

NR 5
(1)/2016

METROPOLITAN

PRZEGLĄD NAUKOWY

ISSN 2353-7558

INSTYTUT
METROPOLITAN



SKŁAD REDAKCJI

redaktor naczelny:
Jakub H. Szlachetko

sekretarz redakcji:
Barbara Tusk

członkowie redakcji:
Katarzyna Borówka, Agata Broniewska,
Rafał Gajewski, Piotr Maciaszek, Marcin Michalak,
Krzysztof Mularski, Piotr Smolnicki, Damian Zelewski

projekt okładki:
Katarzyna Berent

opracowanie graficzne i łamanie:
Ka Leszczyńska

fotografia na okładce:
Ewa Herasimowicz
fotografia przedstawia budynek
„Sky Tower” we Wrocławiu

RADA NAUKOWA

prof. nadzw. dr hab. Tomasz Bąkowski
Katedra Prawa Administracyjnego Uniwersytetu
Gdańskiego

Agnieszka Chomiuk
Kierownik Ośrodka Wsparcia Ekonomii Społecznej
z siedzibą w Gdańsku

prof. UG, dr hab. Jarosław Czochoński
Katedra Geografii Fizycznej i Kształtowania
Środowiska Uniwersytetu Gdańskiego;
pracownik Pomorskiego Biura Planowania
Regionalnego

dr Michał Miłoś
Katedra Postępowania Administracyjnego
i Sądowoadministracyjnego Uniwersytetu
Gdańskiego

dr inż arch. Łukasz Pancewicz
Katedra Urbanistyki i Planowania
Regionalnego Politechniki Gdańskiej

dr Krzysztof Stachura
Zakład Antropologii Społecznej
Uniwersytetu Gdańskiego

dr Katarzyna Małysa-Sulińska
Katedra Prawa Samorządu
Terytorialnego Uniwersytetu
Jagiellońskiego, członek
Samorządowego Kolegium
Odwoławczego w Krakowie

Redakcja prowadzi system ciągłego naboru tekstów do publikacji. Przyjmowane są opracowania zarówno w języku polskim, jak i angielskim. Osoby zainteresowane współpracą proszone są kontakt z redakcją pod adresem publikacje@im.edu.pl

METROPOLITAN

PRZEGŁĄD NAUKOWY

NR 1 (5)/2016

Półrocznik publikowany w formie cyfrowej.
ISSN 2353-7558

www.im.edu.pl/metropolitan

Spis treści

Artykuły naukowe

6

[Od Redakcji](#)

8

[Lúcia Camargos Melchior, César Wagner: The Brazilian Metropolitan Regions In The Context Of The Statute Of Metropolis: The Importance Of Collaborative Governance](#)

20

[Markus Appenzeller: EuroPolis from nowhere in particular to particularly here](#)

34

[Bonnie Lindstrom: The Federal Role In Regional Governance](#)

42

[Jakub H. Szlachetko, Rafał Gajewski: Delimitacja obszarów metropolitalnych i tworzenie w ich granicach związków. Rekonstrukcja zakresu upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 1 ustawy o związkach metropolitalnych](#)

50

[Katarzyna Borówka: Wybrane problemy nadzoru nad działalnością jednostek pomocniczych gminy](#)

58

[Agnieszka Chomiuk: Społeczna odpowiedzialność biznesu jako imperatyw strategiczny w obliczu zmian postaw konsumenckich](#)

Dokumenty

72

[Jakub H. Szlachetko, Rafał Gajewski: Projekt rozporządzenia Rady Ministrów z dnia ... r. w sprawie ustalenia granic obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych](#)

74

[Jakub H. Szlachetko, Rafał Gajewski: Projekt rozporządzenia Rady Ministrów z dnia ... r. w sprawie określenia trybu postępowania przy składaniu wniosków o utworzenie związku metropolitalnego oraz zakresu dokumentów, które należy dołączyć do wniosku](#)

Od Redakcji

Kiedy znajomi z Hiszpanii oglądają Gdańsk na zdjęciach satelitarnych mówią: „mieszkasz w lesie?”, gdy lądują by mnie odwiedzić, to w „nie-dalekiej” Bydgoszczy, a kiedy odwiedzają twoje miasteczko mówią „urocza wioska”... Z drugiej strony odwiedzając znajomego w Madrycie dowiaduję się, że mieszka on w mieście Móstoles 18 km od stolicy. Ukazujące się w ten sposób zacieranie granic miasta, metropolii a nawet regionu wynika zarówno z uwarunkowanych przestrzennie struktur: fizycznej (zabudowy, zadrzewienia, infrastruktury), prawno-administracyjnej (granice miast i miasteczek, dzielnic, związków międzygminnych, gmin i powiatów) czy społeczno-ekonomicznej (rynek pracy, dostępność i mobilność zawodowa, turystyka).

Te i inne elementy struktury przestrzennej miast składają się na efekt skali, który w dobie globalizmu waży tym bardziej, im większa jest odległość od obserwatora. Port lotniczy Bydgoszcz-Szwederowo z perspektywy Hiszpana jest tanim lotniskiem pod Gdańskiem (w odległości 160 km), tak jak port lotniczy Frankfurt-Hahn obsługiwany przez operatora tanich linii (130 km od Frankfurtu n. M.). W dobie dominacji niewielu miast nad resztą świata, zwanej *metropolizacją*, pozostaje reszcie miast konkurowanie i współpraca wg zasady globalizacji – myśl globalnie, działaj lokalnie.

W tym duchu, autorzy z kilku kontynentów prezentują problematykę metropolii w kontekstach wewnątrz krajowych.

Lúcia Camargos Melchior i César Wagner z Brazylii opisują systemowe ujęcie metropolii, których elementy składowe sięgają poza granice administracyjne jednostek tamtejszego samorządu terytorialnego. Podkreślają ujawniającą się i wzrastającą kompleksowość policentrycznego systemu wzajemnych relacji między miastami. Postulują konieczność zintegrowania zarządzania obszarami metropolitalnymi, ale uwarunkowanego lokalnie, oraz prezentują problemy, z których nieoczywistymi rozwiązaniami przyjdzie się zmierzyć podczas tworzenia statutu dla metropolii.

Markus Appenzeller, holenderski architekt, zajmujący się zawodowo zakresem od większych założeń architektonicznych po urbanistyczne i regionalne, dokonuje krytycznej analizy i ewaluacji *europoli* lub *miast europolitalnych* – konglomeratu zróżnicowanych kulturowo miast i regionów, ujętego w polityce regionalnej Unii Europejskiej. Jego zdaniem skuteczne utrzymanie tego dziedzictwa może zostać osiągnięte poprzez działania pośrednie – indywidualne i interdyscyplinarne (eksperymentalne) zarządzanie dotacjami z programów europejskich skierowanych

dla miast. Miasta zaś powinny mieć swobodę w wykorzystaniu środków, mieszcząc się w ustalonych strategicznie narzuconych odgraniczeniach.

Bonnie Lindstrom opisuje rolę rządu federalnego w zarządzaniu lokalnym i regionalnym w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. Obowiązek zakładania Organizacji Planowania Metropolitalnego (MPO) – których zadaniem ma na celu rozdzielanie środków z programów federalnych na konkretne projekty – spowodowało zintensyfikowanie współpracy pomiędzy lokalnymi samorządami oraz przyczyniło się do konsolidacji organizacji planistycznych z różnych szczebli.

Gdańscy prawnicy, Jakub Szlachetko i Rafał Gajewski, związani od początku z Instytutem Metropolitalnym, poruszają temat wyznaczania w drodze rozporządzeń granic obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych. Autorzy poddają analizie przepisy ustawy zasadniczej oraz ustawy o związkach metropolitalnych, zauważając poza aspektami prawnymi także czynnik polityczny.

Prawnik i radca prawny, Katarzyna Borówka opisuje problem jednostek pomocniczych gminy (j.p.g.) w kontekście zasad i form dla dwóch odmiennych elementów organizacyjnych: sprawowania kontroli i nadzoru nad ich działalnością.

Autorka podkreśla zależność pomiędzy j.p.g. a gminami, wątpliwości z tym związane, oraz postuluje określenie w ustawie systemu organów nadzorujących j.p.g oraz kryteriów sprawowania nadzoru.

Numer zamyka artykuł pozwalający odetchnąć od tematyki metropolitalnej – Agnieszka Chomiuk opisuje w nim wątek społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR) w kontekście zmieniających się postaw konsumentów. CSR wg autorki jest istotnym narzędziem zarządzania strategicznego w dobie coraz bardziej świadomego i wymagającego klienta, rozumianego jako najważniejszego interesariusza przedsiębiorstwa.

Dla Redakcji półrocznika *Metropolitan / Przegląd Naukowy* Czytelnik także jest najważniejszy dlatego przekazuję Państwu niniejszy, piąty już numer, będąc przekonany o jego wartości w interdyscyplinarnym dyskursie o metropolii widzianej w różnych ujęciach, m.in. prawnym, przestrzennym czy związanym z jej zarządzaniem.

Piotr Marek Smolnicki[■]
redaktor

[■] Piotr Marek Smolnicki jest doktorantem w Katedrze Urbanistyki i Planowania Regionalnego na Wydziale Architektury Politechniki Gdańskiej, gdzie zajmuje się badaniem relacji pomiędzy ujawniającymi się rozwiązaniami techniczno-organizacyjnymi w mobilności ludzkiej a strukturami przestrzennymi metropolii. Zajmuje się m.in. planowaniem przestrzennym, organizowaniem partycypacji społecznej przy planowaniu przestrzennym w całym Kraju a ostatnio także pisanie projektów uchwał krajobrazowych.

The Brazilian metropolitan regions in the context of the statute of metropolis: the importance of collaborative governance.

INTRODUCTION

The current urban situation is represented by issues that go beyond municipal boundaries and by increasingly complex arrangements between cities. Part of this complexity arises from the polycentric character of metropolitan areas, since the current metropolises have undergone intensive processes of decentralization and productive restructuring, redistributing activities through an increasingly dense network of internationalized and functional interdependent cities. It can be seen, therefore, a growing interdependence between the various territorial levels of power (local, state, national and international) (KLINK, 2008; MAGALHÃES, 2008; SOARES; SCHNEIDER, 2012).

In this context, the metropolitan approach has become increasingly important, as the city is no longer the most appropriate unit for the territorial framework of various public policies, socio-economic processes and environmental issues (FIX; PEREIRA, 2013). The solution, to some urban problems, relies today more and more on the integrated management of metropolitan areas.

Currently Latin America has high rates of urbanization, resulting in an ever increasing number of cities with metropolitan characteristics. Set in this context, Brazil occupied, in 2000, the 5th position in Latin American urbanization (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009, p.1) with more than 85% of its population concentrated, in its majority, in metropolitan areas (IBGE, 2010; ROJAS, 2010). Recently, due to this scenario, there has been a resumption of the metro-

politan issue on the national agenda. A reflection of this is the recent passing of the Statute of Metropolis (Estatuto das Metrôpolis), which represents a step forward towards the issue of metropolitanization, encouraging shared management and integrated planning of metropolitan areas.

This article proposes to reflect on the paradox of the importance of Brazilian metropolitan areas versus existing management weaknesses, observing the current situation of these areas, their process of formation and how the issue of metropolitan governance is inserted in to this context. First the background of legal implementation of Brazilian metropolitan regions will be presented, divided into three historical periods: a) the formation of the metropolitan areas in the decades of 1970s and 1980s; b) under the influence of the new 1988 Constitution (mid-1980s to the 1990s); and c) the resumption of the metropolitan issue on the political agenda of the country (from 2000s). Secondly, the Statute of Metropolis and the concept of collaborative metropolitan governance will be discussed, in order to rethink their management processes and the integrated urban planning of metropolitan regions, as well as the possible advances and obstacles of shared management.

THE LEGAL FORMATION OF METROPOLITAN AREAS IN BRAZIL

The Metropolitan Regions (MRs) were formally instituted in Brazil in the 1970s, in order to provide solutions to common urban problems faced by different cities of the same region. In that period

■ Lúcia Camargos Melchiors, MArch, BArch - Lecturer at UFRGS, UNIVATES & UNIFIN (Brazil).
Phd candidate (Propur/UFRGS). Email: luciamelchiors@gmail.com.

■■ César Wagner, MArch, BArch - Senior Lecturer at UNIVATES (Brazil) & UNITEC (New Zealand),
PhD candidate (Propur/UFRGS). Email: cesarwagner@hotmail.com.

the first eight metropolitan areas were created: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Fortaleza and Belém, followed later by the metropolitan area of Rio de Janeiro. At the time, their creation was linked to a national urban development policy related to the expansion of industrial production, as the Metropolitan Regions were the right place for the consolidation of this process (MOURA et al, 2009).

These nine regions played a key role in the consolidation of the country's development process (KLINK, 2008) and should constitute units for planning and management, structured by a deliberative and a consultative council. The aim was for the implementation of joint services, defined in a standardized way by federal law: integrated planning of economic and social development; basic sanitation; water supply, sewage and public cleaning services; metropolitan land use; transport and road systems; production and distribution of piped gas; use of water resources and environmental pollution control (MOURA et al, 2009).

This model is characterized by having a technocratic bias with a high degree of financial centralization and decision-making, which was demonstrated by the intention of the military government to integrate Brazilian territory, establishing an interrelationship between these political-administrative units (KLINK; MARQUES 2008). Metropolitan planning occupied a prominent place in this period, being promoted and supported by the federal government (Rezende, 2010). There were several relatively stable sectorial funding sources destined for the metropolitan scale, especially those related to transport infrastructure, housing and sanitation (KLINK, 2010b). In this period several state agencies of metropolitan planning were consolidated, which, however, had little ability to leverage the effective management services of common interest (KLINK, 2010b). During the 1980s this metro-

politan management model wore out and people began to question its closed structure and the lack of transparency in its management (KLINK, 2010b).

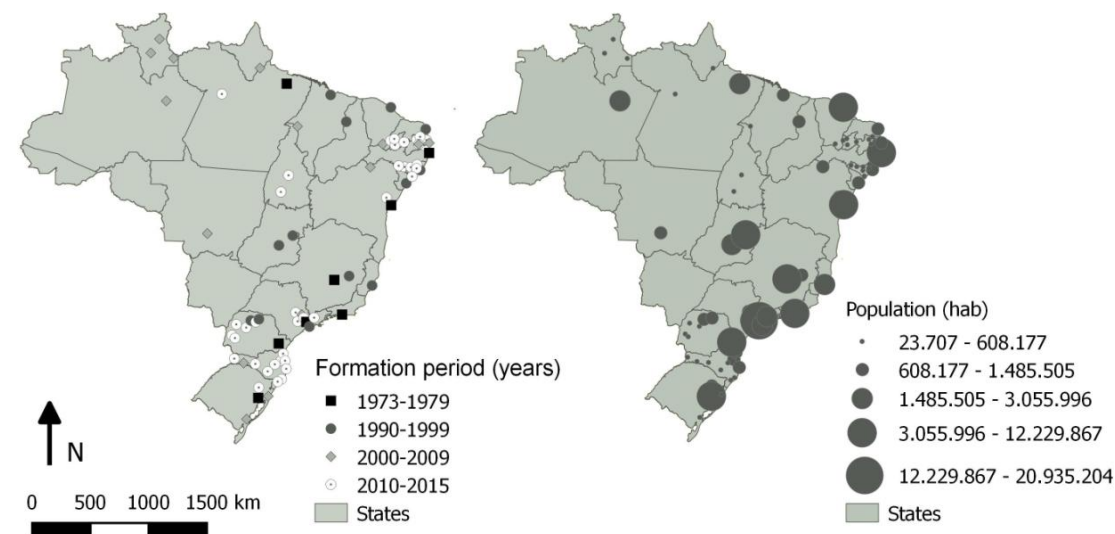
The second period begins with the promulgation of the 1988 Constitution, which transferred to the state governments the prerogative to institutionalize the metropolitan areas. The Constitution emphasized the decentralization and democratization of urban management. However, in some cases, this legal framework led to the formal creation of new metropolitan units responding exclusively to the interests and motivations of each state government, being absent from the defining relations of the metropolitan government. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009; FIRKOWSKI, 2013; MOURA; HOSHINO, 2015).

The autonomy of the municipalities have been strengthened, and they have been given responsibility for spatial planning and control over urban land use. However, the responsibility for the metropolitan theme was assigned to state level, weakened by the federal pact established by the Constitution. Thus, it added a political-institutional complexity in addressing urban issues. Compounding these issues there was a virtual abandonment of metropolitan planning by the federal government.

However, the growing need for solving problems common to metropolitan agglomerations resulted in the creation of new forms of organization of municipalities. During the 1980s the horizontal arrangements of inter-municipal associations and consortiums experienced a significant increase (KLINK, 2009), diversifying and expanding the metropolitan management models through out the 1990s (KLINK; MARQUES, 2008).

The third period begins as of 2000 with the metropolitan theme on the national political agenda, involving studies and debates on international

Figure 1. Brazilian Metropolitan Regions officially institutionalized until March 27, 2015: Formation period and population



Data: IBGE, 2010 and Rodrigues, 2015. Elaborated by the authors.

management experience, and a broad analysis of the setting of metropolitan areas in Brazil (KLINK, 2008). The issue of metropolitan management was resumed at a state level with some initiatives that have demonstrated a new activism, seeking more involvement of local actors (KLINK, 2009).

Especially after the 2000s, the context of metropolitan areas legally established in the country, suffered more significant changes. Several new units were formally created and others had their internal composition changed (including and excluding municipalities). In today's Brazil there are: 78 urban institutionalized territorial units¹ composed of 1308 municipalities (23.5% of the total), home to 112.1 million people (more than half of the population) (RODRIGUES, 2015). The current scenario is characterized by diversity

(Figure 1). Many of these officially created units do not have a relation with the metropolis, and do not necessarily reflect the policies or the integrated management strategies of the territory.

Tables 1 and 2 (Annex 1) illustrate the Metropolitan Regions (MRs), Integrated Development Regions (IDRs) and Urban Agglomerations (UAs) currently existing in the country. It can be seen that there are significant differences between them: in the number of members of each of the municipalities – many of them with only two or three municipalities (especially in the Northern region); in relation to the size of the population; and also by the fact that some states are formed almost entirely by metropolitan areas.

Regarding the legislation, four laws enacted in the last decade brought advances in favor of

¹ Including: Metropolitan Regions (MRs), Integrated Development Regions (IDRs) and Urban Agglomeration (UAs).

shared metropolitan management: The Statute of Cities (Estatuto das Cidades), Public-Private Partnerships, Public Consortia, and The Statute of Metropolis.

The Statute of Cities (Law 10.257 / 2001) introduced the principles of democratic management and cooperation among governments and other stakeholders, encouraging the formation of networks of agents for the supply of public goods and services, as well as the management of public resources in a more participatory and transparent way (URANI, 2010).

The Law of Public-Private Partnerships (Law 11.079 / 2004), is designed to attract the private sector to invest in public works (roads, ports, railways, power plants and hospitals), and has relevance in seeking solutions to the shortage of necessary public resources investment in infrastructure² (URANI, 2010).

The new Public Consortium Law (Law 11.107 / 2005) is an administrative and political resource that allows the establishment of partnerships to solve common problems of more than one municipality. Public consortia are entities that gather different levels of administration (municipalities, states and union) to "undertake joint actions that, if they were produced individually by municipalities, would not attain the same level of results or would use a larger volume of resources"³ (URANI, 2010, p. 151)⁴. It increases the ability to solve problems without removing the autonomy of each administrative entity and may include specific actions and long-term programs (URANI, 2010).

Finally, the recent Statute of Metropolis law (Law 13,089 / 2015), approved on 01.12.2015, resumes the metropolitan theme and brings contributions to benefit the shared management of these territories. The law advanced by bringing subsidies to ensure greater standardization for the institution of metropolitan areas by setting minimum requirements for the creation of these areas and providing the technical criteria which justify their creation.

The Statute of Metropolis requires that each metropolitan area should create a governance structure defining: a) an administrative organization; b) an integrated resource allocation system and accountability, and c) the means of social control of the organization, planning and execution of public functions of common interest, with the participation of representatives of the society. The local government must respect the principles of public opinion, common interest, and shared responsibility for the promotion of integrated urban development, contributing to other advances in the field of integrated land management.

For the implementation of shared management, systems consisting of the following are proposed: a) an executive body (with representatives of the executive); b) a collegiate deliberative instance (with representatives of civil society); c) a public organization with technical and advisory functions; d) an integrated resource allocation system and accountability. This framework is welcome, as it intends to articulate agents and resources. However, it will encounter difficulties

² Public-Private Partnerships (PPPs), administrative concession agreements preceded by a bidding competition, are a mechanism to increase transparency of private investments in public infrastructure (URANI, 2010).
³ Translated by the authors.
⁴ The Public Consortia may involve actions related to public services, health, public works, environmental activities and regional economic development (URANI, 2010).

Table 1. Existing collaborative arrangements in Brazilian metropolitan areas.

	Multiple scales	Inter-municipal
Predominantly government arrangement		
Sectorial	Public consortia, partnerships, inter-federative management group, management contracts, financing and transfer of voluntary resources (transport, housing, sanitation, etc.).	Consortia of private right to health, education, solid waste, etc.; public consortia; agreements and inter-municipal agreements.
Territorial	Public consortium, metropolitan area (regulated according to the state constitutions).	Private-sector consortia for regional planning; public consortia.
Arrangement with a significant presence of non-state actors		
Sectorial	Basin committees, sectorial chambers, councils, funds and industry forums (housing, etc.), sectorial management group, etc.	Economic development agencies.
Territorial	Chambers, councils and regional development forums, management group responsible for monitoring all water resources, etc.	Territorial redevelopment agencies (*)

(*) Little presence in the Brazilian institutional setting.
Source: KLINK, 2009, p. 425.

of implementation because it collides with historical structural problems, such as the dismantling of metropolitan planning agencies, and the mismatch between the current state of Brazilian urbanization and the administrative political border of the federal model adopted by the 1988 Constitution (MOURA; HOSHINO, 2015). Therefore, it is important to note that the Statute of Metropolis comes to "tighten the old covenant and reopen a wound historically fueled by partisan squabbles and disagreements between neighboring mandates, which now have to be overcome, or at least mitigated to meet the law"⁵ (MOURA; HOSHINO, 2015, p.7).

This Act also provides, in article 9, various instruments to promote integrated urban development. Among these is the Integrated Urban Development Plan (IUDP), that has to be implemented by state law, revised every 10 years and approved at the deliberative collegiate body of the territorial unit to which it belongs (MOURA; HOSHINO, 2015). However, the legal requirement of creating IUPDs does not guarantee that these

plans are carried out properly. In addition, the law also does not include mechanisms such as control and monitoring of its results, which represent major challenges to be faced.

Further reflection is needed as regards the veto of the article which deals with the creation of the National Integrated Urban Development Fund, because from the point of view of transparency it would be an important mechanism that would allow greater control over the use of public resources. It should be noted that the Statute of Metropolis made important contributions to the theme of metropolitan management, but it will still find obstacles until it is in fact implemented.

THE SHARED METROPOLITAN MANAGEMENT IN BRAZIL

There are currently in Brazil a 'kaleidoscope of institutional arrangements' in metropolitan areas (KLINK, 2009. p.415). Covenants, consortia, management contracts, basin committees, councils and agencies, are some of the situations established in the country (Table 3).

⁵ Translated by the authors.

Faced with this multiplicity of arrangements it is important to question how to increase the "collective efficiency, operationalability social control and fairness of these incomplete arrangements" and, at the same time, "how to induce the various scales and agents in this process of federal renegotiation towards improving metropolitan governances"?⁶ (KLINK, 2009, p. 426).

Studying the metropolitan management experiences in Latin America, Rojas (2010, p.15) points out that, in the medium and long term, the best option in this context is the creation of functional arrangements of metropolitan governance with the participation of all levels of government (local, state and national). According to the author, most of the Latin American federal and state governments are resistant to the creation of metropolitan supramunicipal monistic arrangements⁷, preferring "dualistic structures and voluntary cooperation when facing the improvement of metropolitan management (ROJAS, 2010, p. 14)". To achieve good results there must be a good political consensus among the municipal, state and federal institutions involved, as well as the collaboration of the private sector with an interest in developing the area in the long run (ROJAS, 2010). The broad participation in this process contributes to more positive results ensuring that the structure compensates for the demographic and fiscal economic dominance of the central municipalities, also allowing the full involvement of stakeholders in the decision-making process (ROJAS, 2010).

In this context, the State's role seems essential to the success of collaborative governance. At the federal level, the Union, stresses Klink (2009), it

should regain its key role in mobilizing different actors in favor of coordinated actions and "resort to a more aggressive strategy of inducing collaborative arrangements"⁸ (2009, p. 426), integrating agents, scale and actions as well as through voluntary resources, negotiated transfers and the use of portfolios from the development banks (CAIXA, BNDES and Banco do Brasil).

