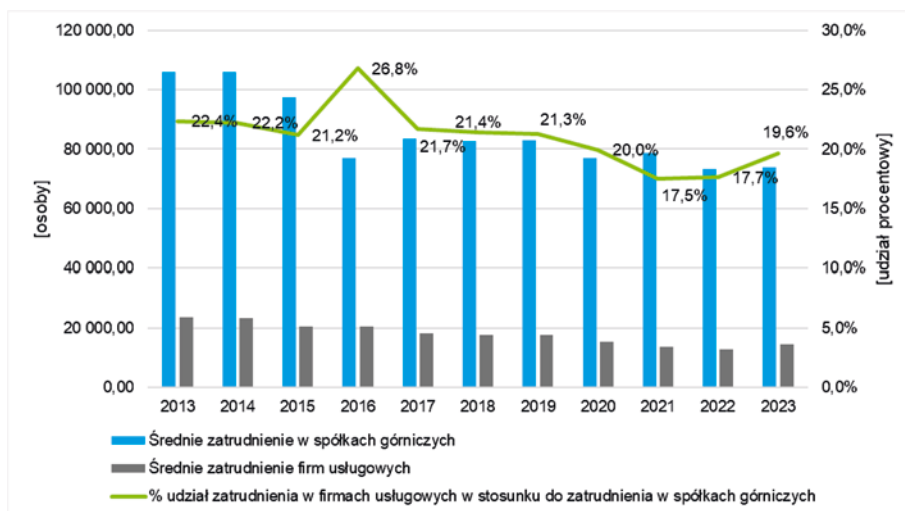
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARP S.A.

Liczba firm zarejestrowanych w poszczególnych miejscowościach na obszarze GZM charakteryzuje się dużą zmiennością rok do roku. W większości miast/powiatów liczba zarejestrowanych firm usługowych wykonujących prace w kopalniach/zakładach w 2023 roku jest na poziomie zbliżonym do 2014 roku. Na tym tle odznacza się Knurow, gdzie w ciągu 9 lat liczba firm wykonujących prace w kopalniach/zakładach wzrosła prawie 2-krotnie. Na przeciwnym biegunie mamy Łędziny oraz Piekary Śląskie, gdzie widocznie zmniejszyła się liczba firm w badanym okresie 10 lat, jak również rok do roku.

W 2023 roku ogółem prace w kopalniach/zakładach wykonywało 537 firm usługowych, z tego prawie 50% stanowiły firmy zarejestrowane na obszarze GZM.

Rysunek 2 przedstawia średnie zatrudnienie w kopalniach zasadniczych przedsiębiorstwach górniczych pracowników własnych oraz średnie zatrudnienie w firmach usługowych.

Rys. 2. Średnie zatrudnienie pracowników pod ziemią i na powierzchni w spółkach węglowych i firmach usługowych w latach 2013-2023

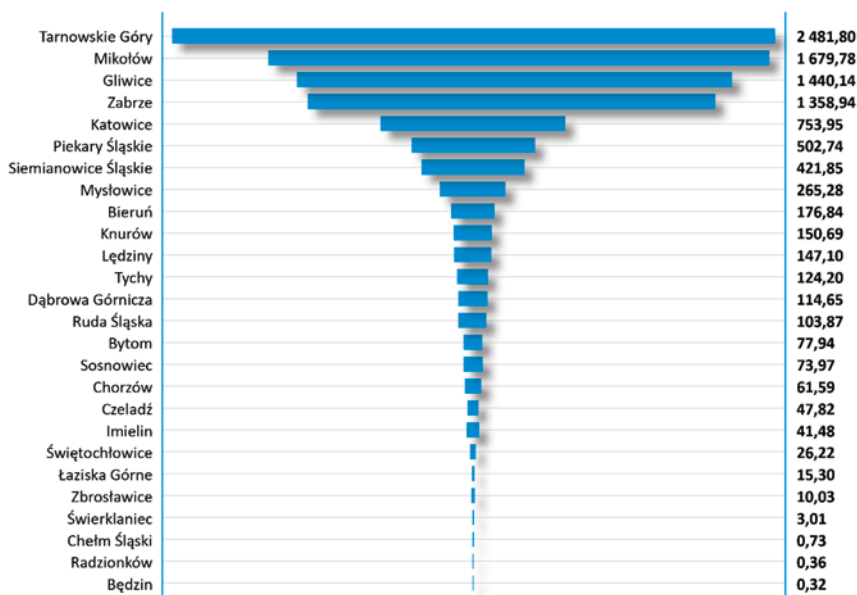


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARP S.A.

