

# ZARZĄDZANIE OBSZARAMI METROPOLITALNYMI I AGLOMERACJAMI MIEJSKIMI W POLSCE

---

ANALIZY I OPINIE NR 04 (72)/2025

---

Debaty Samorządowe  
Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego

---



Narodowy  
Instytut  
Samorządu  
Terytorialnego



---

## SPIS TREŚCI

|                                                                                                                                        |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I. Zarządzanie obszarami metropolitalnymi i aglomeracjami miejskimi w Polsce – zagadnienia do dyskusji .....</b>                    | <b>3</b>  |
| Prof. Paweł Swianiewicz                                                                                                                |           |
| <b>II. Jakiej ustawy metropolitalnej potrzebujemy? .....</b>                                                                           | <b>9</b>  |
| Dr hab. Marta Lackowska                                                                                                                |           |
| <b>III. Polityka metropolitalna .....</b>                                                                                              | <b>24</b> |
| Dr hab. Rafał Matyja                                                                                                                   |           |
| <b>IV. Związki metropolitalne czy samorząd miejsko-metropolitalny? .....</b>                                                           | <b>38</b> |
| Dr hab. Łukasz Mikula                                                                                                                  |           |
| <b>V. Droga do samorządu metropolitalnego. Koncepcja pakietu reform i nowelizacji ustaw autorstwa Instytutu Metropolitalnego .....</b> | <b>60</b> |
| Dr hab. Jakub Szlachetko                                                                                                               |           |

**Projekt i skład: Andrzej Gniadkowski, Oskar Kowalczyk**  
**Korekta: Elżbieta Wołoszyńska-Wiśniewska**

# **I. Zarządzanie obszarami metropolitalnymi i aglomeracjami miejskimi w Polsce – zagadnienia do dyskusji**

**Prof. Paweł Swianiewicz**

**Dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego**



**Narodowy  
Instytut  
Samorządu  
Terytorialnego**

---

Jest oczywiste, że główne ośrodki miejskie nie kończą się tam, gdzie wyznaczono ich granice administracyjne. Powszechnie opisywane zjawisko rozlewania się miast ma różnorodne efekty. W szczególności skutkuje powstaniem zintegrowanych funkcjonalnie obszarów (będących jednolitym rynkiem pracy, ale także obszarem aktywności codziennej mieszkańców) na obszarach podzielonych pod względem polityczno-administracyjnym. Prowadzi to do wielu trudności w wykonywaniu zadań samorządów, w tym organizacji dostarczania usług, ale także prowadzenia spójnej polityki rozwoju przestrzennego i gospodarczego.

Nie jest to zjawisko unikalnie polskie. W Europie stosowane są różne rozwiązania problemu zarządzania obszarami aglomeracji. Żadne z nich nie jest idealne, każde ma swoje wady i zalety. Najczęściej przywoływane są rozwiązania niemieckie (w których istnieje stosunkowo silna instytucja samorządu metropolitalnego) i francuskie (oparte na instytucji będącej wynikiem współpracy międzygminnej, formalnie dobrowolnej, ale z towarzyszeniem tak silnych zachęt, że w praktyce można ją uznać za przymusową). Ale warto też przyglądać się doświadczeniom z innych krajów, np. Holandii, Włoch czy Hiszpanii.

W Polsce jak dotąd brakuje rozwiązań instytucjonalnych wspomagających zarządzanie aglomeracjami. Konkretnie postulaty w tym zakresie już pod koniec XX w. zgłaszała Unia Metropolii Polskich, potem wnoszono też inne propozycje, a nawet projekty rozwiązań ustawowych. Systematycznie pojawiały się też opracowania naukowe odnoszące się zarówno do znaczenia rozwiązań znanych z innych krajów dla Polski, jak i do praktycznego funkcjonowania polskich aglomeracji, a także tworzenia się tożsamości terytorialnej wiążącej się ze skalą aglomeracji, a niekoniecznie z pojedynczą gminą<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Niewyczerpująca lista takich publikacji, które spotkały się ze znaczącym odzewem w środowiskach akademickich to: T. Kaczmarek, Ł. Mięka, *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Wyd. Bogucki, Poznań 2007; M. Lackowska, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2007; M. Lackowska, *Dlaczego w Polsce potrzebna jest ustawa metropolitalna? Ograniczenia dobrowolnej współpracy samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 3, s. 5–17; M. Lackowska, K. Zimmermann, *New forms of territorial governance in metropolitan regions? A Polish-German comparison*, „European Urban and Regional Studies” 2011, 18(2), s. 156–169; M. Lackowska, P. Swianiewicz, *Dwuszczeblowe struktury zarządzania obszarami metropolitalnymi w Europie*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 4, s. 5–21; M. Lackowska, Ł. Mięka, *How metropolitan can you go? Citizenship in Polish metropolitan areas*, „Journal of Urban Affairs” 2015; Ł. Mięka, T. Kaczmarek, *Metropolitan integration in Poland: the case of Poznań Metropolis*, „International Planning Studies” 2016, 22(1), s. 30–43; Ł. Mięka, *Zarządzanie rozwojem przestrzennym obszarów metropolitalnych w świetle koncepcji miękkich przestrzeni planowania*, „Rozwój Regionalny i Planowanie Regionalne” 2019; P. Swianiewicz, M. Lackowska, *Kosmopolici małych ojczyzn: aglomeracja wrocławska w oczach mieszkańców*, [w:] M. Madurowicz (red.) *Percepcja współczesnej przestrzeni miejskiej*, WGISR Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2007, s. 185–194; J. Szlachetko, *Normatywny model samorządu metropolitalnego*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2020.

---

We wrześniu 2015 r. przyjęta została niedoskonała, ale stanowiąca krok w dobrym kierunku ustawa, która jednak została uchylona, zanim wprowadzono ją w życie. Ostatecznie w niemal niezmienionej formie przepisy ustawy zostały zastosowane jedynie w odniesieniu do metropolii śląsko-zagłębiowskiej. Kilkuletni już okres jej funkcjonowania, mimo całej specyfiki tej konurbacji, pozwala na wyciągnięcie wniosków przydatnych w dalszych pracach nad rozwiązaniami, które mogą służyć innym polskim aglomeracjom.

Z wyjątkiem tego jednego rozwiązania ustawowego, koordynacja zarządzania obszarami metropolitalnymi opiera się jak dotąd jedynie na mającym swoje liczne ograniczenia mechanizmie dobrowolnej współpracy jednostek samorządu terytorialnego. Ważną stymulacją dla tej współpracy były w ostatnich latach fundusze strukturalne Unii Europejskiej, w szczególności poprzez mechanizm ZIT (Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych). Wiązały się jednak na ogół z miękkimi, niewystarczającymi na dłuższą metę formami współpracy. Od około 10 lat pojawiają się też projekty dotyczące poszczególnych aglomeracji (np. trójmiejskiej, wrocławskiej itp.). Znalezienie rozwiązania w skali całego kraju wydaje się coraz pilniejsze.

### **Zarządzanie obszarami metropolitalnymi**

Proponuję pominąć w naszej debacie dyskusję, czy obszarów metropolitalnych objętych regulacją ustawową powinno być np. 8 czy 12. Ważniejsza jest rozmowa o tym, jakie mają być te regulacje i czemu mają służyć. Najważniejsze punkty tej dyskusji można podsumować w postaci serii pytań.

Czy potrzebujemy jednej czy wielu ustaw metropolitalnych? Ostatnio da się obserwować niepokojącą tendencję do partykularnego zabiegania o własne ustawy przez poszczególne ośrodki. Wydaje się, że taki partykularyzm lobbystyczny to ślepa uliczka. Ale może potrzebne są dwie ustawy: jedna dla ośrodków monocentrycznych (np. Warszawa, Kraków, Wrocław, Poznań) i jedna dla policentrycznych (śląsko-zagłębiowska, trójmiejska)? A może powinna to być jedna ustawa, ewentualnie z rozdziałem poświęconym specyfice aglomeracji policentrycznych?

Jakie powinno być miejsce jednostki metropolitalnej w podziale terytorialno-administracyjnym państwa? Zdaniem niektórych samorządowców i ekspertów dotychczasowe doświadczenia wskazują, że formuła związku komunalnego (nawet zmodyfikowana) niekoniecznie jest wystarczająca. Czy są zatem potrzebne alternatywne rozwiązania, np. specjalna kategoria powiatu, subregion, a może jeszcze jakieś inne usytuowanie?

---

Jaki powinien być związek regulacji ustawowych z finansowaniem działalności samorządów? Nie ulega wątpliwości, że jednym z magnesów pobudzających zainteresowanie miast uzyskaniem statusu ośrodka obszaru metropolitalnego był dodatkowy udział we wpływach z podatku PIT przewidywany przez ustawę z 2015 r. i niektóre inne projekty. Wydaje się oczywiste, że oparcie się w dominującym stopniu na takiej finansowej zachęcie to błędne rozwiązanie. Instytucjonalne formy współpracy potrzebne są przede wszystkim po to, by rozwiązywać różne problemy, z którymi w inny sposób trudno dać sobie radę, a nie jako pretekst do sięgnięcia po dodatkową kasę. Ale pojawia się pytanie: czy w ogóle specjalne dodatkowe środki finansowe powinny być elementem przyjętego rozwiązania ustawowego? Oczywiście prawdą jest, że aglomeracje mają swoje specyficzne potrzeby wydatkowe wiążące się z wykonywanymi zadaniami i komplikacją problemów, z jakimi się borykają. Ale może lepiej, by potrzeby te były w odpowiedni sposób uwzględniane w ustawie o dochodach JST w części, która mówi o „determinantach” wydatków, a żeby regulacja ustawowa nakazywała samorządom wchodzącym w skład obszaru metropolitalnego przekazywanie odpowiednich funduszy na rzecz metropolii? A może samorząd metropolitalny powinien mieć swoje dochody własne? Jeśli tak, to jakie? I czy miałyby to być jakieś dodatkowe środki (np. projekt powstały w 2013 r. w Kancelarii Prezydenta zakładał podatek od funduszu płac dużych przedsiębiorstw) czy też część z dotychczasowych dochodów samorządów wchodzących w skład OM?

Jaki powinien być zakres dobrowolności versus przymusowości przystępowania do instytucjonalnych rozwiązań metropolitalnych? A jeśli decydujemy się na dobrowolność to, czy według zasady jednomyślności pozwalającej pojedynczej gminie na rezygnację ze swojego udziału (ale wtedy może powstać obszar z „dziurą w środku”) czy np. zasady podwójnej większości (większość JST zamieszkałych przez większość mieszkańców danego terytorium)?

Jaki powinien być zakres zadań, za które przekazujemy odpowiedzialność instytucjom samorządu metropolitalnego? Które z tych zadań powinny być przekazywane obowiązkowo, a w zakresie których decyzję można pozostawić w rękach samorządów?

Z tym ostatnim pytaniem wiąże się ogólniejsze o mechanizmy podejmowania decyzji wewnątrz OM. Można sobie wyobrazić różne rozwiązania, np.: zasada jednomyślności (czyli de facto prawo weta dla pojedynczego samorządu wchodzącego w skład obszaru), zasada podwójnej większości, a jeżeli pojawi się władza polityczna (por. punkt następny) OM wyłaniana w bezpośrednich lub pośrednich wyborach, to byłyby to zapewne mechanizmy analogiczne do tych, którymi kierują się pojedyncze gminy czy powiaty.

---

Jaki powinien być charakter instytucji współpracy metropolitalnej? Czy chodzi wyłącznie o rozwiązania o charakterze menedżerskim odnoszące się do wykonywania konkretnych zadań czy również o instytucję o charakterze politycznym, będącą demokratycznie wyłanianą władzą dla obszaru zamieszkałego przez osoby mające często metropolitalną tożsamość terytorialną? Jeśli mówimy o władzy menedżerskiej/technokratycznej to, jak tacy menedżerowie powinni być wybierani i jaka powinna być ich pozycja. Jeśli mówimy o władzy politycznej to, tym bardziej pojawia się pytanie, jak powinna być wyłaniana. W wyborach bezpośrednich czy pośrednich? Jakie powinny być relacje między władzą uchwałodawczą i wykonawczą? I jakie powinny być relacje między szefem władz politycznych aglomeracji i prezydentem miasta centralnego, a także samorządem wojewódzkim? Jak uniknąć konfliktów kompetencyjnych, także tych mających podłoże prestiżowe?

Jak powinny być finansowane zadania wykonywane przez instytucję samorządu metropolitalnego? Czy tak jak w niektórych rozwiązaniach spotykanych za granicą powinien istnieć mechanizm solidarności finansowej pomiędzy samorządami wchodzącymi w skład aglomeracji, który zmniejszałby rozpiętości finansowe mające wpływ na możliwość dostarczania usług lokalnych w poszczególnych częściach aglomeracji?

### **Mniejsze aglomeracje miejskie**

Ale problem koordynacji działań na obszarze przekraczającym granice administracyjne miasta nie dotyczy tylko największych aglomeracji (obszarów metropolitalnych). Rozlewanie się miast i wiążące się z tym problemy – np. zjawisko gapowiczów z okolicznych gmin korzystających z subsydiowanych usług w mieście, konieczność koordynacji wykonywania niektórych zadań, takich jak transport publiczny albo planowanie przestrzenne – dotyczy też mniejszych miast.

Wydaje się, że jak dotychczas najczęstszym sposobem radzenia sobie z tymi problemem była próba aneksacji okolicznych terenów (najczęściej fragmentów gmin, sporadycznie – jak w Zielonej Górze – całej gminy). Z procesem tym bardzo często wiążą się konflikty między władzami samorządowymi, angażującymi też emocje społeczności lokalnych. Wystarczy przywołać przykłady udanych, a czasem nieudanych aneksacji w przypadku Opola, Rzeszowa, Słupska, także nieco mniejszych miast jak Ełk, Bełchatów, Lubin.

W ramach debaty chcemy zastanowić się także nad sytuacją w takich mniejszych aglomeracjach. Wiele z dylematów sformułowanych w poprzedniej części tej notatki

---

zachowuje również swoją wagę w odniesieniu do takich jednostek. Ale najpierw trzeba spróbować odpowiedzieć na następujące pytania:

Czy nowe, instytucjonalne formy współpracy i koordynacji zadań w tych aglomeracjach mogłyby przyczynić się do rozwiązania problemów zarządzania tymi obszarami?

Jeśli tak, to które miasta powinniśmy objąć takimi rozwiązaniami? Można sobie wyobrazić najróżniejsze opcje: wszystkie mniejsze miasta wojewódzkie, wszystkie miasta na prawach powiatu, miasta powyżej 50 tys. mieszkańców, wszystkie miasta powiatowe.

Czy mogłoby to zmniejszyć natężenie konfliktów między gminami, bo zmalałaby presja na aneksację terenów podmiejskich?

Czy – jeśli uznamy, że jakieś instytucjonalne ramy współpracy są potrzebne – forma takiego samorządu aglomeracyjnego powinna być odmienna od tej dla największych aglomeracji (obszarów metropolitalnych)? We Francji istnieją np. różne formy: Metropole, Communautés Urbaines, Communautés d'agglomération, dla aglomeracji różnych wielkości. Różnią się one szczegółami ustroju wewnętrznego i zakresem obowiązkowych „uwspólnionych” funkcji. Czy potrzebujemy w Polsce jakichś zbliżonych rozwiązań?

## **II. Jakiej ustawy metropolitalnej potrzebujemy?**

**Dr hab. Marta Lackowska, prof. UW**

**Katedra Rozwoju i Polityki Lokalnej  
Wydział Geografii i Studiów Regionalnych  
Uniwersytet Warszawski**



**Narodowy  
Instytut  
Samorządu  
Terytorialnego**

---

## SPIS TREŚCI

|    |                                                             |    |
|----|-------------------------------------------------------------|----|
| 1. | Czy w ogóle potrzebujemy ustawy metropolitalnej? .....      | 11 |
| 2. | Jeśli tak, to jakiej? Szczegóły ustawy metropolitalnej..... | 13 |
| 3. | Kiedy przeprowadzić reformę metropolitalną? .....           | 20 |
| 4. | Jedna czy wiele ustaw metropolitalnych? .....               | 21 |
| 5. | Cytowana literatura .....                                   | 23 |

## 1. Czy w ogóle potrzebujemy ustawy metropolitalnej?

W 1949 r. T.H. Reed pisał: *On no domestic topic has more been said, except possibly the weather, and on very few has less been done*. Od spisania tamtej konstatacji minęło 75 lat. Państwa europejskie mają za sobą dekady intensywnych poszukiwań optymalnych rozwiązań instytucjonalnych dla zarządzania wielkomiejskimi aglomeracjami. W Niemczech historia przekształceń w niektórych metropoliach sięga nawet lat 30. XX w., we Francji – 60., a we Włoszech – dopiero 90. Ten czas stanowił swoisty proces prób i błędów: rozwiązania instytucjonalne były modyfikowane czasem nawet co kilka lat. W tym procesie centralne władze ustawodawcze wraz z lokalnymi aktorami wypracowywały rozwiązanie formalne najlepsze dla danego kontekstu lokalnego. Czasem dopiero po latach stabilność danej struktury wyznaczała koniec procesu reformy metropolitalnej.

W 1967 r. Korcelli zwracał uwagę na problem „niezgodności, zachodzących pomiędzy przebiegiem formalnych i rzeczywistych granic poszczególnych agregacji miejskich”. Ponad 20 lat temu Jałowiecki (2002) mówił, że „terytorialna organizacja niemal każdego kraju nie jest już adekwatna do kształtujących się przestrzeni metropolitalnych”. Piętnaście lat temu napisałam artykuł pt. *Dlaczego w Polsce potrzebna jest ustawa metropolitalna?* (Lackowska 2007). Reed zapewne uśmiecha się teraz dobrotliwie...

***Wykazanie, że odgórna regulacja dla zarządzania metropolitalnego jest potrzebna, jest dość proste i powiązane z obserwacją, że dobrowolna międzygminna współpraca nie jest wystarczającym rozwiązaniem wszystkich problemów metropolitalnych.***

Obszary metropolitalne<sup>2</sup> mają swoje specyficzne potrzeby wynikające z realiów aglomeracyjnych. Zagęszczenie ludzi i przedsiębiorstw, zagęszczenie problemów społecznych, świadczenie usług wyższego rzędu dla szerokiego zaplecza, masowe przemieszczanie mieszkańców w rytmie dobowym – wszystko to tworzy wyzwania, którym nie można stawiać czoła bezkosztowo czy bezzarządczo.

Dobrowolna współpraca międzygminna jako forma zarządzania metropolitalnego szczególnie silnie wymaga spełnienia trzech warunków sformułowanych 20 lat temu przez Heinelta i Kueblera (2005): istnienia silnego przywództwa, obecności zachęt do

---

<sup>2</sup> W tym opracowaniu naprzemienne nazywane też miejskimi obszarami funkcjonalnymi (MOF).

---

współdziałania oraz woli i tradycji współpracy aktorów lokalnych. Przy tym badacze dobrowolnej współpracy jako najlepsze wsparcie wskazują jasne zachęty, szczególnie finansowe. O słuszności siły tego bodźca przekonaliśmy się w Polsce przy wdrażaniu instrumentu ZIT w okresie 2014–2020.

Formalnym ułatwieniem, które można traktować w kategoriach zachęty, jest możliwość tworzenia związków powiatowo-gminnych wprowadzona w 2016 r. Okazuje się jednak, że wykorzystanie tej formy dla współpracy metropolitalnej jest znikome (Kopacz 2025): na 67 związków powiatowo-gminnych utworzonych między 2016 a 2024 r., tylko dwa objęły miasto powiatowe i kilka okolicznych gmin (Wielkopolski Transport Regionalny z siedzibą w Poznaniu, obejmujący obszar większy niż Poznański Obszar Funkcjonalny w delimitacji ZIT oraz Związek Gmin i Powiatów Kanału Elbląskiego i Pojezierza Iławskiego z siedzibą w Ostródzie, który wśród swoich członków ma trzy powiaty, jedno miasto na prawach powiatu, Elbląg, i 13 gmin).

Dobrowolna współpraca międzygminna boryka się z wieloma problemami właściwymi dla systemów zarządzania wielopoziomowego (tzw. *multi-level governance*):

- Pula wspólnych zadań jest wyznaczona przez zakres kompetencji członków, a realne przekazanie do współpracy konkretnych zadań – od ich chęci. To pierwsze ograniczenie sprawia, że z zarządzania metropolitalnego wyjęte będą kompetencje wojewódzkie lub/i powiatowe. To drugie wystawia współpracę na ciągłe, czasochłonne negocjacje i problem najmniejszego wspólnego mianownika. Ograniczone możliwości finansowe (poleganie głównie na składkach członkowskich), co w powiązaniu z pierwszym punktem, prowadzi do frustracji związanej z niską efektywnością (braki kompetencyjne i finansowe).
- Ograniczone możliwości stosowania sankcji – maksymalna autonomia zostaje na poziomie jednostki członkowskiej, a nie „parasolki” ponadlokalnej.
- Łatwa opcja wyjścia (tzw. *exit option*) utrudniająca długoterminowe planowanie i zarządzanie.
- Konieczność nieustannego mobilizowania partnerów, podtrzymywania ich aktywności, czym zwykle jest obciążony lider współpracy.

Zwolennicy reformy metropolitalnej mówili, że zostawianie zarządzania metropolitalnego dobrowolnym formom współpracy łączy się z kilkoma ryzykami. Z jednej strony, w przypadku aktywnego środowiska, może nastąpić znaczny wzrost gęstości instytucjonalnej w MOF – jeśli do każdej polityki ponadlokalnej powołamy osobną instytucję, bardzo zwiększymy liczbę aktorów administracyjno-politycznych w MOF, a to automatycznie komplikuje koordynację.

*Zresztą przykład Frankfurtu z lat 2000–2010 (kiedy obowiązywała ustawa pozwalająca na dobrowolną współpracę JST w regionie miejskim) pokazuje, że governance bez koordynacji na dłuższą metę jest negatywnie oceniany politycznie i wymaga zmian.*

Brak kontroli nad licznie powstającymi organizacjami specjalistycznymi doprowadził w Regionie Ren-Men do wysycenia instytucjonalnego, a często też działania kilku organizacji o podobnym profilu, w czym zaczęto upatrywać marnowania zasobów i wykonywania podwójnej pracy. W 2011 r. rząd Hesji zmienił prawo, zmniejszając zakres dobrowolności, ale bazując na wytworzonych instytucjach. Z drugiej strony, jeśli samorządy okażą się mniej skore do podejmowania dobrowolnej współpracy (co w praktyce oznacza, że wygląda ona na mało korzystną), część polityk wymagających współdziałania może się go nie doczekać.

