

## KARTA ROZWIĄZANIA:

ID:	Z.01c-1
Typ instrumentarium (a do f) <sup>1</sup>	a
Kategoria rozwiązania (A do C) <sup>2</sup>	A
Data aktualizacji wpisu:	5.05.2021
ID i nazwa wyzwania, którego dotyczy proponowane rozwiązanie:	Niewystarczające ramy dla współpracy w obszarach metropolitalnych.
Autorzy:	Prof. dr hab. Tomasz Kaczmarek Centrum Badań Metropolitalnych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu Modyfikacje wynikające z dalszych prac grupy i zewnętrznych dyskusji, np. Forum Rozwoju Lokalnego poświęconego integracji prac ZMP i grup eksperckich
Grupa ekspercka:	Zarządzanie i finanse publiczne Podgrupa: Integracja zarządzania w miejskich obszarach funkcjonalnych

**1. Nazwa rozwiązania:**

Zaniechanie rozwiązań systemowych na poziomie całego kraju, wprowadzenie ustawowego związku metropolitalnego *sui generis* jak dotąd tylko dla jednego obszaru (Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia powstała w 2017 r.) i jego pierwsze doświadczenia (to pierwszy w Polsce wielozadaniowy związek metropolitalny), skłaniają do wypracowania odrębnych rozwiązań ustawowych dla poszczególnych metropolii. Oddolne działania integracyjne samorządów w obszarach metropolitalnych, realizacja instrumentu UE Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, inicjatywy ustawodawcze w stosunku do kolejnych metropolii (poznańska, krakowska, łódzka, pomorska, wrocławska) skłaniają do wybrania kierunku tworzenia indywidualnych rozwiązań ustawowych dla polskich metropolii, przy czym ramy ogólne dla tych rozwiązań wynikać powinny z uzupełnionych przepisów ustaw o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym.

**2. Zwięzła charakterystyka proponowanego rozwiązania:**

Skala i dynamika procesów społeczno-gospodarczych i przestrzennych w Polsce w ostatnich trzech dekadach, w tym terytorialna dywersyfikacja tempa rozwoju gospodarczego i zmian demograficzno-społecznych oraz takie procesy jak metropolizacja i suburbanizacja, determinują nowe wyzwania w zakresie zarządzania terytorialnego, w tym programowania rozwoju oraz zintegrowanego planowania strategicznego i przestrzennego dużych miast i ich obszarów funkcjonalnych. Nowe procesy

<sup>1</sup> a) Rozwiązania w zakresie regulacji prawnych, administracyjnych itd.

b) Rozwiązania w zakresie finansowania i programów funduszowych

c) Dedykowane programy krajowe

d) Wzmacnianie know-how: Rekomendacje, zalecenia, standardy, dobre praktyki, wymiana doświadczeń, szkolenia, pilotaże, programy współpracy itd.

e) Dostosowywanie działań, inwestycji realizowanych przez inne zależne od rządu podmioty krajowe

f) Inne

<sup>2</sup> A – Regulacje prawne; B – Mechanizmy finansowania; C – Wzmacnianie wiedzy i współpracy

wymagają od władz państwowych i samorządowych podjęcia działań w wymiarze zarówno stricte politycznym, prawnym jak i organizacyjno-planistycznym.

W opisie coraz bardziej złożonych funkcjonalnie układów osadniczych dużych miast pojawia się pojęcie obszaru metropolitalnego, identyfikowanego nie tylko w kategoriach morfologicznych, ale przede wszystkim funkcjonalnych. OECD definiuje obszary metropolitalne jako funkcjonalne obszary miejskie liczące co najmniej 500 tys. mieszkańców. Funkcjonalnym obszarem miejskim jest aglomeracja miejska z nieustannie zabudowanym rdzeniem miejskim oraz powiązane z nią funkcjonalnie obszary. Autorzy raportu „The OECD Metropolitan Governance Survey” wskazują, że w krajach OECD takich obszarów jest 275, z czego najwięcej w Europie - 101 i w Stanach Zjednoczonych - 68. W Polsce wg Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, istniało 10 obszarów metropolitalnych tego typu (Warszawa, Kraków, Łódź, Trójmiasto, Wrocław, Szczecin, Poznań, Bydgoszcz –Toruń, Szczecin i Lublin).