In addition, Klink (2009), points out the difficulty of access to domestic and international financial resources, given the lack of specific financial mechanisms to stimulate interfederal collaborative credit arrangements, and the existence of gaps in the regulation of this issue for new governance institutions (the example of public consortia).

The Union's performance in metropolitan matters must occur in order to fill existing gaps, without encouraging an "increasing process of emptying the state government in the federation pact in general, and remit to organize metropolitan areas in particular" (KLINK, 2009, p.427). The state level, though fragile, must have a key role in organizing metropolitan arrangements. In this sense, the Statute of Metropolis is helping the issue, putting the state as a main driver for the governance integrated process of the metropolitan territory.

CONSIDERATIONS

It can be observed that the Brazilian framework of officially instituted metropolitan units is complex and points to a paradox: on the one hand these units concentrate significant problems and opportunities, on the other hand, the "institutional framework that should guide the organization, management and financing of these ter-

ritories isn't up to deal with the challenges and to take advantage of the potentials"⁹ (KLINK, 2009, p. 416). What is noticeable is that the metropolitan areas demand better structured governance arrangements, and adaption to local conditions in order to ensure a planned and integrated urban development. A shared management of metropolitan areas demand negotiation of conflicts and the search for more democratic processes, involving several agents and different levels of power (KLINK, 2009).

With regard to the Status of Metropolis, there are still some loopholes. Such as: What are the sources and the criteria for distribution of resources for metropolitan management? How will the

supervision of the inter-federal governance work? The coordination of this process and its actions will be assigned to a specific institution? Will it be the responsibility of society? The Union's role seems fundamental in this process by setting clearer common criterias for inspection, control and monitoring of these units.

Finally, it should be noted that with the enactment of the Statute of Metropolis, an inter-federal governance would be mandatory in all the metropolitan areas. This is an important opportunity to leverage the discussion, although considerable efforts will still be required to overcome various challenges.

⁶ Translated by the authors.

⁷ This happens, according to Rojas (2010), because the managers of these areas (economically and demographically powerful) could easily compete with national or federal elected officials in control of higher level of governments.

⁸ Translated by the authors.

⁹ Ibid

BIBLIOGRAPHY

FIRKOWSKI, O. L. C. F. Estudo das Metrôpoles e Regiões Metropolitanas do Brasil: conciliação ou divórcio? In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. (Org.). Território Metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. 1ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2013 Capítulo 1 p. 21-52.

FIX, M.; PEREIRA, A. L. S. . A metrópole brasileira nas políticas públicas setoriais. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. (Org.). metropolitano. 1ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2013, v. , p. 259-290.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico de 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 02 nov. 2013.

KLINK, J. ; MARQUES. E. Gestão do Espaço Urbano (Governança Colaborativa para Mobilização de Territórios – Elementos para uma Agenda Metropolitana. Estudo 24 – Perspectivas dos investimentos sociais no Brasil. 2008.

KLINK, J. . Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro, Rio de Janeiro (Relatório de Pesquisa/Observatório das Metrôpoles: Território, Coesão e Governança Democrática). 2008.

KLINK, J. . Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 11, p. 415-433, jul/dez 2009.

KLINK, J. . Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. Educação, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 217-226, maio/ago. 2009b.

KLINK, J. . A construção de novas governanças para as áreas metropolitanas: o cenário brasileiro. In: MAGALHÃES, F. (Org.). Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades. Interamerican Development Bank, 2010, v. 1, p. 99-121. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36045064>>. Acesso em: 01 jun 2015.

KLINK, J. . Governança colaborativa para a mobilização dos territórios. Elementos para uma agenda metropolitana. 2010b.

MAGALHÃES, F. N. C. Da metrópole à cidade-região: na direção de um novo arranjo espacial metropolitano? Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR), v. 10 n.2, p. 9-27, 2008.

MOURA, R. [et al.]. Hierarquização e identificação dos espaços urbanos. Conjuntura Urbana; 1. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

MOURA, R.; HOSHINO, Thiago A. P. Estatuto da metrópole: Enfim, aprovado! Mas o que oferece a metropolização brasileira? Curitiba: Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2015. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrôpoles.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf

OBSERVATÓRIO DAS METRÔPOLES. Arranjos institucionais para a gestão metropolitana. Relatório de Pesquisa, outubro de 2009. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrôpoles.ufrj.br/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf

RODRIGUES, J. M. . Unidades Territoriais Urbanas no Brasil: Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico e Aglomerações Urbanas em 2015. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2015.

Disponível em: http://www.observatoriodasmetrôpoles.net/images/abook_file/relatorio_unidadesurbanas2015.pdf. Acesso em: abril 2015.

SOARES, P. R. R.; SCHNEIDER, L. Notas sobre a desconcentração metropolitana no Rio Grande do Sul. Boletim Gaúcho de Geografia, Porto Alegre: Associação dos Geógrafos Brasileiros, n.39, p.113-128, jul. 2012.

REZENDE, F. Em busca de um novo modelo de financiamento metropolitano. In: MAGALHÃES, F. (Ed.). Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36045064>>. Acesso em: 01 jun 2015.

ROJAS, E. Governança de regiões metropolitanas da América Latina. In: MAGALHÃES, F. (Org.). Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades. Interamerican Development Bank, 2010, v. 1, p. 99-121. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36045064>>. Acesso em: 01 jun 2015.

URANI, A. O papel do setor privado e da sociedade civil nas novas governanças metropolitanas brasileiras. In: MAGALHÃES, F. (Org.). Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades. Interamerican Development Bank, 2010, v. 1, p. 99-121. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36045064>>. Acesso em: 01 jun 2015.

1. ANNEX

Table 1. Population and number of municipalities of Brazilian Metropolitan Regions (MRs): officially institutionalized until March 27, 2015.

Metropolitan Regions (MRs)		Population	Nº of municipalities	Nº of MRs / Region
North	Belem (PA)	2.381.661	7	9
	Santarém (PA)	322.786	3	
	Capital (RR)	330.674	2	
	Central (RR)	30.024	2	
	Sul do Estado (RR)	23.707	3	
	Gurupi (TO)	194.751	19	
	Palmas (TO)	442.176	15	
	Macapá (AP)	557.322	2	
	Manaus (AM)	2.360.491	8	
Northeast	Agreste (AL)	508.073	15	30
	Caetés (AL)	222.511	5	
	Maceió (AL)	1.246.421	11	
	Médio Sertão (AL)	150.638	9	
	Palmeira dos Índios (AL)	158.812	7	
	São Francisco (AL)	131.126	5	
	Sertão (AL)	160.800	7	
	Vale do Paraíba (AL)	210.751	13	
	Zona da Mata (AL)	331.437	16	
	Aracaju (SE)	912.647	4	
	Araruna (PB)	66.925	6	
	Barra de Santa Rosa (PB)	80.397	8	
	Cajazeiras (PB)	174.671	15	
	Campina Grande (PB)	227.865	18	
	Esperança (PB)	139.576	9	
	Guarabira (PB)	188.060	17	
	Itabaiana (PB)	110.874	11	
	João Pessoa (PB)	1.238.914	12	
	Patos (PB)	228.856	23	
	Sousa (PB)	116.093	9	
	Vale do Mamanguape (PB)	119.049	9	
	Vale do Piancó (PB)	143.144	17	
	Cariri (CE)	590.209	9	
	Fortaleza (CE)	3.949.974	19	
	Feira de Santana (BA)	921.618	16	
	Salvador (BA)	3.919.864	13	
	Grande São Luís (MA)	1.403.111	5	
	Sudoeste Maranhense (MA)	351.653	8	
	Natal (RN)	1.485.505	11	
	Recife (PE)	3.887.261	14	
Southeast	Baixada Santista (SP)	1.781.620	9	9
	Campinas (SP)	3.055.996	20	
	São Paulo (SP)	20.935.204	39	
	Sorocaba (SP)	1.867.260	26	
	V. do Paraíba e Litoral Norte (SP)	2.430.392	39	
	Belo Horizonte (MG)	5.783.773	50	
	Vale do Aço (MG)	756.353	28	
	Grande Vitória (ES)	1.884.096	7	
	Rio de Janeiro (RJ)	12.229.867	21	

South	Apucarana (PR)	300.826	23	21
	Campo Mourão (PR)	340.863	25	
	Cascavel (PR)	509.101	23	
	Curitiba (PR)	3.466.981	29	
	Londrina (PR)	1.067.214	25	
	Maringá (PR)	773.835	26	
	Toledo (PR)	382.642	18	
	Umuarama (PR)	312.537	24	
	Alto Vale do Itajaí (SC)	285.075	28	
	Carbonífera (SC)	586.443	26	
	Chapecó (SC)	461.966	32	
	Contestado (SC)	521.711	45	
	Extremo Oeste (SC)	338.124	49	
	Florianópolis (SC)	1.111.702	22	
	Foz do Rio Itajaí (SC)	608.177	9	
	Lages (SC)	356.770	23	
	Norte/Nord Catarinense (SC)	1.324.173	26	
	Tubarão (SC)	376.300	19	
	Vale do Itajaí (SC)	756.707	16	
	Porto Alegre (RS)	4.240.388	34	
	Serra Gaúcha (RS)	790.295	13	
C. West	Goiânia (GO)	2.384.560	20	2
	Vale do Rio Cuiabá (MT)	982.258	13	
TOTAL MRs		103.023.636	1209	71

Data: IBGE. Source: Rodrigues, 2015. Organized by the authors.

Table 2. Population and number of municipalities of the Urban Agglomerations (UAs) and Integrated Development Regions (IDRs): officially institutionalized until March 27, 2015.

	UAs e IDRs	Population	Nº of Municipalities	Nº of UAs and IDRs / Region
Southeast	UA of Jundiaí (SP)	761.524	7	2
	UA of Piracicaba	1.400.113	22	
Northeast	IDR Petrolina/ Juazeiro	752.433	8	2
	IDR Teresina/Timon	1.189.260	14	
Southeast/ C. West	IDR Federal District	4.124.972	23	1
South	UA of North Coast (RS)	307.366	20	2
	UA of South (RS)	604.134	5	
TOTAL UAs and IDRs		9.139.802	99	7

Data: IBGE, 2010. Source: Rodrigues, 2015. Organized by the authors.

EuroPolis from nowhere in particular to particularly here

Europe is culturally diverse and that is a huge asset to be fostered. European cities as result of local culture therefore also vary a great deal. How can this uniquely European condition be preserved in a global trend towards standardisation, ultimately levelling the variety. EuroPolis traces the history of the European urban system, focussing on middle sizes cities and makes suggestions what the EU's role in supporting its diversity can be.

The idea of a unified Europe is at risk these days. Millions of refugees arrive, conflicts appear at its eastern and southern borders and the unevenly distributed competitiveness of the different European nation states reveal structural deficits that put the whole undertaking of a more united Europe at risk. It is uncertain how the European Union and the whole continent post crisis will look like¹.

One result for sure will be that cities become more important. Increasing urbanisation accumulates more and more people to cities and migration from inside and outside Europe only reinforces this trend. Economic activity is more and more focussing on cities and consequently power shifts. The European Union has started to recognize that. In its 2014 – 2020 regional policy cities play a crucial role². Alone, until now little has been decided and a sensible EU urban policy is still not in sight. To understand what this could be, it is worthwhile reflecting on the development of European cities in the past and

developing a policy that is in line with general political goals but also with the unique European urban landscape.

THE EUROPEAN URBAN LANDSCAPE

The urban landscape of Europe is a result of its history. Its roots date back to the Roman Empire and since layer after layer has been added – partially erasing the previous ones, but often adding new urban centralities.

The romans considered representations of the central power in the vast territory they controlled essential to securing its possession and its borders. Consequently the whole Empire was covered with a network of cities, serving as military garrisons that soon developed into vibrant market places. The form of the Roman cities followed a standard system. They were located in strategic places: shallow river crossings, plateaus overlooking valleys or key through routes in mountainous landscapes.

With the decline of Roman rule gradually a more heterogeneous pattern of political rule emerged. Local war lords, dukes and kings each either extended already existing cities or transformed the areas around their castles into cities. With trade becoming more important trade posts along important routes flourished and also developed into larger settlements and ultimately cities.

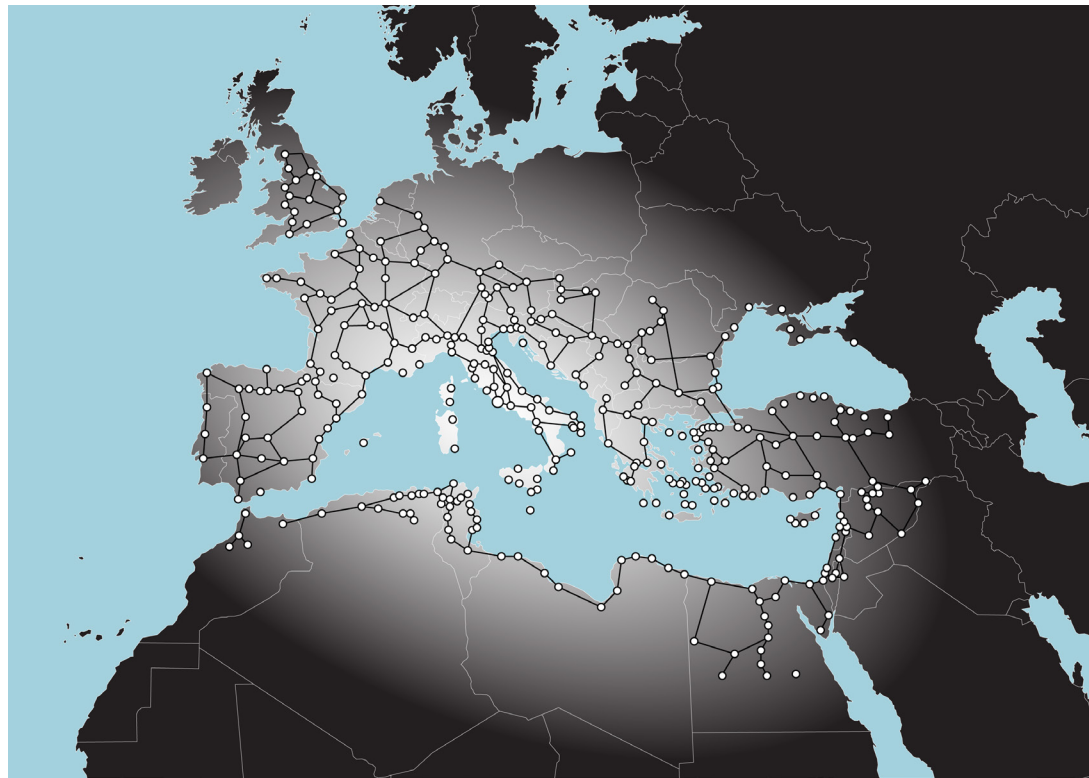
The turbulent times of the middle ages with their frequent wars and constant shifts of borders

■ Markus Appenzeller is an architect, urban designer and thinker on related subjects. With his company MLA+ he is working on projects in Europe, Asia, South America and Africa. Markus work focusses on strategic urban design on all scale levels and larger scale urban residential architecture. His particular interest lies in the integration of these different scales. Markus was an associate professor at ITMO St. Petersburg, a consultant to municipalities in China and Africa and a frequent lecturer at universities and in conferences worldwide.

¹ For scenarios for Europe until 2030: The EU and the East in 2030 published by Friedrich Ebert Stiftung, ISBN 978-3-95861-053-8

² http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/

Figure 1. European Urban Network in Roman Empire (117 AD)
Source: author



further increased the number of urban places in Europe since each local ruler aimed at securing the newly conquered lands by means of settlements. When in the 14th century the big medieval trade unions like the Hanseatic League and the Serenissima Repubblica de Venessia emerged, they could already base their activities on a relatively dense network of increasingly urban settlements.

The next layer of new urban cores unfolded in Europe during the industrial revolution. Areas rich in natural resources – above all coal and water – transformed into dense urban cores with some of the biggest cities of their time. All within few decades. During that time – but especially after World War II – Europe saw a significant increase in population. With established urban cores already overloaded and with industry still strongly polluting, planners sought to

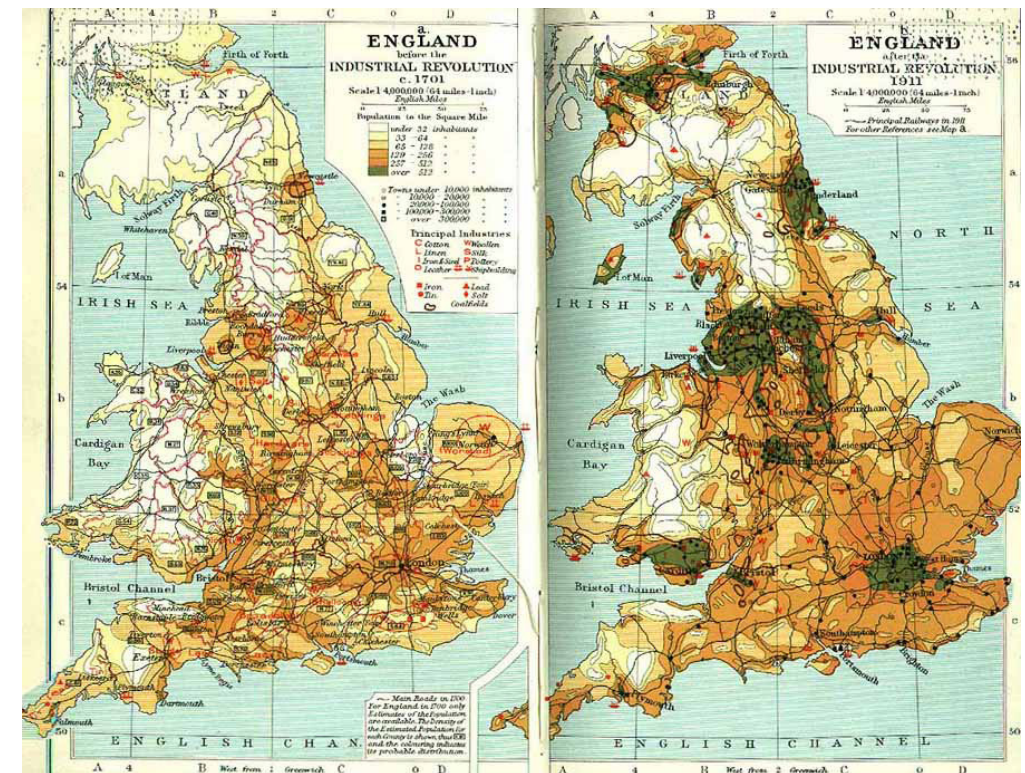
solve the problem in creating new urban cores – the new towns.

As a consequence of World War II and to avoid violent conflicts in the future, the European Community for coal and steel and its successors EC and EU were established. With it funds became available to help poorer regions, ultimately supporting the dispersed urban landscape that has emerged over the centuries.

Europe's urban landscape is a product of a number of facts and conditions that do and did not exist elsewhere in the world.

- A comparatively high population density over the centuries
- A relatively small overall size of Europe
- A frequent change in borders between spheres of influence within small territories
- For most of the time the absence of one strong

Figure 2. The urban landscape of England before and after the industrial revolution
Source: http://www.culturalresources.com/MP_Muir24.html



central power controlling large territories under a unified rule

- Topography and river network that could be handled with the means available at the time
- Cultural richness and diversity

An economic success story from early trade, to colonial expansion to technological innovation. In most regions of the world we find a very different urban pattern: Concentrated metropolises and metropolitan regions that house the majority of the population and economic activities with the rest of the country being relatively empty. Europe also has a number of metropolises (London, Paris, Moscow), and their weight has increased in the last two or three decades, but by no means are they as dominant as their counterparts in Asia or America.

Today one can conclude that in urban terms the-

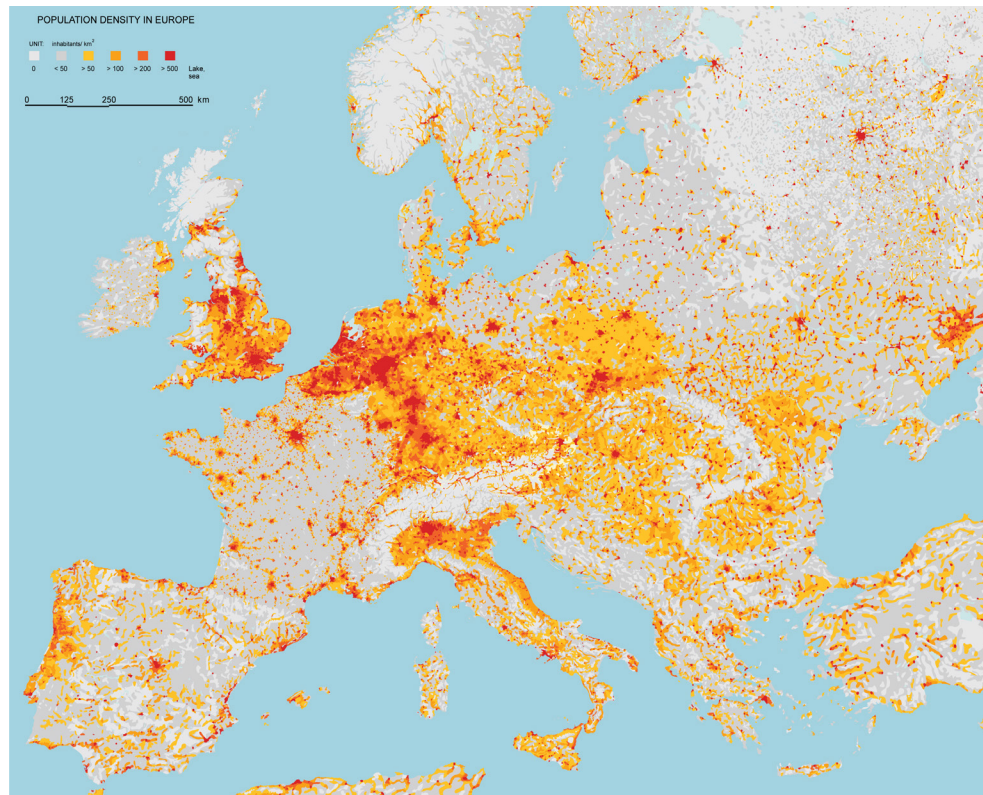
re is no place like Europe. No other area in the world has managed to develop an equally overall dense, diverse and fine grain urban pattern – a pattern whose most important characteristic is the network of mid-size cities ranging from about 100.000 inhabitants to populations of just under one million.

But what is so special about them? How do they differ from cities elsewhere? And what is their potential in the future?

THE WORLD IS SPIKY AND EUROPE IS A HIGH PLATEAU

In a widely published research project, American sociologist Richard Florida³ and his team found that persisting global trends lend themselves to a bigger and bigger concentration of talent, economic activity, wealth and business opportunities in few places – the metropolises of this

Figure 3. Population density in Europe
Source: Eurostat, Graphic: Author



world, ranging from Tokyo in the East to Los Angeles in the West. The global economy therefore gets dominated by few spikes in an otherwise increasingly flat – read less developed – economic landscape. Florida foresees that this ever increasing concentration will lead to an economic victory of these metropolitan areas over other regions. The peaks become higher and the ‘flatlands’ become lower and lower – or in development terms: the metropolises flourish and become bigger and bigger metropolitan regions or megacities and the rest gradually gets decamped and obsolete as a place of human habitat.

On a closer look however, these ‘flatlands’ greatly differ. While they are low lying in most parts

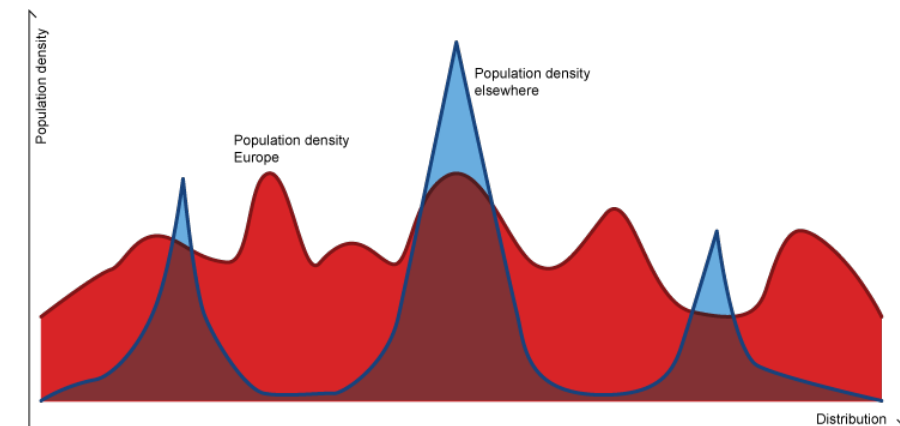
of the world, in Europe they form a high plateau which is largely made up by the dense network of mid-size European cities.

The economic model and its attractiveness to people worldwide greatly differs from the models on the rest of the globe³. While others are opting for ever growing concentration, Europe has adopted a distributed model that secures relatively even distribution of opportunities and avoids the negative effects of hyper-dense agglomerations for the benefit of the quality of life for a wide range of people in a large region. Above all it is this very condition that makes Europe so unique and does not compare to any other global region.