## 2. Jeśli tak, to jakiej? Szczegóły ustawy metropolitalnej

Fragmentacja administracyjno-polityczna miejskich obszarów funkcjonalnych (czyli ich rozdrobnienie na wiele gmin, powiatów i form współpracy, np. jednozadaniowej w postaci związków czy spółek międzygminnych) sprawia, że zarządzanie tymi obszarami staje się nie lada wyzwaniem, które pogodzić ma wiele pojedynczych interesów i punktów widzenia. Bez odgórnych regulacji dotyczących podziału władztwa na terenach MOF oraz procedur decyzyjnych, ich samorządy skazane są na niekończące się (ergo długie) negocjacje każdej poszczególnej kwestii. W takiej sytuacji poważnym wrogiem współpracy metropolitalnej są lokalne partykularyzmy, które szalenie trudno przezwyciężyć, nie wykazując jasnej i mierzalnej korzyści ze współdziałania. Współdziałania, które wymaga czasem popatrzenia z szerszej, metropolitalnej perspektywy, a nie tylko z perspektywy własnego samorządu i... własnego lokalnego elektoratu. Przekonanie to niesie za sobą kilka ważnych reperkusji:

(1) Reperkusje partykularyzmu lokalnego dla umiejscowienia instytucji metropolitalnej w systemie państwa.

Przyjąwszy, że lokalny (głównie gminny) punkt widzenia jest dominującym i kształtującym charakter interakcji w MOF, warto w instytucjonalizacji tych obszarów dążyć do zrównoważenia (osłabienia?) tegoż partykularyzmu lokalnego poprzez siły i interesy reprezentujące raczej skalę metropolitalną niż lokalną. W moim przekonaniu organizowanie instytucji metropolitalnej na kanwie

---

istniejących form współpracy międzygminnej (gminno-powiatowej), np. związku, wzmacnia niekorzystne zjawisko, zamiast je osłabiać czy równoważyć. Nie sposób w tym miejscu nie odnieść się do innego pytania postawionego przed autorami opracowań – pytania o polityczny lub technokratyczny charakter metropolii. Metropolia, która jest związkiem komunalnym, staje się tworem technokratycznym. Związki komunalne kojarzone są wszak z wykonywaniem konkretnych (czasem pojedynczych!) usług, a nie z kształtowaniem kierunków rozwoju ponadlokalnego, subregionalnego. Tę intuicyjną być może zależność, świetnie i zwięźle ujął Jacek Karnowski, pisząc prawie 20 lat temu o zaścianku z biletem aglomeracyjnym – przewodniczący związku komunalnego nie może być szefem silnej światowo liczącej się metropolii (Karnowski 2007). Prowadzenie zarządzania metropolitalnego przez taki związek będzie torowało drogę do technicyzacji i municypalizacji tegoż procesu. Interes krajowy natomiast wydaje się potrzebować uwzględnienia obszarów metropolitalnych jako podmiotów politycznych, współkształtujących politykę regionalną. Polityczność zarządzania metropolitalnego można sprowadzić do kilku punktów:

- Decyzje o sposobie realizacji zadań „metropolitalnych” (vide poniżej) są polityczne – wiążą się z wizją i strategią rozwoju danego MOF! Jakich inwestorów chcemy zapraszać, jakie mega events chcemy organizować, jakie zachowania mieszkańców metropolii chcemy wzmacniać.... To nie są czysto techniczne parametry dostarczania usług komunalnych, to są pytania o to, jaką metropolię chcemy kształtować.
- Badania wskazują, że jest coś, co można nazwać tożsamością metropolitalną – szczególnie wśród mieszkańców podmiejskich gmin (Lackowska, Miłkowska 2018), czyli przywiązaniem mieszkańców do regionu funkcjonalnego, którego nie ma na mapie administracyjnej. To też odnosi nas do politycznego wymiaru instytucji metropolitalnej, która może stanowić emanację samorządowych wartości wolności, partycypacji i efektywności. Zwykle mówi się o zjawisku „pasażera na gapę” w kontekście korzystania z usług w gminie, w której nie płaci się podatków. Ale to zjawisko ma też swój demokratyczny odpowiednik. Otóż użytkownik przestrzeni metropolitalnej – czy raczej jej współtwórca, jak powiedziała by Marston (2000) – zainteresowany kształtowaniem polityk w kilku gminach (co najmniej w gminie zamieszkania i mieście centralnym) jest zmuszony wybrać jedną gminę, w której będzie mógł swoje zainteresowanie przekuć na aktywność wyborczą. To też jest w jakimś sensie jazda na gapę – korzystanie z przestrzeni, o której nie można współdecydować.
- Aktywność miast UMP przed ostatnimi wyborami parlamentarnymi wskazuje też na ambicje polityczne liderów tych obszarów do odgrywania istotnej

---

(wynikającej m.in. z potencjału demograficznego i gospodarczego) roli w kształtowaniu polityk państwowych. Sprowadzanie zarządzania metropolitalnego do kwestii technicznych nie daje przestrzeni na wybrzmienie tych ambicji. Może być to działanie intencjonalne wynikające ze strachu przed wzmocnieniem metropolii jako aktora politycznego, ale w mojej ocenie ten proces jest nieunikniony, a może przynieść pozytywne skutki dla kształtowania polityk regionalnych i państwowych.

Z tych powodów, a szczególnie z ostatniego rozsądne wydaje się umiejscowienie instytucji metropolitalnej wyżej niż na poziomie gminnym (i międzygminnym). Warto rozważyć podłączenie jej do szczebla regionalnego, gdzie ten kluczowy obszar województwa ma szansę być wkomponowany w kształtowanie polityki regionalnej. Za powiązaniem instytucji metropolitalnej z politykami wojewódzkimi przemawiają także przesłanki wynikające z ponadlokalnego charakteru tej przestrzeni. Funkcjonalne regiony miejskie są regionalnymi, krajowymi, a często i międzynarodowymi hubami rozmaitych usług, skupiają większość potencjału demograficznego i gospodarczego województwa. Z tych względów logiczne wydaje się silne powiązanie ich z zarządzaniem strategicznym na poziomie regionalnym, a przez to i krajowym. Swoistym minimum jest zapewnienie udziału przedstawiciela samorządu wojewódzkiego w instytucji metropolitalnej. Jak wiemy, nawet w obecnych strukturach zarządzania metropolitalnego są tacy przedstawiciele, np. w Stowarzyszeniu Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego (SSOM). Szczebel zarządzania, do jakiego „dowiązemy” metropolię, będzie bardzo ważny w kształtowaniu ich realnego znaczenia – albo jako wykonawców technicznych, albo jako podmioty administracyjno-polityczne, ważne w strukturze całego kraju. Taka instytucja metropolitalna może działać jako subregion lub specjalny powiat. Oczywiście komplikuje to podział administracyjny kraju, ale na poziomie i gminnym, i powiatowym mamy już i tak różne typy jednostek (powiaty ziemskie i grodzkie, gminy miejskie, wiejskie i wiejsko-miejskie). Trudno oczekiwać, że reformę metropolitalną przeprowadzimy bez... reformy terytorialnej kraju.

## (2) Reperkusje partykularyzmu lokalnego dla konstrukcji organów/władz instytucji metropolitalnej

Zgromadzenie metropolitalne składające się z delegatów poszczególnych JST wydaje się rozwiązaniem suboptymalnym, bo wspierającym lokalne partykularyzmy. Oczywiście jest, że delegaci z poszczególnych JST, pozostając odpowiedzialnymi przed własnym, lokalnym elektoratem, będą bronić interesu swojej gminy (por. Pietrzykowski, Marchaj 2023). Można przy tak skonstruowanym zgromadzeniu próbować budować wspólny front innymi

---

narzędziami, np. poprzez wykazanie korzyści współpracy w postaci dodatkowych środków finansowych i kompetencji, ale jest to od początku praca pod górkę. W dodatku jako delegat JST najczęściej figuruje wóldarz, co wzmacnia jeszcze jego i tak już silną pozycję.

Niemniej, wybory bezpośrednie do ciała uchwałodawczego metropolii wiążą się z powstaniem całkiem nowej elity politycznej na danym terenie. Doświadczenie Hanoweru wskazuje, że stworzenie sprawnego metropolitalnego roweru z dwóch połówek: nowej i „starej elity” (czyli wóldarze gmin członkowskich samorządów) nie jest zadaniem banalnym. W 1974 r. wprowadzono w Hanowerze bezpośrednie wybory do zgromadzenia nowo utworzonego związku wielozadaniowego, ale już po 6 latach wycofano się z tego pomysłu na kolejne 20 lat... Do wyborów bezpośrednich wrócono dopiero w 2001 r., powołując działający do dziś Region Hannover. Można zakładać, że środowisko dojrzało do takiego dualizmu. Od ćwierć wieku system działa bez większych zmian instytucjonalnych, co daje asumpt, by sądzić, że ta formuła się sprawdza. Ale bezpośrednie wybory są w Europie rzadkością, co skłania do ostrożności w porywaniu się na nie. Interesujące jest przy tym, że w 2020 r. wprowadzono je w dwóch kolejnych obszarach: Regionie Ruhry i Lyon. W UE odnajdujemy sporo pomysłów na zrównoważenie sił partykularnych członków i komponentu supra-członkowskiego w organach UE. Rada UE i Rada Europejska są instytucjami broniącymi interesów państwowych (tzw. intergouvernementalizm), a Komisja Europejska i Parlament przechylają się w stronę wspólnotowości (tzw. neofunkcjonalizm). Podobnie przy instytucjach metropolitalnych możemy rozważać policentryzm decyzyjny w postaci rady reprezentantów JST członkowskich oraz rady metropolitalnej pochodzącej z bezpośrednich wyborów (dla ułatwienia i oszczędności odbywających się w terminie wyborów samorządowych do ciał kolegialnych). Taki system, choć kuszący koncepcyjnie jest zapewne zbyt skomplikowany na metropolitalny kaliber. Jego echa odnajdujemy jednak w procedowanym projekcie dla Metropolii Trójmiejskiej w postaci zarządu metropolitalnego (w tym szczególnie przewodniczącego).

*Kluczowe jest w tej koncepcji, w jaki sposób wylaniani są kandydaci na członków zarządu. W zależności od praktyki, przewodniczący (mniej prawdopodobne, że cały zarząd) może stać się kluczową osobą w związku metropolitalnym bądź pozostać pionkiem uwikłanym w interesy wójtów/burmistrzów/prezydentów mających silny mandat demokratyczny (analogicznie do nadziei, że przewodniczący Rady Europejskiej stanie się niepisany „prezydent” UE).*

---

Ten aspekt prowadzi do kolejnego interesującego rozwiązania, mianowicie stworzenia silnej instytucji dyrektora metropolii, który nie jest związany z żadnym samorządem członkowskim (a szczególnie z miastem centralnym, które i tak ma tendencje do dominacji) i potrafi godzić interesy partykularne z myślą o ogólnometropolitalnym rozwoju. Funkcja organizacyjna (menedżerska) przeplata się wówczas z polityczną.

Podsumowując, nawet jeśli praktyka europejskiego zarządzania metropolitalnego wskazuje przewagę wyborów pośrednich, bo często ze względów politycznych jest to jedyne możliwe rozwiązanie, warto pamiętać o jego wadach oraz o możliwych „towarzyszących” działaniach naprawczych.

### (3) Reperkusje partykularyzmu lokalnego dla finansów

Tendencje partykularne są w dużej mierze reperkusją systemu finansowego, który wspiera konkurencyjność wewnątrzmetropolitalną (vide poniżej). Tym bardziej warto rozważyć budowanie wspólnoty poprzez mechanizmy finansowe tworzące pewną solidarność między samorządami MOF. Same składki członkowskie tego nie zapewnią, wręcz przeciwnie – algorytmy ich obliczania raczej zaostrzają myślenie o bilansie własnej JST. To jest zresztą element, który pokazuje, że dobrowolna współpraca nie wystarcza – wprowadzenie mechanizmu solidarnościowego w MOF jest chyba politycznie kompletnie niewykonalne w ramach dobrowolnej współpracy.

*Wśród zadań wymagających koordynacji w całym miejskim obszarze funkcjonalnym wymienia się zwykle transport publiczny i infrastrukturę go umożliwiającą oraz planowanie przestrzenne. Ale to tylko wierzchołek góry lodowej, w dodatku związany silnie ze starym paradygmatem zarządzania metropolitalnego.*

Dla jego optymalizacji metropolitalna współpraca powinna objąć wiele innych dziedzin, m.in.: usługi społeczno-opiekuńcze; mieszkalnictwo komunalne, szkolnictwo ponadpodstawowe, gospodarkę odpadami (szczególnie ich zagospodarowanie), bezpieczeństwo energetyczne, rynek pracy, zarządzanie kryzysowe, ponadlokalne usługi kulturalne i sportowo-rekreacyjne, wreszcie nieznające granic administracyjnych polityki klimatyczne (część z tych zadań jest zresztą wymieniona w rozdz. 3 najnowszego projektu ustawy o związku metropolitalnym dla Pomorza).

Odnieśmy się szerzej choć do najważniejszych, a często pomijanych w propozycjach legislacyjnych polityk:

- 
- Systemy rekrutacji do szkół i przedszkoli – wobec intensywnej mobilności w MOF często pojawiają się kłopoty z zapewnieniem odpowiedniej liczby miejsc w konkretnych placówkach. Koordynacja w skali całego MOF mogłaby pomóc choć częściowo ograniczyć ten problem.
  - Prowadzenie usług opiekuńczych – zadanie, którego istotność będzie rosła wraz ze starzeniem się społeczeństwa, a które jest obecnie podejmowane przez gminy w sposób niewystarczający. Wydaje się, że to zadanie jest doskonałym przykładem funkcji ponadlokalnej, którą można z powodzeniem przerzucić na poziom regionu funkcjonalnego.
  - Scalanie oferty sportowo-rekreacyjnej – wraz z zapewnieniem odpowiednich dojazdów zadania te stanowią ważny aspekt życia mieszkańców metropolii. Wspólne zarządzanie nimi mogłoby korzystnie wpłynąć na ich jakość i stworzenie spójnego, przemyślanego systemu przestrzennego.
  - Szkolnictwo ponadpodstawowe – koordynacja oferty np. dot. szkolnictwa zawodowego w MOF mogłaby poprawić jakość tej oferty na terenie metropolitalnego rynku pracy.
  - Obsługa inwestorów – MOF stanowi wspólny rynek pracy. Scalenie oferty dla inwestorów oraz starań o wypracowanie marki regionu miejskiego wydają się oczywistymi konsekwencjami przyjęcia tej konstatacji (por. ARAW w aglomeracji wrocławskiej).
  - Zarządzanie kryzysowe – jak pokazały już powodzie we Wrocławiu w końcówce lat 90. ubiegłego stulecia, MOF są też obszarami powiązanymi uwarunkowaniami przyrodniczymi i winny dysponować narzędziami wspólnego reagowania. Z kolei radzenie sobie z falą uchodźców z Ukrainy pokazało, że współpraca metropolitalna w zakresie oferty miejsc dla imigrantów też jest potrzebna.
  - Łagodzenie zmian klimatu (często zwane z jęz. angielskiego mitygacją, choć to słowo ma w języku polskim zupełnie odmienne znaczenie) – wobec wyzwań np. dot. jakości powietrza i niskiej emisji, warto *explicite* wpisać taką współpracę w katalog zadań metropolitalnych, szczególnie że są to zjawiska w oczywisty sposób przekraczające granice gminne.

---

*Co więcej, w ramach koordynacji pomiędzy tymi dziedzinami mogłaby zachodzić synergia i komplementarność, np. kupując bilet do placówki kulturalnej, można nabywać jednocześnie prawo do przejazdu koleją metropolitalną na dane wydarzenie i z powrotem, a działania związane z ochroną jakości powietrza winny być powiązane (organizacyjnie i finansowo) z polityką transportową.*

Co do podziału zadań na obowiązkowe i dobrowolne, uważam, że to dobry pomysł, ale pod warunkiem, że decyzja o podjęciu zadań z puli dobrowolnych zostawiana jest całej metropolii (najlepiej w procedurze podwójnej większości), a nie poszczególnym gminom. W tym drugim przypadku istnieje ryzyko zbytniego rozdrobnienia podgrup zadaniowych i skomplikowania finansowego. Pewnym zabezpieczeniem może być w tym przypadku opcja „składki zmiennej”, która pojawia się w projekcie trójmiejskim i jest zależna od zaangażowania danej JST w konkretne działania realizowane na poziomie metropolitalnym. Umożliwia to uniknięcie problemu tzw. *under-bounded catchment areas* (Bennet 1997), czyli sytuacji, w której część realizowanych przez daną jurysdykcję (tu: związek metropolitalny) polityk nie dotyczy niektórych jej części mimo ponoszenia przez nie nakładów finansowych. Składka zmienna umożliwia elastyczność gminom członkowskim – nie muszą się angażować w niektóre przedsięwzięcia i wówczas nie są obciążane finansowo. Trzeba jednak pamiętać, że takie rozwiązanie ma swoje wady – dopuszczenie elastyczności rodzi ryzyko oporów gmin przed (kosztowym) włączeniem się w system usług metropolitalnych, co tworzy pokusę pozostania przy swoim lokalnym systemie. Należy zatem wnikliwie wyważyć zachęty do włączenia się w działania metropolitalne, by instytucja metropolitalna nie stała się swoistą wydmuszką, nierealizującą zadań stanowiących prawdziwe wyzwania zarządzania metropolitalnego. Trzeba też zadbać o to, by zapisy dotyczące dziedzin współpracy nie były zbyt ogólne, dotyczące właściwie tylko zadań, których nie trzeba byłoby nikomu odbierać, bo nie są obecnie nikomu na sztywno przypisane. W mojej opinii rodzi to niebezpieczeństwo mało konstruktywnej i efektywnej współpracy.

Na wykonywanie tych zadań są oczywiście potrzebne środki finansowe. Jak wspomniałam na początku, intensywność tych wyzwań nie jest prostą sumą lokalnych zadań i w związku z tym nie może być finansowana tylko ze składek samorządów członkowskich! To są wyzwania potęgowane, a często wręcz tworzone przez wyjątkowe zagęszczenia działalności ludzkiej w miejskich obszarach funkcjonalnych i jako takie wymagają dodatkowych środków. Nie ma powodu, by obszar metropolitalny nie otrzymywał funduszy z budżetu państwa na radzenie sobie z typowo metropolitalnymi wyzwaniami/zadaniami.

---

Co więcej, w zdecentralizowanym państwie warto rozważyć zapewnienie tym obszarom środków możliwie „własnych”, tzn. powiązanych z ich bazą dochodową i stojących do ich autonomicznej dyspozycji.

*Rozwiązaniem, które przyjęło się w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii jest przekazanie władzom metropolii części dochodów z PIT-u. Jest to dobry, acz nie jedyny sposób. Pomysłów było tu w historii dużo – proponowano metropolitalną część CIT-u czy rozmaite podatki metropolitalne (np. od turystów lub przedsiębiorstw). Warto zauważyć, że taka metropolitalna polityka fiskalna (prowadzona na kształt gminnej, czyli z uwzględnieniem ustalania stawek, ulg i zwolnień) mogłaby stanowić element ograniczający konkurencyjność wewnątrzmetropolitalną.*

Jak bardzo jest ona niszcząca dla tworzenia konkurencyjności ogólnometropolitalnej niech ilustruje przykład zabiegania o dużego inwestora, ponadlokalnego pracodawcę, który będzie zauważalny na całym rynku pracy, jakim jest MOF. Przy obecnym systemie gminy konkurują między sobą o takiego inwestora, zamiast połączyć siły i przedstawić najlepszą ofertę, by zatrzymać pracodawcę w danych regionie. Agencja Rozwoju Aglomeracji Wrocławia jest przykładem próby przezwyciężenia tego partykularyzmu. Spółka założona w 2005 r. zrzesza obecnie 33 gminy (w tym Wrocław). Pierwotnie zajmowała się zapewnianiem kompleksowej obsługi inwestorów w OM i tworzeniem marek promujących region, a z czasem zaczęła podejmować szersze działania kierowane także do mieszkańców.

Niezależnie od szczegółów trzeba uświadomić sobie, że obszary metropolitalne nie mogą być dłużej traktowane jako konie pociągowe rozwoju państwa, o które się nie dba i którym nie zapewnia się żadnego wsparcia z tytułu pełnionej roli.

### 3. Kiedy przeprowadzić reformę metropolitalną?

Ważniejsze niż szczegóły organizacyjne (które można zmieniać, jak pokazuje historia metropolii europejskich) jest, że sukces reformy metropolitalnej zależy m.in. od współistnienia dwóch procesów: procesu oddolnego kształtowania relacji współpracy i zaufania z procesem odgórnego wzmocnienia instytucjonalnego. Bez odgórnych regulacji oddolna współpraca nie będzie miała zapewnionych odpowiednich kompetencji, środków finansowych ani umocowania prawnego (np. dla podejmowanych decyzji wykraczających

---

poza terytorium pojedynczej gminy). Doświadczenie pokazuje, że takie formy współpracy z czasem zamierają – partnerzy stają się zniechęceni i sfrustrowani brakiem realnych uprawnień i środków do realizacji ustalanych wspólnie celów. Tylko ich instytucjonalne wzmocnienie (przypisanie kompetencji i środków finansowych) może temu zapobiec, co w jakimś stopniu zasygnalizował instrument Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, pięknie wzmacniając Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego, Stowarzyszenie Metropolia Poznań i Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot.

Z kolei narzucone odgórnie rozwiązanie prawne wtłaczające we współpracę nieprzygotowane do niej samorządy będzie rodziło opór i niechęć oraz obawy przed utratą niezależności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego tak istotne jest wykorzystanie momentu dziejowego, gdy to samorządy same proszą o odgórną regulację! Prośba samorządów o takie wzmocnienie nie powinna pozostać bez odpowiedzi ze strony zdecentralizowanego państwa realizującego zasadę subsydiarności. Dla powodzenia tzw. reformy metropolitalnej kluczowe jest połączenie dwóch procesów tworzenia i wzmacniania współpracy – oddolnego i odgórnego. Wiele obszarów metropolitalnych w Polsce odrobiło już tę oddolną lekcję i jest gotowych na odgórne wzmocnienie i usankcjonowanie.