Średnie zatrudnienie w firmach usługowych w 2023 roku stanowiło 19,6% zatrudnienia w kopalniach/zakładach przedsiębiorstw górniczych. W okresie 2015-2023 udział pracowników firm usługowych w wykonywaniu prac w przedsiębiorstwach górniczych mieścił się w przedziale 20,0%-26,8%, z wyłączeniem okresu 2021-2022 (pandemia COVID) gdzie stanowił on 17%.

Kolejny rysunek przedstawia średnie zatrudnienie pracowników firm usługowych na obszarze GZM, których pracownicy wykonywali prace w kopalniach/zakładach w każdym roku badanego okresu.

Rys. 3. Średnie zatrudnienie w 2023 roku pracowników firm usługowych zarejestrowanych na obszarze GZM

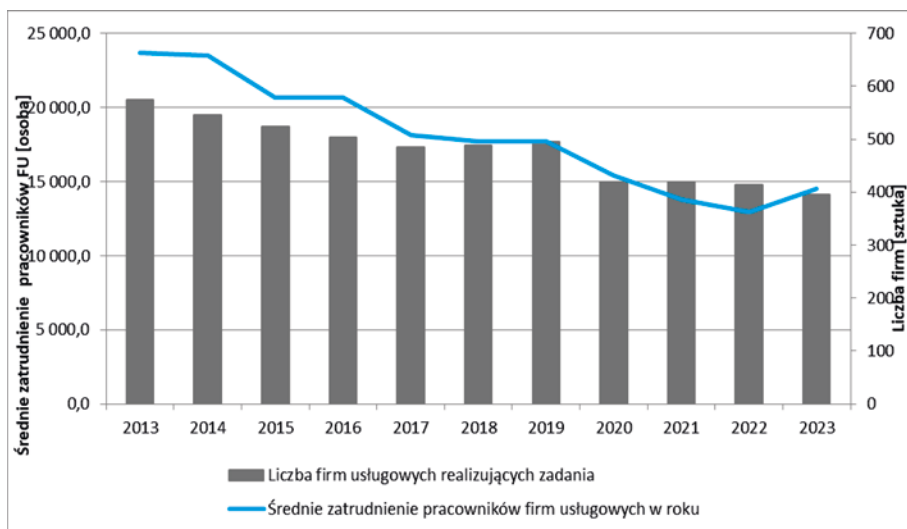


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARP S.A.

Mimo, że najwięcej firm zarejestrowano w Katowicach, to najwięcej osób na rzecz górnictwa było zatrudnionych przez firmy zarejestrowane w Tarnowskich Górach.

Średnią liczbę firm usługowych wykonujących prace w kopalniach węgla kamiennego w poszczególnych latach oraz średnie zatrudnienie pracowników firm usługowych przedstawia rysunek 4. W latach 2010-2012 corocznie wzrastała liczba firm usługowych wykonujących prace w górnictwie. W 2013 roku nastąpiła zmiana sposobu raportowania w zakresie prac wykonywanych na powierzchni kopalń wynikiem czego jest znaczny wzrost liczby podmiotów wykonujących prace na powierzchni. Od 2016 roku występuje zauważalny spadek średniej liczby firm usługowych wykonujących prace w kopalniach. W konsekwencji następował również systematyczny spadek średniego zatrudnienia pracowników firm usługowych. W okresie 2017-2019 nastąpiła stabilizacja na tym samym poziomie, a od 2020 roku widoczny jest spadek rok do roku. W ostatnim roku badanego okresu prace wykonywało średnio 396 firm usługowych.