³ Richard Florida: The world Is Spiky in The Atlantic Monthly, October 2005

⁴ The ‘Wheretobebornindex’ that measures wherethebestopportunitiesforahealthyandprosperouslifearelists10European countries under the top 20. https://en.wikipedia.org/wiki/Where-to-be-born_Index

Figure 4. Density distribution in Europe and elsewhere
Source: Author



METROPOLITAN ASPIRATIONS

Despite this global uniqueness of the European urban fabric, the mid-size European cities compete. They compete globally with other, often significantly bigger urban agglomerations, and they compete with each other, both on a national and European level. While in the 1950’s to 1980’s the battle field was economic power and the ability to attract producing industries and trade, this changed to tertiary sector businesses in the decades after. To attract the new players, soft factors became more important: Quality of life – public safety, reliable legal systems, good education, social welfare, short commutes, good connectivity and a rich cultural life. With the former more or less achieved, especially the latter two became fields of action.

FROM BILBAO TO HERFORD – IMPLANTED METROPOLITAN SCALE

While no exact date can be defined, when mid-size European cities started taking action, a single event, the opening of the Frank Gehry designed Guggenheim Museum in Bilbao in 1997 can be considered a game changer. A single building and the media hype it generated put

a city that was largely unknown to most people outside Spain onto the map of global tourism. Bilbao became a city recognized worldwide by importing ‘a touch of New York’. The city realized a genuinely metropolitan program in a context that was not metropolitan. By means of the Guggenheim, Bilbao all by a sudden had created a level playing field with other, much bigger cities that historically always had attracted more international interest. This could be clearly measured by the number of overnight stays in the city and has been widely described as the ‘Bilbao Effect’⁵.

Another example – this time changing connectivity patterns – is Lille’s Euralille (First phase opened in 1994). The construction of the high speed train line between the Channel Tunnel, Brussels and Paris was used to establish an entirely new business quarter, drawing its success not from spatial proximity to any of the metropolitan cities but from the possibility to reach London, Paris and Brussels, three capitals within less than 1/2 hours⁶. With this genuinely metropolitan piece of infrastructure, Lille was able to attract the headquarters of some of the biggest retailers of Europe⁷ and became a place of living for commuters working in the northern outskirts

⁵ A summary about the ‘Bilbao effect’ can be found here: <http://www.forbes.com/2002/02/20/02220conn.html>

Figure 5a. Guggenheim Bilbao
Source: wikipedia.org



of Paris and commuting by high speed train.

Over the course of the last two decades almost every mid-size European city developed its own smaller or bigger ‘Guggenheim’, hoping of the same effect observed in Bilbao. While some were reasonable successful, for many others these metropolitan implants turned out to be hugely expensive sinks of tax payer’s money with little to no effects. The Marta in Herford – designed by the same architect as the Guggenheim – did not manage to attract more tourists. The numbers of overnight stays were even lower in the year of the opening than the years before the museum enriched the cultural landscape of the city. One of the reasons can be sought in the lack of understanding that it needs more than a new building. A rarely talked about fact of Bilbao’s development is that the Guggenheim is only the crown jewel of a city regeneration program called ‘Bilbao Ria 2000’⁸. Started in 1992, this program laid the foundations for the cities success in the last 20 years. The necessary regeneration of the steel and harbour industries was used to improve the quality of the urban environment of the city on a broad front. New

Figure 5b. Marta Herford
Source: business-on.de



transport infrastructure, new city quarters, reduction of environmental pollution, a new airport and other programs attracting people all contributed to the popularity of the city. In the meantime it has become common ground that only a broader approach that combines regeneration with new inserts of program has a chance of succeeding.

EU POLICY AS A DRIVER OF QUALITY AND UNIFORMITY

The European Union and its predecessors have led to significant quality improvements of cities, particularly in Western and Central Europe. Structure funds, cultural funds and programs⁹ such as the European Capital of Culture have delivered stimulus that has profoundly changed most of the mid-size European cities in the last 30 years. Today, next to national programs, these programs form important drivers for regeneration. The complete overhaul of Spanish cities, such as the revival of Barcelona, was only possible with the help of EU funds.

However the political aim of the European Union to achieve comparable living standards in all regions has led to a funding system that tends to supports ‘comparable’ and therefore uniform solutions with lesser importance on regional background and specifics. This is further enhanced by the central – read EU commissioned – decision making and unified procurement regulations¹⁰. The fact that many planners and designers, especially the stars of each discipline, operate in many places in parallel adds to an increasing uniformity. The omnipresence of information via electronic media allows for almost real time spreading of new or promising ideas that then are copied everywhere. Not always with success. The model of implanting a sensational metropolitan flavour to these mid-size cities also dates quickly. The ‘Bilbao effect’ slowly vanishes and – to keep the profile up – a new sensation needs to be presented every 20 to 25 years.

As a result of these trends mid-size European cities become more and more similar in their appearance and the concepts they use. The incredibly rich and diverse urban landscape in Europe gradually gets replaced by a European consensus model – in a way a biggest common denominator. This model however has its flaws: It depends on availability and continuity of the same funding streams as in the past. It also depends on sustained and positive economic and demographic prospects of the individual localities the programs are supposed to support. That is not a given everywhere. Some regions loose big amounts of their population. Especially those regions with an erosion of their once

thriving industrial base and traditionally rural and poor areas are affected. With the people the money disappears as well. Lower tax revenues, lower purchase power and subsequently lower private investment all in the end increase the pressure on the public budgets. But even in more prosperous and thriving regions, communities are struggling to secure the budgets necessary for metropolitan projects due to public debts beyond reasonable and economically affordable levels¹¹. Furthermore it seems that local population has become tired of the conflict laden discussions around the future course of their city and prefer the comfort of ‘the good life’ – a trend that local politics try to provide for in avoiding any initiatives that could be controversial. But big investments in big infrastructural or cultural projects – especially when there is no immediate necessity – are almost always controversial and, even though desirable for a city’s competitiveness, often do not happen anymore.

A NEW CULTURE – ACTUALLY – AN OLD ONE BUT WITH SOME TWEAKS

Mid-size European cities simply have to invent new models for the future if they want to stay competitive for talent, tourists and trade. But how? To come to a new model, it might be worthwhile looking back. The lack of unity that existed in Europe for most of its history has delivered a key ingredient to originality: the uniqueness of places and a strong local identity. Rather than the EU, the member states and city governments trying to level differences, they should celebrate and use them as the basic ingredients to developing a contemporary local

⁶ Traveltime Lille–London (St. Pancras): 1:23h, Lille–Paris (Nord): 1:01h, Lille–Bruxelles (Midi): 0:35h

⁷ Auchan, Amazon Europe, 3 Suisses, Decathlon, La Redoute and many more have their headquarters in Greater Lille and also many logistic hubs serving the North of France and BeNeLux are located here.

⁸ <http://www.bilbaoria2000.org/>

⁹ URBAN I as a program to improve EU cities was launched in 1994. Prolonged as URBAN II until 2006. After that it was integrated into the more general EU programs fostering cohesion. Next to the top down funding program, URBACT serves as a networking program for all EU cities and towns.

¹⁰ More information of the EU’s procurement process and norms can be found here: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index_en.htm

¹¹ One example from the comparatively rich Germany: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/marode-finanzen-die-pleite-an-rhein-und-ruhr-13319575.html>

DNA. Setting, urban spaces, buildings, traditions, craftsmanship, mentality... – they all are different between many places in Europe and should inform this genome as they did in the past rather than being a generic unrooted add-on to something already defined – it should deliver a genuine Europolitan City. Europolitan urban culture should not be mistaken for a new form of nationalism or separatism. In the contrary – it is a truly European approach fostering a better understanding that being different but belonging together actually is a value and not a problem.

Almost naturally such a new urban culture would help achieving a number of goals and allow utilizing concepts that pave the way into the future. And the good thing is – its individual elements are already being used and happening all over Europe. Alone – it is not happening in a coordinated and consistent way.

MORE EXCLUSIVE AND MORE INCLUSIVE

Using local traditions and existing urban environments should form a starting point. Since many cities are still relatively different and unique, they can build on that. Further developing the inherent qualities of open spaces and buildings that have been emerging over the last 2000 years will boost the exclusivity, rather than reduce it. On the social side such an approach would lead to more inclusiveness since a more local approach also can help activating social groups that usually are overlooked or do not have a stake in urban development since they cannot compete with international investment, price levels or speed.

A good example of a place using this approach successfully can be found in a city like Amsterdam. The historic structure of the city limits the

amount of cars it can sensibly take. Rather than building more and more roads, Amsterdam has reverted to promoting the bicycle as the mobility means of choice. This not only has led to the preservation of the historic center but also keeps small businesses afloat that – without the limitation on cars and therefore the need for service provision closer by – would be outpriced by suburban shopping centers. In Amsterdam you still find super markets and construction markets all over inner city locations. This leads to a more even distribution of services and with the bike as main means of transport different social groups also live closer together to keep the local urban society functioning.

MORE ENVIRONMENTALLY SUSTAINABLE

A more local approach also relies more on what is there already. All mid-size cities in Western Europe have areas that are under-utilized due to demographic changes and the change from an industrial production to a post-industrial service industry: Old shipyards, factories, public buildings and in some places even office locations. Rather than destroying them they can form a key ingredient to the local identity. Often they are silent reminders of a civic or industrial past that helped forming the city in its current shape. Destroying them would also mean deleting some of this rich culture. Instead they can be reused for different purposes. A factory can become anything – from a luxury loft quarter across a museum to the premises of new types of making industries. Ultimately reusing buildings not only keeps the local spirit but also reduces the environmental impact compared to removal and new construction.

There are many examples of this approach. A particularly interesting one is the city of Nantes. On the Ile de Nantes, a former shipyard, an

Figure 6a. Albert Heijn, biggest supermarket chain in the Netherlands. Shops in Amsterdam (excluding convenience stores). Average Size of an Albert Heijn supermarket: AH supermarket 800–1000 m²
Source: Author, Aerial pictures: Google

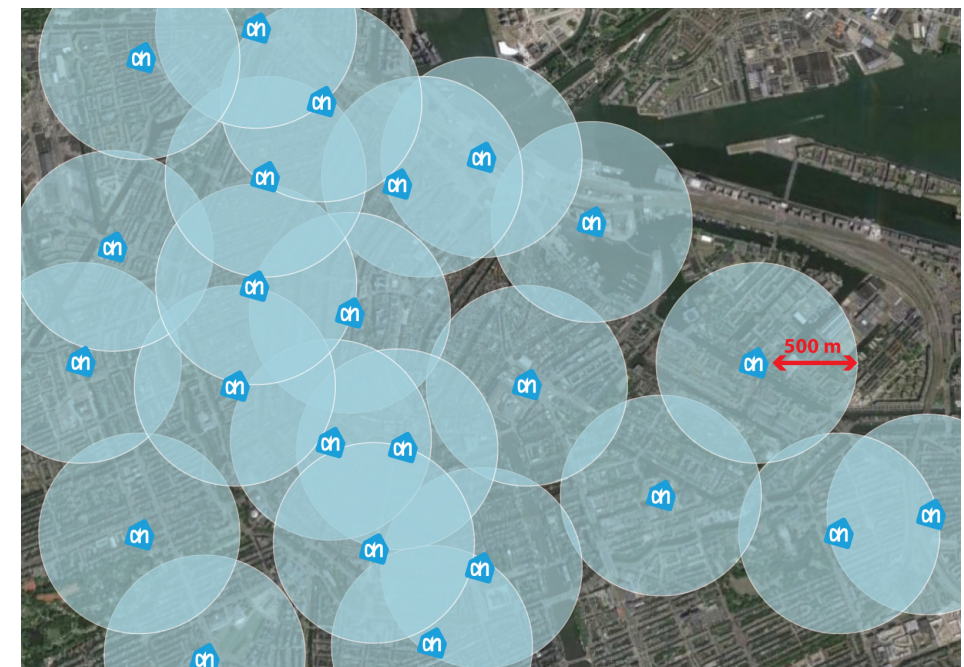
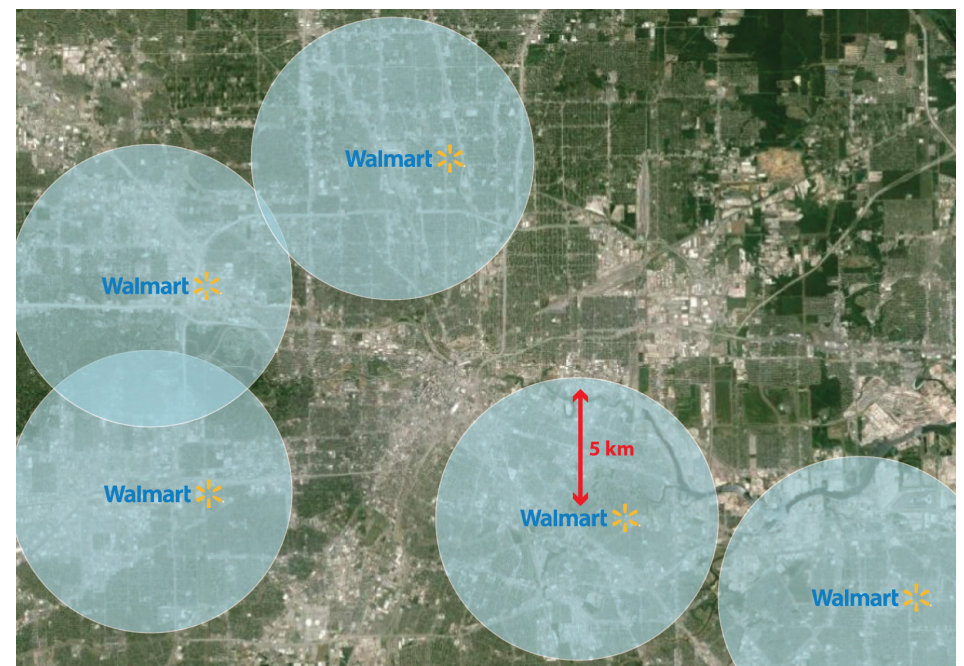


Figure 6b. Walmart, biggest supermarket chain in the USA. Shops in Houston. Average size of a Walmart supermarket: 18.000–26.000 m²
Source: Author, Aerial pictures: Google



entire new city quarter has been developed. Adaptive re-use of many of the old buildings today creates an interesting mix between old and new – something that feels very local and contemporary at the same time. The secret behind this successful attempt is that not only the spatial development but also the economic and cultural development of the place has been part of the undertaking. Machines de l'île – the world famous group that builds enormous robot like elephants, figures and other fantasy creatures have been allocated there, establishing a tourist and cultural hot spot. Local start ups have been

Figure 7a. La Fabrique Cultural Center – a new building on an old bunker
Source: Author

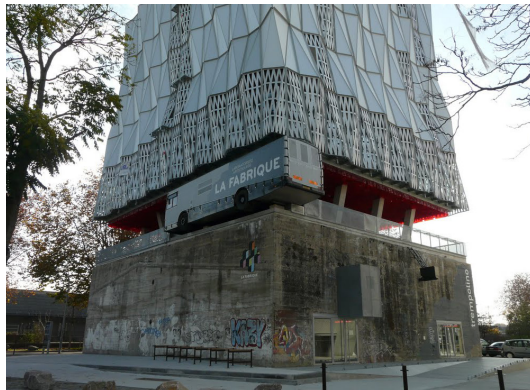
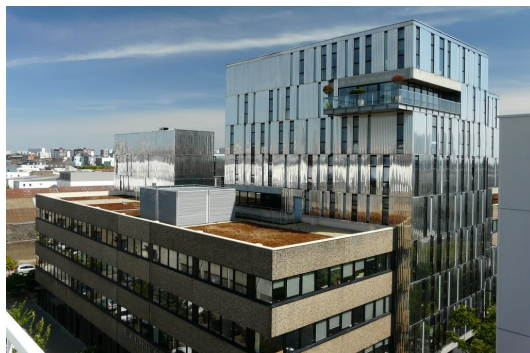


Figure 7b. Office building at Rua Arthur III – a collage of a 1970's generic building with a 2000's intervention
Source: <http://static.panoramio.com/photos/large/53392160.jpg>



allocated in only lightly touched up warehouses, keeping rents low and attracting a forward looking economic profile. The development and implementation of the new Ile de Nantes itself was a learning and transformation process for the established institutions and actors.

LOCALLY SOURCED

A truly local development model strongly leans on local knowledge and practice as well as people that understand the local context. This cannot be done with people from outside only. At the same time locally sourcing urban develop-

Figure 7c. Place Francois II – an eclectic mix of old and new
Source: google street view



Figure 7d. Old factory hall – transformed into a covered public park and the home of Les Machines de l'île – a performance group using large scale robots
Source: <http://www.iledenantes.com/files/images/projet/les-fonderies/s190609adh025.jpg>



ment does not mean excluding external contributions. They can be a very fruitful and refreshing addition and a critical testing force for any concept developed. Like business consultants that are considered important reviewers for companies, external companies and individuals can fulfil the role of unprejudiced reviewers that have no further reaching direct interests.

There are very few examples where larger cities are developing such a local model of urban development and governance. Locally sourced development therefore mainly can be found in smaller villages and towns. One example is the Swiss village of Vrin, where the local government and residents seek to develop the village but also its economic base out of local traditions¹² ¹³. Bringing this approach to European level could be a role the EU is fulfilling in the future, for example by supporting potential candidate cities that are willing to pursue this direction.

MORE SOFTWARE DRIVEN AND LESS HARDWARE FOCUSED

Urban development since Modernism has been focussed on creating urban hardware on industrial scale: buildings, roads, bridges, subway systems... In many cases this is the result of the belief that more or less every problem in cities can be solved by technical means. Interestingly locally generated solutions usually rely less on technology and – if at all – more on low tech. This is the result of a much more experience-based observation of problems and the development of custom made solutions that ideally serve the purpose they have been developed for. Typically these solutions also are not hardware

Figure 8a. https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/4/42/Vrin_Totenstube.jpg



Figure 8b. <http://static.panoramio.com/photos/large/7482394.jpg>



Figure 8c. http://www.detail.de/fileadmin/_migrated/pics/Textbau_Basel_Vrin.jpg



¹² The effort won the village of Vrin the European Award for village regeneration in 2010.

¹³ More on the development of Vrin and other similar villages can be found in monthly Hochparterre – Themenheft Oktober 2014: "Surselva: Aufbruch im Dorf"

Figure 9a: Old People's Home in Horb, Germany: Big infrastructure isolating elderly and requiring costly specialist staff
Source: Author



Figure 9b: Collective housing of people suffering from dementia with other elderly: Small unit where social networks stay that is co-run by all and take care of by elderly not suffering from illnesses. It also allows them to receive free accommodation and a small salary, significantly reducing cost.

Source: http://www.die-pflegebibel.de/wp-content/uploads/2015/04/005-Tisch-decken_quer_Ronja-Gysin.jpg



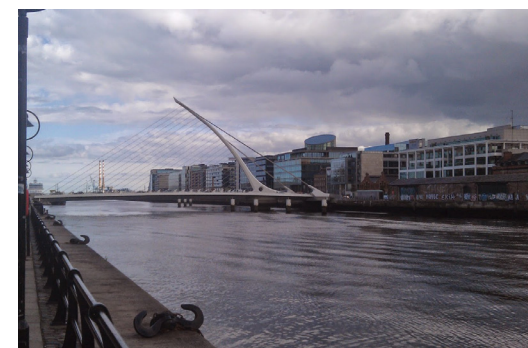
only. They usually combine hardware with a particular way of using and operating it. They are hardware and software solutions.

Fostering such solutions and supporting the processes that let emerge them is a key task for local administrations. This however requires a reconsideration of current European tendering practice that typically aids larger, less local and more hardware based solutions.

MORE CREATIVE AND MORE INVOLVING

There is a global trend for standardisation. Obviously this helps establishing comparative quality across larger areas. But it also marginalizes or eliminates whatever does not comply and it levels out individuality and difference, which we recognised as a central ingredient to the European identity. While this is a desired trend where standards are helping improving product safety or increasing consumer rights and lead to quality improvements, in urban de-

Figure 10a: Waterfront of Dublin, Ireland
Source: Author



velopment standardisation often has the contrary effects. Cities lose their local flavour and with that the competitive edge and the unique selling points they have over other cities. This is not inevitable but it requires careful reconsideration of what is essential to quality and what is dispensable.

The both follow the same procurement and development model and deliver the generic waterfront that could also be in Hamburg, Marseille or St. Petersburg.

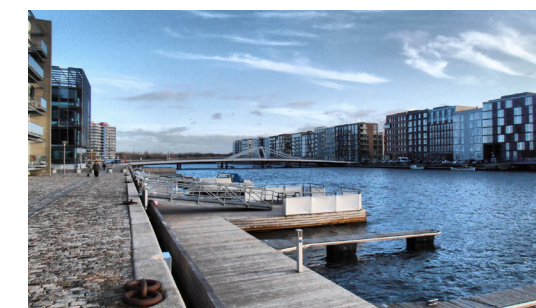
HOW TO MAKE IT HAPPEN?

EU urban policy as a chance to develop the Europolitan City

The EU's increased focus on urban areas can be a chance to help achieving the Europolitan City. It will require a shift in focus of any subsidy program related to cities. Rather than focussing on infrastructure and hardware only, they should be more integral to also target other key aspects that have a huge impact on cities – social, economic, cultural ones. The software of cities.

The fact that the EU has no direct role in urban and regional development in that context can be an asset to use actively. Rather than directly being involved in local development, the European Union could rather support general aims indirectly. How those are filled in however should re-

Figure 10b: Waterfront of Copenhagen, Denmark
Source: <https://drscdn.500px.org/photo/11057987/m%3D2048/7494e-07443a7e7747e56d4847b7b4aa1>



main subject to local interpretation.

Cities and other local stakeholders could develop proposals that are reviewed by a group of local and international experts. They check the proposal against its local rootedness, potential for achieving local goals, soundness of the business case, not only in the investment phase but also in operation. During the implementation this group also monitors progress and results that have been booked. The experience gained through this process should be immediately fed back into the supervisory system, informing and improving how it is operated.

In the medium and longer term this 'mentor model' not only delivers more local results but it also has the chance of reengaging local urban societies in European matters. The Europolitan City could become an integral and even essential tool of a post national and much more networked EU.

It could turn out that the a really United Europe is a lot more about what it has been before the nation state was invented: a rather successful collaboration model between cities.

The federal role in regional governance

Regional governance is not regional government. In the United States, the federal government has no role in either municipal or regional government. Metropolitan regions include multiple layers of governments: municipalities, townships, counties, special use districts, public authorities and regional governments. These layers of governments are established by state governments, not the federal government. Regional governance on the other hand, is the set of complex, institutional responses that develop in order to overcome political fragmentation and work toward collective goals without establishing another government.

Concerned about the lack of metropolitan-wide planning, Congress initiated two significant pieces of legislation: the Federal Aid Highway Act of 1962 and the Housing and Urban Development Act of 1965. The Federal-Aid Highway Act required the establishment of a metropolitan planning organization (MPO) for any urbanized area with a population greater than 50,000. With the 1964 Urban Mass Transportation Act, the federal government extended federal support to mass transit systems. The federally mandated and funded MPOs channel the federal funding for transportation projects (highways and mass transit) through a continuing, cooperative, and comprehensive (3-C) planning process.

In 1964, the federal government passed the Housing and Urban Development Act of 1965 which authorized grants for the purpose of comprehensive regional planning. In addition to transportation planning, housing, social equality, and quality of life issues were important considerations in the planning process. Applicants for federal funds were required to submit their plans for re-

view with an area wide agency. The area wide agency, in turn, was required to be composed of “public officials representative of the political jurisdictions within the region.” The politicians in each metropolitan region could, with the consent of the Secretary of HUD, choose the membership in these councils of government (CofGs).

In addition to the programs designed to devolve greater responsibility for planning to metropolitan planning organizations and councils of government, the federal government established the Community Development Block Grant program (CDBG) in 1974 targeted to municipalities with populations over 50,000 as well as urban counties with populations over 1 million. The CDBG program is allocated on a formula basis to entitlement communities. The formula to determine the amount of each grant is based on measures of community need, such as the extent of poverty and housing overcrowding. The funds are targeted for affordable housing, anti-poverty, and infrastructure programs and must benefit low and moderate income households. The funds can also be used for community development programs.

These programs represented a significant shift from a concentration on the nation’s central cities to the nation’s urbanized regions. Equally important, the three federal programs represented a change from a “top down” approach in which federal planners would dictate how and where the funds were spent to a “bottom up” approach in which local governments would decide their priorities and the most important needs of their communities. The three programs required increased planning and professional expertise and fostered greater collaboration and consen-

[■] Bonnie Lindstrom, Masters of Public Policy Program, School of Professional Studies, Northwestern University, Evanston IL.

sus-building on the local level without major metropolitan restructuring or incorporating new governments (Stephens and Wikstrom 2000).