#### 4. Jedna czy wiele ustaw metropolitalnych?

Oczywiście można rozważać, czy w chcemy iść drogą *lex specialis* rozpoczętą w 2017 r. przez ustawę o GZM, czy raczej przejść w stronę *lex generalis*. Uwzględniając unitarny charakter naszego kraju, można w pierwszej chwili skłaniać się ku wypracowaniu ram prawnych dla wszystkich metropolii. Niuanse można však pozostawić rozporządzeniom, czy odrębnym rozdziałom samej ustawy dotyczącym mono i policentrycznych obszarów.

***Doświadczenia europejskie wskazują jednak na lex specialis. W Niemczech, gdzie formy zarządzania metropolitalnego są mocno zaawansowane (z rzadkością w postaci bezpośrednich wyborów władz metropolitalnych aż w trzech instytucjach metropolitalnych), spotykamy też ich duże zróżnicowanie. Było ono możliwe i stosunkowo łatwe do osiągnięcia dzięki temu, że to władze landowe odpowiadają za powołanie struktur obowiązujących w (zwykle ich stołecznej) metropolii.***

---

Z kolei w krajach unitarnych – Francji i Włoszech wprowadzono wprawdzie regulacje ogólnopństwowe, ale ich zróżnicowanie doprowadziło do utworzenia odmiennych form zarządzania w największych miastach, szczególnie we Francji (z iście wyjątkową konstrukcją instytucjonalną Lyon na czele).

Te lekcje skłaniają do konstatacji, że być może łatwiej politycznie jest wypracować i wdrożyć dwie specjalne ustawy dla wyjątkowych w skali polskiej miejskich obszarów funkcjonalnych (GZM i Trójmiasta), a trzecią ustawą objąć pozostałe metropolie. Trzeba przy tym pamiętać, że „zbyt rozdrobniony” *lex specialis* (czyli sytuacja, w której każdy obszar metropolitalny musi wywalczyć sobie „ustawę metropolitalną”) otwiera furtkę ścieżce wymuszonego lobbingu politycznego poszczególnych aglomeracji. Sytuacja może, a przecież nie powinna, skończyć się tym, że ustawę metropolitalną mają ci bardziej przebojowi i o lepszych wejściach do Parlamentu.

Niezależnie od objętej drogi, kierunek jest wyznaczony i nie można z niego zawrócić – polskie obszary metropolitalne wymagają ustawowego wzmocnienia. Pozostaje oczywiście pytanie, które dokładnie obszary mamy na myśli. Myślę, że większość ekspertów zgodzi się, że „na ustawę zasługują” wszystkie obszary wokół miast UMP, wielu zgodzi się, że wszystkie stolicy wojewódzkie. Z oczywistych powodów finansowych im więcej MOF będzie miała objąć regulacji, tym trudniejsza będzie politycznie...

Z perspektywy procesów *urban sprawl* mniejsze ośrodki borykają się z podobnymi problemami co największe, jednak odmienna skala tych procesów, inny bilans technokratyczno-polityczny i znacznie niższy poziom internacjonalizacji dają asumpt do ostrożności. Zdecydowanie lepiej będzie działać metodą małych kroków Wildavskiego: najpierw skupić się na największych polskich miastach i ich zapleczach funkcjonalnych, a w drugiej kolejności rozważać aplikacyjność utworzonych regulacji dla mniejszych ośrodków. Inaczej Reed będzie nadal miał rację...

---

## 5. Cytowana literatura

- Bennett R. J. (1997) Administrative systems and economic spaces, *Regional Studies*, 31(3), s.323-336.
- Heinelt H., Kübler D. (2005) (red.) Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place, Routledge, Oxon
- Jałowicki B. (2002) *Zarządzanie rozwojem aglomeracji miejskich*, Wyd. Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania, Białystok
- Karnowski J. (2007) „Zaścianek z biletem aglomeracyjnym”, *Gazeta Wyborcza* z 16.03.2007, dodatek Trójmiasto
- Kopacz G. (2025) Skala współpracy międzygminnej w formie związków międzygminnych i powiatowo-gminnych w Polsce, raport studencki
- Korcelli P. (1967) „Problematyka regionów metropolitalnych w Stanach Zjednoczonych i w Wielkiej Brytanii”, *Przegląd Geograficzny* XXXIX, 2, s. 333-351.
- Lackowska M. (2009) “Dlaczego w Polsce potrzebna jest ustawa metropolitalna? – Ograniczenia dobrowolnej współpracy samorządów w obszarach metropolitalnych”, *Samorząd Terytorialny* nr 3, s. 5-17.
- Lackowska M., Mikuła. Ł. (2018) “How metropolitan can you go? Citizenship in Polish city-regions”, *Journal of Urban Affairs*, 40(1), s. 47-62.
- Marston S.A. (2000) “The social construction of scale”, *Progress in Human Geography*, 24(2), s. 219–242.
- Reed T. H. (1949) “Progress in Metropolitan Integration”, *Public Administration Review*, 9, s. 1-10.

# **III. Polityka metropolitalna**

**Dr hab. Rafał Matyja**

**Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie**



**Narodowy  
Instytut  
Samorządu  
Terytorialnego**

---

## SPIS TREŚCI

|                                                                               |           |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>III. Polityka metropolitalna .....</b>                                     | <b>24</b> |
| 1. <b>Czy metropolie są rzeczywiście potrzebne? .....</b>                     | <b>28</b> |
| 2. <b>Projekt miejsko-metropolitalny i perspektywa długiego trwania .....</b> | <b>29</b> |
| 3. <b>Polityka metropolizacji .....</b>                                       | <b>31</b> |
| 4. <b>Liczba i mechanizmy uznania .....</b>                                   | <b>32</b> |
| 5. <b>Delimitacja i demokracja.....</b>                                       | <b>34</b> |
| 6. <b>Reszta kraju .....</b>                                                  | <b>36</b> |

---

Niniejsza opinia dotyczy sprawy, w której eksperci są dość zgodni co do tego, co należy zrobić, a zarazem politycy niemal równie zgodnie nie są do tego przekonani. Tą sprawą jest uzupełnienie modelu polskiego samorządu terytorialnego o poziom metropolitalny i aglomeracyjny. Sprawa pojawiła się w szerszej debacie publicznej przy okazji ustawy warszawskiej w latach 90., ale nie brakowało też głosów już w początkach polskiej samorządności głoszących zasadność tego typu rozwiązań<sup>3</sup>. W tym pionierskim okresie samorządu powstała też Unia Metropolii Polskich, wskazująca jasno na istnienie takiego poziomu polskiego systemu osadniczego i zasadność regulacji w tym zakresie.

Wielka reforma decentralizacyjna z roku 1998 pominęła jednak kwestie metropolitalne. Stało się tak m.in. za sprawą wprowadzenia samorządu województwa, co – poza spełnieniem ogólnego postulatu decentralizacji – dawało też istotne ujście dla ambicji elit miast metropolitalnych, które wraz z rozumianym na nowo statusem miasta wojewódzkiego zdobywały narzędzia silniejszej władzy w regionie. Podkreślmy, że nie chodzi tu o wąsko rozumiane elity polityczne. Mniej więcej połowa pierwszych wybranych marszałków mieszkała na terenie obszarów stolic województw lub ich obszarów aglomeracyjnych. Jednak kadry nowych urzędów i ich powiązania personalne wzmacniały już znacznie silniej same metropolie. I dawały im – o czym możemy zapominać – podmiotowość wobec niezwykle silnej dotąd Warszawy. Jak pisze H. Izdebski: „Podstawowym brakiem tzw. drugiego etapu reformy samorządowej z 1998 r. było – przy stworzeniu podstaw regionalizacji (niezależnie od tego, na ile przyjęty podział na samorządowe regiony, będące jednocześnie, choć nie ma takiego wymogu konstytucyjnego, województwami, odpowiada kryteriom określonym w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP), a zarazem przyjęciu nazbyt tradycyjnej konstrukcji powiatu – niestworzenie podstaw do metropolizacji (w znaczeniu prawniczym), tj. wyodrębnienia obszarów metropolitalnych i stworzenia instytucji wykonujących na tych obszarach zadania metropolitalne zgodnie z zasadą pomocniczości”<sup>4</sup>.

Kilkanaście lat po tej reformie w sprawie tej istniał już szeroki konsensus ekspercki, wyrażany także przez oficjalne dokumenty. „Problematyka metropolitalna stanowi jedno z kluczowych wyzwań Polski w kontekście długookresowych strategii rozwoju kraju. Jeśli zależy nam na dalszym rozwoju kraju, musimy podjąć decyzję dotyczącą współpracy ośrodków miejskich w Polsce. Dotyczy to nie tylko największych miast, ale także

---

<sup>3</sup> J. Purchla, *Konstytucja dla Krakowa. Tradycja i przyszłość krakowskiego samorządu miejskiego*, „Znak” 1990, nr 1 (416), s. 84–93.

<sup>4</sup> H. Izdebski, *Zadania metropolitalne i ich wykonywanie – obecne próby rozwiązania kwestii metropolizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 7–8, s. 7–24.

---

mniejszych ośrodków”<sup>5</sup> – te napisane przed 13 laty słowa otwierają *Zieloną księgę dotyczącą obszarów metropolitalnych* opracowaną przez ówczesne Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

W czasie tych 13 lat uchwalono wprowadzić ustawę o związkach metropolitalnych, ale po zmianie władzy w roku 2015 zastąpiono ją ustawą tworzącą tylko jeden związek metropolitalny w województwie śląskim. Ugrupowania opozycyjne składały wnioski o tworzenie kolejnych metropolii – bezskutecznie. Tworzono namiastki ustawowo uregulowanej współpracy metropolitalnej i – szerzej – aglomeracyjnej w postaci stowarzyszeń, porozumień tworzących podstawę Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, dyskutowano o delimitacjach i możliwych rozwiązaniach ustrojowych. Bez konkluzji.

Warto zatem wypowiedzieć kluczowe dla przyszłości metropolii przypuszczenie dotyczące przyczyn, dla których politycy nie kwapią się, by rozwiązać kwestię metropolitalną, tak jak wcześniej – dość szybko – zbudowali samorząd powiatowy i wojewódzki. Jak – nie bez oporów – stworzyli warunki rozwoju dla większych miast w formule miasta na prawach powiatu.

*Powód ten można opisać mniej więcej tak: nie istnieją silne środowiska polityczne, w których interesie byłoby stworzenie metropolii jako nowego poziomu samorządu terytorialnego, a zarazem kolejne ekipy rządzące oceniają ryzyko inicjatywy w tej sprawie jako relatywnie wysokie (spór o liczbę metropolii i aglomeracji, o ich ustrój, zadania, sposób finansowania).*

Co więcej – nawet dla władz miast metropolitalnych potencjalne zyski związane są z ryzykiem. Wygodniejsza wydaje się obecna formuła lekko paternalistycznej współpracy z otaczającymi gminami. Projekty ustaw metropolitalnych raczej ją ostrożnie konserwują, niż poszukują drogi do metropolii jako kolejnego poziomu władzy publicznej. Gminy podmiejskie też wolą nie stawiać kropki nad „i” oraz zachować pełną podmiotowość i swobodę manewru. Polityczne przesłanki metropolizacji były zbyt słabe, by ryzykować konflikty, przekazywać nowe zadania i środki na ich realizację samorządom, by wzmacniać i tak już silną pozycję prezydentów kilku największych miast.

---

<sup>5</sup> *Zielona księga dot. obszarów metropolitalnych. Dokument do konsultacji*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, kwiecień 2012, s. 4.

---

Dodatkowym czynnikiem zniechęcającym do aktywności w tej sferze mogła być nowa – wytyczona po 2005 r. – oś konfliktu politycznego między silną w wielkich miastach PO, a mającym większe oparcie na prowincji PiS. W kilku potencjalnych ośrodkach metropolitalnych przewaga PO nad PiS nie była na tyle silna i obawiano się, iż ustanowienie metropolii z wybieranymi w wolnych wyborach władzami spowoduje napięcie między większością stanowiącą dotąd oparcie prezydentów z PO a nową większością, która – w poszerzonych o nowe gminy terytoriach – da władzę ich rywalom z PiS.

## 1. Czy metropolie są rzeczywiście potrzebne?

Biorąc pod uwagę opisane wyżej zaniechanie, warto zastanowić się, czy nie jest tak, że w istocie metropolie nie są nam potrzebne, wszystkie istotne ich funkcje można wypełnić bez wprowadzania istotniejszych zmian ustawowych, przy pomocy obecnych form współpracy gmin położonych na obrzeżu wielkich miast.

Przeciwko takiemu podejściu przemawia fakt, iż współpraca JST leżących na terenie dużych aglomeracji rozwija się bardzo powoli i przyspiesza głównie w warunkach istnienia premii za współpracę, choćby tej, jaką stworzono w ramach instrumentu ZIT. Co więcej, obecny ustrój gminy oraz praktyki związane z rozliczalnością prawną, finansową i polityczną nie skłaniają jej władz do nawiązywania szerokiej, obciążonej ryzykiem współpracy. Wzmacniają natomiast partykularyzmy, które polegają na walce o podatnika, rywalizacyjnej polityce przestrzennej, w której gminy podmiejskie chętnie dyskontują swoje przewagi i oferują korzystne warunki zabudowy inwestorom. Prawo metropolitalne powinno obniżać ryzyko współpracy i – na ile to możliwe – tworzyć zachęty do współdziałania, a w niektórych obszarach – narzucania prymatu interesu wspólnego.

*Drugą istotną okolicznością jest kwestia koordynacji polityk, która wymaga, by nie zawierać porozumień ad hoc, obejmujących np. tylko kwestie transportowe, ale wiązać je z kwestią usług publicznych czy lokalizacji mieszkaniowych, które stanowią ważny element ruchu mieszkańców.*

Co ważniejsze, koordynacja ta nie powinna odbywać się na poziomie współpracy między gminami, ale także współpracy między powiatami, ze względu na to, że wszystkie metropolie są również miastami na prawach powiatu.

---

Trzeci argument dotyczy innego przeoczonego elementu reformy, jakim jest koordynacja zadań publicznych na terenie obszarów metropolitalnych, biorąca pod uwagę fakt, że są one realizowane równocześnie przez poziom lokalny, regionalny i krajowy. Dziś rzadko zasoby tych trzech poziomów znajdujące się na terenie jednego ośrodka wykorzystywane są synergicznie.

Jeżeli weźmiemy pod uwagę te trzy przesłanki – jakimi są osłabienie barier współpracy między samorządami, poprawa koordynacji prowadzonych na poziomie metropolii polityk i budowanie mechanizmów współdziałania miast z władzami regionu i administracją rządową – to warto dodać jeszcze jeden wątek: wytwarzanie się wspólnot politycznych wokół rzeczywistych rynków pracy, powiązań transportowych, korzystania ze wspólnych usług publicznych.

Projekt miejsko-metropolitalny może być optymalnym planem adaptacji struktur zarządzania publicznego do zachodzących zmian, bez konieczności dokonania reformy o tej skali, jak ta z 1998 r. Zwłaszcza, jeżeli powstanie nowych struktur będzie powiązane z planem modernizacji usług publicznych, odczuwaną jako wyraźna poprawa jakości życia, nie ograniczona tylko do mieszkańców kilku największych ośrodków.

By spełnić ten kluczowy warunek, proces tworzenia metropolii powinien być wsparty szerszymi zmianami w konstrukcji samorządu: uwzględniającymi sporą grupę dużych miast na prawach powiatu, które są równocześnie ośrodkami szerszych aglomeracji, i tych, które wyraźnie przekraczają skalą lub oddziaływaniem poziom średnich miast powiatowych.

## 2. Projekt miejsko-metropolitalny i perspektywa długiego trwania

Projekt metropolitalny, czy mówiąc precyzyjnie miejsko-metropolitalny, może być sensowny tylko wtedy, gdy będzie miał charakter długofalowy, zaprojektowany tak, by konieczne dla jego powodzenia procedury i zaufanie budować latami. Gdybyśmy chcieli ustrój nowych jednostek skroić na miarę naszych dzisiejszych możliwości, otrzymalibyśmy metropolie transportowe, może transportowo-odpadowe, z relatywnie słabym politycznie zarządem i niewielką perspektywą sprawczości.

Sukces projektu miejsko-metropolitalnego jest możliwy tylko wtedy, gdy zostanie ułożony w perspektywie długiego trwania – patrząc kilkadziesiąt lat wstecz i co najmniej 25 do przodu. Układ miast, które dziś jesteśmy skłonni nazywać metropoliami, ukształtował się bowiem ponad 50 lat temu i wtedy też rozpoczęła się trwająca do dziś ekspercka dyskusja na temat metropolitalności. Co ciekawe, nawet listy ośrodków, które zasługują na to miano

---

– zarówno te krótkie, jak i długie – są bardzo podobne. Najkrótsze kończą się podobnie jak dziś na Szczecinie, a te dłuższe obejmują także największe miasta niewojewódzkie.

W połowie lat 70., tuż przed reformą podziału administracyjnego wskazywano na 10 ukształtowanych aglomeracji – warszawską, katowicką, krakowską, łódzką, gdańską, poznańską, wałbrzyską, wrocławską, bydgosko-toruńską i szczecińską<sup>6</sup>. Inny autor wymieniał aglomeracje będące ówczesnymi biegunami wzrostu i proponował listę pozbawioną aglomeracji wałbrzyskiej, poszerzoną natomiast o Lublin i ewentualnie Białystok<sup>7</sup>. Warto dodać, że nawet reforma Gierkowska nie zamknęła do końca takiej perspektywy, gdyż pewną formą dzisiejszego myślenia o obszarach metropolitalnych były miejskie województwa warszawskie, łódzkie i krakowskie, a także do pewnego stopnia okrojone województwo katowickie.

W Trzeciej Rzeczypospolitej dyskusja o nowym podziale wojewódzkim zaczęła się – niezbyt szczęśliwie – od założenia, że województwa są silne swoimi stolicami, zatem powinno być ich mniej więcej tyle, ile metropolii. Opracowania eksperckie i planistyczne wskazywały je jako pierwszy czy drugi rząd sieci osadniczej, rekomendowały osobne traktowanie w polityce państwa, kwestionowały proste wiązanie rangi miasta z jego statusem administracyjnym.

Mapa tego, co w polskiej przestrzeni możemy sensownie uznać za metropolie, jest w perspektywie długiego trwania w miarę stabilna. Nawet pewne pokusy, by rysować na niej „duopol bydgosko-toruński” są równie trwałe jak napięcie między tymi dwoma miastami. Ryzyko wskazania „nie tych metropolii” jest niższe niż ryzyko błędów w nakreśleniu podziału kraju na województwa. A mimo to – ryzyko takie podjęto.

Wreszcie, perspektywa długiego trwania podpowiada nam nie tylko spojrzenie daleko w przeszłość, ale także – na ile to rozsądne – w przyszłość. Jeżeli myślimy dziś przynajmniej na 25 lat do przodu, to warto uznać, że skorzystamy z prognoz demograficznych, przewidywań dotyczących możliwych zagrożeń, trendów technologicznych. I zbudujemy jakąś wizję odpornościowo-rozwojową.

---

<sup>6</sup> „Biuletyn PAN KPZK” 1974, z. 83 „Problematyka podziału terytorialnego kraju”, s. 13–16.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 70–76.

*Musimy liczyć się z tym, że w najbliższej przyszłości nie pojawią się czynniki odwracające trendy metropolizacji i suburbanizacji, stanowiące istotną przyczynę tworzenia ustrojowych rozwiązań zarządzania dużymi aglomeracjami.*

Co więcej, przyjęta w perspektywie unijnej i krajowej orientacja na modernizację sieci kolejowej będzie skutkować skróceniem czasu dojazdu do ośrodków metropolitalnych nie tylko z okolicznych gmin, ale także miast „satelickich” – co doskonale widać już dziś na przykładach Legnicy i Wrocławia, Tarnowa i Krakowa czy nawet Siedlec i Warszawy.

### 3. Polityka metropolizacji

Uwzględnienie szerszego niż doraźna korekta systemu zarządzania publicznego wymiaru metropolizacji wymaga, by nadać jej wymiar długofalowej polityki. Uczynić ją istotnym wymiarem szerszej polityki miejskiej, a zarazem swego rodzaju „innovacyjnym napędem”, narzucającym miastom nie tyle gotowe metropolitalne wzorce rozwoju, ile szerszą perspektywę widzenia własnej roli – uwzględniającej kontekst regionu, subregionu, powiatu lub obszaru funkcjonalnego. Wymaga też, by politykę tę widzieć w opozycji do metropolizacji dokonującej się *via facti*. Bardzo precyzyjnie wyjaśnił to Robert Pyka, proponując rozróżnienie między tą metropolizacją, która stanowi rezultat „rozmaitych procesów globalnych, znajdujących spontaniczne i często niekontrolowane odzwierciedlenie w przestrzeni miejskiej”, a tą, która powstaje „jako wynik zamierzonego działania aktorów społecznych dążących do opanowania i kontroli procesów metropolizacji w ujęciu pierwszym”<sup>8</sup>.

Polityka miejska i metropolitalna w tym rozumieniu nie jest po prostu uznawaniem stanu zastanego, przenoszeniem do dokumentów rządowych ustaleń naukowców, podobnie jak planowanie przestrzenne nie ogranicza się – a przynajmniej nie powinno – do diagnozy. Państwo nie ogranicza się do stwierdzania, które miasta w ostatniej dekadzie „zasłużyły” na miano metropolii, ale wskazuje te, których potencjał pozwala udźwignąć funkcje metropolitalne.

W tym miejscu powinna istnieć wyraźna różnica między nie opartą na potencjałach stolic mapą podziału wojewódzkiego a tą, którą tworzy polityka miejska, obserwująca i

---

<sup>8</sup> R. Pyka, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi na przykładzie francuskich rozwiązań instytucjonalnych – między inercją a zmianą*, „Przestrzeń Społeczna (Social Space)” 2012 nr 4, s. 91–92.

---

wzmacniająca powiązania funkcjonalne. Błędem reformy roku 1998 było przesadne traktowanie „kwestii stolic” jako rozstrzygającej. To ona leżała u źródeł idei 12 województw, a zarazem uchylała pytanie o rolę dużych miast tracących status wojewódzki. Umieszczała w jednej grupie ośrodki mające około 200 tys. mieszkańców i te, które nie przekroczyły nigdy poziomu 50 tys.