Rys. 4. Liczba firm usługowych realizujących zadania oraz średnie zatrudnienie pracowników firm usługowych w roku w latach 2013-2023



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARP S.A.

Firmy usługowe realizują w kopalniach/zakładach prace, które zostały podzielone na kategorie robót, osobno na powierzchni oraz pod ziemią. Przypisania zadania do kategorii robót z dostępnego katalogu dokonują samodzielnie kopalnie.

2.1. Prace wykonywane pod ziemią przez firmy usługowe w 2023 roku

W 2023 roku w górnictwie węgla kamiennego pod ziemią pracowało łącznie 196 firm usługowych, które realizowały 1 343 zadania, z czego 1 179 zadań było realizowanych przeprowadzeniu postępowań przetargowych na ich realizację. Przy realizacji zleczanych firmom usługowym zadań w dniach od poniedziałku do piątku w 2023 roku przepracowano 2 010,1 tysięcy roboczodniówek, a łącznie z dniami wolnymi 2406,0 tysięcy roboczodniówek. Przeciętne zatrudnienie pracowników firm usługowych w okresie od poniedziałku do piątku wyniosło łącznie 8,1 tysięcy pracowników.

Rodzaje prac, które wykonują pod ziemią kopalń/zakładów firmy usługowe podzielone zostały na następujące kategorie:

- roboty udostępniające i przygotowawcze – drążenie wyrobisk;
- roboty eksploatacyjne – wydobywanie węgla;
- pozostałe, zbrojenie i likwidacja – trasy transportu, odstawa, rurociągi;

- pozostałe roboty specjalistyczne;
- montaż i likwidacja maszyn i urządzeń, kompleksów ścianowych;
- odmetanowywanie górotworu w tym wiercenie otworów, montaż i demontaż rurociągów;
- obsługa i konserwacja – odstawa, transport poziomy i pionowy, pompowanie wody;
- pobierki, przebudowy, wykonywanie i czyszczenie chodników wodnych, ścieków;
- usługi remontowe, serwisowe, pomiarowe, badania i odbiory maszyn i urządzeń;
- wyciągi szybkie – remonty, modernizacja i likwidacja;
- wzmocnienie i izolacja wyrobisk – kotwienie, klejenie, torkretowanie, wiercenie⁸.

Utworzenie powyższego katalogu rodzaju prac wykonywanych pod ziemią i na powierzchni przez firmy usługowe w kopalniach/zakładach, jest autorskim rozwiązaniem ARP S.A. stanowiącym uszczegółowienie obowiązku sprawozdawczego wynikającego z art. 25 ust. 1 pkt 8 ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego.

W 2023 roku pracownicy firm usługowych przy pracach związanych z *robotami udostępniającymi i przygotowawczymi – drążenie wyrobisk* przepracowali 714 463 roboczodniówki ogółem (29,7% ogólnej liczby roboczodniówek).

Kolejne dwie kategorie z największą liczbą roboczodniówek to *pozostałe* oraz *obsługi i konserwacje*, gdzie przepracowano odpowiednio 27,9% (672 303 roboczodniówek) oraz 18,0% (431 918 roboczodniówek). Pozostałe kategorie łącznie stanowią 24,4% wszystkich przepracowanych w 2023 roku pod ziemią roboczodniówek.