FEDERAL INITIATIVES FOR REGIONAL PLANNING

In 1991, Congress passed the Intermodal Surface and Transportation Efficiency Act (ISTEA), significantly altering the institutional structure and importance of the nation's Metropolitan Planning Organizations. Under the new regulations of ISTEA, the MPOs were given greater authority and independence to tailor transportation policies to their specific metropolitan region. The MPOs were tasked with establishing funding priorities for federally assisted transportation projects in each metropolitan area and to choose which projects would be funded. While ISTEA provided for the maintenance of existing transportation facilities and preserving the existing system, the funding guidelines permitted flexibility in using highway funds for transit. Two new priorities, congestion mitigation and air quality, were included in determining the Transportation Improvement Projects (TIPs). In addition, ISTEA required that the TIP submitted to the federal government be fiscally constrained (the cost of the projects cannot exceed the expected federal assistance).

These changes required greater cooperation among the local governments and gave the MPOs greater discretion and flexibility in allocating funds among highway, mass transit, and bicycle/pedestrian projects. In 1998, the Transportation Equity Act for the 21st Century (TEA-21) and in 2005 the Safe, Accountable, Flexible,

Efficient Transportation Equity Act: A Legacy for Users (SAFETEA-LU) were enacted, continuing the emphasis on multimodal transportation planning by local governments.

REGIONAL PLANNING AND COOPERATION IN THE CHICAGO REGION

A CASE STUDY

As mandated by the federal government, two planning and transportation agencies were established in the six county northeastern Illinois region¹: the Northeastern Illinois Planning Commission and the Chicago Area Transportation Study (the Municipal Planning Organization). The two agencies were mandated to cooperate in developing the long range plans for the region. The Northeastern Illinois Planning Commission (NIPC) was established as the state chartered comprehensive regional planning agency for the six county northeastern Illinois region in 1957. The agency was established to develop and adopt comprehensive plans for the region in the areas of public health (water supply, storm water management, and sewage and garbage disposal) and land use, to offer technical assistance to local governments and to conduct research. NIPC was also mandated to work with the Chicago Area Transportation Study, the Municipal Planning Organization (MPO) for the region, in developing transportation plans. NIPC's board was comprised of elected officials from the city of Chicago and the suburbs, representatives appointed by the governor, and representatives from transportation, park districts, and waste water agencies.

The Chicago Area Transportation Study (CATS) was established in 1955 by an intergovernmental

agreement among the state of Illinois, the city of Chicago, and Cook County, with the U.S. Bureau of Public Roads as an advisory body to the sponsoring agencies. In 1973, the governor of Illinois designated CATS as the MPO for the region. The Illinois Department of Transportation had fiduciary and administrative responsibility for the agency.

In allocating federal transportation funding as the Metropolitan Planning Organization, CATS divided Cook County into sub-regions, establishing six sub-regional councils of mayors (CofMs). The mayors have the responsibility to allocate federal funds for surface transportation for their sub-region. At first, the suburban mayors' input was on an individual basis with no organizational connection with CATS. In 1965 the councils were asked to endorse a cooperative arrangement with CATS and the Northeastern Illinois Planning Commission that formalized the arrangement. In 1969, the Chicago Area Transportation Study established twelve regional councils of mayors². When the Federal Urban Aid system was passed in 1971, the councils became part of the process programming transportation capital improvements. The boundaries of each of the twelve councils of mayors were permanently established in 1974.

After the mayors began to work together on transportation planning, they saw the advantages of cooperation and formed councils of government (CofGs). One additional reason for the mayors and managers in DuPage and northwest Cook counties to move from a monthly dinner format to a more formally organized structure was based on the perception that a paid staff would enable them to develop a municipal politi-

cal agenda separate from agendas of the region's political machines. The suburban councils of government assumed different functional responsibilities, including membership services (employee assistance and joint purchasing agreements); legislative lobbying; transportation planning; economic development; and land use planning.

In December 1997, at a meeting of the mayors and suburban leaders, Mayor Richard M. Daley proposed that the suburban councils of governments form the Metropolitan Mayors Caucus as a forum to foster regional cooperation and to work together to improve the quality of life of Chicago area residents and maintain the region's economic vitality. The original concerns of the Caucus were compliance with the Clean Air Act standards on ozone, electric deregulation, and regional economic development.

By 2000, the structural weaknesses of the two planning agencies was obvious. NIPC did not have an assured revenue stream; CATS was a department of the Illinois Department of Transportation. Under the new regulations from ISTEA and TEA-21, the bifurcation of the two planning agencies and their structural weaknesses could adversely impact the region's ability to meet the federal requirements for future transportation funding. Chicago's business community took the lead in proposing that the two agencies needed to be consolidated.

The Mayors Caucus agreed to the consolidation of the region's two planning agencies (the Chicago Area Transportation Study and the Northeastern Illinois Planning Commission) into one regional planning agency – the Chicago Metropolitan Agency for Planning (CMAP). The policy making boards of NIPC and CATS are committe-

¹ The six counties are Cook (which includes the city of Chicago), DuPage, Kane, Lake, McHenry and Will.

² The twelve councils of mayors were: the city of Chicago, six suburban Cook councils, and one council for each of the five collar Counties.

es of CMAP. The oversight board is comprised solely of members selected by the county board presidents and the mayors.

THE COMMUNITY DEVELOPMENT BLOCK GRANT PROGRAM

In 1974, Congress established the Community Development Block Grant program, targeted to municipalities with populations over 50,000 as well as urban counties with populations over 1 million. Rather than centralizing the programs at the county level, Cook County, as an urban entitlement county, used its CDBG funds to provide staff to administer the programs and encourage and build administrative capacity in suburbs with populations less than 50,000. Municipalities had flexibility in deciding how to target their CDBG funds and had to assume responsibility for the planning and administration of their housing programs. For those municipalities with limited administrative capacity, Cook County underwrote the funding for community development directors, planners, and housing rehabilitation administrators (Rich 1993).

Cook County established intergovernmental agencies comprised of municipalities in the two most depressed areas of the county, the near south suburbs and the west suburbs. The South Suburban Intergovernmental Agency, comprised of Dixmoor, Harvey, Markham and Phoenix, was established to administer a housing rehabilitation program. Similarly, the West Suburban Neighborhood Preservation Agency was established to provide administrative assistance to Bellwood, Broadview and Forest Park in west Cook.

The intergovernmental agencies established by Cook County to the most distressed suburbs in the 1970s established the pattern for the establishment of three intergovernmental agencies established after the Recession of 2008. These agencies³, which target housing abandonment and community revitalization in their sub-regions, are supported by the Metropolitan Mayors Caucus and the region's business community.

CHICAGO, LOS ANGELES, NEW YORK CITY

After the federal government required the establishment of metropolitan planning organizations for transportation, housing, and economic development, some regions established separate agencies as councils of governments and a municipal planning organizations. The MPOs could be county or state staffed organizations or stand-alone transportation planning agencies. Other regions combined the council of governments and the transportation planning agency. How the agencies were structured depended on the local governments in each metropolitan region.

Beginning in the late 19th century with an agreement on selling Lake Michigan water, the municipalities in the six county Chicago region established inter-jurisdictional agreements (such as special districts) to provide basic services to the residents. The two public authorities (the Illinois State Toll Highway Authority and the Regional Transportation Authority) have limited jurisdiction and the six county governments are weak. The establishment of two planning agencies (CATS and NIPC) and sub-regional councils of mayors followed the precedent of dispersed

decision-making in the region. By 1997, the cooperation and collaboration developed within the sub-regional councils of governments had established the parameters for the Metropolitan Mayors Caucus. Seven years later, the Mayors Caucus was a major stakeholder in combining NIPC and CATS into the Chicago Metropolitan Agency for Planning. The devolution of responsibility for surface transportation planning and housing and economic development to the suburbs has established the basis for intergovernmental cooperation among the municipalities and administrative expertise and capacity for the smaller suburbs.

The New York City metropolitan region (which includes municipalities in three states) developed with two strong public authorities: the Port Authority of New York and New Jersey⁴ and the Metropolitan Transportation Authority⁵. The governors of New York and New Jersey control the Port Authority, not the mayor of New York City or the suburban mayors⁶. The New York Metropolitan Transportation Council (NYMTC) is the regional council of governments that is also the MPO for New York City, Long Island, and the lower Hudson Valley. The board members of the NYMTC include the county executives of the five counties, the head of the New York City Department of Planning, New York City and New York State Departments of Transportation, the MTA and the Port Authority of NY&NJ.

In the greater Los Angeles metropolitan region, the six counties provide many services to their residents, including welfare, the court system, jails and public health, parks and libraries. Each county has a transportation agency with fiscal and decision-making authority responsible for transportation planning and transportation carriers. The Southern California Association of Governments (SCAG) was founded in 1965 as an association of local governments and agencies meeting on a voluntary basis. The governing council of SCAG was expanded to a 70 member Regional Council in 1992⁷ to meet new state and federal requirements. It is now both the designated Council of Governments and the designated MPO for implementing projects under ISTEA.

CONCLUSION

By requiring regional planning and coordination before granting highway and mass transit funds, the federal government encouraged local governments to articulate their own regional plans, shaped by their values and vision. The Intermodal Surface Transportation Efficiency Act of 1991 and the Transportation Efficiency Act for the 21st Century gave metropolitan leaders greater certainty in funding and flexibility with greater accountability. In the Chicago and Los Angeles metropolitan regions, the devolution of the decisions and authority to the sub-regional and county level necessitated greater cooperation

³ The three agencies are the Chicago Southland Housing and Community Development Collaborative; the West Cook County Housing Collaborative, and the Northwest Suburban Housing Collaborative.

⁴ The Port Authority, created by agreement between New York and New Jersey in 1921, operates most of the region's transportation infrastructure (airports, tunnels, bridges, commuter railroads and seaports).

⁵ The Metropolitan Transportation Agency (MTA) operates the commuter railroads in the northern and eastern counties, the Tri-borough Bridge and Tunnel Authority and the metropolitan bus and subway system in New York and Connecticut.

⁶ The commissioners are appointed by the governors and are politically independent of the mayors (Berg and Kantor 1996).

⁷ It now has 86 members.

and collaboration on the metropolitan level in order to meet federal requirements. In Chicago, the municipalities and county governments agreed to consolidate the Northeastern Illinois Planning Commission and the Chicago Area Transportation Study into the Chicago Metropolitan Agency for Planning. In Los Angeles, the Southern Cali-

fornia Association of Governments, with an expanded board, coordinates the projects proposed by the six county transportation agencies. In the greater New York metropolitan region, the New York Metropolitan Transportation Council coordinates its plans with two powerful public authorities and with the governors of each state.

BIBLIOGRAPHY

Benjamin, Gerald and Richard P. Nathan. 2001. *Regionalism and Realism: A Study of Governments in the New York Metropolitan Area*. Washington DC: Brookings Institution Press.

Berg, Bruce and Paul Kantor. 1996. New York: The Politics of Conflict and Avoidance. Pps. 25-50 in *Regional Politics: America in a Post-City Age*, edited by H. V. Savitch and Ronald Vogel. Thousand Oaks, California: SAGE.

Burns, Nancy. 1994. *The Formation of American Local Governments: Private Values in Public Institutions*. New York: Oxford University Press.

Giuliano, Genevieve. 2004. Where is the "Region" in Regional Transportation Planning? Pps. 151-170 in *Up against the sprawl: Public Policy in the Making of Southern California*, edited by Jennifer Wolch, Manuel Pastor Jr. and Peter Dreier. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Katz, Bruce, Robert Puentes and Scott Bernstein. 2003. TEA-21 Reauthorization: Getting Transportation Right for the 21st Century. The Brookings Institution Series on Transportation Reform (March).

Lindstrom, Bonnie. 2010. The Metropolitan Mayors Caucus: Institution Building in a Politically Fragmented Metropolitan Region. *Urban Affairs Review* 46(1).

_____. 2002. Regional Planning Agencies in Suburban Deconcentration. Pps. 135-156 in *Suburban Sprawl: Private Decisions and Public Policy*, edited by W. Wiewel and J. Persky. Armonk N.Y.: M. E. Sharpe.

Miller, Daniel Y. and Raymond Cox III. 2014. *Governing the Metropolitan Region: America's New Frontier*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Rich, Michael. 1993. *Federal Policymaking and the Poor: National Goals, Local Choices, and Distributional Outcomes*. Princeton: Princeton University Press.

Delimitacja obszarów metropolitalnych i tworzenie w ich granicach związków.

Rekonstrukcja zakresu upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 1 ustawy o związkach metropolitalnych

[■] Dr Jakub H. Szlachetko – prawnik, administratywista, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, przewodniczący Rady Instytutu Metropolitalnego.

^{■■} Mgr Rafał Gajewski – prawnik, pracownik Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot, prezes Zarządu Instytutu Metropolitalnego, redaktor naczelny periodyku „Metropolitan. Przegląd Naukowy”.

WPROWADZENIE

Prawodawca stanął przed problemem dokonania delimitacji obszarów metropolitalnych, a także utworzenia w ich granicach administracyjnych związków metropolitalnych. Niewątpliwie jest to problem o złożonym charakterze, wymagający wiedzy interdyscyplinarnej. Wydaje się bowiem, że przeprowadzenie tak znaczących zmian w strukturze administracyjno-terytorialnego wymaga wiedzy geograficznej, ekonomicznej, urbanistycznej i socjologicznej, o innych dyscyplinach wiedzy nie wspominając. Nie da się jednak wskazanego problemu rozwiązać bez odwoływania się do wiedzy prawniczej. Jedynie metodologia badawcza właściwa tej profesji, tj. dogmatyczno-prawna analiza materiału normatywnego i wykładnia prawa, może mu sprostać. Wszelkie działania delimitacyjne i metropolitalnotwórcze są bowiem prawnie uwarunkowane.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1980) [dalej: u.z.m.]: „Rada Ministrów w drodze rozporządzenia: 1) ustala granice poszczególnych obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych przez wskazanie gmin wchodzących w skład obszarów metropolitalnych; 2) tworzy w poszczególnych obszarach metropolitalnych związki metropolitalne, ustalając jednocześnie ich nazwy”. Ustawodawca zdecydował się odstąpić od ustawowego wyznaczania obszarów metropolitalnych i ustawowego tworzenia związków metropolitalnych, choć niewątpliwie mógłby taką drogę wykorzystać, i wybrał formę elastyczniejszą, dynamiczniejszą, choć mogącą wywoływać określone trudności – rozporządzenie. Wspomniane trudności, to przede wszystkim trudności związane z koniecznością rekonstrukcji delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia, ustaleniem jej zasięgu podmiotowego i przedmiotowego.

Trzeba bowiem, odnosząc się do wskazanej kwestii, mieć na względzie postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483). Określa ona system źródeł prawa w ujęciu formalnym, a dodatkowo przyjmuje dla niego zhierarchizowaną strukturę. Na zasadzie hierarchicznej zależności opiera się również relacja pomiędzy ustawą i rozporządzeniem. Szczególnie istotną funkcję w tym zakresie pełni art. 92 ust. 1 Konstytucji. Powołana regulacja określa wymogi dotyczące przepisów upoważniających do wydawania rozporządzeń. Stanowi ona, iż: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”.

Innymi słowy przepis upoważniający powinien ustalać zakres podmiotowy, przedmiotowy i treściowy rozporządzenia. O zakresie podmiotowym przesądza następujący zwrot: „rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji”, zaś o zakresie przedmiotowym i treściowym poniżej: „upoważnienie powinno określać (...) zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”¹.

Art. 4 ust. 1 powołanej ustawy jest przepisem upoważniającym w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji i spełnia jego wymagania. Jako organ właściwy w sprawie ustala Radę Ministrów, która normuje materię wskazaną w pkt. 1 i 2. Tym samym warunkiem prawidłowej zmiany struktury administracyjno-terytorialnej poprzez delimitację obszarów metropolitalnych i utworzenie w ich granicach administracyjnych związków metropolitalnych jest precyzyjna wykładnia tej części regulacji. Błędna wykładnia art. 4 ust. 1 powołanej ustawy przejawiająca się w błędnej rekonstrukcji

¹ L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2016, s. 138.

zakresu przedmiotowego delegacji ustawowej, naraża rozporządzenie na zarzut niezgodności z prawem, co jest dla aktu tego typu (aktu wykonawczego) dyskwalifikujące i eliminujące z obrotu prawnego.

Rekonstrukcja zakresu przedmiotowego delegacji ustawowej z art. 4 ust. 1 powołanej ustawy wymaga podjęcia ustaleń w zakresie pojęcia: „zakres spraw przekazanych do uregulowania” oraz „wytycznych dotyczących treści aktu”. Niniejsza operacja intelektualna jest tym trudniejsza, że forma redakcyjna przytoczonej regulacji nie jest wystarczająco precyzyjna i budzi szereg uzasadnionych wątpliwości.

ZAKRES SPRAW PRZEKAZANYCH DO UREGULOWANIA

Na początku należy zauważyć, że art. 4 ust. 1 ustawy o związkach metropolitalnych w następujący sposób określa „zakres spraw przekazanych do uregulowania” w rozporządzeniu: „Rada Ministrów w drodze rozporządzenia: 1) **ustala granice poszczególnych obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych przez wskazanie gmin wchodzących w skład obszarów metropolitalnych**; 2) **tworzy w poszczególnych obszarach metropolitalnych związki metropolitalne, ustalając jednocześnie ich nazwy**”. Literalna wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że wskazane sprawy Rada Ministrów reguluje w jednym rozporządzeniu („Rada Ministrów w drodze **rozporządzenia** ustala...” – l.poj.). Jednakże art. 4 ust. 2 powołanej ustawy zdaje się kontestować wskazane założenie. Stanowi on bowiem, że: „wydając **rozporządzenia**, o których mowa w ust. 1, Rada Ministrów uwzględnia: (...)” – l.mn. Tym samym Rada Ministrów, normując przedmiotową materię, może się posłużyć „rozporządzeniami” – co najmniej dwoma aktami tej rangi.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za przyjęciem tego rozwiązania – unormowania wskazanej w art. 4 ust. 1 powołanej ustawy materii w drodze „zespołu” rozporządzeń – jest art. 6 ust. 1 u.z.m. Zgodnie z jego brzmieniem: „Rozporządzenie, o któ-

rym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2, może zostać wydane także na wniosek rady gminy położonej w granicach obszaru metropolitalnego”. Art. 6 ust. 1 ustawy o związkach metropolitalnych przesądza, że Rada Ministrów musi wydać co najmniej dwa rozporządzenia: (1) rozporządzenie w sprawie delimitacji obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych (na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy), a także (2) rozporządzenie w sprawie utworzenia związku metropolitalnego (na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy), przy czym przedmiotowe rozporządzenie może zostać wydane z inicjatywy Rady Ministrów lub na wniosek zainteresowanej gminy.

Dalsza wykładnia przepisów ustawy o związkach metropolitalnych pozwala sądzić, że ustalanie granic obszarów metropolitalnych oraz tworzenie w tych granicach związków może się opierać na kilku – więcej niż dwóch – metodykach pracy i każda będzie zgodna z prawem. Rada Ministrów może osiągnąć cel, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, przy wykorzystaniu jednej z następujących metodyk:

1. Metodyka „Zbiorczej delimitacji i tworzenia” – w ramach „zespołu” rozporządzeń Rada Ministrów, działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 u.z.m., ustala granice wszystkich obszarów metropolitalnych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, a następnie, działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.z.m., w drodze jednego rozporządzenia tworzy wszystkie związki metropolitalne;
2. Metodyka „Zbiorczej delimitacji i indywidualnego tworzenia” – w ramach „zespołu” rozporządzeń Rada Ministrów, działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 u.z.m., ustala granice wszystkich obszarów metropolitalnych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, a następnie, działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.z.m., w drodze odrębnych rozporządzeń tworzy poszczególne związki metropolitalne;
3. Metodyka „Indywidualnej delimitacji i tworzenia” – w ramach „zespołu” rozporządzeń Rada Ministrów, działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 u.z.m., ustala granice konkretnego obszaru metro-

politalnego, a następnie, działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy tworzy w tych granicach związki metropolitalne.

Ze względów prakseologicznych rekomenduje się rezygnację z Metodyki „Zbiorczej delimitacji i tworzenia”. Trudno osiągnąć konsensus polityczny w tak złożonej materii jednocześnie dla obszaru całego kraju.

Zdaje się, że wskazane w art. 4 ust. 1 ustawy o związkach metropolitalnych sprawy, powinny być uregulowane odrębnie, przy czym art. 4 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy powinien stanowić podstawę do wydania jednego rozporządzenia – rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic poszczególnych obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych. Przedmiotowe rozporządzenie powinno wyznaczyć obszary metropolitalne na terenie całego kraju, a tym samym określić maksymalne granice administracyjne przyszłych związków metropolitalnych. Ważne jest to, żeby ten akt wykonawczy stanowił wyraz ustalonej uprzednio polityki administracyjnej (w tym przypadku polityki metropolitalnej) państwa. Przed stworzeniem projektu rozporządzenia zasadne i konieczne wydaje się dokonanie syntezy prowadzonych do tej pory prac badawczych (analitycznych i koncepcyjnych) nad delimitacją obszarów metropolitalnych. Równolegle należy prowadzić konsultacje ze środowiskiem samorządowym za pośrednictwem urzędów marszałkowskich oraz podmiotów o charakterze metropolitalnym takich jak Związki ZIT. Należy porównać możliwe do wykorzystania metody i techniki delimitacyjne, a następnie rozważyć, która z nich powinna znaleźć w przedmiotowym zakresie wykorzystanie. Konieczne jest przy tym określenie wskaźników (strukturalnych, funkcjonalnych, społeczno-gospo-

darczych), które posłużą do wyznaczenia tych obszarów². Spójna metodyka nie tylko ułatwi delimitację obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych, ale też stworzenie systemu monitoringu ich rozwoju. Ustawodawca nie przesądził jednak o wyborze wskaźników, pozostawiając Radzie Ministrów szeroki zakres swobody, ograniczając ją jedynie kilkoma wytycznymi dotyczącymi treści aktu, o których mowa m.in. w art. 4 ust. 2 i art. 5 ustawy.

Dopiero wówczas, gdy Rada Ministrów dokona delimitacji obszarów metropolitalnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, możliwe będzie przystąpienie do prac nad tworzeniem poszczególnych związków metropolitalnych. Zasadne jest tworzenie związków metropolitalnych w drodze odrębnych rozporządzeń. Wynika to m.in. z art. 6 ust. 1 ustawy o związkach metropolitalnych, który przyznaje gminom prawo do składania wniosków w tym przedmiocie. Ponadto należy zważyć na okoliczności pozaprawne. Proces delimitacji, a w szczególności tworzenie związków metropolitalnych ma charakter polityczny i wymaga przeprowadzenia debaty publicznej, a także zinstytucjonalizowanych konsultacji. Tego typu działania są możliwe jedynie w wymiarze zindywidualizowanym.

Ustawodawca pozostawiając w kompetencji Rady Ministrów dokonanie delimitacji obszarów metropolitalnych, a następnie utworzenie związków metropolitalnych, odsunął w czasie dyskusję nad ich liczbą oraz zasięgiem, a także wskaźnikami, przy wykorzystaniu których powinna zostać dokonana delimitacja. Wydaje się, że przy wykładni przepisów zawartych w art. 4 i 5 ustawy należy uwzględnić również kontekst, jakim jest tocząca się w kraju od kilkunastu lat

² Kryteria strukturalne to np. liczba mieszkańców, gęstość zaludnienia czy stopień zaawansowania infrastruktury technicznej, funkcjonalne – np. zasięg rynku pracy i inne powiązania rdzenia obszaru ze strefą uzupełniającą, społeczno-gospodarcze – wykształcenie, poziom życia czy udział podmiotów gospodarczych w usługach wyższego rzędu. Więcej na ten temat np. P. Śleszyński, Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw, Warszawa 2012; J. Danielewicz, Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji, Łódź 2013, s. 90 i n., M. Smętkowski, B. Jałowiecki, G. Gorzelak, Obszary metropolitalne w Polsce. Diagnoza i rekomendacje, Studia Regionalne i Lokalne 1/2009.

debata nad modelem instytucjonalnym i organizacją metropolii³. Ustawa o związkach metropolitalnych stanowi jej pewne zwieńczenie. Skoro podejmowano już liczne dyskusje i prowadzono szereg debat nad formą organizacyjno-prawną metropolii i jak dotąd nie było woli wystarczającej politycznej do uchwalenia tzw. „ustawy metropolitalnej”, należy uznać, że ustawodawca w sposób celowy i pragmatyczny pozostawił kwestie delimitacji obszarów metropolitalnych oraz tworzenia związków metropolitalnych do decyzji politycznej, przy której należy uwzględnić specyficzne uwarunkowania każdego obszaru czy związku.