Dając części z tych miast „rekompensatę” w postaci Państwowych Wyższych Szkół Zawodowych, nie zwróciła uwagi na to, że Częstochowa, Radom czy Bielsko-Biała mają już uczelnie wyższej niż PWSZ rangi. Co więcej, nie uznała za wyzwanie faktu, że kilka lat wcześniej ośrodki te musiały radzić sobie z wyzwaniami ciężkiej dla wszystkich miast przemysłowych transformacji gospodarczej. Wbrew obietnicom – a zapewne także wbrew intencjom – twórców reformy mapa sieci osadniczej, z którą zaczęła pracować administracja centralna była prosta: widać było na niej tylko 18 ośrodków wojewódzkich. Bez różnicowania ich skali i funkcji.

Nawet oficjalne dokumenty planistyczne – w rodzaju Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju – nie zmieniały tego stanu rzeczy. KPZK traktowana była jako specjalistyczny poziom komunikacji coraz mniej znaczącego zawodowego środowiska planistów, skazywanego być może na ten sam los, jaki ostatecznie zgotowano „urbanistom”. Grupy zawracającej głowę problemami, których wygodniej byłoby nie dostrzegać.

W tym sensie celem operacyjnym jest ukształtowanie metropolii jako instytucjonalnego podmiotu działania, wykraczającego poza prostą koordynację niektórych ponadlokalnych polityk. Podmiotu na tyle sprawnego, by nie stawiać pod znakiem zapytania sensowności jego stworzenia, i na tyle wrażliwego na różnice wewnętrzne, by nie delegitymizować prowadzonej przez władze metropolii polityki.

#### 4. Liczba i mechanizmy uznania

Decyzję o liczbie metropolii i aglomeracji, a mówiąc precyzyjniej – o ich liście – trzeba podejmować widząc dwa typy realiów: potencjały miast, które na tej liście można umieścić, oraz względy szerszej polityki miejskiej i przestrzennej. Co ważne, uprawianej po raz pierwszy nie w warunkach wzrostu demograficznego, ale możliwego poważnego regresu. Opublikowaną w zeszłym roku *Hierarchię funkcjonalną miast*<sup>9</sup> należy zatem

---

<sup>9</sup> A. Sobala-Gwosdz, K. Janas, W. Jarczewski, P. Czakon, *Hierarchia funkcjonalna miast w Polsce i jej przemiany w latach 1990–2020*, IRMiR, Kraków 2024.

---

czytać jako ważny tekst naukowy, pokazujący potencjały poszczególnych miast. Jest ona zatem dobrym punktem wyjścia do prowadzenia polityki, ale jak już wyżej powiedziano, nie określa jej ograniczeń.

*W całym procesie nie chodzi też o rozdawanie symbolicznych przywilejów i honorów, ale o organizowanie przestrzeni kraju. Jeżeli przyjmujemy wskazane wyżej cele istnienia związków metropolitalnych, to łatwo będzie zestawić dwa podstawowe typy kryteriów.*

Pierwszy, że dany ośrodek jest w stanie realizować cele związane z dostarczaniem usług wyższego rzędu i wymianą międzynarodową. Nawet jeżeli dziś czyni to jedynie w części. Drugi, że obsługuje sporą część terytorium Polski, która bez niego nie miałaby dostępu do tego typu usług. Ten drugi element jest zwykle wiązany z funkcją miasta wojewódzkiego, ale nie wszystkie miasta o tym statusie są w stanie rozwijać się jako metropolie.

Wreszcie całkiem rozsądnym sposobem postępowania jest też wzięcie pod uwagę pewnego rozstrzygnięcia widocznego w praktyce instytucji wzajemnego uznania, jaką jest Unia Metropolii Polskich. Jeżeli samorządy miast, co do których „metropolitalności” nie mamy wątpliwości, w tym stolicy kraju, uznają za metropolie Białystok czy Rzeszów, to jest to znaczący fakt polityczny. Nie rozstrzygający, ale taki, którego lepiej nie pomijać.

Za formalne dostrzeżenie UMP przez struktury centralne możemy uznać moment wprowadzenia reprezentantów Unii do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w 1993 r. Mimo zmian w składzie strony samorządowej reprezentacja UMP w Komisji była zawsze dwuosobowa – podczas gdy łączna liczba przedstawicieli samorządu wahała się między 11 a 16. Unia Metropolii Polskich była też reprezentowana w pracach Rady ds. Zdrowia Publicznego, Rady Działalności Pożytku Publicznego, Rady Statystyki oraz Komitetu Regionów UE<sup>10</sup>.

Istnieją też takie delimitacje, które posługują się terminem metropolia w sposób wykraczający poza nasze rozumienie słowa metropolia. Przyznające status Metropolitan Areas nie tylko należącej do UMP dwunastce, ale także Bielsku-Białej, Częstochowie, Kielcom, Nowemu Sączowi, Olsztynowi, Opolu, Radomiowi, Tarnowowi, Toruniowi i

---

<sup>10</sup> R. Gawłowski, *Między współpracą, przetargiem a rywalizacją. Relacje rządowo-samorządowe w systemie administracji publicznej*, Oficyna ASPRA-JR, Warszawa 2019, s. 139–184.

---

Wałbrzychowi<sup>11</sup>. Co więcej, miasta te posiadają zarysowane szeroko w tej delimitacji obszary funkcjonalne, a skoro tak – to zapewne także i ten typ miast (poszerzony z pewnością o dwa ośrodki wojewódzkie – Zieloną Górę i Gorzów), a być może – na co wskazuje przywoływana już *Hierarchia...* – o Rybnik i Koszalin oraz kilka miast o podobnej skali.

Rozsądne byłoby zatem przyjąć za zasadną metropolizację na poziomie – nieznacznie co najwyżej skorygowanej – liczby członków UMP i miast na trwałe obecnych w delimitacjach ostatniego półwiecza. Jednocześnie jednak oferując status siedziby związku aglomeracyjnego kolejnym kilkunastu miastom, a przy okazji znajdując rozwiązanie zmieniające reguły współpracy wszystkich miast na prawach powiatu z powiatami „ziemskimi”, które mają swą siedzibę na ich terenie.

## 5. Delimitacja i demokracja

Drugi – obok dyskusji na temat listy ośrodków – istotny spór ekspercki toczy się wokół kwestii delimitacji. Ma swoje źródło w rozważaniu kryteriów przynależności poszczególnych gmin do obszaru funkcjonalnego danego miasta, ale konsekwencje, które przynosi są dwojakiego rodzaju: organizacyjne i polityczne. Te pierwsze każą nam zadać pytanie z poziomu zarządzania publicznego, czy włączenie kolejnej gminy do związku metropolitalnego lub aglomeracyjnego stanowi duże wyzwanie dla organizowania polityk publicznych kluczowych dla danej metropolii. Drugie konsekwencje są niemniej złożone – dotyczą zarówno woli politycznej wójta i burmistrza, jak i rady co do sensu członkostwa w szerszym porozumieniu. Decyzja jest tym poważniejsza, im ustrój danego związku niesie z sobą szersze ograniczenia lub w ogóle perspektywę redukcji znaczenia gminy.

Polityczny aspekt delimitacji jest istotny także dla miasta rdzeniowego: wiąże się z nim bowiem pytanie o sterowność nowego podmiotu, jakim jest aglomeracja lub metropolia, możliwe różnice interesów, a także – choć nie należy tego przeceniać – afiliacji politycznych. W wielu układach lokalnych spór partyjny może być w istotny sposób korygowany przez napięcia personalne, tak iż wójt lub burmistrz z własnej partii może być postrzegany jako większy kłopot dla prezydenta miasta rdzeniowego niż zadeklarowany, ale gotowy do ustępstw przeciwnik.

---

<sup>11</sup> Zob. GUS, *Funkcjonalne obszary miejskie (FUA)*, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/unijne-typologie-terytorialne-tercet/funkcjonalne-obszary-miejskie-fua/> (dostęp: 15 lutego 2025).

---

Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że perspektywa zintegrowanego zarządzania metropolią ze wzmocnionym zarządem nie leży dziś w interesie żadnego z podmiotów, zwłaszcza, że ceną za to musiałoby być ograniczenie władzy lub przynajmniej podniesienie ryzyko jej zdobycia. Konstrukcja zarządu zawarta w projektach ustaw metropolitalnych może budzić obawy przed utrwaloną dysfunkcjonalnością zarządzania na tym szczeblu, a w gorszym wariancie – przed konfliktami kompetencyjnymi na poziomie miasta.

Dlatego warto uznać, że dalekowzroczna polityka metropolizacji powinna wskazać – nawet jeżeli z dłuższym *vacatio legis* – perspektywę wprowadzenia pochodzących z wyboru zgromadzeń metropolitalnych jako docelowego modelu sprawowania władzy na tym poziomie. Co więcej, w kolejnym okresie przejściowym można równoważyć jej pozycje pewnymi prawami sprzeciwu ze strony władz gmin. Warto jednak podkreślić, że bez takiej perspektywy na długo odkładamy kwestię powstania politycznego interesu wspólnego mieszkańców obszarów metropolitalnych.

Być może zmianom tym powinien towarzyszyć równoległy proces budowania mniejszych wspólnot mieszkańców w obrębie miast rdzeniowych, jako lustrzanego odbicia małych gmin podmiejskich. Ten wielkomiejski „fakt zamieszkania”, zakorzenienia w mniejszym niż cała gmina obszarze też powinien znaleźć swój wyraz ustrojowy. Tworzenie metropolii wokół dużych miast wymaga także lepszego zrozumienia ich nowej morfologii. Nie obejmuje ona – jak pół wieku temu – wielkich dzielnic miejskich, w rodzaju liczącego (wg rocznika statystycznego z 1974 r.) 131 tys. mieszkańców krakowskiego Podgórze czy 119-tysięcznej dzielnicy Wrocław-Fabryczna. Koncentruje się w mniejszych jednostkach sąsiedzkich, dla których istotnymi problemami są ulokowanie przystanku, konsultowanie planu miejscowego, lokalizacja parku.

Wielkość tych jednostek sąsiedzkich odpowiada liczbie mieszkańców gmin. A to z kolei nie bardzo pasuje wydzielanym nadal według innej logiki jednostkom pomocniczym. Sprawia to, że włączone do miasta obszary wiejskie są z natury rzeczy marginalizowane i pomijane w polityce miejskiej, a formy partnerstwa z gminami ościennymi – skutkują przeciwnie. Zatem tej samej skali wieś ulokowana po stronie miasta cieszy się paradoksalnie znacznie gorszym traktowaniem niż podobna jednostka osadnicza poza jego granicami.

Ostatni aspekt delimitacji jest w mniejszym stopniu związany z funkcjonowaniem związków metropolitalnych i aglomeracyjnych, a w większym z losem „reszty kraju”. Zwłaszcza tego, co bardzo nieprecyzyjnie określa się mianem „Polski powiatowej”. Tu jednak pojęcie to okaże się bardzo przydatne: jednym z problemów delimitacyjnych jest

---

bowiem los powiatów, których siedziby są włączane do obszarów metropolitalnych lub aglomeracyjnych, a pozostałe gminy pozostają poza ich obrębem.

## 6. Reszta kraju

Jednym z ważniejszych wymiarów dyskusji o metropoliach i aglomeracjach jest ich relacja z resztą kraju. Samo objęcie reformą dużej grupy miast łagodzi ostry antagonizm symboliczny i ekonomiczny. Jednak nie znosi faktu, iż całość zmian musi brać pod uwagę także nieobjętą nimi wprost część kraju. Rozwiązań problemów, jakie się w związku z tym narodzą należy szukać w(e):

- określeniu ramowego prawa do miasta, jako zasady polityki dotyczącej nowych funkcji miast, co oznacza, że instytucje i usługi działające na terenie miasta nie mają zawężonego do mieszkańców (podatników) kręgu odbiorców;
- przeprowadzeniu kategoryzacji powiatów zmierzającej do urealnienia funkcji tej struktury i miast powiatowych, które odgrywają kluczową rolę w dostępie do zasobów publicznych;
- wzmocnieniu ustrojowym samorządów województw w ich relacji do władz krajowych w czterech obszarach: narzędzi wsparcia szkolnictwa wyższego, środowiska i gospodarki wodnej, planowania przestrzennego, transportu zbiorowego.

Prawo do miasta wiąże się w sposób oczywisty z uznaniem, że funkcje ponadgminne miast dotyczą nie tylko ich mieszkańców. W jakimś – niedoskonałym – stopniu odzwierciedla to idea powiatu odpowiedzialnego za wykonywanie adresowanych do szerszego kręgu odbiorców usług, takich jak szkolnictwo średnie czy opieka szpitalna, które choć ulokowane w mieście powiatowym – są ponadgminne. A jednak miasta rzadko kiedy traktują ludzi „z zewnątrz” na równi z mieszkańcami. Dziś skłania ich do tego logika zarówno samorządowych budżetów, jak i wyborów. Korekta tej logiki jest warunkiem inkluzywnego charakteru polityki miejskiej i metropolitalnej.

Drugi obszar działań oznaczałby wskazanie kilku istotnych grup: po pierwsze powiatów wchodzących w całości w skład obszarów metropolitalnych oraz powiatów „obwarzankowych” pozostałych miast na prawach powiatu, jako obszarów, które podlegałyby stopniowej integracji ze strukturami związków metropolitalnych. Ten ewolucyjny charakter mógłby wiązać się z opisanymi wyżej procesami demokratyzacji metropolii i aglomeracji. Inną kategorię mogłyby stanowić te, które posiadają silne ośrodki

---

miejskie, są w wysokim stopniu zurbanizowane i mogą podołać większym zadaniom niż „przeciętne” jednostki powiatowe. Warto wreszcie dostrzec, że w perspektywie kilkunastu lat coraz więcej będzie powiatów, które wskutek depopulacji inaczej będą musiały rozwiązywać kwestie podziału zadań publicznych, także ze względu na fakt, że część gmin będzie miała problem z ich samodzielnym wykonywaniem.

*Warto wreszcie przemyśleć korektę zadań samorządu województw, którego funkcje zmieniają się wyraźnie w kierunku budowania równowagi między metropolitalnym lub aglomeracyjnym rdzeniem a „resztą regionu”. W największym stopniu dotyczy to województw „zdominowanych” przez metropolie – mazowieckiego, pomorskiego i śląskiego.*

Warto zatem wzmocnić samorządy województw zarówno w kierunku dbania o spójność ekonomiczną czy społeczną, jak i prerogatyw związanych z ładem przestrzennym, sprawami środowiskowymi, gospodarką wodną oraz transportem ponadlokalnym.

Mechanizmy równowagi łatwo sobie wyobrazić. Ważne, by nie robić tego z opóźnieniem, pod presją wydarzeń i systemowych dysfunkcji, ale wpisywać od razu w projektowane zmiany. Dbając przy okazji o obniżenie społecznych i politycznych kosztów całego procesu.

# **IV. Związki metropolitalne czy samorząd miejsko- -metropolitalny?**

**Dr hab. Łukasz Mikula, prof. UAM**

**Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu**

**Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej**

**i Gospodarki Przestrzennej**

**Zakład Systemów Osadniczych i Zarządzania Terytorialnego**



**Narodowy  
Instytut  
Samorządu  
Terytorialnego**

---

## SPIS TREŚĆ

|                                                                                    |           |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>IV. Związki metropolitalne czy samorząd miejsko-metropolitalny? .....</b>       | <b>38</b> |
| 1. Czy w ogóle powinniśmy zajmować się obszarami metropolitalnymi? .....           | 40        |
| 2. Poszerzanie granic miast – droga donikąd .....                                  | 42        |
| 3. Ku założeniom reformy metropolitalnej w Polsce .....                            | 43        |
| 4. Związki metropolitalne – nieunikniony paradygmat?.....                          | 45        |
| 5. Zintegrowana metropolia – koncepcja samorządu<br>miejsko-metropolitalnego ..... | 52        |
| 6. Co dla mniejszych miast i obszarów funkcjonalnych? .....                        | 56        |

---

## 1. Czy w ogóle powinniśmy zajmować się obszarami metropolitalnymi?

Zacznijmy od tego, że obszaru metropolitalnego nie musimy, albo wręcz nie jesteśmy w stanie, „tworzyć”. Obszar metropolitalny istnieje obiektywnie – niezależnie od tego, czy znajduje odwzorowanie w siatce podziału administracyjnego i czy utworzono dla niego podmiot władzy oraz polityki metropolitalnej. Wyjątkowa pozycja obszarów metropolitalnych w strukturze systemu osadniczego wynika z tego, że są obiektami realnymi, ukonstytuowanymi przez sieć silnych wewnętrznych relacji funkcjonalnych, bezpośrednio postrzeganych przez mieszkańców (nawet jeśli nie pod tą nazwą) jako skala ich codziennego życia. Wynika to zarówno z realnych (codziennych i mniej regularnych) przemieszczeń w ramach obszaru, ponad granicami administracyjnymi, jak i kształtowania się określonej świadomości i tożsamości przestrzennej. Z drugiej strony, patrząc „z lotu ptaka”, obszary metropolitalne skupiają potencjał demograficzny, gospodarczy, kulturowy i polityczny – istotny co najmniej w skali regionu i kraju – stąd też powinny być przedmiotem zainteresowania polityki państwa. Są jednakże również obszarami o silnym wewnętrznym zróżnicowaniu. Używając terminologii z teorii regionu – nie są regionami jednolitymi (strukturalnymi) ani morfologicznie, ani społeczno-ekonomicznie, a kluczowym, wręcz definiującym, aspektem zróżnicowania jest układ miasto (miasta) centralne – strefa podmiejska. W obrębie obszarów metropolitalnych występuje duże zagęszczenie i różnorodność problemów o charakterze ponadlokalnym, wymagających rozwiązania za pomocą koordynacji różnych elementów polityki publicznej, szczególnie w zakresie integracji strukturalnego (funkcje terenów) i funkcjonalnego (powiązania) podejścia do zarządzania rozwojem przestrzennym. Przy całej swojej doniosłej roli w strukturze osadniczej i społeczno-gospodarczej państwa obszary metropolitalne jako funkcjonalna całość – przedmiot i podmiot zarządzania terytorialnego – nie są uwzględnione w zasadniczym podziale administracyjnym i systemie planowania w Polsce. Powracając do teorii regionu, obszary metropolitalne są klasycznymi przykładami regionów funkcjonalnych, którym brakuje atrybutu regionu administracyjnego.

Podczas gdy obszary metropolitalne niejako z definicji powinny odznaczać się integralnością wewnętrznych powiązań funkcjonalnych, ich struktura administracyjna ma często charakter wysoce złożony i pofragmentowany, obejmując wiele różnych jurysdykcji terytorialnych. Niedopasowanie między obszarem funkcjonalnym a zasięgami działania instytucji polityczno-administracyjnych jest istotą „problemu metropolitalnego” i stanowi na ogół przeszkodę dla osiągnięcia zintegrowanego zarządzania metropolitalnego mającego na celu spójne i sprawne funkcjonowanie obszaru.

Obszary metropolitalne z uwagi na swoją wielkość, złożoność i oparcie na powiązaniach funkcjonalnych z trudem wpisują się strukturalnie w standardowe rozwiązania

---

terytorialno-administracyjne państwa. To niedopasowanie przestrzeni funkcjonalnych i politycznych obszaru metropolitalnego może mieć charakter dynamiczny – tendencję narastającą w obliczu procesów suburbanizacji. Co więcej, współcześnie w większości krajów wysoko rozwiniętych przestają mieć one wyłącznie charakter masowy i ilościowy (obrazowanych przez stereotyp przedmieścia jako sypialni wielkiego miasta), a nabierają coraz bardziej wymiaru transferu funkcji metropolitalnych w relacji miasto centralne – strefa podmiejska.

Zasadniczy podział terytorialny, wyznaczający ramy geograficzne działania organów administracji publicznej struktury terytorialno-administracyjnej w państwie, konstruowany jest z reguły w sposób ustandaryzowany (średnia wielkość jednostek, zakres ich zadań, kryteria delimitacji) pod kątem obszarów słabiej zurbanizowanych, zajmujących większość powierzchni danego kraju i mających dość czytelnie wykształconą hierarchię ośrodków centralnych. W przypadku obszaru metropolitalnego, gęstość zaludnienia i zabudowy, przemieszanie funkcji oraz skala i rodzaj oddziaływań ponadlokalnych zaburzają regularny podział administracyjny i jego gdzie indziej ustabilizowane poziomy.

Jeżeli w podziale terytorialnym kraju podstawową rolę polityczno-administracyjną odgrywają jednostki municypalne i regionalne, to zasadniczo regiony są zbyt duże, aby poradzić sobie z problemami rozwojowymi poszczególnych miast i ich obszarów podmiejskich, a istniejące samorządy miejskie – zbyt małe. W efekcie miasta o zbyt ciasnych granicach (*under-bounded*), wymagają nowych układów zarządzania, dostosowanych do realnej struktury funkcjonalno-przestrzennej układu osadniczego.

Ale tak jak miasto centralne jest z reguły zbyt małe terytorialnie, żeby skutecznie koordynować planowanie i zarządzanie w ramach obszaru metropolitalnego, tak równolegle jest jednocześnie zbyt duże demograficznie, ekonomicznie i politycznie, aby bezproblemowo wpasować je w jednostki administracyjne drugiego poziomu lokalnego lub poziomu subregionalnego (powiaty w Polsce, ale też hrabstwa, departamenty, prowincje itp. w innych krajach). Nawet jeżeli miasto w którymś momencie przestaje rosnąć powierzchniowo i ludnościowo, a w niektórych przypadkach notuje wręcz pod tym względem pewien regres (z reguły demograficzny, zdecydowanie rzadziej terytorialny, choć zdarzają się pojedyncze przypadki secesji lub rozpadu miejskiej jednostki administracyjnej), to i tak w przypadku układów osadniczych o słabiej rozwiniętej strefie podmiejskiej, główny ośrodek jest nadal w stanie w pełni zdominować jednostkę administracyjną drugiego poziomu lokalnego. Z tego powodu istnieje tendencja do tworzenia „miast wydzielonych” (miasta na prawach powiatu w Polsce, ale też *kreisfreie*

---

*Städte* w Niemczech czy niegdyś *county-boroughs* w Anglii), gdyż unika się w takim przypadku sporów kompetencyjnych i politycznych pomiędzy władzami miasta a władzami jednostki drugiego poziomu. Z drugiej strony występuje wtedy istotna niezgodność pomiędzy rzeczywistymi silnymi powiązaniem funkcjonalnymi miasta z jego bezpośrednim otoczeniem a administracyjną odrębnością obu części obszaru metropolitalnego. Dodatkowo kryteria, jakie wykorzystuje się w ramach danego państwa przy tworzeniu i delimitacji jednostek podziału terytorialnego drugiego szczebla lokalnego (np. określony zestaw wyposażenia instytucjonalnego i oferowanego zakresu usług publicznych w ośrodku centralnym jednostki), nie zawsze dają się zastosować do skomplikowanej struktury przestrzennej obszarów metropolitalnych. Trudne relacje mogą się także pojawić pomiędzy obszarem metropolitalnym a regionalnym poziomem zarządzania terytorialnego. Upodmiotowienie obszaru metropolitalnego na poziomie subregionalnym lub ponadlokalnym może budzić obawy, a nieraz głębszy sprzeciw, władz regionalnych obawiających się konkurencji politycznej oraz ograniczenia realnego wpływu na funkcjonowanie najważniejszej, i z reguły najbogatszej, części swojego regionu. Im większa rola gospodarcza obszaru metropolitalnego w regionie, tym większa może być rezerwa samorządu regionalnego wobec jego politycznego upodmiotowienia.