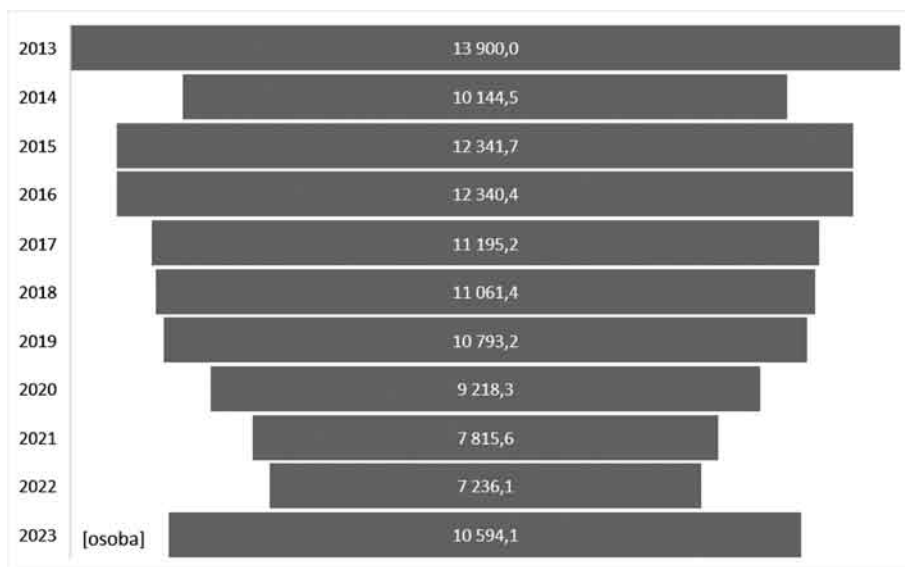
W okresie 2013-2023 w ogóle przepracowanych roboczodniówek wzrósł o 29,9% udział prac wykonywanych przy *obsłudze i konserwacji*, zmniejszył się o 67,7% udział prac przy *robotach udostępniających*. W całym analizowanym okresie są to dwie dominujące kategorie prac wykonywanych pod ziemią.

Rysunek 5 przedstawia średnie zatrudnienie pracowników firm usługowych pod ziemią w latach 2013-2023. Obserwujemy duże zmiany średniego zatrudnienia pracowników firm usługowych pod ziemią w kopalniach węgla kamiennego w poszczególnych latach. W latach 2015-2016 średnie zatrudnienie kształtowało się na podobnym do siebie poziomie. Od 2017 roku

⁸ Ustawa o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (Dz.U. 2024 poz. 415).

widoczny jest systematyczny spadek średniego zatrudnienia pracowników firm usługowych rok do roku. W 2023 roku średnie zatrudnienie pracowników firm usługowych pod ziemią wzrosło o 46,4% w odniesieniu do 2022 roku, natomiast jest niższe o 23,8% niż w 2013 roku.

Rys. 5. Średnie zatrudnienie pracowników firm usługowych w roku pod ziemią w latach 2013-2023.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARP S.A.

2.2. Prace wykonywane na powierzchni przez firmy usługowe w 2023 roku

Na powierzchni w 2023 roku w górnictwie węgla kamiennego zatrudniano łącznie 430 firm usługowych, które realizowały 1599 zadań, z czego 1327 zadań było realizowanych po przeprowadzeniu postępowań przetargowych na ich realizację. Pracownicy tych firm przepracowali łącznie 1888,7 tys. roboczodniówek, w tym w dniach od poniedziałku do piątku 1602,5 tys. roboczodniówek. W 2023 roku średnia liczba zatrudnionych pracowników firm usługowych do prac na powierzchni w dniach od poniedziałku do piątku wyniosła prawie 6,4 tys. osób.

Rodzaje prac, które wykonują na powierzchni kopalń/zakładów firmy usługowe podzielone zostały na następujące kategorie:

- usługi związane z ochroną osób i mienia;
- obsługa placów składowych, magazynów, usługi transportowe w tym kolejowe;
- obsługa lampiarni, maskowni, łaźni, pralni i usługi porządkowe;
- naprawy, remonty maszyn i urządzeń, usługi warsztatowe;
- roboty inwestycyjne, budowlane w tym modernizacyjne;
- utrzymanie ruchu urządzeń podstawowych;
- obsługa zwałów i załadunek węgla;
- pozostałe usługi⁹.

W 2023 roku pracownicy firm usługowych przepracowali 783 137 roboczodniówek przy *usługach związanych z ochroną osób i mienia oraz obsługą placów składowych, magazynów, usługach transportowych, w tym kolejowych*, co stanowiło 41,4% roboczodniówek ogółem na powierzchni. W następnej w kolejności kategorii *obsługa lampowni, maskowni, łaźni, pralni, usługach porządkowych* przepracowano o ponad 1/4 mniej roboczodniówek (tj. 296 293) niż w wyżej wymienionej kategorii. W całym analizowanym okresie są to dwie dominujące kategorie prac wykonywanych na powierzchni.