Zgodnie z art. 7 ustawy, utworzenie związku metropolitalnego wymaga każdorazowo zasięgnięcia opinii: 1) rad gmin położonych w granicach obszaru metropolitalnego poprzedzonych przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami; 2) rad powiatów, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego; 3) sejmiku województwa; 4) wojewody. Utworzenie związku metropolitalnego jest zatem konsekwencją porozumienia, które powinno zapaść w relacjach pomiędzy

stroną rządową i samorządową, pomiędzy organami administracji publicznej na danym obszarze metropolitalnym (w szczególności marszałkiem województwa, wojewodą oraz prezydentami miast na prawach powiatu), a także mieszkańcami.

Powiązania funkcjonalne miast, a w szczególności mniejszych gmin z rdzeniem obszaru metropolitalnego stanowią przedmiot zainteresowania samorządu województwa oraz podmiotów o charakterze metropolitalnym działających na danym obszarze. Rada Ministrów działając na podstawie upoważnień z art. 4 ustawy w sposób szczególny powinna zatem uwzględnić oddolne inicjatywy samorządów oraz znajomość lokalnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Przystępując do prac nad tworzeniem związków metropolitalnych samorządy stają przed koniecznością rozwiązania szeregu formalno-prawych problemów wynikających z jednej strony z przepisów ustawy, z drugiej natomiast – z uwarunkowań występujących na danym obszarze metropolitalnym, do których należy podejść bardzo indywidualnie⁴.

³ Patrz np. E. Knosala, Metropolie w świetle projektów ustaw [w:] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), Metropolie. Wyzwania polskiej polityki miejskiej, Toruń 2010.

⁴ Warto w tym miejscu odwołać się do faktycznych problemów jakie występują na tle wdrażania przepisów ustawy chociażby w odniesieniu do organizacji transportu zbiorowego w związku metropolitalnym. Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy, „związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku”. Potencjalni członkowie związku metropolitalnego stają zatem przed koniecznością rozwiązania braku w ustawie o związkach metropolitalnych przepisów przejściowych odnoszących się do obowiązywania umów przewozowych. Dodatkowych analiz w kontekście przejścia wykonywania zadania transportu zbiorowego przez związek metropolitalny wymagają takie kwestie jak np.: zasady ustalania dopłat poszczególnych samorządów do usług przewozowych, transport publiczny jako zadanie własne związku a dopuszczalność finansowania transportu publicznego przez gminy i powiaty wchodzące w jego skład, możliwości i zasady dalszego funkcjonowania spółek przewozowych w sytuacji powołania związku. Te zagadnienia każdorazowo muszą zostać wyjaśnione indywidualnie, przy uwzględnieniu zapisów konkretnych umów oraz modelu organizacji transportu publicznego na danym obszarze. Znaleźnienie porozumienia przy ww. zagadnieniach wymaga zaangażowania organów jednostek samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach. Podobnie jak przy realizacji pozostałych zadań związku. Przy złożonej sytuacji formalno-prawnej występującej na różnych obszarach metropolitalnych w kraju, Rada Ministrów, nawet tworząc związek metropolitalny z własnej inicjatywy, a nie uwzględniając wniosek złożony przez radę gminy, chcąc zapewnić efektywne wykonywanie zadań publicznych przez związek jest niejako zobligowana do uwzględnienia lokalnych uwarunkowań.

WYTYCZNE DOTYCZĄCE TREŚCI AKTU

Rozporządzenie jest aktem wykonawczym wydawanym na podstawie tzw. upoważnienia szczegółowego⁵. Oznacza to, że zakres przedmiotowy delegacji ustawowej powinien zostać dodatkowo dookreślony, jak stanowi art. 92 ust. 1 Konstytucji: „wytycznymi dotyczącymi treści aktu”. Wskazany fragment postanowienia początkowo budził wątpliwości doktryny prawa. Dopiero orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego pozwoliło ustalić, czym są owe „wytyczne”. Według R. Hausera, A. Wróbla oraz Z. Niewiadomskiego: „Bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego doprowadziło do przyjęcia następujących ustaleń:

1. wytyczne muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji wykonawczej; nie czyni zadość obowiązkowi sformułowania wytycznych wskazanie w ustawie tylko pewnych elementów procedury wydawania rozporządzenia;
2. wytyczne mogą przybierać różną postać redakcyjną: „mogą one mieć zarówno charakter »negatywny« (tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć rozporządzeniodawcy mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzył), jak i charakter »pozytywny« (np. wskazując kryteria, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia, wskazując cele, jakie ma spełniać dane unormowanie, czy funkcje, które ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporzą-

dzeniu”⁶; w każdym więc razie upoważnienie musi uczynić „czytelny zamysł ustawodawcy”⁷;

3. stopień szczegółowości wytycznych zależy od regulowanej materii i jej związku z zasadą zupełności ustawy; decydujące znaczenie ma w tym zakresie związek regulacji ze sferą praw i wolności jednostki: „minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane być musi a casu ad casum [...], oczywiście jest przy tym, że wytyczne nigdy nie mogą mieć czysto blankietowego charakteru”⁸;
4. wytyczne muszą dotyczyć odrębnie każdej ze szczegółowych materii, których regulacja ma nastąpić w rozporządzeniu; jeżeli ustawa upoważnia rozporządzenie do unormowania kilku materii o odrębnym przedmiotowo charakterze, to wytyczne muszą odnosić się do każdej z tych materii;
5. wytyczne powinny, ale nie muszą być zawarte w przepisie upoważniającym; dopuszczalne jest także unormowanie wprowadzające wytyczne do innych przepisów ustawy, w której zawarte jest upoważnienie, pod warunkiem wszakże, że pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści owych wytycznych; nie można natomiast wyprowadzać wytycznych z innych ustaw, bo nie da się to pogodzić z zasadą tekstowej jednolitości ustawy; przy formułowaniu wytycznych ustawa nie może odwoływać się do treści aktów podustawowych⁹.

⁵ Według K. Działocha, upoważnienie musi być szczegółowe, czyli zdefiniowane przez szereg elementów częściowych

(K. Działocha, komentarz do art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w:] L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2007, s. 11). Jak pisze z kolei B. Banaszak, „rozporządzenie powinno być na tyle szczegółowe, aby czytelny był zamiar ustawodawcy”. Jednocześnie nie może ono być oparte na domniemaniu ani na wykładni celowościowej, ani wywiedzione z ogólnej kompetencji organów powołanych do wykonania ustaw. (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2012, s. 538). Patrz też : Orzeczenie TK z 5 listopada 1986 U.5./86, OTK 1986, s. 18 oraz wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., P.7/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 72, s. 346.

⁶ Wyrok TK z dnia 26 października 1999 r., K 12/99, OTK 1999, Nr 6, poz. 120.

⁷ B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2012, s. 206.

⁸ Wyrok TK z dnia 26 października 1999 r., K 12/99, OTK 1999, Nr 6, poz. 120.

⁹ Zob.: wyrok TK z dnia 10 września 2001 r., K 8/01, OTK 2001, Nr 6, poz. 164; wyrok TK z dnia 13 listopada 2001 r., K 16/01, OTK 2001, Nr 8, poz. 250.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sposób konsekwentny podtrzymuje konstytucyjne wymagania szczególności treściowej upoważnienia. Największą elastyczność wydaje się ono wykazywać w przyzwoleniu na poszukiwanie wytycznych także w innych przepisach ustawy upoważniającej, alternatywą byłoby jednak masowe uznawanie niekonstytucyjności upoważnień ustawowych, bo praktyka ich formułowania nadal budzić może zastrzeżenia¹⁰.

Wytyczne dotyczące treści rozporządzeń, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o związkach metropolitalnych są rozproszone po pozostałych przepisach tej ustawy. Należałoby wśród nich umiejscowić przede wszystkim następujące przepisy:

- art. 4 ust. 2 powołanej ustawy: „Wydając rozporządzenia, o których mowa w ust. 1, Rada Ministrów uwzględnia: 1) koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa; 2) powiązania funkcjonalne oraz zaawansowanie procesów urbanizacyjnych; 3) jednorodność układu osadniczego i przestrzennego, uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe”;
- art. 5 ustawy: „Za obszar metropolitalny w rozumieniu ustawy uznaje się spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, charakteryzującą się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, zamieszkałą przez co najmniej 500 000 mieszkańców”.

Ustalona w art. 5 ustawy o związkach metropolitalnych definicja legalna terminu „obszar metropolitalny” pełni jednocześnie funkcję wytycznych dotyczących treści rozporządzenia w sprawie delimitacji obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych (art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy). Określa ona

trzy kryteria, które Rada Ministrów musi wziąć pod uwagę dokonując delimitacji, a jednocześnie determinuje wybór metodyk i technik delimitacyjnych, które do tego posłużą. Tymi kryteriami są:

1. kryterium lokalizacji miasta położonego w „rdzeniu” obszaru metropolitalnego¹¹ – musi to być miasto będące siedzibą wojewody lub sejmiku wojewódzkiego, ustawodawca uznał tym samym, że na terytorium Rzeczypospolitej Polski można wyznaczyć maksymalnie 18 obszarów metropolitalnych, choć wskazaną liczbę mogą ograniczać pozostałe kryteria;
2. kryteria delimitacji „strefy oddziaływania” obszaru metropolitalnego – obszar metropolitalny obejmuje również inne jednostki samorządu lokalnego (gminy i powiaty), pod warunkiem, że stanowią one jego „spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania”, a dodatkowo obszar cechuje się „istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych” oraz „zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych”; wskazane kryterium odwołuje się bezpośrednio do metod i technik badawczych, przy pomocy których powyższe można ustalić;
3. kryterium populacyjne – to kryterium limitujące (ograniczające) liczbę obszarów metropolitalnych; status taki mogą mieć bowiem jedynie te „strefy oddziaływania miast” wojewódzkich, których łączna populacja przekracza 500.000 mieszkańców; a także inne kryteria, ale określone w art. 4 ust. 2 powołanej ustawy.

O ile treść kryterium nr 1 i 3 jest jasna i wyjaśniona w ustawie, o tyle kryterium nr 2 jest uwarunkowana polityką administracyjną (metropolitalną) państwa, z której powinny wynikać metody i techniki przeznaczone do badań przestrzennych na potrzeby przedmiotowej ustawy. Ustawodawca pozostawił tę sferę poza obszarem regulacji, słusznie uznając, że będzie to rozwiązanie korzystniejsze. W literaturze przed-

miotu – zarówno polskiej, jak i zagranicznej – pojawia się wiele propozycji takich metod i technik badawczych. Rada Ministrów powinna przyjąć metodę najlepiej odpowiadającą polskim uwarunkowaniom.

Ponadto art. 4 ust. 2 powołanej ustawy stanowi, że: „Wydając rozporządzenia, o których mowa w ust. 1, Rada Ministrów uwzględnia: 1) koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa; 2) powiązania funkcjonalne oraz zaawansowanie procesów urbanizacyjnych; 3) jednorodność układu osadniczego i przestrzennego, uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe”. Zakres zastosowania przedmiotowej regulacji jest szerszy niż art. 5. art. 4 ust. 2 ustawy o związkach metropolitalnych odnosi się bowiem nie tylko do delimitacji obszarów metropolitalnych (co jest wyłącznym przedmiotem regulacji art. 5 ustawy), ale także do tworzenia związków metropolitalnych. Wskazuje na to jego brzmienie: „Wydając rozporządzenia, o których mowa w ust. 1, Rada Ministrów uwzględnia: (...)”. Prawodawca posłużył się liczbą mnogą terminu rozporządzenie, a ponadto przywołał cały ust. 1 omawianego przepisu, nie uszczegóławiając odniesienia do konkretnego punktu, choć mógł tak uczynić.

Idąc dalej w zasygnalizowanym kierunku należałoby stwierdzić, że związek metropolitalny musi być zlokalizowany na uprzednio wyznaczonym obszarze metropolitalnym, a jednocześnie spełniać kryteria, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy. Nie odnoszą się natomiast do rozporządzeń w sprawie tworzenia związków metropolitalnych kryteria z art. 5 ustawy. Tym samym związek metropolitalny może się skła-

dać z gmin o łącznej populacji mniejszej niż 500.000 mieszkańców.

Innym problemem jest uwzględnienie w obu rozważanych rozporządzeniach obowiązujących aktów planowania przestrzennego, tj. koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz planów zagospodarowania przestrzennego województwa. Bierze się on stąd, że system planowania przestrzennego uchybia zasadzie spójności. Istnieją rozbieżności w ustaleniach koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz niektórych planach zagospodarowania przestrzennego województwa¹². Jednoczesne uwzględnienie tych dokumentów jest więc niemożliwe. Do tego dodać należy jeszcze inne aktyplanistyczne, w których jest zawarta delimitacja OM.

PODSUMOWANIE

Proces tworzenia metropolii jest złożony nie tylko na płaszczyźnie prawnej, ale i politycznej. Dokonanie delimitacji obszarów metropolitalnych oraz utworzenie w ich granicach administracyjnych związków jest sprawą o charakterze politycznym o dużej doniosłości, której towarzyszą liczne konflikty interesów i kontrowersje. Czas pokaże, na ile ustawa o związkach metropolitalnych wpłynie na strukturę administracyjno-terytorialną i wzmocni skuteczność realizacji niektórych zadań publicznych, a w tym zwłaszcza planowania przestrzennego i organizacji transportu zbiorowego. Wykładnia przepisu art. 4 ust. 1 tej ustawy, a także przepisów powiązanych, skłania do wniosku, że wskazana materia cechuje się wieloma wątpliwościami również na płaszczyźnie prawnej.

¹⁰ R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Rozporządzenie, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. System prawa administracyjnego, Warszawa 2012, t. 2, s. 65-66.

¹¹ Rdzeń obszaru metropolitalnego może mieć charakter mono lub policentryczny, czyli obejmować więcej niż jedno miasto, jak np. w wypadku Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot.

¹² W pierwszej kolejności należy wskazać na rozbieżności w liczbie gmin wchodzących w skład danego obszaru metropolitalnego w świetle delimitacji KPZK oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województw. I tak np. w świetle KPZK 2030, Obszar Metropolitalny Trójmiasta obejmuje 14 gmin. Z kolei w świetle obowiązującego Planu Zagospodarowania Województwa Pomorskiego, obszar ten obejmuje 30 gmin (uchwała nr 1004/XXXIX/09 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 26 października 2009 r.), a powiązania rzeczywiste powiązania funkcjonalne w danym obszarze wykraczają również poza ten obszar (patrz np.: Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Obszaru Metropolitalnego Gdańsk – Gdynia – Sopot do roku 2020, s. 6-8, dostęp: http://www.metropoliagdansk.pl/upload/files/Strategia_ZIT_przyj%C4%99ta12_10_2015.pdf

Wybrane problemy nadzoru nad działalnością jednostek pomocniczych gminy

Przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym umożliwiają gminie tworzenie jednostek pomocniczych: sołectw oraz dzielnic, osiedli i innych¹. Ustawodawca określa, że jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. Jednostkę pomocniczą tworzy w drodze uchwały rada gminy, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej stanowią przedmiot regulacji statutu gminy, natomiast organizacja i zakres działania jednostki pomocniczej są określone w odrębnym statucie, który uchwała rada gminy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

Pomocniczy charakter jednostek określonych w art. 5 ust. 1 u.s.g. wyraża się w tym, że wspomagają gminę w wykonywaniu zadań publicznych. W nauce prawa administracyjnego podkreślono, że wykonywanie zadań gminy przez j.p.g. stanowi przejaw realizacji zasady pomocniczości (subsydiarności), której podstawowym założeniem jest sprawowanie administracji „jak najbliżej obywatela”². Ustawowa nazwa „jednostki pomocnicze gminy” determinuje subsydiarny charakter sołectw, dzielnic, osiedli itp. względem działalności wspólnoty samorządowej. Gmina powierza j.p.g. realizację określonych zadań, co w praktyce może stanowić istotne „odciążenie” j.s.t. w sprawowaniu administracji publicznej.

Przekazywanie zadań do realizacji przez j.p.g. stanowi przykład dekoncentracji wewnętrznej zadań publicznych³. Przepisy u.s.g. nie przyznają jednostkom

pomocniczym odrębnej podmiotowości prawnej, jak również nie wyposażają ich w osobowość prawną. Odpowiedzialność za wykonywanie zadań publicznych powierzonych j.p.g. niezmiennie spoczywa na gminie, która z tego powodu jest bezpośrednio zainteresowana prawidłowym działaniem jednostek pomocniczych. Ze względu na to, ustawodawca wyposażył organy gminy w możliwość ingerowania w działalność j.p.g. przez sprawowanie nadzoru oraz kontroli.

Przepis art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. stanowi o uregulowaniu w statucie j.p.g. zasad i form kontroli oraz nadzoru nad działalnością jednostek pomocniczych gminy. Wymaga podkreślenia, że kontrola i nadzór to dwie odrębne więzi organizacyjne, przy czym prawidłowo przeprowadzona kontrola determinuje sprawność oraz skuteczną ingerencję nadzorczą⁴.

Przez kontrolę należy rozumieć ustalenie stanu faktycznego związanego z działaniem j.p.g., porównanie istniejącego stanu ze stanem postulowanym (na podstawie określonego kryterium), stwierdzenie ewentualnych rozbieżności między tymi stanami, ustalenie ich przyczyn oraz sformułowanie zaleceń co do ich usunięcia w przyszłości⁵. Nadzór polega natomiast na wiążącym wpływaniu na działalność j.p.g., której celem jest zapobieganie powstawaniu lub usunięcie zaistniałych niezgodności działań j.p.g. z określonymi kryteriami. Podstawową różnicę pomiędzy nadzorem a kontrolą stanowi zatem możliwość wyciągania przez organy nadzoru konsekwencji prawnych w stosunku do j.p.g. czy też

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2015, poz. 1515 ze zm.

² T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007.

³ M. Augustyniak, R. Marchaj, Komentarz do art. 4 u.s.g. [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*. Komentarz, WK 2016/el.

⁴ Zob. więcej D. Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa 2006.

⁵ Zob. R. Giętkowski, *Kontrola* [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.) *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, s. 128-135. Więcej nt. kontroli w administracji publicznej zob. J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012.

[■] prawnik, radca prawny; asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

wyegzekwowania zaleceń pokontrolnych udzielonych danej jednostce⁶.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie przewidują zadań własnych jednostek pomocniczych gminy, ponieważ nie przysługują im atrybut samodzielności⁷. Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g., statut j.p.g. określa zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji. Znaczna swoboda gmin w określaniu zasad i form nadzorowania j.p.g. jest uzasadniona powiązaniem pomiędzy wspólnotą samorządową a jednostkami podziału pomocniczego. O ścisłych zależnościach ustrojowo-organizacyjnych pomiędzy gminą a j.p.g. świadczy w szczególności to, że:

- utworzenie j.p.g. przez gminę ma charakter fakultatywny (art. 5 ust. 1 u.s.g.);
- do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie zakresu działania j.p.g., zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki (art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g.);
- rada gminy kontroluje działalność jednostek pomocniczych gminy i w tym celu powołuje komisję rewizyjną (art. 18a ust. 1 u.s.g.);

- rada gminy określa odrębnym statutem organizację i zakres działania j.p.g. (art. 35 ust. 1 u.s.g.);
- rada gminy może wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju jednostek pomocniczych (art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g.);
- statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 u.s.g.).

Ze względu na to, że jednostka pomocnicza gminy nie posiada osobowości prawnej i nie dysponuje adresowanym bezpośrednio do niej władztwem administracyjnym, nie przysługuje jej status osoby prawa publicznego⁸.

Statut j.p.g. określa w szczególności zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. W obowiązującym porządku prawnym, rada gminy i wójt są *ex lege* organami nadzoru nad działalnością jednostek pomocniczych – na podstawie 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym⁹. Z przywołanej regulacji wynika, że kompetencje do nadzorowania jednostek pomocniczych przysługują obu organom gminy, tj. zarówno wójtowi, jak i radzie gminy. Co należy wskazać, w pierwotnym brzmieniu regulacja u.s.g. nie przewidywała wprost kompetencji organów gmi-

ny do nadzorowania organów jednostek pomocniczych. Uprawnienie organów gminy do sprawowania tego nadzoru wywodzono wówczas ze statusu i charakteru jednostek pomocniczych¹⁰. Następnie ustawodawca wyposażył w kompetencje nadzorcze wyłącznie radę gminy¹¹, a dopiero późniejsza nowelizacja art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g., określiła również właściwość organu wykonawczego gminy do sprawowania nadzoru nad jednostkami pomocniczymi¹². Ustawodawca nie narzuca rozwiązań w zakresie ustalenia podziału kompetencji nadzorczych pomiędzy radę gminy a wójta, dlatego statuty j.p.g. cechuje w tym zakresie dywersyfikacja rozwiązań. Niemniej statut j.p.g. powinien precyzyjnie określać środki nadzoru realizowane przez poszczególne organy gminy z uwzględnieniem zróżnicowanego charakteru działalności organów gminy oraz sposobu podejmowania przez nie rozstrzygnięć¹³. Ustawodawca zapewnił radzie gminy znaczną swobodę w określeniu zasad i form nadzoru nad działalnością j.p.g., przy czym regulacja statutowa musi przewidywać kompetencje nadzorcze obu organów gminy (nie wyłącznie rady bądź wójta) oraz nie może ograniczać kompetencji organów, o których stanowi art. 86 ustawy o samorządzie gminnym. W przypadku rady gminy należy mieć na względzie, że kompetencje nadzorcze przysługują organowi kolegialnemu, a nie jego poszczególnym członkom (tj. przewodniczącemu, wiceprzewodniczącym, radnym) czy też

komisjom tworzoną przez radę gminy w celu wykonywania określonych zadań. Podobne stanowisko prezentuje Wojewoda Warmińsko-Mazurski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 6 maja 2010 r., PN.0911-94/10 stwierdzając, że nadzór nad jednostkami pomocniczymi mają sprawować organy gminy, czyli rada gminy i burmistrz, a nie komisje rady i skarbnik gminy¹⁴.

Gmina samodzielnie decyduje o formach realizacji kompetencji nadzorczych względem j.p.g. mając na względzie konieczność zapewnienia zupełności i skuteczności nadzoru. Kompetencja do określenia zasad i form nadzoru nad działalnością j.p.g. stanowi przejaw samodzielności organizacyjnej gminy. Regulując zakres nadzoru nad działalnością j.p.g., rada gminy powinna mieć na uwadze zarówno aspekt podmiotowy, jak i przedmiotowy nadzoru. Zakres podmiotowy nadzoru sprawowanego przez radę gminy i wójta obejmuje wyłącznie organy stanowiące i wykonawcze jednostki pomocniczej gminy. Dyspozycja art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. dotyczy także jednostek niższego rzędu, co oznacza, że rada gminy i wójt będą organami nadzoru również nad działalnością tych jednostek¹⁵. Przywołany przepis nie stanowi natomiast podstawy prawnej do nadzorowania rady sołeckiej bądź innych organów pomocniczych. Należy bowiem podkreślić, że kompetencje nadzorcze nie podlegają wykładni rozsze-

⁶ Zob. R. Giętkowski, *Nadzór* [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.) *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, s. 151-155. Więcej nt. nadzoru w administracji publicznej zob. C. Kociński (red.), *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, Wrocław 2006.

⁷ M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy...*, s. 271. Zob. również M. Augustyniak, *Status prawny jednostki pomocniczej gminy w sferze prawa publicznego*, Przegląd Prawa Publicznego 2008, nr 3, s. 41-59, M. Augustyniak, *Status prawny jednostki pomocniczej gminy w sferze prawa publicznego*, Przegląd Prawa Publicznego 2008, nr 3, s. 41-59. Ustawodawca przyznał j.p.g. pewien zakres samodzielności w sferze prawa prywatnego. Zgodnie bowiem z art. 48 ust. 1 u.s.g., jednostka pomocnicza zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia również jest ustalany w statucie. Na podstawie przywołanej regulacji prawnej nie można jednak przyznawać j.p.g. zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych (zob. R. Buł, *Prawne oraz terytorialne aspekty funkcjonowania gminnych jednostek pomocniczych w dużych miastach*, Samorząd Terytorialny nr 7-8, s. 82-93).

⁸ I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 349.

⁹ M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010, s. 266.

¹⁰ Jednocześnie podkreślano, że „naturalne” prawo nadzorowania działalności j.p.g. przez organy gminy nie mogło wyłączać bądź ograniczać kompetencji organów nadzoru wymienionych w art. 171 ust. 2 Konstytucji. Prezes Rady Ministrów, wojewodowie oraz regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór również w odniesieniu do jednostek pomocniczych gminy - pomimo, że - są one wewnętrznymi jednostkami gminy, znajdującymi się w sferze jej bezpośredniego oddziaływania. Zob. M. Stahl, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 24 listopada 1999 r., II SA 1075/99*, OSP 2000, nr 10, s. 158.

¹¹ Zob. art. 1 pkt 37 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminny, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497).

