Polityka metropolitalna

Autor: dr hab. Rafał Matyja, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie



1. Czy metropolie są rzeczywiście potrzebne?

2. Projekt miejsko-metropolitalny i perspektywa długiego trwania

3. Polityka metropolizacji

4. Liczba i mechanizmy uznania

5. Delimitacja i demokracja

6. Reszta kraju

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[1]. 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”[2].

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 mniejszych ośrodków”[3] – 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 wprawdzie 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.

	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).	

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 s? rzeczywi?cie 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.

	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.	

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 d?ugiego 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[4]. Inny autor wymieniał aglomeracje będące ówczesnymi biegunami wzrostu i proponował listę pozbawioną aglomeracji wałbrzyskiej, poszerzoną natomiast o Lublin i ewentualnie Białystok[5]. 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 Rzeczpospolitej 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. 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 „innowacyjnym 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"[6].

	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.	

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 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*[7] należy zatem 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

przyjmiemy 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[8].

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 Wałbrzychowi[9]. 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.

	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.	

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 zdeklarowany, ale gotowy do ustępstw przeciwnik.

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 Podgórza 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.

	Warto wreszcie przemyśleć korektę zadań samorządu województw, którego funkcje zmienią 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.	

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 zmienią 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 i społeczną, jak i prerogatyw związanych z ładem przestrzennym, sprawami środowiskowymi, gospodarką wodną i 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.

Zdjęcia: Białystok, obraz autorstwa Kamil Żywolewski z Pixabay.

---

1 Jacek Purchla, Konstytucja dla Krakowa. Tradycja i przyszłość krakowskiego samorządu miejskiego. „Znak" 1990, nr 1 (416), s. 84-93. ↩ Wróć do tekstu

2 Hubert Izdebski, Zadania metropolitalne i ich wykonywanie – obecne próby rozwiązania kwestii metropolizacji, „Samorząd Terytorialny" 2021, nr 7-8, s. 7-24. ↩ Wróć do tekstu

3 Zielona księga dot. obszarów metropolitalnych. Dokument do konsultacji, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, kwiecień 2012, s. 4. ↩

Wróć do tekstu

4 „Biuletyn PAN KPZK" 1974, z. 83 „Problematyka podziału terytorialnego kraju", s. 13-16. ↩ Wróć do tekstu

5 Ibidem, s. 70-76.↩ Wróć do tekstu

6 Robert Pyka, Zarządzanie obszarami metropolitalnymi na przykładzie francuskich rozwiązań instytucjonalnych – między inercją a zmianą, „Przestrzeń Społeczna (Social Space)" 2012 nr 4, s. 91-92. ↩ Wróć do tekstu

7 Agnieszka Sobala-Gwosdz, Karol Janas, Wojciech Jarczewski, Piotr Czakon, Hierarchia funkcjonalna miast w Polsce i jej przemiany w latach 1990–2020, IRMiR, Kraków 2024. ↩ Wróć do tekstu

8 Robert Gawłowski, Między współpracą, przetargiem a rywalizacją. Relacje rządowo-samorządowe w systemie administracji publicznej, Oficyna ASPRA-JR, Warszawa 2019, s .139-184.↩ Wróć do tekstu

9 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). ↩ Wróć do tekstu