Jednostki zarządzające obszarami metropolitalnymi zgodnie z definicją OECD stają się coraz bardziej powszechne. W 178 z 263 (68%) analizowanych obszarów metropolitalnych, istnieją organy zarządzające na poziomie metropolitalnym. Pierwsza fala reform metropolitalnych (głównie w Europie) miała miejsce już w latach sześćdziesiątych i wczesnych siedemdziesiątych, ale w latach 80. XX w. uległa osłabieniu. W latach 90. liczba podmiotów zarządzania w obszarach metropolitalnych na świecie zaczęła ponownie wzrastać i osiągnęła najwyższy poziom w ostatnich kilku latach (Kaczmarek, Miłkuła 2007, Ahrend, Gamper, Schumann 2014).

Na tle wielu krajów europejskich, o wykształconej wieloletniej kulturze współpracy jednostek samorządowych w miejskich obszarach funkcjonalnych, Polska charakteryzuje się niewielkim dorobkiem w tym zakresie (Janas, Jarczewski 2017). W awangardzie zarządzania metropolitalnego znajdują się obecnie takie kraje, jak: Niemcy, Francja i Włochy, gdzie reforma metropolitalna jest nie tylko dyskutowana, ale i sukcesywnie wdrażana. Kwestie zarządzania obszarami metropolitalnymi nabrały w ostatnich latach w Europie szczególnego znaczenia, co znajduje odzwierciedlenie także w nowych instrumentach polityki regionalnej Unii Europejskiej. Wzmocnienie mechanizmów służących terytorialnej koordynacji interwencji i zarządzania na obszarach funkcjonalnych w minionej (2014-2020) i obecnej perspektywie finansowej UE przejawia się ustanowieniem w ramach Wspólnych Ram Strategicznych nowego narzędzia polityki spójności UE jakim są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT). Naturalnym obszarem wsparcia ZIT są obszary funkcjonalne dużych miast, gdzie narastaniu problemów rozwojowych towarzyszy często deficyt współpracy międzygminnej (Janas, Jarczewski 2017).

Nowe regulacje europejskiej polityki spójności i polskiej polityki rozwoju kładą nacisk na terytorialny wymiar polityk publicznych. Zakładają odejście od zarządzania sektorowego na rzecz zarządzania zintegrowanego terytorialnie, które polega na integracji działań różnych podmiotów publicznych wobec terytoriów określonych nie administracyjnie, ale funkcjonalnie, charakteryzujących się podobnymi cechami: społeczno-gospodarczo-przestrzennymi. Dzisiaj, mieszkańcy w codziennym życiu wchodzi w wiele interakcji na różnych poziomach. Dlatego też działania mające na celu rozwój muszą być podejmowane w adekwatnej skali. Oprócz polityk tworzonych na formalnym szczeblu miejskim i gminnym, wzmocnienia potrzebują konkretne i nieformalne działania podejmowane w skali miejskich obszarów funkcjonalnych, metropolitalnych (Nowa Karta Lipska, 1 grudnia 2020. Transformacyjna siła europejskich miast). Współpraca terytorialna to także ważny element Agendy Terytorialnej UE 2030, która określa działania niezbędne dla wzmocnienia spójności terytorialnej i zapewnienia dobrych warunków życia dla wszystkich mieszkańców Europy. Krajowy Plan Odbudowy i Odporności (KPO, projekt, 2021) koncentruje swoje działania na sześciu europejskich filarach polityki spójności, w tym na spójności społecznej i terytorialnej. Ważnym adresatem proponowanych w KPO działań naprawczych i rozwojowych po pandemii COVID-19 są samorzady terytorialne, które

mają otrzymać wsparcie, m.in. w zakresie inwestycji w rozbudowę infrastruktury i środki transportu, zapewniające czyste środowisko i nowe możliwości inwestycyjne (m.in. wdrożenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego, przygotowanie terenów inwestycyjnych, termomodernizacja szkół, systemy oczyszczania ścieków oraz zaopatrzenie w wodę poza aglomeracjami, zielona transformacja miast i ich obszarów funkcjonalnych, cyfrowa infrastruktura szkół, zeroemisyjny tabor autobusowy). Wiele z tych działań (gospodarka przestrzenna, transport publiczny, rozwój gospodarczy) ma charakter ponadlokalny i wpisuje się w zadania dla struktur zarządzania w obszarach funkcjonalnych (metropolitalnych)