¹² Zob. art. 43 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984).

¹³ M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze...*, s. 266.

¹⁴ LEX nr 602948.

¹⁵ Tamże, s. 269.

rzającej¹⁶. Z kolei przedmiotowego zakresu działania j.p.g. nie należy rozumieć jako zbioru spraw „należących do” j.p.g., lecz jako zakres obowiązków organów j.p.g., których realizacja podlega nadzorowi sprawowanemu przez organy gminy¹⁷. Skoro jednostki pomocnicze wykonują wyłącznie te zadania, które zostały im powierzone przez wspólnotę gminną, to zakres nadzoru powinien odpowiadać zakresowi zadań przekazanych j.p.g. przez gminę.

Kompetencje nadzorcze organów gminy będą realizowane odpowiednio w drodze uchwały (w przypadku rady gminy) bądź zarządzenia (w przypadku wójta). Formy nadzoru stanowią natomiast szczegółowe środki realizowane wobec organów jednostek pomocniczych gminy. W nauce prawa administracyjnego zwrócono uwagę, że art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. stanowi wprost o nadzorze organów gminy nad „działalnością organów jednostki pomocniczej”, natomiast poza regulacją nadzoru pozostawia same organy j.p.g.¹⁸ Ze względu na wymogi zupełności oraz skuteczności nadzoru, wydaje się zasadne, że zakres nadzoru nad j.p.g. obejmuje zarówno ich działalność, jak również dotyczy organów, które tą działalność wykonują. Użycie zwrotu „nad działalnością organów j.p.g.” nie należy interpretować jako ograniczenia nadzoru do działań merytorycznych j.p.g. Skłania do tego również wykładnia systemowa. Tytuł rozdziału 10 u.s.g. brzmi „Nadzór nad działalnością gminną”, co jednak nie przeszkodziło usta-

wodawcy uregulować w nim także środki personalne¹⁹.

Klasyfikacja środków nadzoru nad działalnością j.p.g. nawiązuje do rodzajów środków realizowanych wobec organów j.s.t. Na tej podstawie można wyróżnić środki:

- 1) informacyjno-doradcze;
- 2) korygujące,
- 3) personalne²⁰.

W nauce prawa administracyjnego oraz w orzecnictwie sądowoadministracyjnym pojawiły się wątpliwości dotyczące systemu organów nadzorujących jednostki pomocnicze gminy. Z przepisu art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. bezspornie wynika, że kompetencje nadzorcze przysługują radzie gminy oraz wójtowi. Wobec braku wyraźnej regulacji ustawowej, niejednoznaczne jest natomiast, czy nadzór nad działalnością jednostek pomocniczych gminy sprawują również organy wymienione w art. 171 ust. 2 Konstytucji oraz art. 86 ustawy o samorządzie gminnym, tj. Prezes Rady Ministrów, wojewoda oraz regionalna izba obrachunkowa w sprawach finansowych. Niekiedy prezentowane jest stanowisko, że w odniesieniu do nadzoru nad jednostkami pomocniczymi można stosować, w drodze analogii, przepisy regulujące nadzór nad działalnością organów gminy. Na tej podstawie organy gminy powinny przekazywać akty organów j.p.g. wojewodzie oraz

regionalnej izbie obrachunkowej²¹. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 kwietnia 2012 r., I OSK 42/12 odnosząc się do problematyki nadzoru wojewody nad działalnością uchwałodawczą organów j.p.g. wskazał, że: „uchwały zarządu dzielnicy, jako jednostki pomocniczej gminy wykonującej powierzone jej obowiązki należące do kompetencji organów gminy, nie są zrównane – z punktu widzenia dyspozycji art. 90 ust. 1 u.s.g. – z uchwałami rady gminy”. Zdaniem Sądu uchwały organów j.p.g. mogą podlegać nadzorowi wojewody, lecz wójt nie ma ustawowego obowiązku przedkładania ich wojewodzie w terminie 7 dni, o czym stanowi art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym²². Zdaniem W. Kisiela przekazanie części władztwa gminy dla j.p.g. nie może skutkować ograniczeniem nadzoru sprawowanego przez organy wymienione w art. 171 ust. 2 Konstytucji. W przeciwnym razie najprostszą metodą zabezpieczenia się j.s.t. przed nadzorem byłoby scedowanie zadań na rzecz jednostek pomocniczych. Tymczasem gmina nie jest upoważniona do kształtowania w taki sposób nadzoru nad swoją działalnością²³.

Przedmiot działania j.p.g. jest wprost zdeterminowany zakresem zadań przekazanych im do realizacji przez radę gminy. Słusznie zatem przyjmuje się, że nadzór nad działalnością jednostek pomocniczych gminy jest *de facto* nadzorem nad fragmentem działalności gminy²⁴. Zasadne jest stanowisko, że szczegółowa regulacja nadzoru nad działalnością j.p.g., realizowanego przez organy gminy wynika ze statutu j.p.g., natomiast kompetencje konstytucyjnych organów nadzoru wynikają wprost z regulacji ustrojowej ustawy samorządowej. Można więc

stwierdzić, że organy gminy sprawują nadzór o charakterze wewnętrznym, podczas gdy nadzór realizowany przez organy wymienione w art. 86 u.s.g. ma charakter zewnętrzny. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 9 grudnia 2012 r., III SA/Kr 1585/14 podkreślił, że zgodnie z art. 85 u.s.g. wojewoda sprawuje nadzór nad „działalnością gminną”. Z tego względu wojewoda może stosować kompetencje nadzorcze wobec wszystkich uchwał i zarządzeń z zakresu działalności gminnej niezależnie od tego, czy pochodzą one od organów gminy, czy też od organów jednostek pomocniczych gminy. Wojewodzie przysługuje również legitymacja do zaskarżenia, na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g., uchwały organu j.p.g. do sądu administracyjnego. Należy raz jeszcze podkreślić, że j.p.g. nie mają osobowości prawnej, a ich organy wykonują wyłącznie te zadania, które zostały im przekazane w statucie przez gminę. W konsekwencji można uznać, że działalność j.p.g. podlega nadzorowi wojewody i regionalnej izby obrachunkowej²⁵. Organów wymienionych w art. 86 u.s.g. sprawują nadzór nad działalnością j.p.g. w sposób pośredni poprzez nadzorowanie działalności organów gminy. W wyroku NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 127/08 stwierdzono, że rozdział 10 ustawy o samorządzie gminnym został zatytułowany „Nadzór nad działalnością gminną”, a nie „Nadzór nad organami gminy”. Z tego wynika, że wojewoda jest uprawniony do zastosowania przysługujących mu kompetencji nadzorczych wobec uchwał i zarządzeń wchodzących w zakres działalności gminnej niezależnie od tego, czy pochodzą one od organów gminy, czy też od organów jednostek pomocniczych gminy²⁶.

¹⁶ M. Augustyniak [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, WK 2016/el.

¹⁷ B. Jaworska-Dębska, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexisNexis 2013, Lex/el. Więcej nt. zasady pomocniczości zob. T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007.

¹⁸ M. Augustyniak zwraca uwagę, że art. 171 ust. 2 Konstytucji mówi o nadzorze nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, a nie nadzorze nad działalnością organów tych jednostek wysnuwa wnioszek *de lege ferenda*, aby w statucie ustalić zakres i formę kontroli oraz nadzoru organów gminy nad całą działalnością jednostek pomocniczych, a nie tylko nad działalnością tych organów (M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze...*, s. 264).

¹⁹ P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 368-369.

²⁰ Więcej nt. klasyfikacji środków nadzoru zob. B. Dolnicki, *Klasyfikacja środków nadzorczych nad samorządem terytorialnym w ustawodawstwie polskim*, Samorząd Terytorialny 1997.

²¹ S. Gajewski, *Nadzór i kontrola nad działalnością miasta stołecznego Warszawy*, Przegląd Prawa Publicznego 2012 nr 3, s. 71-89.

²² LEX nr 1264799.

²³ Zob. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, s. 283.

²⁴ M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy...*, s. 254.

²⁵ LEX nr 1602698.

²⁶ LEX nr 470940.

Rada gminy i wójt są organami nadzoru bieżącego nad działalnością jednostek pomocniczych gminy. Należy jednak zwrócić uwagę, że „wewnętrzny” nadzór gminy nad działalnością organów j.p.g. nie jest wystarczający do zapewnienia zgodnego z prawem wykonywania zadań publicznych, które zostały ustawowo przypisane do realizacji przez gminy²⁷. Nie można wykluczyć sytuacji, w której organy gminy pozostaną bierne wobec niezgodnej z prawem działalności jednostek pomocniczych. W takim razie zasadne będzie zastosowanie środków nadzoru personalnego wobec organów gminy, albowiem odpowiedzialność „zewnętrzną” za działania j.p.g. ponosi gmina.

Istotnym elementem nadzoru jest określenie kryterium wiążącej ingerencji organów gminy w działalność prowadzoną przez jednostki pomocnicze. Przepis art. 171 ust. 1 Konstytucji stanowi, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, a zgodnie z art. 85 u.s.g., działalność organów gminy jest nadzorowana pod względem zgodności z prawem. W odniesieniu do j.p.g. należałoby skłaniać się do przyjęcia szerszych kryteriów nadzoru sprawowanego przez gminę. Przemawiają za tym zależności ustrojowe pomiędzy gminą a j.p.g., brak samodzielności j.p.g. względem gminy oraz to, że wszelkie konsekwencje prawne działania j.p.g. obciążają wspólnotę samorządową. Zasadne wydaje się więc twierdzenie, że organy gminy mogą nadzorować j.p.g. nie tylko na

podstawie kryterium zgodności z prawem, ale również celowości, rzetelności i gospodarności²⁸. Cele nadzoru nad j.p.g., realizowane przez organy gminy stanowią:

- zapewnienie zgodnego z prawem wykonywania przekazanych zadań;
- ochrona beneficjentów zadań publicznych przed nieprawidłowym działaniem j.p.g.;
- ochrona j.p.g. przed nadużyciami władzy przez podmioty sprawujące funkcje w organach j.p.g.;
- profilaktyczne fachowe i prawne doradztwo j.p.g., koordynacja działań podejmowanych przez j.p.g., łagodzenie sytuacji konfliktowych (tzw. środki miękkiego nadzoru)²⁹.

Zależności pomiędzy gminą a jednostkami pomocniczymi gminy trafnie oddaje uzasadnienie wyroku NSA z dnia 10 października 2000 r., II SA/Łd 1097-1108/00, w którym sąd podkreślił, że swoboda gmin w tworzeniu j.p.g., kształtowaniu ich struktury organizacyjnej oraz określaniu zakresu przekazanych zadań i mienia należącego do gminy nie pozwala na traktowanie jednostek pomocniczych na równi z gminami. Ochrona podmiotowości oraz samodzielności j.p.g. względem gminy musiałaby bowiem wynikać wprost z przepisów powszechnie obowiązującego prawa³⁰. Ze względu na szeroki zakres swobody w określaniu zasad i form nadzoru nad j.p.g. należy uznać, że ustawodawca traktuje regulację nadzoru organów gminy nad działalnością j.p.g. za wewnętrzną wspólnoty samorządowej. Przy re-

dagowaniu zasad i form nadzoru nad działalnością organów j.p.g. należy jednak wzorować się na przepisach rozdziału 10 ustawy o samorządzie gminnym³¹.

Kompetencja do tworzenia j.p.g. stanowi przejaw samodzielności organizacyjnej gminy, którą wyraża art. 169 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym urząd wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określa, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Wynika z tego, że to jednostki samorządu terytorialnego, mające z mocy ustawy status podmiotów administracji publicznej, samodzielnie decydują o swojej strukturze wewnętrznej, samodzielnie realizują przekazane im zadania i odpowiadają za ich realizację. Jednostki pomocnicze gminy stanowią element struktury wewnętrznej gminy, a zatem nie mają charakteru wyodrębnionych ustawowo związków publicznoprawnych, jak również nie stanowią odrębnych korporacji i nie mają osobowości prawnej³².

Ze względu na wątpliwości dotyczące systemu organów nadzorujących j.p.g. oraz kryteriów sprawowania tego nadzoru, postulatem de lege ferenda jest jednoznaczne i klarowne określenie tych zagadnień

w ustrojowej ustawie samorządowej, mając na uwadze, że instytucja nadzoru nie powinna podlegać wykładni rozszerzającej³³. W nauce prawa administracyjnego są zgłaszane postulaty propozycji wprowadzenia do u.s.g. regulacji, która przewidywałaby wprost kompetencje organów wymienionych w art. 86 u.s.g. do nadzorowania działalności jednostek pomocniczych gminy³⁴. Ponadto zasadne byłoby jednoznaczne określenie granic „progów aktywności nadzorczej” organów gminy oraz określenie zasad i trybu kwestionowania przez organy j.p.g. aktów nadzoru nad ich działalnością³⁵.

Przepisy dotyczące kontroli i nadzoru nad działalnością jednostek pomocniczych należy konstruować w sposób, który nie będzie ograniczać rozwoju ich samorządności. Należy jednak raz jeszcze podkreślić, że przyznanie organom gminy kompetencji nadzorczych względem j.p.g. nie wyłącza nadzoru sprawowanego przez Prezesa Rady Ministrów, wojewodę oraz regionalną izbę obrachunkową. Tym samym nadzór nad działalnością j.p.g. ma charakter dwustopniowy: realizowany przez organy gminy oraz organy wymienione w art. 86 ustawy o samorządzie gminnym³⁶.

²⁷ Zob. M. Stahl, *Glosa do postanowienia NSA...*, s. 158.

²⁸ Inaczej uważa M. Augustyniak twierdząc, że skoro działalność jednostek pomocniczych gminy stanowi fragment działalności gminy, to normatywne kryterium legalności należy odnieść również do nadzoru sprawowanego nad ich działalnością, ergo nadzór nad działalnością jednostek pomocniczych nie może opierać się na kryterium rzetelności, celowości i gospodarności, Wprowadzenie innego kryterium nadzoru stanowiłoby naruszenie prawa. Zob. M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze...*, s. 256.

²⁹ Zdaniem B. Dolnicki doradztwo stanowi najłagodniejszy środek nadzoru, zob. B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym – diagnoza i kierunki zmian – wersja uzupełniona*, dostęp w wersji elektronicznej: <http://www.funduszeStrukturalne.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy/nadzor%20nad%20samorządem%20terytorialnym%20Dolnicki.pdf>. Zob. także M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze...*, s. 255.

³⁰ ONSA 2001 nr 4, poz. 187.

³¹ LEX nr 602948.

³² Zob. wyrok NSA z dnia 10 października 2000 r., II SA/Łd 1097/00, LEX nr 49926.

³³ s. 271.

³⁴ S. Gajewski, *Nadzór i kontrola nad działalnością miasta stołecznego Warszawy*, Przegląd Prawa Publicznego 2012 nr 3, s. 71-89.

³⁵ P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 369.

³⁶ M. Augustyniak [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, WK 2016/e1.

Społeczna odpowiedzialność biznesu jako imperatyw strategiczny w obliczu zmian postaw konsumenckich

STRESZCZENIE

Artykuł podejmuje tematykę społecznej odpowiedzialności biznesu w odniesieniu do zarządzania strategicznego przedsiębiorstwa jako odpowiedzi na dyktat zmieniającego się społeczeństwa. Przytacza definicję pojęcia oraz wskazuje na powody rozwijania w przedsiębiorstwach strategii ukierunkowanych na społeczną odpowiedzialność. W niniejszym artykule strategię CSR rozpatrywane są w kontekście zmieniających się postaw konsumentów i prospołecznych poglądów klientów. Uwaga ukierunkowana jest na klienta jako najważniejszego interesariusza przedsiębiorstwa, który ma bezpośredni wpływ na wielkość sprzedaży, a co za tym idzie, osiągnięte zyski.

Wnioskowanie opiera się na analizie wyników międzynarodowego badania zrealizowanego przez Cone Communications we współpracy z Ebiquity dotyczą-

cego postaw i zachowań konsumentów związanych ze społeczną odpowiedzialnością biznesu oraz na badaniach własnych – pilotażowym sondażu diagnostycznym, badającym wartość społeczną w decyzjach zakupowych klientów.

W artykule autorka przedstawia zarys koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu, uwarunkowania, obszary i instrumenty stosowane w zakresie CSR. Wskazuje na korzyści dla firmy i interesariuszy ze stosowania społecznej odpowiedzialności biznesu.

Autorka poprzez swoje rozważania stara się potwierdzić tezę, iż strategię społecznej odpowiedzialności biznesu należy uznać za ważny element zarządzania strategicznego przedsiębiorstwa w obecnej rzeczywistości wzrastającej świadomości i odpowiedzialności społecznej.

SUMMARY

Article deals with the subject of corporate social responsibility in relation to the strategic management of the company as a response to the dictates of a changing society. It gives the definition of the concept and identifies the reasons for developing enterprise-oriented strategies for social responsibility. In this article, CSR strategies are considered in the context of changing consumer attitudes and pro-social views of customers confirmed with the test re-

sults. Attention is focused on the customer as the most important stakeholder of the company that has a direct impact on sales volume, and thus, achieved profits. The author through her reflections is trying to confirm the thesis that the strategy of corporate social responsibility should be regarded as an important part of strategic management of companies in the current reality of increasing awareness and social responsibility.

Słowa kluczowe: społeczna odpowiedzialność biznesu, strategia CSR, pro społeczny konsument, zmiana postaw konsumenckich

[■] I rok studiów doktoranckich, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

RENESANS FILANTROPII CZY WZRASTAJĄCA ODPOWIEDZIALNOŚĆ SPOŁECZNA?

Nadszedł czas kiedy zainteresowanie rozwojem środowisk i społeczności lokalnych, dbałość o zrównoważony rozwój i ukierunkowanie na wartości, stało się nie tylko sposobem na rozwiązywanie problemów społecznych, ale także strategicznym ukierunkowaniem w funkcjonowaniu organizacji zarówno sektora społecznego i publicznego, jak również prywatnego. Coraz popularniejsze stają się rozwiązania i praktyki wpisujące się w ideę społecznie odpowiedzialnego terytorium, koncepcji łączącej przedstawicieli wszystkich sektorów wokół wspólnych celów i działań w zakresie rozwoju społeczności lokalnych i rozwiązywaniu ich problemów. Bez względu na przynależność sektorową, branżę czy podejmowane działania statutowe, wszystkim, w tym samym stopniu powinno zależeć na rozwoju terytorium, na którym funkcjonują: „Poza tym coraz bardziej oczywiste jest, że złożone problemy środowiskowe czy społeczne, z którymi się współcześnie borykamy, dotyczą nas wszystkich, bez względu na podmiot czy sektor, jaki reprezentujemy. Ich rozwiązanie wymaga połączenia sił i kompetencji, a to oznacza, że nie tylko przedsiębiorstwa, ale także NGO's i instytucje publiczne stoją przed wyzwaniem rozbijania dzielących sektory murów”¹.

Jednym z wyrazów podejmowania odpowiedzialności społecznej przez biznes są tworzone strategie CSR i realizowane działania w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu. CSR to filozofia zarządzania przedsiębiorstwem, polegająca na uwzględnieniu celów społecznych i środowiskowych w strategii firmy: „Społeczna odpowiedzialność biznesu to nowa rola organizacji w społeczeństwie, nowa wizja

partnerstwa. Nowy też jest sposób traktowania społecznej odpowiedzialności jako części strategii firmy. Wszelkie działania podjęte przez współczesne firmy poparte są świadomością, że sama dbałość o jakość towarów i usług już nie wystarcza. Aby firma mogła prawidłowo funkcjonować na rynku, musi jeszcze w swej strategii ująć takie elementy, jak troska o środowisko naturalne, szeroko pojęte bezpieczeństwo pracownika, interesy społeczności lokalnej oraz całego społeczeństwa”².

Społeczna odpowiedzialność biznesu staje się elementem strategicznego zarządzania firmą. Wynika to zarówno ze specyfiki zmian społeczno-gospodarczych, jak i zmieniającej się świadomości społecznej konsumentów. W tej nowej rzeczywistości społecznej stosowanie strategii CSR staje się sposobem na umocnienie pozycji na rynku, zdobycie zaufania klientów, ale także metodą rozwoju przedsiębiorstwa i budowania kapitału społecznego wśród pracowników, interesariuszy i otoczenia firmy. Jednym z istotnych powodów wzrostu znaczenia społecznej odpowiedzialności biznesu są zmiany w świadomości i postawach klientów. „Klienci zaczynają zwracać coraz większą uwagę na społeczną przydatność organizacji i metody jej działania. Zarządzanie nie może być ukierunkowane wyłącznie na maksymalizację zysku, lecz powinno zakładać, iż przedsiębiorstwo jako instytucja działająca w systemie gospodarki wolnorynkowej ma do spełnienia szczególnego rodzaju funkcje i zadania. Jak każda instytucja, jest powołane do istnienia w odpowiedzi na istniejące w systemie społecznym potrzeby”³.

Każde przedsiębiorstwo funkcjonuje w konkretnej przestrzeni społecznej, trendy i postawy występujące w środowisku w sposób bezpośredni wpływają

na przyjmowane przez nie strategie funkcjonowania i zarządzania, łączące dążenie do maksymalizacji zysku z zapotrzebowaniem kreowanym przez społeczność lokalną. Szczególnego znaczenia we współczesnej rzeczywistości nabierają aspekty zaostrej konkurencji z jednej strony i zgłaszanego zapotrzebowania społecznego z drugiej.

YUPPIES, DINKS, BOBO, LOHAS – O ZMIANACH W POSTAWACH KONSUMENTÓW

Przedsiębiorstwo kształtuje swoje strategie zarządzania firmą i przyjmowanej odpowiedzialności w sposób dobrowolny lub wymuszany przez działające siły społeczne i rynkowe. J. Filek wyróżnia następujące rodzaje odpowiedzialności po stronie przedsiębiorstwa:

- odpowiedzialność narzuconą, do której przedsiębiorcy poczuwają się ze względu na prawo;
- odpowiedzialność wymuszoną, do której przedsiębiorcy poczuwają się z powodu silnej presji, wywieranej ze strony konsumentów, konkurencji, a także społeczeństwo;
- odpowiedzialność dobrowolną, do której przedsiębiorcy poczuwają się ze względu na świadomość swej roli społecznej⁴.

XXI wiek przyniósł nowe trendy w postawach klientów, którzy od koncentracji na sobie i swoich potrzebach przeszli do odpowiedzialności za podejmowane decyzje zakupowe. Ten „nowy”, pro społeczny konsument coraz częściej poddaje pod rozwagę konsekwencje jakie dla całego społeczeństwa będą miały jego indywidualne wybory konsumenckie. Co więcej skłania się ku zakupom, którym przyświecają wartości społeczne, które kreują pozytywne zmiany w śro-

dowisku lokalnym lub w całym społeczeństwie. Na przestrzeni lat mieliśmy do czynienia z różnym podejściem do konsumpcji i decyzji zakupowych. Od wyćwiczonych postaw docierania do niedostępnych produktów, w czasach niedostatku, poprzez klasę próżniaczą w dobie konsumeryzmu⁵, po wzrastającą świadomość społeczną i odpowiedzialne decyzje zakupowe prospołecznych konsumentów. „W tradycyjnym ujęciu pożądanym konsument jest nieaktywny, przyjmujący „prawdy” głoszone przez biznes i najlepiej taki, który chętnie maksymalizuje skalę konsumpcji. Tymczasem, jak wiemy, na rynku zachodzą potężne zmiany i w dużej mierze wiążą się z potrzebami konsumentów. Oczekują oni już czegoś więcej niż oferowały dotąd firmy i marki. Pożądane obecnie relacje z klientem muszą być zarówno funkcjonalne, jak i emocjonalne. Trzeba pamiętać, że współczesny konsument jest coraz bardziej stanowczy i skłonny do sprawdzania deklarowanej przez firmy odpowiedzialności, potrafi też organizować bojkoty konsumenckie”⁶.

Postępujące zmiany w postawach konsumenckich znajdują swoje potwierdzenie w najnowszych badaniach Cone Communications/Ebiquity Global CSR Study. Pokazują one rosnący poziom zrozumienia oraz preferencji ze strony konsumentów w stosunku do firm społecznie odpowiedzialnych. Trzecia edycja międzynarodowego badania zrealizowanego przez Cone Communications we współpracy z Ebiquity dotyczyła postaw, poglądów i zachowań konsumentów związanych ze społeczną odpowiedzialnością biznesu. Badanie zrealizowane zostało na próbie 9709 osób, z dziewięciu największych pod względem wielkości PKB państw (tj. Stanów Zjednoczonych, Kanady, Brazylii, Wielkiej Brytanii, Niemiec,

¹ M. Panek-Owsiańska, M. Karwacka, *Pękające mury między sektorami*, [w:] Odpowiedzialny biznes. Compendium CSR, Nr 14, 2015, s.12.