## 2. Poszerzanie granic miast – droga donikąd

W przypadku obszaru metropolitalnego procesy rozwojowe mają charakter ciągły, natomiast zmiany terytorialno-administracyjne – skokowy. Mogą mieć w stosunku do procesów rozwojowych zarówno charakter wyprzedzający, jak i (częściej) reaktywny. Zawsze muszą mieć impuls polityczny i wymagają sporej mobilizacji organizacyjnej. Obszar metropolitalny (choć zapewne i tak nie w całym swoim zasięgu przestrzennym) może w wyniku reformy i aneksji przedmieść zamienić się w „mega-miasto”. Nieuchronna dynamika procesów rozwojowych może spowodować, iż w niedługim czasie po takiej konsolidacji administracyjnej miasto to znowu obrośnie pierścieniem nowych przedmieść. Z kolei rozwój systemów transportowych czy zmiany struktury zawodowej na obszarach wiejskich mogą spowodować, że powiększy się zasięg i natężenie dojazdów do pracy, a tym samym i funkcjonalna przestrzeń obszaru metropolitalnego. Stąd też reformy podziału terytorialnego i próby objęcia obszaru metropolitalnego granicami jednej jednostki municypalnej są skuteczne tylko na określony, najczęściej stosunkowo krótki czas.

Powiększenie granic administracyjnych miasta centralnego generuje dwa efekty, oddziałujące w skali całego obszaru metropolitalnego:

- 1) większa niż do tej pory część obszaru metropolitalnego (ale nie cały) znajduje się pod władzą jednej jednostki lokalnej, przez co przejściowo spada pilność potrzeby funkcjonowania ponadlokalnych struktur planowania i zarządzania;

- 
- 2) rośnie dominacja miasta centralnego wobec otaczających gmin (niewłączonych w obręb miasta), mierzona proporcjami demograficznymi i ekonomicznymi, jak również przekładająca się często na rangę również polityczną.

Konsolidacja administracyjna poprzez aneksję części gmin podmiejskich nie rozwiązuje więc problemów planowania i zarządzania w skali całego obszaru, choć ułatwia prowadzenie skoordynowanych działań w jego centralnej części.

*Ubocznym, ale bardzo ważnym, efektem prób poszerzania granic administracyjnych miasta centralnego jest wzrost napięcia w relacjach między miastem centralnym a gminami podmiejskimi. W większości obszarów metropolitalnych w punkcie wyjścia rozmów o przyszłości struktur zarządzania terytorialnego jest pamięć długotrwałej asymetrii siły pomiędzy miastem a przedmieściami, która nawet jeśli nie przybierała formy aneksji lub jej próby, to przejawiała się w nierówności politycznej i finansowej.*

Jedną z przyczyn braku zaufania samorządów podmiejskich do miasta centralnego bywały także projekty, poprzez które miasto próbowało „wyeksportować” niechciane, najczęściej uciążliwe dla otoczenia funkcje, poza swoje granice. Również współcześnie utrzymuje się napięcie pomiędzy potrzebą planowania i zarządzania w skali metropolitalnej a skłonnością jednostek podmiejskich do domagania się uznania własnej podmiotowości przez miasto centralne. Jednocześnie błędne jest traktowanie wszystkich jednostek podmiejskich danego obszaru jako posiadających jeden zagregowany i zunifikowany interes.

### 3. Ku założeniom reformy metropolitalnej w Polsce

Celem każdej reformy metropolitalnej jest dopasowanie struktur zarządzania terytorialnego do powiązań funkcjonalnych obejmujących cały obszar metropolitalny. Kluczowe argumenty za reformą to zwiększenie efektywności świadczenia usług publicznych, poprawa sprawiedliwości społecznej oraz uniezależnienie zarządzania metropolią od lokalnych grup nacisku. W założeniach konsolidacja racjonalizuje wydatki publiczne poprzez eliminację dublowania infrastruktury i lepszą alokację zasobów, a także pozwala na sprawiedliwsze rozłożenie ciężarów finansowych między centrum a przedmieścia, zapobiegając problemowi „jazdy na gapę”. Integracja struktur terytorialnych umożliwia finansowanie usług publicznych z podatków wszystkich faktycznych użytkowników, a nie tylko mieszkańców poszczególnych jednostek

---

municipalnych, w szczególności miasta centralnego. Dodatkowo, utworzenie podmiotu jednoznacznie odpowiedzialnego za sprawy metropolitalne powinno zwiększyć skuteczność rozwiązywania problemów ponadlokalnych oraz zrozumienie kwestii metropolitalnych przez mieszkańców.

Aby pogodzić reformę z dotychczasowym podziałem terytorialnym, możliwe są dwa modele: supramunicipalny, wprowadzający dwuszczeblowy system zarządzania (samorząd lokalny i metropolitalny), oraz intermunicipalny, oparty na współpracy jednostek lokalnych bez ingerencji w podział terytorialny. W Europie pierwszy „złoty okres” reformy metropolitalnej miał miejsce w latach 60. i 70. XX w., jednak później często następował odwrót. Przyczynami były najczęściej konflikty między władzami metropolitalnymi a lokalnymi i centralnymi, a słabsze umocowanie samorządów metropolitalnych, wynikające ze stosunkowo niewielkiego zakorzenienia społecznego i odgórnego narzucania rozwiązań ustrojowych podczas reformy, stawiało je na przegranej pozycji w obliczu niekorzystnego odwrócenia koniunktury politycznej.

Polskie doświadczenia z reformą metropolitalną są o wiele krótsze (choć ciągną się z mniejszą lub większą intensywnością od co najmniej 25 lat) i raczej mniej burzliwe, ale wynika to z faktu, iż żadne z proponowanych rozwiązań nie zostało realnie wdrożone w życie, poza odrębnym przypadkiem Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, która pod prawie każdym względem jest wyjątkowa wobec innych obszarów metropolitalnych w kraju. Przy reformie terytorialno-administracyjnej z 1998 r. problem obszarów metropolitalnych został w praktyce całkowicie pominięty, jednocześnie uformowała ona jednak scenę instytucjonalną, na której może odbywać się poszukiwanie optymalnych sposobów zarządzania obszarami metropolitalnymi. Przyczyn, dla których później nie udało się skutecznie rozwiązać metropolitalnego węzła gordyjskiego jest zapewne wiele, ale większość z nich miała charakter polityczny i wiązała się bądź z oporem ważnych aktorów w rodzaju mniejszych partii koalicyjnych i marszałków województw (2007–2015), bądź z generalnie sceptycznym stosunkiem większości parlamentarnej i rządu wobec wielkich miast oraz obszarów metropolitalnym (2015–2023).

Nie przesądzając jednoznacznie, który model integracji zarządzania jest optymalny dla poszczególnych obszarów metropolitalnych, można zaproponować katalog podstawowych założeń, niezbędnych dla ich realnego zaistnienia. Są one szczególnie istotne dla obszarów o charakterze monocentrycznym, czyli praktycznie wszystkich poza GZM i do pewnego stopnia Trójmiastem. Ustrój tego rodzaju obszarów powinien spełniać przynajmniej następujące, najbardziej podstawowe, dyrektywy:

- musi być politycznie akceptowalny dla większości parlamentarnej, co oznacza, że w dużej mierze również dla samorządów województw i generalnie obszarów „nie-metropolitalnych”;
- nie może być oparty na konstrukcji generującej potencjalny stały konflikt pomiędzy samorządem miasta centralnego a władzami metropolitalnymi;
- powinien zapewnić mieszkańcom gmin podmiejskich realny wpływ na zarządzanie obszarem metropolitalnym wobec dominacji demograficznej miasta centralnego;
- nie może okazać się niezgodny z Konstytucją poprzez nadmierne ograniczenie gwarantowanej prawnie samodzielności gmin;
- nie powinien prowadzić do nadmiernego rozrostu administracji.

I w tym momencie pozwolę sobie na kluczowe dla niniejszego artykułu stwierdzenie: powyższe równanie ma więcej niż jedno rozwiązanie.

#### 4. Związki metropolitalne – nieunikniony paradygmat?

W dyskusji o rozwiązaniach ustrojowych dla obszarów metropolitalnych w Polsce związek metropolitalny jest niejako rozwiązaniem domyślnym. Wynika to zapewne z głębokiej pragmatyki polegającej na braku chęci podejmowania ryzyka związanego z modyfikowaniem struktur zasadniczego podziału terytorialnego kraju, jak i pewnym oswojeniem tego rozwiązania, głównie z uwagi na próby legislacyjne z lat 2007–2015 i realne utworzenie związku GZM w 2017 r. Cała koncepcja związku metropolitalnego w zasadzie nadal opiera się na kilku podstawowych założeniach wykreowanych przy okazji propozycji ustawowych przedstawianych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w latach 2007–2011. W skrócie można je sprowadzić do:

- 1) traktowania obszaru metropolitalnego jako dodatkowej skali terytorialnej planowania i zarządzania w stosunku do istniejących poziomów podziału terytorialnego,
- 2) ograniczenia zastosowania rozwiązań „metropolitalnych” do wyselekcjonowanej grupy ośrodków miejskich i ich bezpośredniego otoczenia (największych lub mających status miasta wojewódzkiego),
- 3) związkowego charakteru struktury politycznej zarządzającej obszarem metropolitalnym,
- 4) pośredniej legitymacji demokratycznej władz obszar metropolitalnego – uformowania zgromadzenia związku z wójtów, burmistrzów i prezydentów miast,
- 5) wyróżnionej roli prezydenta miasta centralnego,
- 6) prawnej kreacji obszaru i związku metropolitalnego w drodze rozporządzenia Rady Ministrów,

---

7) przypisania związkowi metropolitalnemu zadań z zakresu planowania strategicznego i przestrzennego oraz integracji transportu publicznego.

Bardziej płynnymi elementami wszystkich koncepcji ustrojowych związku metropolitalnego były takie zagadnienia, jak:

- zakres obligatoryjności tworzenia obszarów i związków metropolitalnych oraz procedury postępowania w odniesieniu do przypadków fakultatywnych,
- zestaw kryteriów identyfikacji i delimitacji obszarów metropolitalnych,
- zakres zadań wykraczających poza wskazane wyżej minimum oraz formy ich realizacji,
- udział samorządu powiatowego i wojewódzkiego w strukturach metropolitalnych,
- sposób finansowania działań związku.

Można więc powiedzieć, że formuła związku metropolitalnego praktycznie „leży na stole”, a wymaga jedynie dopracowania w kilku, istotnych co prawda, szczegółach. Przedstawiona poniżej koncepcja modelu związku metropolitalnego oparta jest w dużej mierze na przygotowanym dla Unii Metropolii Polskich opracowaniu *Założenia polityki metropolitalnej RP* autorstwa Ł. Mikuły i J. Szlachetko przy współpracy merytorycznej przedstawicieli miasta Warszawy i Wrocławia, Metropolii Krakowskiej i UMP. Jako współautor tego materiału pozwolę sobie zwrócić uwagę na te elementy koncepcji, które mają największą wagę dla zrozumienia jej istoty.

Podstawy prawne dla wzmocnienia współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich należy wprowadzić w drodze jednej ustawy, tworzącej spójne i sprawiedliwe ramy legislacyjne dla organizacji, funkcjonowania oraz finansowania związków metropolitalnych w całej Polsce – z wyłączeniem Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, która już obecnie działa na odrębnych podstawach prawnych i powinna iść nadal własną drogą ewolucji ustrojowej, także z uwagi na zupełnie wyjątkową strukturę terytorialno-administracyjną i profil społeczno-gospodarczy.

Dwie kluczowe kwestie odróżniające proponowany model związku metropolitalnego od jego wcześniejszych wcieleń legislacyjnych sprowadzają się przede wszystkim do:

- 1) możliwości indywidualizacji rozwiązań ustrojowych i organizacyjnych w ramach ogólnych regulacji prawnych,
- 2) możliwości kontynuacji dotychczasowych form współpracy metropolitalnej i przekształcenia ich w ustawowy związek metropolitalny.

Aktualnie obszary metropolitalne w Polsce znajdują się pod względem instytucjonalnym w zupełnie innym miejscu niż w 2015 r., kiedy w życie (krótkie i raczej wirtualne)

wchodziła pierwsza ustawa o związkach metropolitalnych. Równolegle wprowadzony został bowiem wówczas znacznie trwalszy, jak się okazało, mechanizm Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Ponieważ skorzystanie ze środków finansowych w ramach ZIT wymagało zawiązania przez samorządy lokalne współpracy w formule porozumienia lub stowarzyszenia, wdrożenie instrumentu zaowocowało pojawieniem się odpowiednich struktur instytucjonalnych (związek ZIT) w każdym miejskim obszarze funkcjonalnym objętym inicjatywą. Polityka państwa wykreowała więc w ten sposób „lekki” model integracji metropolitalnej, który do pewnego stopnia posłużył jako substytut bardziej ambitnych i wszechstronnych projektów reform. Integracja na bazie ZIT opiera się przede wszystkim na wykorzystywaniu środków zewnętrznych na realizację konkretnych projektów, zamiast generalnych rozwiązań instytucjonalnych, jednak mimo wszystko wytworzyły się pewne modele polityczne i organizacyjne, a przede wszystkim doświadczenia praktyczne, takiej współpracy.

*Oczywiście, na ZIT nie kończy się cały dorobek dotychczasowej współpracy – w wielu obszarach metropolitalnych istnieją również komunalne związki celowe, sieci porozumień między JST oraz ich stowarzyszenia inne niż związki ZIT.*

Byłoby dużym błędem wyrzucanie całego tego bagażu doświadczeń i ukształtowanych praktyk poprzez zastąpienie ich jedynym słusznym i zunifikowanym modelem związku metropolitalnego, skonstruowanego do najmniejszego szczegółu wyłącznie przepisami ustawy i budującego całą strukturę praktycznie od zera, jakby każdy obszar metropolitalny był pod tym względem „białą kartą”.

Ustawa o związkach metropolitalnych powinna więc mieć charakter ogólny (ramowy) i respektować konstytucyjną zasadę samodzielności ustrojowo-organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Centralną instytucją ustrojową ustawy mogłby pozostać związek metropolitalny (choćby ze względu na ugruntowanie nazwy), którego konstrukcja może bazować na wcześniejszych regulacjach dotyczących związków metropolitalnych, ale uwzględniając elastyczność w tworzeniu indywidualnych modeli ustrojowych. Należy w związku z tym wzmocnić pozycję statutu związku metropolitalnego w zakresie tworzenia modelu organizacyjno-funkcjonalnego związku, który powinien odzwierciedlać lokalne uwarunkowania i tradycje współpracy metropolitalnej, a jednocześnie zminimalizować możliwość arbitralnej ingerencji organów administracji rządowej. Wzmocnienie pozycji statutu wymaga jednak silnego umocowania w ustawie, które jest możliwe jedynie poprzez odpowiednio skonstruowane przepisy upoważniające.

---

Związek metropolitalny powinien móc przyjmować strukturę jedno- lub dwustopniową, składając się wyłącznie z gmin lub z gmin i powiatów. Sposób uwzględnienia powiatów może być zresztą jedną z kilku podstawowych cech różnicujących formuły związków w poszczególnych obszarach. Trudno wyobrazić sobie, żeby poza związkiem pozostawał obwarunkowy powiat ziemski w obszarze metropolitalnym, gdzie funkcjonują wspólne dla powiatu grodzkiego i ziemskiego instytucje w rodzaju komend powiatowych policji i straży pożarnej czy powiatowych urzędów pracy. Istnieją jednak bardziej skomplikowane struktury powiatów ziemskich wokół większych miast, a w niektórych przypadkach nie wszystkie gminy z danego powiatu wykazują odpowiedni poziom związków z miastem centralnym – w takich przypadkach wejście danego powiatu do związku powinno być uwarunkowane decyzjami politycznymi bezpośrednio zainteresowanych.

Ogólną zasadą funkcjonowania związków metropolitalnych powinna być zasada spójności terytorialnej, respektowana zarówno przy tworzeniu związku, jak i w przypadku występowania gmin z jego składu. W praktyce powinna ona oznaczać zakaz tworzenia „dziur” i „wysp” w odniesieniu do obszaru związku.

*Procedura tworzenia związku metropolitalnego powinna być odpowiednio zrównoważona, jeśli chodzi o elementy dobrowolności i przymusu. Musi mieć swojego gospodarza, którym powinien być prezydent miasta wojewódzkiego, odpowiedzialny za wyjściową propozycję wyznaczenia obszaru związku, opracowanie projektu jego statutu, przeprowadzenie konsultacji oraz wnioskowanie do Rady Ministrów o jego utworzenie.*

Proces musi obejmować również uzyskanie opinii organów stanowiących jednostek samorządu lokalnego. Tworząc związek metropolitalny w drodze rozporządzenia, Rada Ministrów powinna wyposażyć go w pierwszy statut (jako załącznik do rozporządzenia), jednak nie powinna ingerować w jego uzgodnioną przez zainteresowane samorządy treść. Nie powinna też na tym etapie włączać do związku gmin nieobjętych wnioskiem, lecz powinna móc wyłączyć jednostki, które w trakcie opiniowania wyraziły sprzeciw wobec wejścia w skład związku, pod warunkiem że nie narusza to zasady spójności terytorialnej.

*Nieco inaczej powinna wyglądać procedura tworzenia związku metropolitalnego w trybie przekształcenia z istniejącej organizacji. O samym trybie powinny rozstrzygać jednostki samorządu lokalnego zainteresowane udziałem w przyszłym związku metropolitalnym, które uzyskują w ten sposób możliwość wyboru korzystniejszej dla siebie opcji (utworzenie nowego podmiotu lub przekształcenie dotychczasowego).*

W przypadku trybu przekształcenia, wniosek o utworzenie związku metropolitalnego przedkładany byłby przez prezydenta miasta centralnego organowi stanowiącemu istniejącego stowarzyszenia lub związku komunalnego. Skład terytorialny i podmiotowy tworzonego związku musiałyby być tożsame z przekształcanym podmiotem. Uchwała o przekształceniu powinna zostać zaakceptowana przez 2/3 członków stowarzyszenia, a następnie przedłożona organom stanowiącym JST. Rada Ministrów zatwierdza związek w drodze rozporządzenia, z możliwością wyłączenia jednostek, które wyraziły sprzeciw. Takie rozwiązanie pozwala uszanować dotychczasowe dobrowolne procesy integracji metropolitalnej i ich dorobek w postaci istniejących organizacji, ich funkcji i projektów. Nadal istnieje dotychczasowy podmiot prawa, który nie ma problemu np. z sukcesją praw i obowiązków majątkowych lub trwałością projektów realizowanych z udziałem środków zewnętrznych, ale zyskuje możliwość podejmowania działań w nowej formie organizacyjnej.

Związki metropolitalne powinny mieć charakter trwały zarówno pod względem instytucjonalnym, jak i terytorialnym, co oznacza, że ustawa powinna określać warunki ich przystępowania, występowania oraz likwidacji. Ograniczenia prawa wystąpienia ze związku powinno dotyczyć miasta wojewódzkiego, a także przypadków, w których wystąpienie prowadziłoby do zerwania ciągłości przestrzennej związku. Decyzja o samorozwiązaniu związku powinna być podejmowana wyłącznie przez jego organ uchwałodawczy większością kwalifikowaną.

Zadania metropolitalne powinny mieć formę niewielkiego katalogu wspólnych dla wszystkich związków zadań obligatoryjnych (strategia rozwoju, koordynacja polityki przestrzennej, organizacja transportu publicznego) i szerokich możliwości podejmowania zadań fakultatywnych, przewidzianych od razu w statucie związku lub stopniowo przejmowanych od JST na podstawie porozumień. Ustawa powinna jednoznacznie określać możliwość delegowania kompetencji prawotwórczych i decyzyjnych przez gminy i powiaty na rzecz związku metropolitalnego. Przepisy powinny też umożliwiać pełną elastyczność realizacji zadań metropolitalnych, co oznacza również możliwość porozumień „odwrotnych”, a więc przekazywanie zadań związku (wraz ze środkami

---

finansowymi) do bezpośredniego wykonywania przez tworzące go JST, np. poprzez już funkcjonujące miejskie pracownie urbanistyczne czy zarządy transportu miejskiego.

Organ stanowiący związku – zgromadzenie – powinien składać się z delegatów zrzeszonych gmin i powiatów, przy czym każda JST powinna mieć jednego delegata, z możliwością różnicowania wagi głosów. Ustawa powinna przewidywać różne, dopuszczalne statutowo mechanizmy głosowania, w tym zasadę podwójnej większości. W układach monocentrycznych ma ona w praktyce takie znaczenie, że w większości przypadków prezydent miasta centralnego będzie miał faktyczne prawo weta wobec nieakceptowanych przez siebie projektów uchwał, ale z kolei do osiągnięcia pozytywnego efektu dla swoich zamierzeń będzie musiał przekonywać określoną większość tworzących związek JST. Można wyobrazić sobie, że w przypadku niektórych uchwał, które w szczególnie sposób mogą następnie wiązać organy samorządu gminnego (np. w zakresie planowania przestrzennego) wymagana byłaby większość kwalifikowana (3/5, 2/3 lub 3/4 w jednym lub w obu wymiarach podwójnego głosowania). Należy być ostrożnym z wprowadzaniem do jakiegokolwiek głosowania wymogu jednomyślności, bo prowadzić on może do nadmiernego „rozwodnienia” niektórych instrumentów polityki metropolitalnej. Z drugiej strony, kluczowy w modelu związkowym powinien być wymiar zobowiązaniowy podejmowanych uchwał – można długo dyskutować i zawierać kompromisy na etapie ich przygotowywania oraz uchwalania. Później powinno jednak następować ich konsekwentne egzekwowanie, łącznie z przyznaniem organowi wykonawczemu związku kompetencji do uzgadniania niektórych projektów uchwał samorządu gminnego w wyznaczonym przez ustalenia metropolitalne zakresie.

