Związki metropolitalne czy samorząd miejsko-metropolitalny?

Autor: Dr hab. Łukasz Mikuła, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Zakład Systemów Osadniczych i Zarządzania Terytorialnego



1. Czy w ogóle powinniśmy zajmować się obszarami metropolitalnymi?

2. Poszerzanie granic miast – droga donikąd

3. Ku założeniom reformy metropolitalnej w Polsce

4. Związki metropolitalne – nieunikniony paradygmat?

5. Zintegrowana metropolia – koncepcja samorządu miejsko-metropolitalnego

6. Co dla mniejszych miast i obszarów funkcjonalnych?

1. Czy w ogóle powinni?my zajmowa? si? 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 postrzeganymi 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 powiązaniami 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 donik?d

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.

	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.	

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 za?o?eniom 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 municypalnych, 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: supramunicypalny, wprowadzający dwuszczeblowy system zarządzania (samorząd lokalny i metropolitalny), oraz intermunicypalny, 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 polityczne akceptowalny dla większości parlamentarnej, co oznacza, że w dużej mierze również dla samorządów województw i generalnie obszarów „niemetropolitalnych";
- 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.

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

4. Zwi?zki 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.

	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.	

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 w oparciu o 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".

	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.	

Ustawa o związkach metropolitalnych powinna więc mieć charakter ogólny (ramowy) i respektować konstytucyjną zasadę samodzielności ustrojowo-organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Centralną instytucją ustrojową ustawy mógłby 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 obwarzankowy 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 oznaczać ona powinna 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 musiałby być tożsamy 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.

	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).	

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 szczególny 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 pozwala 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 miałby 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 samorz?du 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. Znów, 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 znów pojawi się bariera dobrowolności, a z drugiej strony, w przypadku zaawansowania takiego procesu pojawi się pytanie o zasadność dalszego istnienia „wydrążonego" 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). Pozostając przy najprostszych strukturach administracyjnych: jedno miasto – jeden powiat, nawet w tym przypadku nie ma idealnego rozwiązania w oparciu o istniejące instytucje. Włączenie miasta na prawach powiatu do powiatu ziemskiego oznacza jego „odpowiatowienie" 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 klincz.

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 być 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.

	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.	

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[1]. 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 byliby tym samym delegatami jednej JST do organu stanowiącego innej. Ich mandat miałby charakter bezpośredni – wszyscy członkowie rady miasta centralnego byliby 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 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.	

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 rozstrzyganiu 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[2]), 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.

	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.	

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 wzmacnianiu obszarów metropolitalnych. Wprowadzenie kilkanaście lat temu niezbyt zgrabnej językowo kategorii „miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich" było próbą wyjścia z tego impasu, przypieczętowaną możliwością 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 traćmy 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.

Zdjęcia: Poznań, obraz autorstwa Anna z Pixabay

---

1 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).↩ Wróć do tekstu

2 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. ↩ Wróć do tekstu