W okresie 2013-2023 w całości przepracowanych na powierzchni roboczodniówek zmniejszył się o $\pm 35\%$ udział prac przy *usługach związanych z ochroną oraz obsłudze placów składowych*.

Rysunek 6 przedstawia zmianę stanu średniego zatrudnienia pracowników firm usługowych na powierzchni w latach 2013-2023. Dane charakteryzują się dużą zmiennością. W latach 2015-2016 średnie zatrudnienie kształtowało się na poziomie średniego zatrudnienia w 2013 roku. W latach 2017-2019 odnotowano zmniejszenie się średniego zatrudnienia o ok. 17% w stosunku do lat 2015-2016, a następnie od 2020 roku systematyczne zmniejszanie się średniego zatrudnienia rok do roku. Na koniec analizowanego okresu średnie zatrudnienie było najwyższe tj. o 4,5% wyższe niż w 2013 roku.

⁹ Ustawa o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (Dz.U. 2024 poz. 415).

Rys. 6. Średnie zatrudnienie w firmach usługowych na powierzchni w latach 2013-2023



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARP S.A.

Podsumowanie

Zatrudnienie w sektorze górnictwa węgla kamiennego na przestrzeni ostatnich 33 lat tj. okres 1990-2023, ulegało systematycznemu obniżeniu. Warto zauważyć, że na ostatni dzień 2023 roku zatrudnienie w sektorze górnictwa węgla kamiennego wynosiło 76 123 osób i stanowiło 55,3% zatrudnienia na koniec 2003 roku tj. wystąpił spadek zatrudnienia o prawie 61 tys. osób. Równocześnie obserwujemy, że obok pracowników kopalń węgla kamiennego prace w kopalniach węgla kamiennego wykonują pracownicy firm usługowych, którzy stanowią ok. 20% zatrudnienia pracowników własnych kopalń. Pracownicy firm usługowych wykonują prace niezbędne do prawidłowego funkcjonowania kopalń węgla kamiennego np. roboty udostępniające i przygotowawcze, odmetanowywanie, usługi ochrony, utrzymanie ruchu urządzeń podstawowych.

Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. od blisko 20 lat prowadzi bazę danych o firmach usługowych wykonujących prace w kopalniach, początkowo tylko o podziemnych pracach a od 2013 roku o pracach wykonywanych na powierzchni. Realizując obowiązek ustawy wynikający z 25 ust. 1 pkt 8 ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego opracowała kategorię prac wykonywanych pod ziemią i na powierzchni przez firmy usługowe.

Firmy usługowe wykorzystując portal sprawozdawczy polski rynek węgla przekazują informacje do katowickiego oddziału ARP.

W 2023 roku ogółem prace w kopalniach/zakładach wykonywało 537 firm usługowych, z tego prawie 50% stanowiły firmy zarejestrowane na obszarze GZM.

Liczba przepracowanych roboczodniówek przy utrzymaniu się średniego zatrudnienia pracowników firm usługowych utrzymała się na stałym poziomie w latach 2015-2016, natomiast w 2017 roku nastąpił spadek liczby pracowników firm usługowych, a następnie w okresie 2018-2019 utrzymał się na zbliżonym do siebie poziomie. W latach 2020-2022 następuje spadek liczby przepracowanych roboczodniówek porównując rok do roku. W 2023 roku zauważamy wzrost średniego zatrudnienia o 12% oraz liczby przepracowanych roboczodniówek ogółem o 9% w odniesieniu do 2022 roku.