W zakresie konstrukcji ustrojowej związku, sposób powoływania przewodniczącego zgromadzenia i organu wykonawczego (w pełni wolny wybór czy funkcje pełnione z urzędu) powinien być materią statutową, a nie ustawową. Organ wykonawczy związku mógłby przyjmować różne modele – zarządu politycznego, profesjonalnego/etatowego czy jednoosobowego dyrektora wykonawczego, a także warianty mieszane – co pozwalałoby dostosować jego funkcjonowanie do lokalnych uwarunkowań. W przypadku zarządu profesjonalnego może pojawić się potrzeba powołania prezydium zgromadzenia, skupiającego faktycznych liderów politycznych związku z prezydentem miasta centralnego na czele.

Najbardziej drażliwą kwestią na poziomie centralnym jest pytanie o finansowanie związku metropolitalnego, w szczególności zagwarantowanie mu określonego udziału w podatku PIT. Z jednej strony, nie ma żadnego uzasadnienia (oprócz stanu finansów państwa), dlaczego miałyby być on inny niż w przypadku związku GZM. Z drugiej strony, otrzymanie

---

dodatkowych środków dla związków metropolitalnych powinno wiązać się z konkretnymi obowiązkami dla tworzących je JST, włącznie z pewnym ograniczeniem samodzielności i władztwa w sprawach fundamentalnych dla rozwoju w skali metropolitalnej. Na dodatkowe dochody nie można patrzeć jednostronnie. W skrócie, nie powinno być żadnej finansowej „marchewki” bez planistycznego „kija”.

Jeżeli zakładamy dobrowolność tworzenia związków metropolitalnych na podstawie umożliwiających to przepisów ustawowych, to zachęta finansowa ze strony państwa ma swoje znaczenie. Dochody własne mogą stanowić solidny fundament związku. Nie jest tak, że wszystkie funkcje związku metropolitalnego w proponowanym wyżej kształcie mogą być równie skutecznie realizowane przez dostępne już obecnie formy dobrowolnej współpracy samorządowej. Ciężko wyobrazić sobie realizację w takiej formie zadań w zakresie polityki przestrzennej, przede wszystkim skuteczne egzekwowanie określonych w strategii rozwoju lub innym dokumencie planistycznym ustaleń, skoro niezadowolona z nich lub niezamierzająca ich przestrzegać gmina może sobie po prostu wyjść z takiego związku. Związek metropolitalny jako swoiste ekwilibrium między dobrowolnością a obligatoryjnością integracji wymaga zachęty do tworzenia, szczególnie na etapie inicjalnym. Nie można udziału w dochodach z PIT traktować jako warunku niezbędnego do wzmocnienia współpracy metropolitalnej, ale trudno znaleźć na dzisiaj skuteczny sposób na pobudzenie solidaryzmu metropolitalnego inny niż wspólna pula środków nieprzypisana do żadnej konkretnej JST i niepochodząca z ich składek. Można wyobrazić sobie alternatywne sposoby finansowania związków metropolitalnych, ale musiałyby one wynikać z bardziej gruntownej rekonstrukcji całego systemu danin publicznych w Polsce – być może powiązane ze zreformowanym podatkiem od nieruchomości lub jakimś rodzajem opłat urbanizacyjnych. Oczywistym problemem związanym z przypisaniem dodatkowego udziału w PIT związkom metropolitalnym jest poczucie dyskryminacji wśród wszystkich nie-metropolitalnych JST. Być może pewnym rozwiązaniem byłoby to, że zwiększenie udziału w PIT dotyczyłoby wszystkich JST w Polsce, natomiast w przypadku gmin i powiatów wchodzących w skład związku metropolitalnego pulę tego zwiększenia przejąłby związek. Korzyścią netto dla JST z obszarów metropolitalnych byłoby to, że co prawda dodatkowa pula nie byłaby przypisana im indywidualnie, a jej wykorzystanie wymagałoby uzgodnień w ramach związku, ale z uwagi na generalnie wyższy od przeciętnego poziom dochodów mieszkańców sama pula byłaby proporcjonalnie większa i nie podlegałaby też żadnym mechanizmom wyrównawczym w skali krajowej. W dużym skrócie, przy równym zwiększeniu procentowego udziału w PIT, nie-metropolitalne JST dostałyby „łatwe” pieniądze indywidualnie, a JST metropolitalne musiałyby korzystać ze środków „trudniejszych”, bo związkowych, ale jednocześnie większych w wartościach bezwzględnych i na mieszkańca. Ostatnia reforma finansowania

---

JST nie wprowadziła jednak żadnych innowacyjnych rozwiązań, choćby na przyszłość, dla związków metropolitalnych i stała się pod tym względem straconą szansą.

## 5. Zintegrowana metropolia – koncepcja samorządu miejsko-metropolitalnego

Pomimo że ustawowy związek metropolitalny wydaje się najbardziej realnym politycznie i organizacyjnie (co nie znaczy, że łatwym do wprowadzenia) modelem integracji zarządzania metropolitalnego w Polsce, to jednak niekoniecznie musi on być rozwiązaniem w każdym przypadku optymalnym. Utworzenie instytucjonalnych struktur współpracy nie oznacza jeszcze pojawienia się realnego i efektywnego zarządzania w skali metropolitalnej. Największą wadą współpracy o charakterze w pełni dobrowolnym jest jej niestabilność – każda gmina niezadowolona z rozstrzygnięć podjętych na poziomie związku może się z niego po prostu wycofać. Proponowane w sformułowanej wyżej koncepcji związku metropolitalnego ograniczenia tego uprawnienia mogą załagodzić ten problem, ale każde rozwiązanie o charakterze obligatoryjnym czy quasi-przymusowym może także wzbudzić wątpliwości, co do swojej zgodności z Konstytucją. Ograniczenie zasady jednomyślności jest niezbędne w sytuacji, kiedy trzeba rozstrzygać sprawy konfliktowe, ale zasada podwójnej większości, choć wprowadza równowagę między większymi i mniejszymi uczestnikami związku, a tym samym częściową ochronę ich interesów, może jednak również doprowadzić do impasu decyzyjnego w przypadku braku porozumienia.

Żaden model związkowy nie sprawi też, iż pojawi się realna „metropolitalna scena polityczna”. Jak pokazują doświadczenia i Polski i krajów europejskich, w zasadzie dla każdego lokalnego lidera politycznego podstawowym miejscem pracy jest jego jednostka samorządowa, w której uzyskuje i odnawia swój mandat wyborczy, a obowiązki związane ze szczeblem związkowym są chętnie zrzucane na niższych rangą urzędników. Znow, koncepcja tzw. zarządu profesjonalnego w związku łagodzi nieco ten problem, ale nie uczyni z władz wykonawczych związku realnych liderów politycznych – w sprawach większej rangi nadal będą one uzależnione od prezydentów miast i innych wpływowych samorządowców (np. starostów powiatów ziemskich, najaktywniejszych wójtów i burmistrzów).

Wreszcie, model związkowy nie likwiduje problemów związanych z poziomem powiatowym, tj. istnienia powiatów ziemskich i grodzkich w obrębie jednego obszaru metropolitalnego. Oczywiście, w proponowanej koncepcji możliwy byłby stopniowy transfer kompetencji powiatowych poprzez porozumienia do związku metropolitalnego, ale tutaj znow pojawi się bariera dobrowolności, a z drugiej strony, w przypadku

---

zaawansowania takiego procesu pojawi się pytanie o zasadność dalszego istnienia „wydrażonego” w ten sposób powiatu ziemskiego, szczególnie o charakterze obwarzankowym.

*Podział na powiaty grodzkie i ziemskie przywrócony w 1999 r. jest jednym z najbardziej wątpliwych elementów ówczesnej reformy terytorialno-administracyjnej. Nawiązanie do długotrwałej historycznej tradycji takiego podziału nie jest wystarczającym uzasadnieniem dla jej kontynuacji.*

Sama koncepcja miasta na prawach powiatu jako jednostki terytorialno-administracyjnej wykonującej w sposób skonsolidowany wszystkie zadania lokalne, gdzie indziej podzielone między powiat a gminę, nie jest zasadniczo niczym złym, a wręcz ma swoje istotne zalety. Problem powiatów grodzkich jest w rzeczywistości problemem powiatów obwarzankowych, czyli powiatów ziemskich pozbawionych w sensie terytorialnym swojego ośrodka centralnego. Choć wszystkie ośrodki metropolitalne w kraju posiadają identyczny i zunifikowany status miasta na prawach powiatu, to ich strefa podmiejska zorganizowana jest już w bardzo różny sposób. Miasta centralne w skrajnych przypadkach graniczą tylko z jednym lub aż z siedmioma powiatami ziemskimi (przypadek Warszawy, gdzie jeszcze do obszaru metropolitalnego dochodzą także powiaty drugiego pierścienia). Nawet w przypadku pozostania przy najprostszych strukturach administracyjnych: jedno miasto – jeden powiat, nie ma idealnego rozwiązania bazującego na istniejących instytucjach. Włączenie miasta na prawach powiatu do powiatu ziemskiego oznacza jego „odpowiatowanie” i przejęcie dużej części dotychczasowych kompetencji organów miasta przez skonsolidowany powiat. Takie rozwiązanie na pewno wzbudziłoby już na samym starcie opór samorządów miast na prawach powiatów, a w razie potencjalnego wdrożenia naraziłoby nowo powstałe struktury na permanentny konflikt i kłincz.

Dlatego chciałbym w tym miejscu przedstawić bardzo niestandardowe rozwiązanie, alternatywne wobec koncepcji związku metropolitalnego i rozwiązujące również problem „powiatowy” w obszarach metropolitalnych z powiatami obwarzankowymi. Inspirowane jest ono częściowo modelem hanowerskim (zintegrowany Region Hannover), ale z bardzo istotną modyfikacją, która jest kluczowa w przypadku wszystkich prób stworzenia właściwego samorządu metropolitalnego w Polsce, a ma na celu uniknięcie rozbicia zadań i kompetencji dużych miast na dwa odrębne poziomy polityczne: miejski i metropolitalny

---

*W największym skrócie, istotą proponowanej koncepcji jest połączenie miasta na prawach powiatu z obwarzankowym powiatem ziemskim (bez naruszenia jakichkolwiek podziałów na poziomie gminnym) i stworzenie nowej jednostki samorządu terytorialnego sui generis, czyli metropolii.*

Najważniejszym elementem ustrojowym, odróżniającym ten model od wcześniejszych projektów tzw. powiatu metropolitalnego, jest jednak daleko idąca fuzja organów władzy miasta centralnego i metropolii. Moglibyśmy mówić w tym przypadku o rozwiązaniu hybrydowym, przybierającym postać samorządu miejsko-metropolitalnego. Organem wykonawczym zarówno dla gminy miasta centralnego, jak i dla całej metropolii byłby Prezydent Metropolii wybierany bezpośrednio przez wszystkich obywateli metropolii. W systemie zarządzania terytorialnego pojawiłby się wtedy po raz pierwszy organ władzy bezpośrednio i personalnie odpowiedzialny przed całą społecznością obszaru metropolitalnego i reprezentujący tym samym wszystkich jego mieszkańców. Konieczność zdobycia i utrzymania przez Prezydenta Metropolii poparcia wyborców zarówno w mieście centralnym, jak i w strefie podmiejskiej wydaje się najbardziej praktycznym, bo najbardziej pragmatycznym, „bezpiecznikiem” dla racjonalnego godzenia sprzecznych nieraz interesów w obrębie obszaru metropolitalnego. Aparatem pomocniczym Prezydenta Metropolii byłby docelowo urząd metropolitalny powstały w drodze integracji urzędu miasta centralnego i starostwa powiatowego, choć w okresie przejściowym można z przyczyn administracyjno-organizacyjnych utrzymać przez jakiś czas odrębność tych dwóch jednostek budżetowych. Większe wyzwanie może stanowić kwestia organów stanowiących.

Ważnym ograniczeniem jest art. 169 Konstytucji. Po pierwsze, wprowadza on dwie odrębne kategorie organów jednostek samorządu terytorialnego: stanowiące i wykonawcze. Po drugie, określa także podstawowe zasady dotyczące ich wyłaniania, przy czym zdecydowanie bardziej konkretnie sformułowane są one w stosunku do organów stanowiących. Wybory do nich muszą mieć charakter czteroprzymiotnikowy, czyli być powszechne, równe, bezpośrednie i odbywać się w głosowaniu tajnym. Nie ma podobnych wymogów w odniesieniu do organów wykonawczych, gdzie określenie zasady i trybu ich wyborów pozostawione jest ustawie zwykłej. Regulacje konstytucyjne nie wykluczają więc możliwości niestandardowego ukształtowania modelu władzy wykonawczej w samorządzie terytorialnym. Z kolei kluczową rolę dla konstrukcji organu stanowiącego w metropolitalnej JST odgrywają przede wszystkim wyborcze zasady bezpośredniości i

---

równości<sup>12</sup>. Uniemożliwiają one stworzenie organów stanowiących JST składających się z delegatów innych jednostek (model demokracji pośredniej) lub takich, w których terytorialny rozkład mandatów nie wynika z proporcji demograficznych.

Rozwiązaniem, które chciałbym zaproponować jest w związku z tym koncepcja „podwójnego wyboru bezpośredniego”, którego dokonywaliby mieszkańcy miasta centralnego, głosując na radnych. W tym samym akcie głosowania wyłanialiby oni te same osoby do zasiadania zarówno w radzie miasta (gminy miasta centralnego), jak i w radzie metropolii – organie stanowiącym metropolii będącej JST. Radni metropolii z obszaru miasta centralnego nie byłiby tym samym delegatami jednej JST do organu stanowiącego innej. Ich mandat miałby charakter bezpośredni – wszyscy członkowie rady miasta centralnego byłiby po prostu jednocześnie radnymi metropolii. Oczywiście, skład rady metropolii byłby dopełniony radnymi wyłonionymi z obszaru gmin podmiejskich w wyborach bezpośrednich – tutaj mogłyby pozostać dotychczasowe zasady, czyli brak możliwości łączenia mandatu w radzie gminy i radzie powiatu (metropolii). Cały system wymagałby pewnych zmian w Kodeksie wyborczym, jednak dla konstytucyjności samego rozwiązania kluczowe jest przede wszystkim utrzymanie właściwej proporcji demograficznej przy określaniu liczby radnych z gmin podmiejskich w stosunku do liczby radnych z miasta centralnego. Proponowane rozwiązanie ma więc największe szanse sprawdzić się w tych dzisiejszych układach powiat grodzki – powiat ziemski, w których liczba mieszkańców obu jednostek jest względnie zbliżona.

W stosunku do modelu związkowego, model „parlamentarny” organu stanowiącego metropolii wzmacnia bazę instytucjonalną na tym poziomie i zapewnia większą przestrzeń demokratyczną dla godzenia sprzecznych interesów. Ponieważ konflikty polityczne oparte są często na podziałach pomiędzy partiami, istnieje możliwość ich rozwiązania przy pomocy głosowania zwykłą większością. Bezpośrednio wybierany organ wykonawczy i hybrydowy organ stanowiący mogą przeciwstawiać się w bardziej zdecydowany sposób czysto partykularnym interesom danej jednostki lokalnej. Czy „podwójni radni” będą w stanie zachować „podwójną lojalność” – wobec miasta i metropolii jednocześnie? Pamiętajmy, że radny miejski też nie jest wybierany w całym mieście, tylko w swoim okręgu wyborczym. Skoro dopuszczamy, żeby radny wybrany wyłącznie głosami mieszkańców Mokotowa, Jeżyc czy Nowej Huty decydował o sprawach dotyczących całej Warszawy, Poznania czy Krakowa, to dlaczego nie może uczestniczyć w rozstrzygnięciu

---

<sup>12</sup> Chodzi tu o zasadę równości w znaczeniu materialnym, czyli o możliwie równy wpływ każdego obywatela na wybór organów władzy. Nie należy mylić jej z zasadą równości formalnej (jeden obywatel – jeden głos). Równość materialna osiągana jest przede wszystkim poprzez odpowiednie kształtowanie granic okręgów wyborczych i liczby przypisanych im mandatów (gęstość mandatowa).

---

kwestii metropolii warszawskiej, poznańskiej czy krakowskiej? Będzie to i tak znacznie prostsze niż system, w którym mamy dwie w pełni odrębne i konkurujące ze sobą rady – miejską i metropolitalną – działające w potencjalnie krzyżujących się zadaniach na tym samym kluczowym obszarze centralnego miasta metropolitalnego.

W skrócie, model miejsko-metropolitalny to taki samorząd, w którym miastem centralnym i metropolią zarządza jeden prezydent przy pomocy jednego urzędu, formalnie zapewne operujący na dwóch budżetach i pracujący z dwoma organami stanowiącymi, których składy jednak w istotnym stopniu się pokrywają. Jeżeli spojrzymy na to rozwiązanie z transakcyjnego punktu widzenia pomiędzy mieszkańcami miasta centralnego i strefy podmiejskiej, to wygląda to tak, że:

- mieszkańcy miasta godzą się na to, że w wyborze organu wykonawczego ich miasta biorą udział mieszkańcy strefy podmiejskiej, w zamian za co wybrani z obszaru miasta radni uzyskują wpływ na kształtowanie polityki przestrzennej i realizację zadań ponadlokalnych na obszarze podmiejskim;
- mieszkańcy gmin podmiejskich godzą się na to, że o sprawach będących dotychczas w gestii rady powiatu ziemskiego współdecydować będą także radni wybrani z obszaru miasta centralnego, w zamian za co uzyskują wpływ na wybór organu wykonawczego całej metropolii, ale i samego miasta, który staje się odpowiedzialny politycznie także przed nimi.

Model samorządu miejsko-metropolitalnego jest bardzo rewolucyjny, z pewnością wymaga dopracowania, a z obecnej perspektywy może wydawać się nierealny. O samorządzie miejsko-powiatowym wspominał jednak kilka razy w swoich publikacjach i wypowiedziach prof. Michał Kulesza, choć nie do końca widział to jako rozwiązanie dla obszarów metropolitalnych.

Jednak w przypadku obszarów monocentrycznych, z miastem metropolitalnym otoczonym przez jeden powiat ziemski, model ten stanowi racjonalną odpowiedź na ograniczenia wynikające z regulacji konstytucyjnych i ukształtowanej w 1998 r. struktury terytorialno-administracyjnej. Wymaga znacznie większej pracy koncepcyjnej i legislacyjnej niż związek metropolitalny. Jest też rozwiązaniem o wiele bardziej ambitnym i trudnym dla samorządów. Ale powinny one dostać wybór, na którą ścieżkę integracji chciałyby wejść. Spróbujmy zerwać z założeniem, że wszędzie musi być tak samo – na tym polega w końcu prawdziwa decentralizacja.

## 6. Co dla mniejszych miast i obszarów funkcjonalnych?

Zaletą obu zaproponowanych rozwiązań jest to, że są również skalowalne do poziomu miast średnich i ich obszarów funkcjonalnych. W dotychczasowym dyskursie politycznym

---

na temat rozwiązań instytucjonalnych dla skali metropolitalnej w Polsce krytycznym elementem było i jest powiązanie, świadome lub nie, problematyki wewnętrznej organizacji ustrojowej obszaru metropolitalnego, będącej zasadniczą treścią większości dotychczasowych projektów ustaw, z retoryką generalnej wizji modelu rozwoju kraju, zakładającą pewne formy uprzywilejowania obszarów metropolitalnych. Podejrzenie, iż ustawowe propozycje modelu instytucjonalnego obszarów metropolitalnych są wstępem do ich dalszego promowania w polityce państwa powodowało kontrakcję polityczną, której zresztą trudno było nie przewidzieć. W obliczu braku jednoznacznie wyznaczonego celu instytucjonalnego upodmiotowienia obszarów metropolitalnych (orientacja zewnętrzna – konkurencyjna czy orientacja wewnętrzna – spójnościowa)<sup>13</sup>, kontestacyjna postawa samorządów województw i ogólnie „nie-metropolitalnej” części kraju była z ich punktu widzenia uzasadniona obiektywnym interesem – obawy wobec sytuacji, w której obszary metropolitalne stałyby się najważniejszym punktem odniesienia polityki rozwojowej państwa. Być może byłoby inaczej, gdyby bardziej wyeksponowany został element zobowiązań i ograniczenia samodzielności samorządów lokalnych wobec metropolitalnej skali planowania i zarządzania, a jej funkcja w wyraźny sposób nakierowana została przede wszystkim na rozwiązywanie własnych wewnętrznych problemów obszaru. Tego typu propozycje spotkałyby się zapewne z mniejszym entuzjazmem zainteresowanych tworzeniem związków metropolitalnych miast, gmin i powiatów, ale również i z mniejszą opozycją ze strony samorządów województw i rządowych partnerów koalicyjnych.

Sama terminologia „metropolitalna” przy projektach różnych rozwiązań ustrojowych z pewnością rozbudza spore emocje. Zawężenie pojęcia obszaru metropolitalnego do obszarów funkcjonalnych największych miast (niezależnie od ich dokładnej liczby), a tym samym pozbawienie kilku województw możliwości wyznaczenia i utworzenia takiego obszaru stanowiło z perspektywy samorządów tych województw potencjalne zagrożenie dla rozwoju regionu w sytuacji, gdyby polityka państwa zmierzała ku selektywnemu wzmocnianiu obszarów metropolitalnych. Wprowadzenie kilkanaście lat temu niezbyt zgrabnej językowo kategorii „miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich” było próbą wyjścia z tego impasu, przypieczętowaną możliwością

---

<sup>13</sup> Związek między priorytetami programowymi integracji metropolitalnej a jej zasięgiem terytorialnym i formami ustrojowymi ma miejsce choćby w przypadku niemieckich obszarów metropolitalnych. Regiony metropolitalne skoncentrowane na kwestiach wspierania rozwoju gospodarczego i marketingu terytorialnego (m.in. Hamburg, Monachium, Frankfurt) charakteryzują się szerszym zasięgiem geograficznym, a jednocześnie słabszą formą instytucjonalizacji współpracy. Regiony skupione na sprawach związanych z koordynacją typowych zadań publicznych (planowanie przestrzenne, transport), takie jak m.in. Hanower i Stuttgart, odznaczają się mniejszym zasięgiem geograficznym integracji, ale jednocześnie większym poziomem konsolidacji politycznej i przesunięciem części formalnych kompetencji decyzyjnych bezpośrednio na poziom metropolitalny.

