Jakiej ustawy metropolitalnej potrzebujemy?

Autor: dr hab. Marta Lackowska, Katedra Rozwoju i Polityki Lokalnej Uniwersytetu Warszawskiego.

[1. Czy w ogóle potrzebujemy ustawy metropolitalnej?](#)

[2. Jeśli tak, to jakiej? Szczegóły ustawy metropolitalnej.](#)

[3. Kiedy przeprowadzić reformę metropolitalną?](#)

[4. Jedna czy wiele ustaw metropolitalnych?](#)

[5. Cytowana literatura.](#)

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[1] 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 stawić 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 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).

	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.	

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.

	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.	

2. Je?li tak, to jakiej? Szczegó?y 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:

I. 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, Mikuła 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 powiedziałaby 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 szanse 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 „dowiążemy" metropolie, 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.

II. 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. Oczywiste 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 włodarz, 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 włodarze 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. intergouvernmentalizm), 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 wyłaniani 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 niepisanym „prezydentem" 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.

III. 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 starymparadygmatem zarządzania metropolitalnego.

	Kluczowe jest w tej koncepcji, w jaki sposób wyłaniani 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 niepisanym „prezydentem" UE)	

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 pomogłaby 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.

	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.	

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 PITu. Jest to dobry, acz nie jedyny sposób. Pomysłów było tu w historii dużo – proponowano metropolitalną część CITu, 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 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.

	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.	

3. Kiedy przeprowadzi? reform? metropolitaln??

Ważniejsze niż szczegóły organizacyjne (które można zmieniać, jak pokazuje historia metropolii europejskich) jest, że sukces reformy metropolitalnej zależny jest 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.

	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 mogłaby stanowić element ograniczający konkurencyjność wewnątrzmetropolitalną.	

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 roku przez ustawę o GZM, czy raczej przejść w stronę *lex generalis*. Uwzględniając unitarny charakter naszej kraju, można w pierwszej chwili skłaniać się ku wypracowaniu ram prawnych dla wszystkich metropolii. Niuanse można wszak 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 3 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 ogólnopaństwowe, 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 stolice 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…

	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 metropolii.	

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
Jałowiecki 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.

Zdjęcia: Pixabay (widok Frankfurtu - pejzaż miejski).

---

1 W tym opracowaniu naprzemiennie nazywane też miejskimi obszarami funkcjonalnymi (MOF). ↩ Wróć do tekstu