

Zarządzanie obszarami metropolitalnymi i aglomeracjami miejskimi w Polsce – zagadnienia do dyskusji

Autor: Prof. Paweł Swianiewicz Dyrektor Narodowego Instytutu 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 gminą¹.

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 Elk, 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 mogłoby 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?

¹ Niewyczerpująca lista takich publikacji, które spotkały się ze znaczącym odzewem w środowiskach akademickich to: T. Kaczmarek, Ł. Mikula, *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. Mikuła, How metropolitan can you go? Citizenship in Polish metropolitan areas, „Journal of Urban Affairs” 2015; L. Mikuła, T. Kaczmarek, Metropolitan integration in Poland: the case of Poznań Metropolis, „International Planning Studies” 2016, 22(1), s. 30–43; Ł. Mikuła, 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. Mađurowicz (red.) Percepcja współczesnej przestrzeni miejskiej, WGISR Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2007, s. 185–194; J. Szlachetko, Normatywny model samorządu metropolitalnego, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2020 [← Wróć do tekstu](#)