² E. Labocha, *Społeczna odpowiedzialność biznesu – moda, czy konieczność*, s. 1, http://www.sob.edu.pl/wp-content/downloads/sob_moda_czy_koniecznosc.pdf, [dostęp: 10.06.2016].

³ G. Baran, *Istota i znaczenie zaangażowania klientów we współtworzenie wartości społecznej*, [w:] Współczesne zarządzanie 1/2013, s. 159.

⁴ J. Filek, /cyt. Za/D. Teneta-Skwiercz, *Rola administracji rządowej w zakresie rozwoju CSR w Polsce*, [w:] Z. Pisz, M. Rojek-Nowosielska, red. naukow. *Społeczna odpowiedzialność biznesu. Uwarunkowania, kontrowersje, dobre i złe praktyki*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu, Nr 42, Wyd. UE Wrocław, Wrocław 2009, s. 106-107.

⁵ Zob. T. Szlendak, K. Pietrowicz, *Napokaz. O konsumeryzmie w kapitalizmie bez kapitału*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń, 2004 oraz K. Błońska, *Młodzi, bogaci, etyczni*, CR Navigator, http://www.crnavigator.com/art16/mlodzi_bogaci_etyczni.html.

⁶ J. Hausner, *Nowe podejście do wartości w biznesie*, [w:] Odpowiedzialny biznes. Compendium CSR, Nr 14, 2015, s. 4.

Francji, Chin, Indii oraz Japonii). Główne wnioski płynące z badania są następujące:

- zdecydowana większość konsumentów z badanych państw oczekuje od przedsiębiorstw odpowiedzialnego działania, a dla 50% respondentów warunkiem uwierzenia w prawdziwość działań CSR jest zapoznanie się z ich wynikami. Aby uwiarygodnić swoje działania w zakresie społecznej odpowiedzialności firmy muszą zapewnić widoczność swoich działań w ramach rozmaitych punktów styku (touch points);
- konsumenci deklarują, że zwracają uwagę zarówno na firmy, wyróżniające się swoim podejściem do CSRu oraz na takie, które zdecydowanie zaniedbują tę dziedzinę;
- tegoroczne wyniki badania pokazują wzrost poziomu zrozumienia informacji i terminów związanych z CSRem. Firmy powinny komunikować się prostym językiem, ponieważ prawie dwie trzecie konsumentów ignoruje wiadomości, w których obecne są niezrozumiałe pojęcia z zakresu nauk społecznych czy ekologii;
- konsumenci wykazują gotowość do „poświęceń” w imię „wyższych” celów. Są skłonni do obniżenia jakości produktów, ponoszenia wyższej ceny lub zmniejszenia zakupów, jeśli będzie to miało pozytywny wpływ na kwestie społeczne i środowiskowe. Jest to dla firm okazja do pełniejszego zaangażowania konsumentów w nowe rozwiązania z zakresu CSR oraz do podjęcia współpracy w przesuwaniu granic odpowiedzialnej konsumpcji i zrównoważonego stylu życia;
- konsumenci deklarują, że konsekwentnie poszukują odpowiedzialnych produktów, ale nie zawsze znajduje to swoje odzwierciedlenie w ich zakupach. Firmy mogą pomóc konsumentom zamknąć tę lukę oferując więcej możliwości do działania,

ale także poprzez tłumaczenie, jak ich zakupy mogą wywierać pozytywny wpływ;

- wyniki badania wykazały demokratyzację kanałów komunikacyjnych dla komunikacji CSRowej. Obecnie konsumenci poszukują informacji o działaniach CSRowych zarówno w tradycyjnych środkach przekazu (prasa, telewizja), jak i na stronach firm i w mediach społecznościowych;
- konsumenci postrzegają media społecznościowe, jako ważne źródło wiedzy oraz kanał komunikacyjny dla wyrażania swoich opinii i bezpośredniego kontaktu z firmą w zakresie CSR, zwłaszcza w krajach rozwiniętych. Firmy powinny zatem wykorzystywać nowe technologie i media społecznościowe jako skuteczne narzędzia do działań CSR;
- jedynie jedna czwarta badanych czyta raporty CSR, a zawarte w nich dane opisuje jako istotne. Firmy powinny upowszechniać zawartość raportów CSR w bardziej przystępny i atrakcyjny sposób np. z pomocą infografik, filmów, gier, itp.⁷.

Wyniki badań w sposób jednoznaczny dowodzą wzrostu świadomości społecznej konsumentów oraz umacniającej się roli społecznej odpowiedzialności biznesu. Według przeprowadzonego badania 9 na 10 respondentów przewiduje możliwość bojkotu konsumenckiego na wieść o nieodpowiedzialnym postępowaniu firmy. Potwierdza to tezę, iż w obecnych czasach CSR jest nie tylko modą czy innowacją, ale obowiązkiem firm.

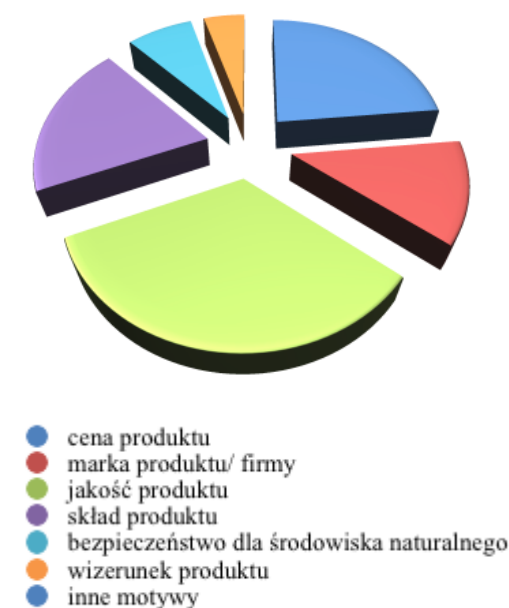
Aby sprawdzić na ile trendy dotyczące zmian postaw konsumentów, występujące w innych krajach, są dostrzegalne także w Polsce, przeprowadzono pilotażowy sondaż diagnostyczny⁸, badający wartości społeczne w decyzjach zakupowych klientów. Przeprowadzone badanie sondażowe dowodzi zmieniających się potrzeb i postaw klientów w odniesieniu

do wartości społecznych oraz społecznej odpowiedzialności firm. Zmiany te mają swoje odzwierciedlenie w podejmowanych decyzjach zakupowych.

Istotną zmienną w odniesieniu do postaw konsumentów są elementy wpływające na podjęcie decyzji o zakupie danego produktu lub usługi. Według wyników badań najważniejszym elementem wpływającym na decyzję o zakupie jest dla badanych jakość produktu (71%) i cena (50%). O zmieniających się trendach zachowań klientów oraz wzroście znaczenia zrównoważonego rozwoju i odpowiedzialności społecznej świadczy, fakt, iż 41% respondentów zwraca uwagę na skład produktu, a 26% badanych dokonując zakupów sugeruje się marką produktu/firmy. Dla 16% respondentów dokonujących zakupów ma znaczenie bezpieczeństwo dla środowiska naturalnego, 10% zwraca uwagę na wizerunek produktu, a 8% bierze pod uwagę jeszcze inne, indywidualne motywy.

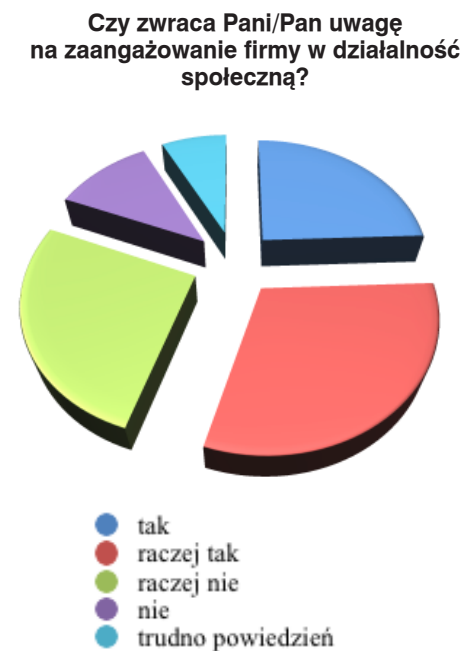
Wykres nr 1. Elementy wpływające na decyzje zakupowe klientów (opracowanie własne).

Czym przede wszystkim sugeruje się Pani/Pan dokonując zakupów?



Ponad połowa badanych (54%) zwraca uwagę na zaangażowanie firmy w działalność społeczną (działania na rzecz społeczności lokalnej, potrzebujących, akcje charytatywne, sponsoring itp.). Także wiedza o łamaniu przez firmę norm społecznych wpływa w znaczący sposób na decyzje zakupowe klientów (45% badanych twierdzi, że ma to wpływ na ich decyzje, 38%, że raczej ma wpływ). Również informacja, że część dochodu ze sprzedaży firmy przekażą na cele społeczne, ma wpływ na konsumentów. 2,5 % badanych twierdzi, że zawsze dokonuje takich zakupów, 40%, że często, a 42%, że czasami.

Wykres nr 2. Zwracanie przez klientów uwagi na zaangażowanie firmy w działalność społeczną (opracowanie własne).



Wyniki sondażu pokazują, że aż 56% respondentów zrezygnowało z zakupu produktu firmy, która ma opinię działającą nieetycznie. Natomiast w sytuacji wyboru firm, przy braku istotnej różnicy między produktami, badani chętnie decydują się na produkty wyprodukowane przez firmę społecznie odpowiedzialną. Na pytanie o to, czy zdecydowaliby się na

⁷ Cone Communications/Ebiquity Global CSR Study, Boston, 2015, http://odpowiedzialnybiznes.pl/wp-content/uploads/2015/06/publikacje_2015_cone_communications_ebiquity_global_csr_study.pdf.

⁸ Autorka swoje wnioski opiera na wynikach badań własnych, pilotażowym sondażu diagnostycznym, badającym wartość społeczną w decyzjach zakupowych klientów. Przeprowadzone zostało technika kwestionariusza ankiety internetowej na próbie 80 osób. Zastosowano dobór losowy, próba miała charakter nieprobabilistyczny (uznaniowy).

zakup produktów firmy odpowiedzialnej, aż 54% badanych twierdzi, że tak, 25% że raczej tak. Tylko 1%, że nie.

Badani nie tylko preferują produkty firm społecznie odpowiedzialnych, ale są również gotowi ponieść większy koszt za produkty firmy odpowiedzialnej społecznie. Badani są gotowi ponieść większy koszt najchętniej gdy nie przekracza on 10% (83% respondentów), 11% osób jest skłonnych ponieść koszt większy o 11–20%, a tylko 6% zgodziłoby się zapłacić o ponad 20% więcej za produkt firmy odpowiedzialnej społecznie.

Wykres nr 3. Gotowość do poniesienia większego wydatku na produkty firmy odpowiedzialnej społecznie (opracowanie własne).

Czy byłaby/ byłby Pani/ Pan gotowy zapłacić więcej za produkt firmę odpowiedzialną



● tak
● raczej tak
● raczej nie
● nie
● trudno powiedzieć

społecznie?

Wyniki pilotażu potwierdzają zmieniające się trendy w postawach współczesnych klientów, które prze-

kładają się na ich decyzje zakupowe. Można stwierdzić, że znacznej części klientów można przypisać cechy pro społecznego konsumenta.

SPÓŁECZNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTW – ZARYS KONSEPCJI

Pierwsze przejawy odpowiedzialności społecznej przedsiębiorców możemy odszukać już w czasach starożytnych czy średniowiecznych. Również nauka społeczna kościoła katolickiego obejmowała zagadnienia utożsamiane dziś z CSR, czego wyraz można odnaleźć w encyklikach papieskich (np. *Rerum Novarum* Leona XIII czy *Quadragesimo anno* Piusa XI). Jednakże w tamtych czasach społeczna odpowiedzialność była wyrażana poprzez działania filantropijne, dobroczynność indywidualnych przedsiębiorców. Narodziny koncepcji społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, bliższe dzisiejszemu rozumieniu CSR, związane są z powstawaniem na początku XIX w., dużych koncernów przemysłowych, którym ze względu na możliwości kapitałowe z jednej strony, i wpływ, który wywierały na środowisko i społeczeństwo z drugiej, zaczęto stawiać wymagania w kontekście społecznej odpowiedzialności. Za prekursora CSR uznaje się H.R. Bowena, który jako pierwszy sformułował definicję społecznej odpowiedzialności biznesu, jako: „obowiązku prowadzenia takiej polityki, podejmowania takich decyzji i wybierania takich kierunków działań, które są pożądane ze względu na cele i wartości naszego społeczeństwa”⁹.

Postrzeganie koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu, jej definiowanie oraz zakres ewoluowało na przestrzeni lat. Michael Blowfield i Alan Murray wskazują trzy ery w rozwoju koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu:

1. Rewolucja Przemysłowa.
2. Państwo dobrobytu połowy XX w.
3. Globalizacja¹⁰.

We współczesnych czasach społeczną odpowiedzialność biznesu kształtuje wiele sił, wywodzących się zarówno z rynku, jak i zmian społeczno-kulturowych. S. Zapłata i M. Kaźmierczak wśród elementów wpływających na wzrost zainteresowania społeczną odpowiedzialnością biznesu wymieniają:

- zmieniające się otoczenie zewnętrzne organizacji;
- wzrost aktywności społeczeństwa obywatelskiego w skali globalnej, zmiana charakteru konsumenta, który z odbiorcy biernego staje się odbiorcą krytycznym, zaangażowanym w proces produkcji;
- wzrost znaczenia niematerialnych zasobów firmy, poszukiwanie nowych sposobów konkurencji, opartych na zaufaniu;
- zmiana podejścia inwestorów, którym coraz częściej wyniki finansowe już nie wystarczają¹¹.

Komisja Europejska definiuje społeczną odpowiedzialność jako: koncepcję dobrowolnego uwzględniania przez firmę aspektów społecznych i ekologicznych podczas prowadzenia działań handlowych i w kontaktach z interesariuszami¹². Według normy ISO 26000: „Społeczna odpowiedzialność biznesu to zobowiązanie organizacji do włączania aspektów społecznych i środowiskowych w proces podejmowania decyzji oraz wzięcie odpowiedzialności za wpływ podejmowanych decyzji i aktywności na społeczeństwo i środowisko”¹³. Jak twierdzi U. Gołaszewska-Kaczan wspólną myślą wszystkich definicji jest to, iż pomiędzy przedsiębiorstwem a otoczeniem tworzy się określona więź. Organizacja traktowana jest jak podmiot nieoderwany od środowiska, w którym działa, wówczas gdy z nim współpracuje; nie dba tylko o własne, często egoistyczne cele, lecz

przyczynia się do wspólnego dobra, a podejmując decyzje, bierze pod uwagę dążenia i aspiracje swoich interesariuszy¹⁴. J. Nakonieczna natomiast podkreśla, iż w większości definicji, ujmujących istotę społecznej odpowiedzialności, pojawiają się następujące stwierdzenia:

- społeczna odpowiedzialność jest elementem strategii przedsiębiorstwa, ułatwiającym jego zrównoważony rozwój poprzez optymalne wykorzystanie zasobów;
- istniejąca konkurencja wymaga od przedsiębiorstw oparcia przewagi konkurencyjnej na czynnikach pozaekonomicznych, które w efekcie znajdują swoje odzwierciedlenie w sukcesie ekonomicznym przedsiębiorstwa;
- dbanie o grupy związane z przedsiębiorstwem w sferach nie związanych bezpośrednio z działalnością przedsiębiorstwa, pozwala na kreowanie lojalności klientów w stosunku do marki przedsiębiorstwa lub przychylności potencjalnych klientów¹⁵.

UWARUNKOWANIA PROWADZENIA DZIAŁAŃ Z ZAKRESU CSR.

Dokumentem programowym, który przedstawia sposób opracowania i wdrażania programów zrównoważonego rozwoju w życie lokalne jest Agenda 21 (ang. Action Programme – Agenda 21). Dokument ten został przyjęty na konferencji „Środowisko i Rozwój” z inicjatywy ONZ w 1992 roku na II Konferencji w Rio de Janeiro. Jej polska wersja ukazała się w roku 1993 w opracowaniu „Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych Środowisko

⁹ A. Carroll A, *A history of corporate social responsibility: concepts and practices*, [w:] Crane A., Mc Williams, D. Matten, Moon J., Siegel D., *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, Oxford University Press, Oxford, 2008, s. 19-46, s. 25

¹⁰ M. Karwacka, *Siła współpracy. Relacje przedsiębiorstw z organizacjami pozarządowymi w kontekście społecznej odpowiedzialności biznesu*, NOMOS, Kraków, 2016, s.17, /za:/ M. Blowfield, A. Murray, *Corporate Responsibility a Critical Introduction*, Oxford University Press, New York, 2008, s. 43

¹¹ S. Zapłata, M. Kaźmierczak, *Ryzyko, ciągłość biznesu, odpowiedzialność społeczna. Nowoczesne koncepcje zarządzania*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011, s. 160

¹² *Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility* – Green paper, Bruksela, 2001

¹³ Polski Komitet Normalizacyjny, http://www.pkn.pl/sites/default/files/discovering_iso_26000.pdf, [dostęp: 11.06.2016]

¹⁴ U. Gołaszewska-Kaczan, *Koncepcja interesariuszy w teorii i praktyce przedsiębiorstwa*. Współczesne Zarządzanie nr 1, 2005, s. 25-33.

¹⁵ J. Nakonieczna, *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw międzynarodowych*, Difin, Warszawa 2008, s. 20

i Rozwój”. Dokument zawiera następujące obszary wokół, których podejmowane są społecznie odpowiedzialne działania:

1. Zagadnienia społeczne i ekonomiczne.
2. Wzmacnianie roli głównych grup społecznych i organizacji.
3. Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju.

MOŻLIWOŚCI REALIZACYJNE

Zagadnienie zrównoważonego rozwoju, które jest kluczowe w odniesieniu do działań podejmowanych w ramach społecznej odpowiedzialności biznesu definiowane jest jako rozwój, odpowiadający potrzebom dnia dzisiejszego, który nie ogranicza zdolności przyszłych pokoleń do zaspokajania ich potrzeb. Do trzech filarów zrównoważonego rozwoju zaliczamy:

1. Ochronę Środowiska i racjonalną gospodarkę zasobami naturalnymi (ograniczanie zanieczyszczenia środowiska, ochrona zagrożonych wyginieciem gatunków zwierząt i roślin, stosowanie odnawialnych źródeł energii, recykling produktów ubocznych);
2. Rozwój Gospodarczy i sprawiedliwy podział korzyści z niego wynikających (ułatwienie dostępu do rynków dla państw rozwijających się, finansowanie rozwoju, zrównoważona produkcja, odpowiedzialność społeczna biznesu);
3. Rozwój Społeczny (walka z ubóstwem, dostęp do edukacji, ochrony zdrowia, zmiana nieracjonalnych wzorców konsumpcji)¹⁶.

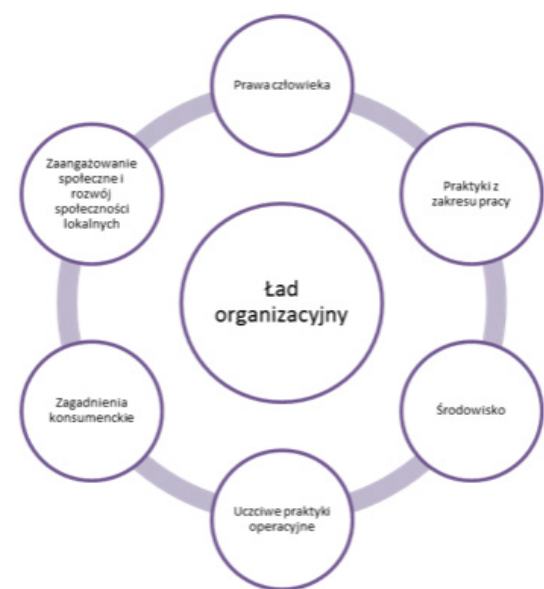
Podstawowe wytyczne dotyczące wprowadzania społecznej odpowiedzialności do zarządzania przedsiębiorstwem prywatnym zawiera Międzynarodowa Norma ISO 26000. Kluczowe obszary społecznej odpowiedzialności biznesu według normy ISO 26000 związane są z zaangażowaniem społecznym, relacjami z interesariuszami, przestrzeganiem

uczciwych praktyk rynkowych i kodeksów postępowania, praw człowieka oraz dbałością o środowisko naturalne.

Nowa dyrektywa Unii Europejskiej od 1 stycznia 2017 nałożyła konieczność raportowania CSR dla firm zainteresowania publicznego zatrudniających powyżej 500 osób, których sumy bilansowe przekraczają 20 mln euro, albo których przychody netto przekraczają 40 mln euro. Na tej podstawie firmy tworzą strategię CSR i raportują działania społeczne.

Strategia CSR oznacza uwzględnianie przez firmę wartości społecznych i zrównoważonego rozwoju w ramach wszystkich działań przez nią podejmowanych, przy jednoczesnym zwiększaniu usprawnianiu relacji z interesariuszami i rozwoju produktów i usług z uwzględnieniem społecznej odpowiedzialności. Planowanie działań w ramach strategii CSR opiera się na kluczowych obszarach społecznej odpowiedzialności biznesu według normy ISO 26000.

Wykres nr 4. 7 kluczowych obszarów społecznej odpowiedzialności biznesu (na podstawie ISO 26000)¹⁷.



Do podstawowych elementów strategii CSR zaliczamy:

- analizę interesariuszy i ich oczekiwań;
- analizę ryzyk związanych ze społecznym zaangażowaniem firmy;
- zdefiniowanie misji, wizji, celów i metod ich realizacji;
- przyjęcie rozwiązań organizacyjno-procesowych niezbędnych do wdrożenia strategii;
- raportowanie i komunikowanie wyników.

O STRATEGII WIN-WIN – CZYLI KORZYŚCI DLA FIRMY I INTERESARIUSZY ZE STOSOWANIA SPOŁECZNEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI BIZNESU

Według badania przeprowadzonego przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości 60% wszystkich badanych, bez względu na to czy realizują działania społecznie odpowiedzialne czy też nie, dostrzega korzyści wynikające ze stosowania zasad CSR. 74% badanych przedstawicieli firm wskazuje na poprawę wizerunku firmy (CSR+), 58% badanych mówi o wyższej motywacji swoich pracowników (CSR+), 45% twierdzi, że stosowanie zasad CSR powoduje podniesienie poziomu przychodów, 21% wskazuje dodatkowe oszczędności, 18% badanych uważa, że CSR pomaga w ustabilizowaniu sytuacji firmy i osiąganiu przewidywalności biznesowej.

Zarówno wyniki badań jak i praktyka biznesu pokazują, że stosowanie strategii CSR przynosi firmie liczne korzyści. Za B. Bembenek wśród najważniejszych korzyści, jakie firma uzyskuje w efekcie prowadzenia społecznie odpowiedzialnego biznesu należy wymienić:

- podniesienie poziomu kultury organizacyjnej;
- doskonalenie poziomu i jakości kapitału intelektualnego;
- lepszy dostęp do kapitału;
- pozyskanie i utrzymanie najlepszych pracowników;

- poprawa wizerunku i reputacji;
- zwiększenie lojalności klientów;
- redukcja przypadków wewnętrznej korupcji;
- redukcja konfliktów interesu;
- wzrost efektywności ekonomicznej;
- kreowanie unikalnej wartości;
- wzrost konkurencyjność;
- wzrost zamożności społeczności lokalnej;
- stymulacja rozwoju gospodarczego;
- wzrost innowacyjności¹⁸.

Działania z obszaru społecznej odpowiedzialności biznesu to nie tylko korzyści dla przedsiębiorstw, ale również korzyści dla klientów, pracowników i całego społeczeństwa, takie jak: dbałość o zrównoważony rozwój, rozwiązywanie problemów społecznych, wzrost kapitału społecznego, zrównoważony łańcuch dostaw, dbałość o prawa człowieka i pracownika, wzrost wartości dla klientów. Stosowanie społecznej odpowiedzialności biznesu wpisuje się w model strategii win-win, w której wygrywają wszystkie strony oraz w koncepcję solidarnych terytoriów. Budowanie lepszej przyszłości i rozwój lokalnych społeczności, w myśl koncepcji społecznie odpowiedzialnego terytorium, spoczywa na wszystkich lokalnych interesariuszach. W sposób oczywisty na sektorze publicznym, którego głównym celem jest prowadzenie polityk publicznych ukierunkowanych na rozwój i rozwiązywanie problemów społecznych, na sektorze prywatnym, którego zasoby pozwalają na włączenie się we wspólne kształtowanie rozwoju, jak również w odpowiedzialności każdego mieszkańca, gdyż jego decyzje, w sposób bezpośredni przekładają się na działania lokalne.