W 2023 roku w kopalniach węgla kamiennego prace wykonywało 385 firm usługowych, które stanowiły 72% firm usługowych wykonujących prace w kopalniach węgla kamiennego w 2013 roku. Spadek liczby firm usługowych w 2023 roku w odniesieniu do 2013 roku jest mniejszy niż spadek liczby przepracowanych roboczodniówek (o 35%) i średniego zatrudnienia (o 39%). Biorąc pod uwagę kryterium liczby wykonywanych zadań to w przypadku prac pod ziemią na 179 firm usługowych wykonujących prace w kopalniach węgla kamiennego pierwsze 13 firm usługowych wykonało 32,8% wszystkich zadań pod ziemią. Natomiast przy pracach na powierzchni na 364 firmy usługowe wykonujących prace w kopalniach węgla kamiennego pierwsze 14 firm usługowych wykonało 21,5% wszystkich zadań na powierzchni.

Bibliografia

1. Skibski M., Soltys R., *Restrukturyzacja sektora górnictwa węgla kamiennego – przegląd działań i programów*, [w:] K. Galos, B. Barszczowska (red. nauk.) *Jak to z tym węglem było, jest i będzie*, Wydawnictwo IGSMiE PAN, Kraków 2023.
2. J. Bednorz, *35 lat reformowania górnictwa węgla kamiennego w Polsce*, [w:] K. Stala-Szluga, Z. Grudziński (red.), *Zagadnienia surowców energetycznych i energetyki w gospodarce krajowej. Bezpieczeństwo energetyczne Polski i UE w świetle obecnej sytuacji gospodarczej świata*, Zeszyty Naukowe Zeszyty Naukowe IGSMiE PAN, nr 1(112).
3. Paszcza H., *Procesy restrukturyzacyjne w polskim górnictwie węgla kamiennego w aspekcie zrealizowanych przemian i zmiany bazy zasobowej*, Górnictwo i Geoinżynieria Akademia Górniczo-Hutnicza im. Stanisława Staszica Zeszyt nr 3, Kraków 2010.

4. Paszcza H., Grzybowski W., *Udział specjalistycznych firm zewnętrznych w budowie pozycji polskiego górnictwa węgla kamiennego*, [w:] J. Białek, R. Mielimąka, A. Czerwińska-Lubszczyk (red.) *Górnictwo perspektywy, zagrożenia. BHP oraz ochrona i rekultywacji powierzchni*, Gliwice 2014.
5. Kierwra D., Szpor A., Witajewski-Baltvilks J., *Sprawiedliwa transformacja węglowa w regionie śląskim. Implikacje dla rynku pracy*, IBS Research Report Maj 2019.
6. Frankowski J., Mazurkiewicz J., *Województwo śląskie w punkcie zwrotnym transformacji*. IBS Research Report Październik 2020.
7. *Sytuacja przedsiębiorstw okotogórnicznych w Polsce*. Opracowanie wykonane na zlecenie Górniczej Izby Przemysłowo Handlowej, grudzień 2020, <http://www.giph.com.pl/strony/publikacje-i-prezentacje> (data dostępu: 20.03.2024 r.).
8. Kielerz A., *Zmiana stanu zatrudnienia a struktura stażowo-wiekowa i wykształcenie w latach 2003-2022 w sektorze górnictwa węgla kamiennego*, [w:] K. Galos, B. Barszczowska (red. nauk.) *Jak to z tym węglem było, jest i będzie*, Wydawnictwo IGSMiE PAN, Kraków 2023.
9. Ustawa o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (Dz.U. 2024 poz. 415).
10. Mitręga M., *Restrukturyzacja umiejscowiona. Socjalne i regionalne aspekty przemian w górnictwie węgla kamiennego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2001.

ZAMIAST ZAKOŃCZENIA

Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia funkcjonuje już 6 lat. Uzyska-
liśmy w tym czasie sporo doświadczeń, przetestowaliśmy wiele rozwiązań.
Wyraźnie polepszyły się warunki życia mieszkańców 41 gmin. Od pewne-
go czasu stoimy jednak w miejscu. Powszechny jest dzisiaj consensus co
do tego, iż w obecnej formule prawnej GZM wyczerpała swoje możliwości
rozwoju. Stąd przedstawiane propozycje jak zbudować pełnokrwistą metro-
polię, zarządzaną z jednego ośrodka, przyciągającą kapitał krajowy i zagra-
niczny, w której z roku na rok żyje się co raz lepiej. Co powinniśmy zrobić?
W tej sprawie propozycje leżą na stole i zostały omówione w prezentowanej
książce.