---

realizacji ZIT dla każdego z tych obszarów. Zdjęła ona z administracji rządowej odium inter-regionalnej selektywności prowadzonych działań, a dostępne środki finansowe zostały w pierwszej perspektywie budżetowej ZIT w dość egalitarny i obiektywny sposób rozdystrybuowane pomiędzy wszystkie 16 województw. W obecnych warunkach przyjęcie możliwości utworzenia związku metropolitalnego dla wszystkich MOF OW – tym bardziej, że w każdym z nich istnieje z reguły już obecnie jakaś forma współpracy – pozwala uniknąć niepotrzebnych sporów międzyregionalnych i zmobilizować środowiska polityczne wszystkich województw do aktywnego i konstruktywnego włączenia się w debatę o ustroju metropolitalnym.

Jeśli chodzi o możliwość przeszczepienia rozwiązań na poziom miast jeszcze mniejszych (a także większych miast nie-wojewódzkich), to pod względem konstrukcji ustrojowej nie ma z tym większego problemu. Możliwa jest zarówno akceptacja nie zawsze merytorycznie trafnej nazwy „związku aglomeracyjnego”, jak i rozmowa o modelu samorządu miejsko-powiatowego (analogicznego do zarysowanej wyżej koncepcji miejsko-metropolitalnej). Powstaje pytanie, czy takie rozwiązania mają sens merytoryczny. Odpowiedź może być dwojaka.

Z jednej strony, różnica między zarządzaniem obszarem metropolitalnym a mniejszym miejskim obszarem funkcjonalnym nie jest tylko kwestią wymiaru ilościowego, mierzonego rozległością przestrzenną czy liczbą mieszkańców. Problemy rozwoju i funkcjonowania miasta milionowego i jego otoczenia są wyraźnie bardziej skomplikowane i zróżnicowane niż w przypadku układu wokół miasta 50-tysięcznego. W obszarach metropolitalnych występują takie rodzaje funkcji i układów infrastruktury, które nie są spotykane w mniejszych obszarach funkcjonalnych: porty lotnicze i morskie, wewnętrzne systemy transportu szynowego i dróg przyspieszonego ruchu, centra biznesowe, logistyczne, instytucje kultury o charakterze ponadregionalnym i międzynarodowym. Większa jest złożoność samego systemu współzarządzania (w tym sama liczba zaangażowanych jednostek samorządu terytorialnego, wielkość i charakter podmiotów sektora prywatnego zainteresowanych rozstrzygnięciami planistycznymi, np. korporacje międzynarodowe). Nie oznacza to jednak, że integracja zarządzania w skali pozostałych, „nie-metropolitalnych”, miejskich obszarów funkcjonalnych jest z zasady mniej ważna z punktu widzenia państwa. Takich obszarów jest bowiem ilościowo więcej od obszarów metropolitalnych, mogą też łącznie skupiać większą liczbę mieszkańców.

---

*Z pragmatycznego punktu widzenia opowiedziałbym się za możliwością tworzenia związków aglomeracyjnych dla wszystkich miast na prawach powiatu, ponieważ w tym przypadku nie istnieje sensowna alternatywa ustrojowa dla integracji zarządzania z sąsiednim powiatem ziemskim i wchodzącymi w jego skład gminami.*

Problemy wspólnego planowania rozwoju, integracji polityki przestrzennej i organizacji transportu występują tak naprawdę wszędzie. Nie jestem natomiast przekonany, czy jest sens rozszerzania modelu związkowego na inne miasta, nawet powyżej 50 tys., jeżeli znajdują się w powiatach ziemskich i funkcjonują w takiej strukturze już od 25 lat. Tutaj widziałbym raczej potencjał na redefinicję zadań i kompetencji już istniejących powiatów w zakresie zarządzania rozwojem i niektórymi usługami publicznymi, być może także podjęcie przez nie pewnych działań planistycznych (choć właściwsza może być skala subregionu). Można się natomiast zastanowić, czy miast powyżej 50 tys. nie dopuścić do eksperymentu miejsko-powiatowego, choć trudniej znaleźć dla niego uzasadnienie niż w przypadku powiatowej pary grodzko-ziemskiej.

\* \* \*

Aby połączyć wodę z ogniem, czyli osiągnąć założone efekty reformy metropolitalnej, a jednocześnie nie naruszać podziału terytorialnego na poziomie gminnym, w praktyce możliwe są dwie kategorie rozwiązań ustrojowych. Pracując nad doszlifowaniem formuły związków metropolitalnych, nie tracimy z oczu bardziej ambitnych pomysłów ingerencji w zastany podział administracyjny kraju, o ile dają szansę na nową jakość zarządzania terytorialnego. W każdym przypadku, wdrożenie konkretnych modeli ustroju metropolitalnego powinno być oparte na przeprowadzanej indywidualnie dogłębnej analizie dotychczasowych struktur i doświadczeń współpracy oraz świadomym wyborze ze strony zdolnych do integracji samorządowców, po szerszej dyskusji politycznej i społecznej. Zadaniem rządu i parlamentu jest tylko i aż stworzenie możliwości do takiego działania.

# **V. Droga do samorządu metropolitalnego. Koncepcja pakietu reform i nowelizacji ustaw autorstwa Instytutu Metropolitalnego**

**Dr hab. Jakub H. Szlachetko, prof. uczelni**

**Instytut Metropolitalny**



**Narodowy  
Instytut  
Samorządu  
Terytorialnego**

---

## SPIS TREŚCI

|                                                                                                                                            |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>V. Droga do samorządu metropolitalnego. Koncepcja pakietu reform i nowelizacji<br/>ustaw autorstwa Instytutu Metropolitalnego .....</b> | <b>60</b> |
| <b>1. Wprowadzenie .....</b>                                                                                                               | <b>62</b> |
| <b>2. Taktyka legislacyjna.....</b>                                                                                                        | <b>63</b> |
| <b>3. Perspektywa krótkoterminowa .....</b>                                                                                                | <b>65</b> |
| <b>4. Perspektywa długoterminowa .....</b>                                                                                                 | <b>71</b> |
| <b>5. Podsumowanie .....</b>                                                                                                               | <b>75</b> |

---

## 1. Wprowadzenie

Bezskuteczność władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie reformy ustroju największych miast i ich ośrodków funkcjonalnych (dalej zamiennie: „metropolii” i „aglomeracji”) jest porażająca. Od przeszło trzech dekad temat co chwila wraca do dyskursu publicznego, spotyka się z opracowaniami koncepcyjnymi, a nawet projektami ustaw, po czym umiera śmiercią nie do końca naturalną – najczęściej na I sejmowym czytaniu („kłątwie I czytania”). Projektów ustaw metropolitalnych i aglomeracyjnych pojawiło się wiele, sporo ponad 20 dokumentów, spośród których jedynie dwa weszły w życie – ale tylko jeden wywołał skutki prawne w postaci powstania związku metropolitalnego. Losy ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych<sup>14</sup> są powszechnie znane, więc wskazać wystarczy, że ustawę derogowała ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim<sup>15</sup> – rozwiązaniem indywidualnym i fragmentarycznym usunięto rozwiązanie powszechne i systemowe.

Nie wdając się jednak w ocenę przeszłości – gdyż na ten temat napisano naprawdę wiele książek, artykułów i ekspertyz<sup>16</sup>, spojrzeć należy w przyszłość. Reforma metropolitalna i aglomeracyjna jest bowiem w dalszym ciągu potrzebna, a identyfikowane przez naukę megatrendy (np. „dzika” suburbanizacja, wykluczenie komunikacyjne, degradacja środowiska naturalnego, depopulacja i migracja ludności, czy w końcu wojna hybrydowa i ryzyko wojny konwencjonalnej) nadają tej reformie nowy sens. Poza wszystkim istniejący model samorządu terytorialnego również wymaga odświeżenia, gdyż jego korzenie sięgają czasów rodzącej się (i niedojrzałej wówczas) demokracji, czasów transformacji. Za reformą ustroju największych miast i ich obszarów funkcjonalnych przemawia zatem zarówno potrzeba: (1) ewaluacji systemu (usunięcia stwierdzonych dysfunkcji), jak i jego (2) aktualizacji (dostosowania do megatrendów i wyzwań współczesności).

W dalszej części niniejszego opracowania eksperckiego zaprezentowana zostanie koncepcja pakietu reform i nowelizacji ustaw autorstwa Instytutu Metropolitalnego – swoista legislacyjna mapa drogowa wiodąca do strategicznego celu Rzeczypospolitej Polskiej, jakim jest utworzenie samorządu metropolitalnego oraz aglomeracyjnego. Co zatem należy podkreślić, w ocenie Instytutu Metropolitalnego celem władzy publicznej

---

<sup>14</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1890, z 2016 r. poz. 2260.

<sup>15</sup> T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 186.

<sup>16</sup> Zob.: J. Szlachetko, *Lex metropolitana. Rozwój ustawodawstwa metropolitalnego w Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2023.

powinno być utworzenie samorządu metropolitalnego oraz aglomeracyjnego – czyli metropolitalnych i aglomeracyjnych jednostek samorządu terytorialnego (wspólnot mieszkańców), funkcjonujących jedynie na obszarach silnie zurbanizowanych na średnim szczeblu samorządu terytorialnego (tj. „ponad” gminą, „zamiast” powiatu i „pod” województwem), urządzonych na demokratyczną modłę z wybieralnymi organami. Wszystkie inne formy organizacyjne (np. związki komunalne, związki metropolitalne i aglomeracyjne), jakkolwiek krótkoterminowo potrzebne, są jedynie środkiem wiodącym do celu. Są to bowiem zrzeszenia istniejących jednostek samorządu lokalnego, których samodzielność i funkcjonalność zawsze będzie ułomna, a owa ułomność ma trwały i konstrukcyjny charakter.

*Związek jest bowiem jedynie zrzeszeniem gmin lub gmin i powiatów, a więc pośród samorządowców traktuje się go w kategoriach instrumentalnych, tymczasem metropolia czy aglomeracja powinna mieć pozycję równoprawną oraz „autonomiczną”.*

W celu uporządkowania wywodu materiał został podzielony na trzy części, w których scharakteryzowano pożądane działania: (1) taktyka legislacyjna, (2) perspektywa krótkoterminowa oraz (3) długoterminowa. Perspektywa krótkoterminowa obejmuje najbliższe lata, kończy się zaś – umownie – wraz z upływem X kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Perspektywa długoterminowa obejmuje – w przybliżeniu – najbliższą dekadę.

## 2. Taktyka legislacyjna

Droga do samorządu metropolitalnego oraz aglomeracyjnego jest procesem rozciągniętym w czasie, składającym się z wielu pomniejszych etapów. W poniższej tabeli przedstawiono kluczowe działania, jakie powinien podjąć kolejno ustawodawca. Są to przede wszystkim zmiany w tzw. prawie ustrojowym, a więc w ustroju terytorialnym Rzeczypospolitej Polskiej. Wtórować im powinny także zmiany w tzw. materialnym prawie administracyjnym, środowiskowym i gospodarczym, oraz w prawie finansowym. Tym niemniej – ze względu na założenia i cele niniejszego opracowania – kwestie te potraktowane zostaną marginalnie.

Tabela 1. Droga do samorządu metropolitalnego. Perspektywa krótkoterminowa oraz długoterminowa

| Okres:                      | Zmiana:                                                                                                                              | Komentarz:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Perspektywa krótkoterminowa | Ustawa o formach współpracy jednostek samorządu terytorialnego (alternatywnie nowelizacja samorządowych ustaw)                       | Ustawodawca powinien dokonać modernizacji prawnych form współpracy jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności związków, stowarzyszeń i porozumień komunalnych. Modernizacja może się odbyć albo poprzez punktową nowelizację ustawy o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym, albo – lepiej – poprzez wprowadzenie do obrotu prawnego ustawy o formach współpracy jednostek samorządu terytorialnego.                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                             | Ustawa o policentrycznych obszarach metropolitalnych i aglomeracyjnych                                                               | Ustawodawca powinien pilnie stworzyć nowy ustrój dla policentrycznych obszarów metropolitalnych, gdyż są to obszary zarządczo najtrudniejszej, generujące najwięcej problemów praktycznych. W szczególności nowy ustrój należy zapewnić: Metropolii Gdańsk-Gdynia-Sopot, Metropolii Warszawsko-Łódzkiej oraz duopolowi Bydgoszcz-Toruń. Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia stosowne urządzenia ustrojowe posiada.                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Perspektywa długoterminowa  | Ustawa o samorządzie powiatowym, aglomeracyjnym i metropolitalnym                                                                    | Ustawodawca powinien zreformować średni szczebel samorządu terytorialnego. Samorząd powiatowy powinien funkcjonować na obszarach wiejskich i małomiasteczkowych, a obszary zurbanizowane powinny zostać zarządzane według innych wzorców ustrojowych. Na obszarach zurbanizowanych – w zależności od wielkości populacji, układu przestrzennego oraz powiązań funkcjonalnych, utworzyć należy „zamiast” samorządu powiatowego samorząd aglomeracyjny lub samorząd metropolitalny. Jednocześnie wszystkie trzy typy samorządu średniego szczebla powinny doznawać regulacji w tej samej ustawie. Zakres działania wskazanych typów powinien być jednocześnie nieco zróżnicowany. |
|                             | Nowelizacja ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa oraz ustawy o samorządzie województwa | Ustawodawca powinien zrewidować zarówno delimitację województw, jak i model samorządu wojewódzkiego. Województwo powinno być jednostką samorządową o silnej pozycji ustrojowej, gospodarczej oraz o dużym zapleczu demograficznym, tymczasem co najmniej kilka województw się systematycznie kurczy (populacja spadła poniżej 1 mln mieszkańców). Województwo powinno zostać doposażone w zadania publiczne, kompetencje oraz źródła dochodów – w ramach decentralizacji administracji rządowej i likwidacji wybranych działów.                                                                                                                                                 |

|  |                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | Pakiet decentralizacyjny (nowelizacja kilkudziesięciu ustaw branżowych) | Zmianom ustrojowym powinny towarzyszyć zmiany w układzie funkcjonalnym, w szczególności w relacjach administracja rządowa – samorząd terytorialny. Pakiet decentralizacyjny powinien stanowić nowelizację kilkadziesiąt ustaw branżowych i przenosić zadania publiczne oraz kompetencje organów administracji rządowej przede wszystkim na samorząd województwa, a częściowo także na samorząd metropolitalny i aglomeracyjny. Oznaczałoby to konieczność zlikwidowania lub restrukturyzacji wybranych „resortów”. |
|--|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Źródło: Opracowanie własne

### 3. Perspektywa krótkoterminowa

Przygotowanie, uchwalenie i wdrożenie reformy metropolitalnej z prawdziwego zdarzenia – zmierzającej do rekonstrukcji trójstopniowego modelu samorządu terytorialnego, w szczególności średniego szczebla – wymaga nie tylko czasu i pracy, ale także odpowiednich zasobów finansowych. Analiza sytuacji geopolitycznej i politycznej skłania do wniosku, że w perspektywie krótkoterminowej na reformę metropolitalną nie ma najmniejszych szans. Z jednej strony dlatego, że w pierwszej kolejności trzeba zapewnić egzystencję i funkcjonalność istniejącym jednostkom samorządu terytorialnych, co po latach niszczenia ustroju terytorialnego oraz recentralizacji przez rządy Zjednoczonej Prawicy jest wyzwaniem samym w sobie. Z drugiej strony, finanse publiczne muszą znieść szereg dodatkowych wydatków związanych chociażby z pilną potrzebą modernizacji sił zbrojnych, fortyfikacji kryzysowych granic, prowadzenia wojny hybrydowej, a dodatkowo obudową terenów zniszczonych ostatnią powodzią.

***Dlatego też w pierwszej kolejności należy zrobić to, co nie generuje wydatków publicznych lub generuje wydatki publiczne niskie, niezagrożające kondycji finansów publicznych – choć oczywiście proces przygotowawczy reformy metropolitalnej należy wszcząć, analizy i opracowania koncepcyjne, dialog ekspercki, są w tym kontekście potrzebne.***

Kierując się zaprezentowaną powyżej logiką, należałoby postulować o pilne przeprowadzenie przynajmniej dwóch procesów ustawodawczych, zmierzających do uchwalenia: (1) ustawy o formach współpracy jednostek samorządu terytorialnego oraz (2) ustawy o policentrycznych obszarach metropolitalnych i aglomeracyjnych, o których więcej poniżej.

- 
- Ustawa o formach współpracy jednostek samorządu terytorialnego

Postulat modernizacji form współpracy jednostek samorządu terytorialnego nie jest nowy i pojawia się w środowiskach samorządowych oraz naukowo-eksperckich od dwóch dekad – tym bardziej dziwi, że władza publiczna nie jest w stanie tym postulatom sprostać, wszak nie jest to skomplikowane przedsięwzięcie legislacyjne. Co jest z pewnością truizmem, formy współpracy komunalnej (a przede wszystkim związki, stowarzyszenia i porozumienia komunalne, o których mowa w samorządowych ustawach ustrojowych) są niedoregulowane i dysfunkcyjne, a inkubowanie i rozwijanie coraz to bardziej zaawansowanej współpracy komunalnej (której postacią rodzajową jest przecież integracja aglomeracyjna i metropolitalna) powinno być priorytetem. Należy zatem w wersji bardziej progresywnej do porządku prawnego wprowadzić ustawę o formach współpracy jednostek samorządu terytorialnego, która systemowo, kompleksowo i holistycznie uporządkuje przedmiotową materię, w wersji minimalistycznej zaś – jeżeli nie będzie politycznej woli na nową ustawę – należy co najmniej znowelizować ustawę o samorządzie gminnym oraz ustawę o samorządzie powiatowym, które zawierają gros przedmiotowych regulacji.

Co koniecznie trzeba zastrzec, modernizacja form współpracy komunalnej nie zastępuje ani reformy metropolitalnej, ani nawet lekkiej interwencji w układ terytorialny, jaką jest quasi-przymusowy związek metropolitalny. Stanowi jednak krok w dobrą stronę, gdyż: porządkuje środowisko instytucjonalne i regulacyjne, w którym funkcjonuje samorząd terytorialny (w tym ustala jednoznaczne relacje pomiędzy instytucjami konstrukcyjnie podobnymi, jakim są związki komunalne oraz związki metropolitalne), sprzyja tworzeniu stabilnych i bezpiecznych prawnie instytucji samorządowych, a ponadto tworzy kulturę współpracy, której w wielu obszarach i domenach brakuje. Być może niektóre ze zmodernizowanych form współpracy komunalnej zostaną wykorzystane na obszarach metropolitalnych (których jest w zależności od delimitacji około 10) lub na obszarach aglomeracyjnych (których jest pewnie około 30), tym niemniej – co należy zastrzec – wskazane przedsięwzięcie legislacyjnych nie zastępuje innych, zmierzających do ukonstytuowania samorządu wielkich miast Rzeczypospolitej Polskiej i ich obszarów funkcjonalnych.

Nie wdając się w szczegółową conceptualizację takowej ustawy, wskazać należy kilka jej założeń. Zostały one przedstawione przez Instytut Metropolitalny w dokumencie pt.: *Memorandum w sprawie form współpracy jednostek samorządu terytorialnego*,

---

opracowanym na potrzeby Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

Przede wszystkim należy zmodernizować instytucję związków komunalnych, gdyż tkwi w niej ogromny potencjał. Kilka wybranych propozycji:

- Doprecyzowanie zasad funkcjonowania związków komunalnych dwustopniowych oraz wielomodalnych. Obowiązujące ustawy w sposób lakoniczny określają zasady funkcjonowania dwóch typów związków komunalnych: (1) związków dwustopniowych (gminno-powiatowych) i (2) związków wielomodalnych (wielozadaniowych). Należy docenić sposobność tworzenia powyższych typów związków komunalnych, tym niemniej ich prowadzenie natrafia na szereg barier lub luk prawnych. W szczególności zamysł utworzenia związku gminno-powiatowego, który miałby odpowiadać za realizację co najmniej kilku różnych zadań publicznych – a jest to przecież rozwiązanie pożądane – generuje poważne trudności. Regulacja wymaga doprecyzowania.
- Związki regionalne jako nowy typ związków komunalnych. Występują zadania publiczne, w których współpraca jednostek samorządu lokalnego z samorządem regionalnym jest konieczna. W szczególności organizacja publicznego transportu zbiorowego oraz rozwój infrastruktury transportowej stanowią egzemplifikację powyższej tezy. Należy dopuścić możliwość tworzenia związków regionalnych o charakterze sektorowym, w których uczestniczyć będą także województwa samorządowe. Ich wykorzystanie można ograniczyć przedmiotowo do wyżej wskazanych domen (transport, infrastruktura).
- Zdolność transferowania kompetencji władczych na rzecz związków komunalnych. W doktrynie prawa oraz orzecznictwie sądowym realne wątpliwości wywołuje dopuszczalność wyposażania związków komunalnych w kompetencje władcze (w szczególności w kompetencje do wydawania aktów prawa miejscowego oraz rozstrzygania indywidualnych spraw w drodze decyzji administracyjnych). Jednocześnie zdecydowanej większości zadań publicznych nie da się wykonywać bez wskazanych kompetencji, co już samo w sobie kontestuje przydatność instytucji związku komunalnego. Przepisy ustawy powinny w sposób jednoznaczny wskazywać, że związek komunalny może, działając na podstawie i w granicach statutu, na potrzeby powierzonych zadań publicznych działać również w formach władczych.
- Modułowa regulacja organów wykonawczych związków komunalnych. Regulacja ustroju związku komunalnego, a w szczególności organu wykonawczego, jest zbyt sztywna – należy dążyć do jej uelastycznienia, by jednostki samorządu lokalnego uczestniczące w związku miały możliwość kształtowania struktury organizacyjnej w sposób elastyczny, zdeterminowany lokalną specyfiką i uwarunkowaniami. Ustawa

---

powinna posługiwać się pojęciem organu wykonawczego, nie rozstrzygając jednocześnie o jego konstrukcji prawnej. Ustawa powinna jedynie wskazywać funkcje oraz kompetencje organu wykonawczego, a także określać dopuszczalne modele władzy wykonawczej pozostawiając decyzyjność samorządowcom. Pośród takich modeli należałoby wymienić: zarząd związku, dyrektora zarządzającego lub system komitetowy.