PODSUMOWANIE: MIEJSCE CSR W STRATEGII PRZEDSIĘBIORSTWA

W przeszłości główną, a nawet jak twierdził Friedman, jedyną odpowiedzialnością biznesu było pomnażanie zysków. Działania na rzecz społeczeństwa

¹⁶ Polski Komitet Normalizacyjny, http://www.pkn.pl/sites/default/files/discovering_iso_26000.pdf, [dostęp: 11.06.2016]

¹⁷ Polski Komitet Normalizacyjny, http://www.pkn.pl/sites/default/files/discovering_iso_26000.pdf, [dostęp: 11.06.2016]

¹⁸ B. Bembenek, *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw Doliny Lotniczej w świetle badań empirycznych*, /w:/ Z. Pisz, M. Rojek-Nowosielska, red. naukowcy, *Społeczna odpowiedzialność biznesu. Uwarunkowania, kontrowersje, dobre i złe praktyki*, op. cit., s. 245-246

traktowane były wyłącznie jako przejaw filantropii i wiązane bardziej z odpowiedzialnymi ludźmi w biznesie, niż przedsiębiorstwem i jego strategią. Współczesne czasy, wraz z rozwojem nowoczesnych technologii, nieograniczonym dostępem do wiedzy oraz zmieniającą się świadomością społeczną konsumentów wymuszają na przedsiębiorstwach podejście, w którym społeczna odpowiedzialność staje się częścią strategii rozwoju firmy przynoszącą korzyści zarówno przedsiębiorstwu jak i jego otoczeniu. „Jeszcze kilkanaście lat temu na świecie społeczna odpowiedzialność biznesu kojarzyła się głównie z działalnością charytatywną. Obecnie CSR stał się elementem sprawnego, nowoczesnego i strategicznego zarządzania firmą. Menedżerowie są świadomi coraz bardziej zacieśniającej się sieci powiązań pomiędzy wymiarem politycznym i gospodarczym, a także społecznym. Grupa klientów zwracających uwagę na odpowiedzialne działania firm jest coraz większa, klienci mają coraz większe wymagania odnośnie produktów i usług, a nawet kanałów dostaw”¹⁹.

Ukierunkowanie jedynie na cele stricte biznesowe i generowanie zysku przestało być w dzisiejszej, zmieniającej się rzeczywistości, gwarantem długofalowego rozwoju i sukcesu firmy. Z jednej strony warunki zaostrzającej się konkurencji, z drugiej wzrost świadomości społecznej i postaw prospołecznych, poszukiwanie sposobu na osiągnięcie przez przedsiębiorstwo unikalnej pozycji na rynku staje się koniecznością. Stąd w strategiach zarządzania przedsiębiorstwem pojawiają się aspekty społecznej odpowiedzialności. „Turbulentne otoczenie wymusza na współczesnym przedsiębiorstwie wprowadzanie określonych zmian w sposobach działania i koncepcjach zarządzania. Powinny one pomóc firmom

w osiągnięciu sukcesu w obecnej rzeczywistości. Mówi się wręcz o nowym obliczu podmiotu gospodarującego, podkreślając między innymi takie cechy, jak: elastyczność, szczupłość, umiejętność uczenia się. Wśród zestawu cech pojawia się także, aczkolwiek jeszcze dosyć nieśmiało, społeczna odpowiedzialność. Dla zdobycia trwałej (długotrwałej) przewagi konkurencyjnej, przedsiębiorstwa sięgają po coraz to nowsze koncepcje i metody, które opierają się na zapewnieniu równowagi w procesie tworzenia wartości przedsiębiorstwa z jego zobowiązaniami wobec właścicieli i wierzycieli (wartości ekonomiczne), wobec pracowników i społeczności lokalnej (wartości ekonomiczne i społeczne), wobec klientów (rynkowe i ekonomiczne), wobec środowiska naturalnego (ekologiczne). Wzajemna zależność organizacji i otoczenia wymaga szerszego spojrzenia i uwzględnienia interesów także innych grup”²⁰.

CSR jest specyficzną koncepcją, której rozwój sięga jeszcze czasów starożytnych, a zmieniająca się sytuacja społeczna, gospodarcza i kulturowa powodowała, że przyjmowała ona zarówno charakter działań filantropijnych, metody szukania przewagi konkurencyjnej jak również metod zarządzania wynikającego z przyjmowania odpowiedzialności za społeczność lokalną. Za instytucjonalizacją i uznaniem strategii społecznej odpowiedzialności biznesu za element zarządzania strategicznego przemawia fakt, że kształtują ją działania polityczne, kulturowe i techniczne: „W wypadku CSR działania z tych trzech grup są łatwo obserwowalne. W organizacjach powstają stanowiska do spraw społecznej odpowiedzialności (kierownicy/ specjaliści ds. CSR), pojawiają się oferty edukacyjne na trzecim stopniu kształcenia. Powstały normy i standardy (np. Social Accountability 8000, wytyczne Global Reporting

Initiative, regulacje OECD, ISO 26000), a także indeksy (np. RESPECT, BI-NGO, FTSE 4 Good). Organizowane są liczne konkursy (np. Europejskie Nagrody CSR, Ranking Odpowiedzialnych Firm, konkurs „raporty społeczne”), powstały naukowe i popularne czasopisma zajmujące się problematyką odpowiedzialności biznesu (np. Social Responsibility Journal”, „The Journal of Corporate Citizenship”). Można też mówić o aneksji podejścia; reinterpretacja idei społecznej odpowiedzialności biznesu (więcej “biznesu”, mniej “społeczeństwa”) kojarzona jest z kolonizacją tej idei przez zarządzanie strategiczne”²¹.

Zarówno na świecie jak i w Polsce odnajdujemy coraz więcej przykładu szerokiego podejścia i rozumienia społecznej odpowiedzialności biznesu. Przedstawiciele Zarządów i kadry kierowniczej przedsiębiorstw prywatnych nabierają świadomości w zakresie odpowiedzialności społecznej oraz jej znaczenia w zarządzaniu strategicznym organizacją. Wynika to ze zmian światopoglądowych i kulturowych jakie towarzyszą działaniom rynku oraz ze zwrócenia się ku wspólnej odpowiedzialności za społeczność w rozumieniu lokalnym, regionalnym i globalnym.

Według badania przeprowadzonego przez KPMG i Forum Odpowiedzialnego Biznesu w 2014 roku na grupie 101 dużych i średnich firm, kadra kierownicza uważa, że społeczna odpowiedzialność jest powinnością firm. 96% dużych i średnich firm jest zdania, że powinnością biznesu jest odpowiadanie na wyzwania społeczne i ekologiczne; 71% dużych i średnich przedsiębiorstw uważa, że powinno się

raportować kwestie pozafinansowe, a 77% dużych i średnich przedsiębiorstw jest zdania, że działanie zgodnie z koncepcją CSR pozytywnie wpływa na wyniki finansowe. 18% dużych i średnich firm w Polsce to organizacje dojrzałe społecznie²².

Zmieniająca się świadomość społeczna, globalne zmiany ukierunkowane na zrównoważony rozwój, ale też siły nacisku rynku powodują, że społeczna odpowiedzialność biznesu ewaluuje od dobroczynnej filantropii poprzez działania marketingu społecznego zaangażowanego po włączanie CSR do strategii zarządzania firmą. „Rośnie oczekiwanie wobec przedsiębiorstw, które swą odpowiedzialność mają wykazywać w sposobie generowania zysku i poprzez realne działania na rzecz szeroko pojętego dobra społecznego, a nie budować prospołeczny wizerunek za pośrednictwem społecznych akcji PR. CSR filantropijny ustąpi miejsca strategicznemu podejściu do społecznej odpowiedzialności biznesu. Zdaniem teoretyków i praktyków tylko te przedsiębiorstwa, które faktycznie zaangażują się w dialog z interesariuszami, mają szansę na tworzenie innowacyjnych rozwiązań stanowiących jednocześnie nową wartość społeczno-ekonomiczną. Choć znaczącą rolę interesariuszy w koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu powszechnie podkreśla się w dyskursie naukowym i debatach praktyków, to zdaje się, że kwestie współpracy z nimi nigdy wcześniej nie były tak ważne, jak obecnie”²³.

¹⁹ I. Kuraszko, CSR trend, który zmienia systemy zarządzania, <https://odpowiedzialnybiznes.pl/artykuly/csr-trend-ktory-zmienia-systemy-zarzadzania/>, [dostęp: 10.06.2016]

²⁰ P. Hąbek, Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw jako koncepcja firmy zorientowanej na interesariuszy /w/: Organizacja i zarządzanie. Kwartalnik Naukowy Nr 2(6), Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice, 2009 s. 69-86

²¹ A. Balcerak, *Metamorfozy modnych koncepcji zarządzania na przykładzie społecznej odpowiedzialności biznesu*, Organizacja i kierowanie, Nr 3/ 2015, s. 34

²² Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Społeczna odpowiedzialność biznesu: fakty a opinie. CSR oczami dużych i średnich firm w Polsce, <http://odpowiedzialnybiznes.pl/wp-content/uploads/2014/11/Raport-Spo%C5%82eczna-odpowiedzialno%C5%9B%C4%87-biznesu-fakty-a-opinie-KPMG-FOB-20141.pdf>, [dostęp: 10.06.2016]

²³ M. Karwacka, Siła współpracy. Relacje przedsiębiorstw z organizacjami pozarządowymi w kontekście społecznej odpowiedzialności biznesu, NOMOS, Kraków, 2016, s. 287

BIBLIOGRAPHY

Balcerak A, Metamorfozy modnych koncepcji zarządzania na przykładzie społecznej odpowiedzialności biznesu, Organizacja i kierowanie, Nr 3/ 2015

Baran G, Istota i znaczenie zaangażowania klientów we współtworzenie wartości społecznej, /w:/ Współczesne zarządzanie 1/2013

Bembenek B, Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw Doliny Lotniczej w świetle badań empirycznych, /w:/ Z. Pisz, M. Rojek-Nowosielska, red., Społeczna odpowiedzialność biznesu. Uwarunkowania, kontrowersje, dobre i złe praktyki, Prace Naukowe UE we Wrocławiu, Nr 42, Wyd. UE Wrocław, Wrocław 2009, s. 245-246

Błońska K, Młodzi, bogaci, etyczni, CR Navigator, http://www.crnavigator.com/art16/mlodzi_bogaci_etyczni.html

Carroll A, A history of corporate social responsibility: concepts and practices, /w:/ Crane A., Mc Williams, D. Matten, Moon J, Siegel D, The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility, Oxford University Press, Oxford, 2008, s. 19-46

Cone Communications/Ebiquity Global CSR Study, Boston, 2015, http://odpowiedzialnybiznes.pl/wp-content/uploads/2015/06/publikacje_2015_cone_communications_ebiquity_global_csr_study.pdf

Filek J, /cyt. Za/ D. Teneta-Skwiercz, Rola administracji rządowej w zakresie rozwoju CSR w Polsce, /w:/ Z. Pisz, M. Rojek-Nowosielska, red., Społeczna odpowiedzialność biznesu. Uwarunkowania, kontrowersje, dobre i złe praktyki, Prace Naukowe UE we Wrocławiu, Nr 42, Wyd. UE Wrocław, Wrocław 2009, s. 106-107

Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Społeczna odpowiedzialność biznesu: fakty a opinie. CSR oczami dużych i średnich firm w Polsce, <http://odpowiedzialnybiznes.pl/wp-content/uploads/2014/11/Raport-Spo%C5%82eczna-odpowiedzialno%C5%9B%C4%87-biznesu-fakty-a-opinie-KP-MG-FOB-20141.pdf>, [dostęp: 10.06.2016]

Gołaszewska-Kaczan U, Koncepcja interesariuszy w teorii i praktyce przedsiębiorstwa, Współczesne Zarządzanie nr 1, 2005, s. 25-33

Hausner J, Nowe podejście do wartości w biznesie, /w:/ Odpowiedzialny biznes. Compendium CSR, Nr 14, 2015

Hąbek P, Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw jako koncepcja firmy zorientowanej na interesariuszy /w:/ Organizacja i zarządzanie. Kwartalnik Naukowy Nr 2(6), Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice, 2009, s. 69-86

Karwacka M, Siła współpracy. Relacje przedsiębiorstw z organizacjami pozarządowymi w kontekście społecznej odpowiedzialności biznesu, NOMOS, Kraków, 2016, /za:/ Blowfield M, Murray A, Corporate Responsibility a Critical Introduction, Oxford University Press, New York, 2008

Kuraszko I, CSR trend, który zmienia systemy zarządzania, <https://odpowiedzialnybiznes.pl/artykuly/csr-trend-ktory-zmienia-systemy-zarzadzania/>, [dostęp: 10.06.2016]

Labocha E, Społeczna odpowiedzialność biznesu – moda, czy konieczność, http://www.sob.edu.pl/wp-content/downloads/sob_moda_czy_koniecznosc.pdf, [dostęp: 10.06.2016]

Nakoneczna J, Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw międzynarodowych, Difin, Warszawa 2008

Panek-Owsiańska M, Karwacka M, Pękające mury między sektorami, /w:/ Odpowiedzialny biznes. Compendium CSR, Nr 14, 2015

Polski Komitet Normalizacyjny, http://www.pkn.pl/sites/default/files/discovering_iso_26000.pdf, [dostęp: 11.06.2016]

Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility – Green paper, Bruksela, 2001

Szlendak T, Pietrowicz K, Na pokaz. O konsumeryzmie w kapitalizmie bez kapitału, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń, 2004

Zapłata S, Kaźmierczak M, Ryzyko, ciągłość biznesu, odpowiedzialność społeczna. Nowoczesne koncepcje zarządzania, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011, s. 159-160

ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW z dnia ... r.

w sprawie określenia trybu postępowania przy składaniu wniosków o utworzenie związku metropolitalnego oraz zakresu dokumentów, które należy dołączyć do wniosku

Na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1890) zarządza się, co następuje:

§1.

1. Rada gminy, zwana dalej "wnioskodawcą", składa wniosek o utworzenie związku metropolitalnego, zwany dalej „wnioskiem”, do ministra właściwego do spraw administracji publicznej, zwanego dalej: „ministrem”.
2. Wniosek należy złożyć do końca roku kalendarzowego poprzedzającego rok, w którym ma zostać utworzony związek metropolitalny.
3. Wniosek jest rozpatrywany w terminie trzech miesięcy od dnia jego złożenia.
4. Minister w terminie 7 dni informuje wnioskodawcę o sposobie rozpatrzenia wniosku. Pismo informujące powinno zawierać uzasadnienie wraz z odniesieniem do elementów, o których mowa w par. 2 ust. 1 rozporządzenia.

§2.

1. Wniosek powinien zawierać:
 - 1) żądanie utworzenia związku metropolitalnego;
 - 2) uzasadnienie, a w tym stanowisko wnioskodawcy dotyczące spełnienia przesłanek, o których mowa w art. 5 ustawy;
 - 3) wskazanie obszaru metropolitalnego, na którym ma być utworzony związek metropolitalny;
 - 4) określenie szacunkowych kosztów jednorazowych i stałych wprowadzenia proponowanej zmiany;
 - 5) określenie szacunkowych planów dochodów i wydatków związku metropolitalnego w następnym roku budżetowym;
 - 6) informację o wynikach konsultacji z mieszkańcami w podziale na gminy uwzględniające liczbę osób uprawnionych oraz liczbę osób, które wzięły udział w konsultacjach.
2. Do wniosku, o którym mowa w ust. 1, należy dołączyć następujące dokumenty:
 - 1) wykaz gmin i powiatów wchodzących w skład związku metropolitalnego wraz ze wskazaniem liczby ludności zamieszkałej w każdej z nich;
 - 2) uchwały organów stanowiących zainteresowanych jednostek samorządu lokalnego zawierające opinie, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy;
 - 3) uchwałę sejmiku województwa zawierającą opinię, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt. 3 ustawy;
 - 4) opinię wojewody, o której mowa w art. 7 ust. 4 ustawy;
 - 5) mapę topograficzną w skali 1:25 000 lub 1:50 000 z zaznaczeniem granic związku metropolitalnego objętego wnioskiem;

3. Do wniosku można dołączyć inne dokumenty mogące mieć wpływ na jego rozpatrzenie.

§3.

Określenie obszaru metropolitalnego, na którym ma być utworzony związek metropolitalny, następuje poprzez przywołanie odpowiedniego przepisu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia ... r. w sprawie ustalenia granic poszczególnych obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych.

§4.

1. Jeżeli wniosek nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych, o których mowa w §2, minister wzywa wnioskodawcę o jego uzupełnienie lub poprawienie w terminie czternastu dni pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania.
2. Wniosek poprawiony lub uzupełniony w terminie wywołuje skutki od dnia jego złożenia.

§5.

Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem ... r.

ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW z dnia ... r.

w sprawie ustalenia granic obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych

Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych
(Dz. U. z 2015 r. poz. 1890) zarządza się, co następuje:

§1. Z dniem ... r. ustala się granice następujących obszarów metropolitalnych:

- 1) w województwie dolnośląskim – Wrocławski Obszar Metropolitalny, w którego granicach znajdują się gminy: miasto Wrocław, Bierutów, Borów, Brzeg Dolny, Czernica, Długołęka, Dobroszyce, Domaniów, Jelcz-Laskowice, Jordanów Śląski, Kąty Wrocławskie, Kobierzyce, Kostomłoty, Mietków, Miękinia, Oborniki Śląskie, Oława (gmina miejska), Oława (gmina wiejska), Oleśnica (gmina miejska), Oleśnica (gmina wiejska), Prusice, Siechnice, Sobótka, Środa Śląska, Trzebnica, Udanin, Wisznia Mała, Zawonia, Żórawina;
- 2) w województwie kujawsko-pomorskim – Obszar Metropolitalny Bydgoszcz-Toruń, którego granice obejmują gminy: miasto Bydgoszcz, miasto Toruń, Białe Błota, Chełmża (gmina miejska), Chełmża (gmina wiejska), Czernikowo, Dąbrowa Chełmińska, Dobrcz, Koronowo, Kowalewo Pomorskie, Lubicz, Łabiszyn, Łubianka, Łysomice, Nakło nad Notecią, Nowa Wieś Wielka, Obrowo, Osielesko, Sicienko, Solec Kujawski, Szubin, Wielka Nieszawka, Żławieś Wielka;
- 3) w województwie lubelskim – Lubelski Obszar Metropolitalny, w którego granicach znajdują się gminy: Miasto Lublin, Abramów, Bełżyce, Borzechów, Bychawa, Cyców, Firlej, Głusk, Garbów, Jabłonna, Jastków, Jeziorzany, Kamionka, Kock, Konopnica, Krzczonów, Lubartów (gmina miejska), Lubartów (gmina wiejska), Ludwin, Łęczna, Mełgiew, Michów, Milejów, Niedrzewica Duża, Niedźwiada, Niemce, Ostrów Lubelski, Ostrówek, Piaski, Puchaczów, Rybczewice, Serniki, Strzyżewice, Spiczyn, Świdnik, Trawniki, Uścimów, Wojciechów, Wólka, Wysokie;
- 4) w województwie łódzkim – Łódzki Obszar Metropolitalny, w którego granicach znajdują się gminy: miasto Łódź, Andrespol, Brójce, Brzeziny (gmina miejska), Brzeziny (gmina wiejska), Dłutów, Dmosin, Dobroń, Głowno (gmina miejska), Głowno (gmina wiejska), Jeźów, Koluszki, Ksawerów, Lutomiersk, Nowosolna, Ozorków (gmina miejska), Ozorków (gmina wiejska), Pabianice (gmina miejska), Pabianice (gmina wiejska), Parzęczew, Rogów, Rzgów, Tuszyń, Zgierz (gmina miejska), Zgierz (gmina wiejska);
- 5) w województwie małopolskim – Krakowski Obszar Metropolitalny, w którego granicach znajdują się gminy: Miasto Kraków, Biskupice, Bochnia (gmina miejska), Bochnia (gmina wiejska), Brzeźnica, Czernichów, Dobczyce, Drwinia, Gdów, Gołcza, Igołomia-Wawrzeńczyce, Iwanowice, Jerzmanowice-Przeginia, Kalwaria Zebrzydowska, Kłaj, Kocmyrów-Luborzyca, Koniusza, Koszyce, Krzeszowice, Lanckorona, Liszki, Lubień, Łapanów, Michałowice, Mogilany, Myślenice, Niepołomice, Nowe Brzesko, Nowy Wiśnicz, Pcim, Proszowice, Raciechowice, Rzezawa, Siepraw, Skąta, Skawina, Słomniki, Stryszów, Sułkowice, Sułosz-

wa, Świątniki Górne, Tokarnia, Trzciana, Trzyciąż, Wadowice, Wieliczka, Wielka Wieś, Wiśniowa, Zabierzów, Zielonki, Żegocina;

- 6) w województwie mazowieckim – Obszar Metropolitalny Warszawy, w którego granicach znajdują się gminy: M. st. Warszawa, Baranów, Błonie, Brochów, Brwinów, Celestynów, Chynów, Czosnów, Dębe Wielkie, Góra Kalwaria, Grodzisk Mazowiecki, Grójec, Halinów, Izabelin, Jabłonna, Jaktorów, Józefów, Kampinos, Karczew, Klembów, Kobyłka, Kołbiel, Konstancin Jeziorna, Legionowo, Leoncin, Leszno, Lesznowola, Łomianki, Marki, Michałowice, Milanówek, Mińsk Mazowiecki (gmina miejska), Mińsk Mazowiecki (gmina wiejska), Młódzysyn, Mszczonów, Nadarzyn, Nieporęt, Nowa Sucha, Nowy Dwór Mazowiecki, Otwock, Ożarów Mazowiecki, Piaseczno, Piastów, Pniewy, Podkowa Leśna, Pomiechówek, Prażmów, Pruszków, Puszcza Mariańska, Radziejowice, Radzymin, Raszyn, Serock, Sochaczew (gmina miejska), Sochaczew (gmina wiejska), Somianka, Stare Babice, Sulejówek, Tarczyn, Tłuszcz, Teresin, Wiązowna, Wieliszew, Wiskitki, Wołomin, Wyszów, Zabrodzie, Zakroczym, Żąbki, Zielonka, Żabia Wola, Żyrardów;
- 7) w województwie pomorskim – Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot, w którego granicach znajdują się gminy: Miasto Gdańsk, Miasto Gdynia, Miasto Sopot, Cedry Wielkie, Hel, Jastarnia, Kartuzi, Kolbudy, Kosakowo, Luzino, Ostaszewo, Pelplin, Pruszcz Gdański (gmina miejska), Pruszcz Gdański (gmina wiejska), Pszczółki, Przodkowo, Przywidz, Puck, Reda, Rumia, Somonino, Stegna, Suchy Dąb, Szemud, Tczew (gmina miejska), Tczew (gmina wiejska), Trąbki Wielkie, Wejherowo, Władysławowo, Żukowo;
- 8) w województwie śląskim – Górnośląski Obszar Metropolitalny, w którego granicach znajdują się gminy: Miasto Bytom, Miasto Chorzów, Miasto Dąbrowa Górnicza, Miasto Gliwice, Miasto Jaworzno, Miasto Katowice, Miasto Mysłowice, Miasto Piekary Śląskie, Miasto Ruda Śląska, Miasto Siemianowice Śląskie, Miasto Sosnowiec, Miasto Świętochłowice, Miasto Tychy, Miasto Zabrze, Bieruń, Bojszowy, Boronów, Chelm Śląski, Herby, Imielin, Kalety, Kobiór, Kochanowice, Koszęcin, Kroczyce, Krupski Młyn, Łędziny, Miasteczko Śląskie, Ornontowice, Ożarówce, Pawłowice, Pawonków, Pszczyna, Radzionków, Rudziniec, Siewierz, Suszec, Świerklaniec, Tamowskie Góry, Twaróg, Wielowieś, Włodowice, Woźniki, Wyry, Zbrosławice, Żarnowiec;
- 9) w województwie wielkopolskim – Poznański Obszar Metropolitalny, w którego granicach znajdują się gminy: Miasto Poznań, Brodnica, Buk, Czempin, Czarniejewo, Dominowo, Dopiewo, Duszniki, Gniezno, Grano-wo, Grodzisk Wielkopolski, Kazimierz, Kiszewo, Kleszczewo, Komorniki, Kostrzyn, Kościan, Kórnik, Luboń, Łubowo, Murowana Goślina, Mosina, Nekla, Nowy Tomys, Oborniki, Opalenica, Pobiedziska, Puszczykowo, Rokietnica, Rogoźno, Skoki, Stęszew, Suchy Las, Swarzędz, Szamotuły, Śrem, Środa Wielkopolska, Tarnowo Podgórne, Wągrowiec (gmina miejska), Wągrowiec (gmina wiejska), Września, Zaniemyśl;
- 10) w województwie zachodnio-pomorskim – Szczeciński Obszar Metropolitalny, w którego granicach znajdują się gminy: Miasto Szczecin, Miasto Świnoujście, Goleniów, Stepnica, Gryfino, Stare Czarnowo, Dobra (Szczecińska), Kołbaskowo, Nowe Warpno, Stargard Szczeciński (gmina miejska), Stargard Szczeciński (gmina wiejska), Kobylanka, Police.

§2. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem ... r.