Wyrażmy przekonanie, że lokalne interesy zostaną odsunięte na bok
i przejdziemy do nowego etapu rozwoju naszej Metropolii.

MIKRO MAKRO METRO POLIA MIKRO MAKRO METRO POLIA MIKRO MAKRO METRO POLIA MIKRO MAKRO METRO POLIA
MIKRO MAKRO METRO POLIA MIKRO MAKRO METRO POLIA MIKRO MAKRO METRO POLIA MIKRO MAKRO METRO POLIA
MIKRO MAKRO METRO POLIA MIKRO MAKRO METRO POLIA MIKRO MAKRO METRO POLIA MIKRO MAKRO METRO POLIA



GZM. Pierwsza metropolia w Polsce

➔ Łączymy 41 miast i gmin

Górnośląsko-Zagłębiowska
Metropolia

metropoliagzm.pl





Funded by
the European Union



Europejskie
Miasto Nauki
Katowice 2024



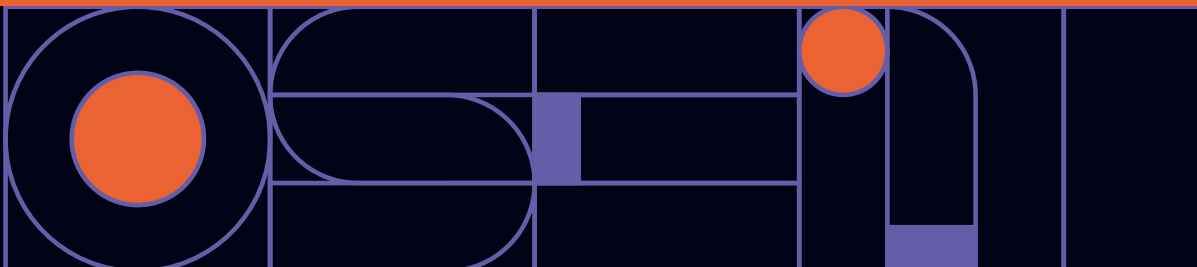
EuroScience Open Forum 2024

Life Changes Science

12–15 czerwca 2024

Międzynarodowe Centrum Kongresowe
w Katowicach

**ZAREJESTRUJ SIĘ I ZOSTAŃ UCZESTNIKIEM
NAJWIĘKSZEGO WYDARZENIA W ŚWIECIE NAUKI**



KATOWICKA SPÓŁDZIELNIA MIESZKANIOWA w Katowicach



Rok założenia 1957

Spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, którym interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą. Celem Spółdzielni jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków oraz ich rodzin przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, a także lokali o innym przeznaczeniu.

Katowicka Spółdzielnia Mieszkaniowa zaliczana jest do grona największych spółdzielni mieszkaniowych w kraju, a w województwie śląskim pod względem posiadanego potencjału członkowskiego, gospodarczego i wielkości zarządzanych zasobów mieszkaniowych jest największą organizacją tego typu.

Spółdzielnia zarządza 30 budynkami wielorodzinnymi zgrupowanymi w 17 osiedlach mieszkaniowych usytuowanymi na terenie różnych dzielnic Katowic – poczynając od Śródmieścia, Koszutki i Welnowas aż po Giszowice i Murcki oraz garażami, pawilonami wolnostojącymi i miejscami postojowymi.

W Katowickiej Spółdzielni Mieszkaniowej funkcjonują również cztery zakłady usługowe: Serwis Techniczny, Zakład Ciepłowniczy, Zakład Usług Parkingowych i Mieszkaniczy Dział Pośredniczący. Spółdzielnia prowadzi również naszejską stałą działalność społeczno-kulturalną.

Katowicka Spółdzielnia Mieszkaniowa

40-168 Katowice, ul. Klonowa 15c

tel. 32 208-47-00

www.ksm.katowice.pl, e-mail: kancelaria@ksm.katowice.pl