- Usunięcie z rejestru martwych związków komunalnych. Przy okazji zmiany prawa należy aktualizować rejestr, usuwając z niego wszystkie martwe związki jednostek samorządu terytorialnego.

Co do modernizacji stowarzyszeń komunalnych:

- Definitywne rozstrzygnięcie statusu prawnego stowarzyszeń komunalnych. W aktualnym porządku prawnym stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego działają na przedpolu regulacji prawnej, korzystając z dobrodziejstwa sektora samorządu terytorialnego, a także sektora pozarządowego. Należy w sposób jednoznaczny potraktować stowarzyszenia komunalne jako podmioty sektora samorządowego i wyłączyć je spod regulacji ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>17</sup>, która to została przecież pomyślana jako konstytucja społeczeństwa obywatelskiego.
- Zdolność stowarzyszeń komunalnych do wykonywania zadań publicznych. Od dekad kwestia zdolności stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego do wykonywania zadań publicznych wywołuje kontrowersje – zarówno w doktrynie prawa, jak i orzecznictwie sądowym. Historyczna wykładnia prawa i istota stowarzyszeń komunalnych stoi w sprzeczności z bieżącym wykorzystaniem tej instytucji prawnej. Należy jednoznacznie rozstrzygnąć, że stowarzyszenie jest miękką formą współpracy – służącą przede wszystkim integracji politycznej, koordynacji działań, lobbingowi oraz ochronie wspólnych interesów, a do wykonywania twardej administracji publicznej prawo przewiduje formę związków komunalnych.
- Dopuszczalność tworzenia stowarzyszeń wielosektorowych. Zakładając, że stowarzyszenia mają służyć miękkiej współpracy (integracji, koordynacji, promocji, lobbingowi, ochronie interesów), rozważyć należy możliwość tworzenia stowarzyszeń wielosektorowych, w których uczestniczą jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe, jednostki naukowe itd. Wyzwania współczesności wymagają usystematyzowania i standaryzacji współpracy międzysektorowej w ramach

---

<sup>17</sup> T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1491, 1761, 1940.

---

wspólnych struktur. Należałoby w zasadzie rozwinąć koncepcję lokalnych grup działania, które stanowią doskonały zaczyn pod postulowaną regulację prawną.

Modernizacja form współpracy komunalnej jest zasadniczo koncepcyjnie opracowana (wystarczy sięgnąć do projektów ustaw procedowanych bezskutecznie w minionych kadencjach), a także bezkosztowa (jedyne koszty generuje obsługa procesu ustawodawczego), co stanowić powinno dodatkową zachętę.

- Ustawa o policentrycznych obszarach metropolitalnych i aglomeracyjnych

W dalszej kolejności, ale także w ramach perspektywy krótkoterminowej, należy ustanowić szczególne formy współpracy dla jednostek samorządu terytorialnego z obszarów o charakterze policentrycznym. Obszary policentryczne, a więc obszary wieloośrodkowe, stanowią skomplikowany urbanistycznie (a przez to i politycznie) układ terytorialny, który wymaga uwagi władzy publicznej w pierwszej kolejności. Kwestią umowną, wynikających z przyjętych ustaleń terminologicznych oraz metodologicznych, jest ich liczba. Nie powinno jednak ulegać wątpliwości, że regulacja ustawy powinna obejmować (według wielkości mierzonej populacją):

- Metropolię Warszawsko-Łódzką – Miasto stołeczne Warszawa istnieje i funkcjonuje na podstawie odrębnej ustawy, tj. ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy<sup>18</sup>; przedmiotowa ustawa powinna zostać w porządku prawnym, należy co najwyżej rozważyć jej nowelizację; może wydawać się to kontrowersyjne, ale związek metropolitalny w tym przypadku powinien mieć charakter transwojewódzki i obejmować zarówno Warszawę, jak i Łódź; pomijając aktualne powiązania funkcjonalne, w tym transportowe, należy mieć na względzie także konsekwencje realizacji megainwestycji infrastrukturalnych tj. Centralny Port Komunikacyjny, dla wskazanego obszaru; CPK stanowiłby w tym układzie terytorialnym dodatkowy punkt odniesienia;
- Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię – GZM jest pierwszym (i póki co jedynym) związkiem metropolitalnym w Rzeczypospolitej Polskiej, który funkcjonuje na podstawie ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim; wskazaną ustawę należy traktować jako pilotażową i docelowo na jej kanwie należy budować ustawę o policentrycznych obszarach metropolitalnych i aglomeracyjnych;
- Metropolię Gdańsko-Gdynską – Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot czyni starania o formę prawną związku metropolitalnego, stąd też po raz

---

<sup>18</sup> T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1817.

---

trzeci (2016, 2020, 2024) przekłada projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim przedstawicielom władzy centralnej; projekty stanowią rozwinięcie tzw. ustawy śląskiej;

- Metropolię Bydgosko-Toruńską – pomimo tego, że Bydgoszcz i Toruń deklarują samodzielny status metropolii, utworzenie związku metropolitalnego dedykowanego realizacji kilku zadań publicznych jest zasadne i nie kontestuje bydgoskich czy toruńskich aspiracji.

Utworzenie związków metropolitalnych na powyższych obszarach policentrycznych nie zastępuje reformy metropolitalnej, ale tworzy ogólne ramy do współpracy: (1) rdzenia metropolii, (2) przedmieść i suburbiów, a niekiedy także (3) kontinuum miejsko-wiejskiego położonego na obszarach peryferyjnych – w kluczowych domenach. Wskazane związki metropolitalne powinny działać również po utworzeniu docelowych metropolitalnych i aglomeracyjnych jednostek samorządu terytorialnego – nie są bowiem konkurencyjne, ale koherentne.

Związki metropolitalne są zmodyfikowaną wersją instytucji związku komunalnego, różnią się zatem szeregiem cech konstytutywnych widocznych w szczególności na gruncie prawa ustrojowego. Związki metropolitalne są:

- przymusowe – związki komunalne są zawsze dobrowolne;
- dwustopniowe – związki komunalne są zazwyczaj, czego dowodzi empiria, jednostopniowe; przeważają związki międzygminne, związki powiatowo-gminne są rzadkością;
- wielozadaniowe – związki komunalne są z reguły jednozadaniowe i mają charakter związków transportowych, związków odpadowych lub związków ściekowych.

Kwestia funkcjonalności (zadań i kompetencji) związków metropolitalnych także odznacza się specyfiką. Związki powinny odpowiadać za realizację zadań publicznych określonych ustawą, a nie statutem (który to akt jest źródłem zadań związków komunalnych). Ustawa powinna wyznaczać dwie kategorie zadań związków metropolitalnych: obligatoryjnych i fakultatywnych.

Obligatoryjne zadania własne – dodatkowo finansowane przez władzę publiczną – to przede wszystkim planowanie strategiczne, rozwój infrastruktury transportowej i organizacja publicznego transportu zbiorowego. W pewnym uproszczeniu (co być może zresztą nie byłoby złym pomysłem) należałoby te związki określić mianem subregionalnych związków infrastrukturalno-transportowych, bo tym one są w istocie. Związki metropolitalne powinny posiadać: strategie (ogniskujące w szczególności polityki

---

transportowe zrzeszonych jednostek samorządu terytorialnego), plany zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, zarządy transportu oraz budżet na finansowanie zarówno inwestycji infrastrukturalnych, wymianę taborów na niskoemisyjny, a także świadczenie usług transportowych. Fakultatywne zadania własne to z kolei zadania, które związek wykonywać może, o ile jest to potrzebne dla lepszego jakościowo wykonywania zadań obligatoryjnych. W tym zamkniętym katalogu należałoby umieścić np. zadania w zakresie energetyki odnawialnej, elektromobilności i paliw alternatywnych, mobilności miejskiej, a także ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu.

Ustawa o policentrycznych obszarach metropolitalnych i aglomeracyjnych przygotowuje – przynajmniej na wskazanych obszarach – grunt pod docelową reformę metropolitalną, gdyż integruje szerzej zakrojony układ terytorialny w jednej strukturze organizacyjno-funkcjonalnej w ściśle określonych domenach, jednocześnie pozostawiając silniejszą integrację administracyjną rdzenia metropolii ustawie o samorządzie powiatowym, aglomeracyjnym i metropolitalnym. Powyższy mechanizm dobrze oddaje proces instytucjonalizacji konurbacji górnośląsko-zagłębiowskiej. Po dekadach funkcjonowania związków transportowych (związków komunalnych) na podstawie specustawy powstała Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (będąca związkiem metropolitalnym 41 gmin), ale siedmioletnie doświadczenie GZM skłania jej liderów do dalszej ingerencji rdzenia poprzez utworzenie supermiasta (będącego w jednostką samorządu metropolitalnego, zastępującego 14 miast na prawach powiatu).

#### 4. Perspektywa długoterminowa

Jednocześnie należy rozpocząć przygotowania do reformy metropolitalnej. Zakładając, że jej perspektywa długoterminowa obejmuje dekadę, prace trzeba byłoby zacząć stosunkowo szybko. Powinien powstać organ wewnętrzny Rady Ministrów o składzie eksperckim i samorządowym, poddany politycznej kontroli (np. zespół roboczy, a może nawet komisja kodyfikacyjna), który przygotowuje tezy pod reformę ustrojową, a następnie skonfrontuje je z praktyką.

W perspektywie długoterminowej należałoby postulować o następujące inicjatywy: (1) ustawę o samorządzie powiatowym, aglomeracyjnym i metropolitalnym, a także (2) nowelizację ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa oraz ustawy o samorządzie województwa.

---

## Ustawa o samorządzie powiatowym, aglomeracyjnym i metropolitalnym

Miejszem optymalnym do unormowania metropolitalnych oraz aglomeracyjnych jednostek samorządu lokalnego (dalej po prostu: „metropolii” i „aglomeracji”) jest ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>19</sup>. Przyjmując, że w międzyczasie nie dojdzie do kodyfikacji ustrojowego prawa samorządowego (a zaznaczyć warto, że idea kodeksu samorządu terytorialnego jest niezwykle interesująca), to w ustawie powiatowej należy „zakotwiczyć” nowe jednostki samorządu terytorialnego średniego szczebla. Jest to rozwiązanie logiczne, zakładające, że wszystkie jednostki średniego szczebla (powiat, aglomeracja, metropolia) są uregulowane w tym samym akcie.

W tym kontekście podkreślić należy, że z pozycji Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>20</sup> dywersyfikacja form jednostek samorządu terytorialnego średniego szczebla jest w pełni dopuszczalna. Konstytucja nazywa wprost i definiuje jedynie gminy oraz województwa (samorząd regionalny), uznając, że to, co się pomiędzy gminą a województwem dzieje, jest dopuszczalne, ale fakultatywne. Wykładnia przepisu art. 164 Konstytucji skłania do jednoznacznego wniosku, zgodnie z którym dopuszczalny jest jedynie dwu- i trójstopniowy model samorządu terytorialnego. W dwustopniowym modelu występują wyłącznie samorząd gminny i samorząd regionalny, a w modelu trójstopniowym może się dodatkowo pojawić „coś” pomiędzy. Średni szczebel jest dopuszczalny, ale nie jest obligatoryjny i nazwany, co ustawodawcy zwykłemu daje pewną swobodę prawotwórczą. Korzystając z delegacji, ustawodawca stworzył samorząd powiatowy i miasta na prawach powiatu. Nie ma jednak żadnych przeciwwskazań, by tego stanu rzeczy nie zmienić. Należałoby zatem zreformować średni szczebel i bazując na zasadzie dywersyfikacji rozwiązań ustrojowych, zrobić rzecz następującą:

- na obszarach metropolitalnych (których jest około 10) utworzyć samorząd metropolitalny w drodze fuzji i przekształcenia samorządu powiatowego;
- na obszarach aglomeracyjnych, zlokalizowanych poza metropoliami (których jest około 30) utworzyć samorząd aglomeracyjny w drodze fuzji i przekształcenia samorządu powiatowego;
- na pozostałych obszarach (tj. obszarach małomiasteczkowych i wiejskich) pozostawić samorząd powiatowy w obecnej konstrukcji prawnej.

Efekt ubocznym powyższego zabiegu byłoby zmniejszenie liczby powiatów, których jest zdecydowanie zbyt dużo.

---

<sup>19</sup> T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107, 1907.

<sup>20</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946.

---

Głównym uzasadnieniem reformy metropolitalnej jest zatem potrzeba rekonstrukcji średniego szczebla samorządu terytorialnego na obszarach silnie zurbanizowanych, gdyż to właśnie tam identyfikowanych jest najwięcej dysfunkcji aktualnego trójstopniowego modelu samorządu terytorialnego. Wystarczy wskazać następujące zjawiska faktyczne, by *ratio legis* reformy stało się jasne:

- „dzika” (niekontrolowana) suburbanizacja;
- dezintegracja lokalnych systemów transportowych;
- brak inwestycji w infrastrukturę transportową, w szczególności szynową;
- wykluczenie komunikacyjne;
- brak zarządzania depopulacją;
- migracje ludności;
- efekt gapowicza.

Nowo utworzone jednostki samorządu lokalnego z jednej strony przejęłyby zadania własne powiatów, z drugiej zaś zostałyby wyposażone w nowe zadania, które mają charakter odpowiednio metropolitalny i aglomeracyjny. W związku z powyższym poziom decentralizacji funkcjonalnej na średnim szczeblu samorządu terytorialnego byłby asymetryczny. Przykładowo, samorząd metropolitalny i aglomeracyjny powinien zostać silnie umocowany w systemie planowania strategicznego, w systemie rozwoju społeczno-gospodarczego oraz w systemie planowania przestrzennego. W tych przypadkach relokacja wybranych kompetencji ze szczebla gminnego byłaby wręcz konieczna. Zgodnie z zasadą pomocniczości zadania i kompetencje lokuje się na szczeblu jak najniższym, pod warunkiem że istnieje możliwość ich sprawnego wykonywania. We wskazanych domenach (strategia, rozwój, przestrzeń) relokacja kompetencji na poziom wyższy jest więc uzasadniona. Dodatkowo samorząd metropolitalny i aglomeracyjny powinny prowadzić politykę finansową zmierzającą do ograniczenia skutków tzw. efektu gapowicza.

Projekt pilotażowy można byłoby przeprowadzić w Poznaniu, którego morfologia sprzyja utworzeniu metropolitalnej jednostki samorządu terytorialnego. W zasadzie należałoby przede wszystkim oddzielić gminę od miasta na prawach powiatu, by w dalszej kolejności zintegrować instytucjonalnie i terytorialnie miasto na prawach powiatu z powiatem obwarzankowym. Wówczas powstałby samorząd metropolitalny na średnim szczeblu (Metropolia Poznańska), na którego obszarze działałyby gminy (a pośród nich Miasto Poznań).

## **Nowelizacja ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa oraz ustawy o samorządzie województwa**

Nie sposób rozważać na temat reformy metropolitalnej z pominięciem samorządu województwa. Doświadczenia wielu krajów dowodzą, że obie struktury organizacyjno-funkcjonalne występują często w pozycji konkurencyjnej, co nie sprzyja funkcjonalności całego systemu samorządu terytorialnego. Napięcia instytucjonalne są wpisane w każdy ustrój, tym niemniej należy dążyć do ich minimalizacji, a nie eskalacji. Przedmiotowa problematyka nie będzie uszczegółowiana, gdyż wykracza poza założenia i ramy tematyczne niniejszego opracowania, ale trzeba ją przynajmniej zasygnalizować. Reforma metropolitalna prowadząca do utworzenia nowej kategorii jednostek samorządu terytorialnego musi uwzględniać pozycję ustrojową i funkcjonalną województwa samorządowego, a także – w razie potrzeby – dokonywać w niej korekty.

Wydaje się, że korekta jest uzasadniona – zarówno korekta terytorialna, jak i instytucjonalna. Delimitacja województw jest rzecz jasna ogromnym wyzwaniem, politycznie ryzykowanym, więc nie należy się jej spodziewać w bliżej określonej przyszłości. Warto jednak odnotować, że baza demograficzna oraz gospodarcza, kilku województw jest słaba, co skłania do refleksji. Z pewnością zmniejszenie liczby województw do np. 12 czy 13 byłoby zasadne.

*Należy jednocześnie zmierzać do wzmocnienia pozycji samorządu województwa poprzez dalszą decentralizację administracji rządowej – pozbawienie jej kolejnych zadań publicznych.*

Przy czym decentralizacja administracji rządowej powinna polegać zarówno na ograniczeniu lub likwidacji określonych działów administracji rządowej i instytucji podporządkowanych ministrom właściwym, jak i ograniczeniu terenowej administracji rządowej zespolonej na szczeblu województwa. Urzędy wojewódzkie zaczynają wyrastać na „konkurencję” wobec urzędów marszałkowskich, co jest zjawiskiem niekorzystnym. Wojewoda to przedstawiciel Rady Ministrów w terenie, który odpowiada za realizację polityki w kilku kluczowych domenach (np. bezpieczeństwo i porządek publiczny), stąd też wszelakie przejawy ekspansji funkcjonalnej (np. wkraczanie na obszar polityk społecznych) trzeba uznać za błędne. Silna metropolia może zafunkcjonować jedynie w województwie, które nie odczuwa jej „oddechu na plecach”.

---

Kwestia reformy wojewódzkiej jest zagadnieniem ważnym i trudnym, wymagającym odrębnej analizy. Dlatego w niniejszym opracowaniu jedynie zasygnalizowano problem.

## 5. Podsumowanie

W niniejszym dokumencie wskazano mapę drogową, którą w ocenie Instytutu Metropolitalnego powinna zmierzać władza publiczna Rzeczypospolitej Polskiej. Zaprezentowane koncepcje, tezy i twierdzenia znajdują uzasadnienie w wynikach wielu badań, a także publikacjach naukowych. W razie zainteresowania dalszą współpracą, rozwinięciem opracowania lub opracowaniem projektów dokumentów urzędowych, w tym ustaw, Zespół Instytutu poleca się uwadze i pozostaje do pełnej dyspozycji.



## **Dr hab. Marta Lackowska, prof. ucz.**

Kierowniczka Katedry Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego  
Członkini zarządu European Urban Research Association (EURA)

Obecnie kieruje projektem badawczym realizowanym w ramach grantu NCN „W poszukiwaniu (nowej) równowagi sił: studium relacji państwo-miasta w Polsce.”

*Zainteresowania naukowe:* samorząd terytorialny, zarządzanie publiczne, relacje państwo-samorząd, współpraca międzygminna, zarządzanie metropolitalne, teorie organizacji i zarządzania, demokracja lokalna, europeizacja, paradyplomacja

### *Wybrane ostatnie publikacje:*

Aksztejn, W., Hajnal, G., Lackowska, M. and Kadar, K. (2024) ‘Cities against authoritarianism? Polish and Hungarian capitals facing centralistic pressure’, *Urban Research and Practice*

Aksztejn, W., Mikuła, Ł. and Lackowska, M. (2024) ‘Samorządy dużych polskich miast wobec recentralizacji – postawy i ich uwarunkowania. Studium okresu 2015-2023’, *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(97): 55-72.

Aksztejn, W., Lackowska, M., Krukowska, J. Mikuła, Ł. (2022) “The multiple faces of recentralization. A typology of central–local interactions”, *Journal of Urban Affairs*

Lackowska M., Szmigiel-Rawska K., Teles F. (red.) (2021) *Local government in Europe: new perspectives and democratic challenges*, Bristol University Press, Bristol.



## **dr hab. Rafał Matyja, prof. UEK**

Doktor habilitowany, profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, pracownik Katedry Polityk Publicznych. Absolwent Wydziału Historii Uniwersytetu Warszawskiego (1992), doktor nauk politycznych ISP PAN (2000), habilitacja na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ (2014). W latach 2002-2010 prodziekan, a następnie dziekan Wydziału Studiów Politycznych WSB-NLU w Nowym Sączu. Od 2014 do 2019 profesor Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie. Publicysta, stały współpracownik „Tygodnika Powszechnego” i „Nowej Konfederacji”.

Zainteresowania naukowe: tworzenie strategii i polityk publicznych; doradztwo polityczne; polityka miejska; samorząd terytorialny; polski system polityczny; partie i systemy partyjne; systemy wyborcze; elity polityczne.



## **dr hab. Prof. UAM** **Łukasz Mikuła**

Profesor uczelni na Wydziale Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, doktor habilitowany w dyscyplinie geografia społeczno-ekonomiczna i gospodarka przestrzenna (2020), magister prawa (2007). Autor i współautor ponad 60 publikacji naukowych w zakresie zarządzania terytorialnego i polityki przestrzennej, w szczególności poświęconych obszarom metropolitalnym w Polsce i Europie. Konsultant Banku Światowego i ekspert Centrum Badań Metropolitalnych UAM w zakresie polityki przestrzennej i planowania strategicznego w obszarach metropolitalnych. Współautor strategii rozwoju i koncepcji rozwoju przestrzennego dla obszarów metropolitalnych (Poznań, Rzeszów), gmin i powiatów. Kierownik projektu badawczego NCN „Zintegrowane zarządzanie rozwojem przestrzennym obszarów metropolitalnych w krajach postsocjalistycznych Europy” (2017-2022). Przewodniczący Komisji Polityki Przestrzennej Rady Miasta Poznania (od 2010) oraz Metropolitalnej Komisji Planistycznej Stowarzyszenia Metropolia Poznań (2017-2024). Prezes poznańskiego oddziału Towarzystwa Urbanistów Polskich (od 2021). Wiceprzewodniczący Zespołu ds. Obszarów Miejskich i Metropolitalnych Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN (od 2023)



## **dr hab. Jakub Szlachetko, prof. uczelni**

Przewodniczący Rady Instytutu Metropolitalnego; wykładowca na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; dyrektor zarządzający i adwokat w firmie "SZLACHETKO konsulting".