Trójstopniowy podział terytorialno-administracyjny – taki, jaki istnieje od 1999 r. - nie uwzględnia rozwiązań przyjmowanych w krajach rozwiniętych, w którym szczególną rolę rozwojową – miejsc koncentracji potencjału rozwojowego - przypisuje się miejskim obszarom funkcjonalnym, w szczególności obszarom metropolitalnym, które z istoty swojej powinny wykonywać wybrane funkcje o charakterze ponadlokalnym, metropolitalnym. Jak wynika z ekspertyzy OECD na temat polityki miejskiej w Polsce (Przegląd polityki miejskiej 2011), „Nawet w przypadku udanych wspólnych działań oddolnych na obszarach metropolitalnych, konieczne jest wypracowanie w Polsce prawnych platform współpracy międzygminnej, dzięki którym miasta, gminy i powiaty mogłyby angażować się we wspólne rozwiązywanie problemów rozwoju społecznego, gospodarczego czy zagospodarowania przestrzennego”. Jak zauważa Izdebski (2010) „Należyte rozwiązanie zarządzania wielkimi skupiskami miejskimi jako szczególnymi obszarami funkcjonalnymi, stanowi jeden z najtrudniejszych problemów współczesnej administracji publicznej”. Wspomniany już Raport OECD „The OECD Metropolitan Governance Survey”, wskazuje na główne dziedziny zarządzania w obszarach metropolitalnych. Najbardziej rozpowszechniona w ramach obszarów metropolitalnych na świecie jest wspólnie realizowany rozwój regionalny - 81 % z wszystkich 178 badanych struktur zarządzania (Ahrend, Gamper, Schumann 2014). Wśród jednostek zarządzających obszarem metropolitalnym 78 % zajmuje się integracją transportu, transportem publicznym, w tym koleją metropolitalną oraz zarządzaniem drogami. Trzecim najbardziej powszechnym obszarem współdziałania według ww. Raportu jest planowanie przestrzenne (67%). Ponad połowa wszystkich analizowanych obszarów metropolitalnych, szczególnie europejskich i północnoamerykańskich (91 z 178) integruje się we wszystkich ww. trzech dziedzinach. Rzadziej spotykane obszary zarządzania w skali metropolitalnej to gospodarka odpadami (35%), zaopatrzenie w wodę (35%), kultura (29%), turystyka (26%), odprowadzanie ścieków (26%) i zaopatrzenie w energię (15%).

Dzięki wprowadzeniu w ustawie o samorządzie gminnym (i powiatowym) systemowych ram dla tworzenia obszarów metropolitalnych (metropolii) zostanie uporządkowana kwestia pozostawiona obecnie inicjatywie obszarów metropolitalnych bez wymagań w tym zakresie, przy dostępnym jedynie jednym wzorze rozwiązania (ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim). Kwestie niezbędne do uregulowania w ustawach o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym i wymagające doprecyzowania w przypadku każdej metropolii odrębnie są następujące:

- zasady i tryb tworzenia metropolii,
- dolny limit liczby ludności metropolii (konieczne ustalenie, np. na poziomie 500 tys. mieszkańców, umożliwiające tworzenie dużych i efektywnie działających metropolii),
- zakres zadań publicznych realizowanych przez metropolię obligatoryjnie, sposób ich uzupełnienia o wybrane zadania fakultatywne,
- władze metropolii,
- podstawowe źródła dochodu i wymogi w zakresie partycypacji w kosztach (składki),
- zasady wyznaczania udziału metropolii we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, w tym stanowiącego dochód budżetu państwa.

### 3. Działania szczegółowe, narzędzia interwencji:

Kwestia metropolitalna w Polsce w odniesieniu do krajowej specyfiki i doświadczeń europejskich może przybierać dwa rozwiązania:

1) Stworzenie kolejnego poziomu administracji terytorialnej, poprzez nadanie obszarom metropolitalnym specjalnego statusu jednostki samorządowej (powiat metropolitalny). Właściwym wyjściem jest tworzenie tych jednostek na bazie istniejącego podziału administracyjnego i spłaszczenia struktur gminno-powiatowych, w przypadku powiatu okólnego (model Regionu Hanower), w przypadku kilku powiatów graniczących z miastem - model Città metropolitana (gdzie obszar metropolitalny zastępuje prowincję) lub Metropole de Lyon (gdzie przejmuje kompetencje departamentu). Rozwiązanie to zostało odrzucone w toku dyskusji jako niezgodne z polskim modelem historycznie ukształtowanej trójstopniowej struktury samorządu terytorialnego.

2) Zawiązanie uregulowanej prawnie (ustawowej) korporacji terytorialnej miasta z otoczeniem, w celu wykonywania wspólnych zadań (model Metropolii Górnośląsko-Zagłębiowskiej, metropolii francuskich, niektórych związków metropolitalnych w Niemczech).

Jak postuluje Izdebski (2010) reforma zarządzania obszarami metropolitalnymi mogłaby mieć charakter etapowy i powinna zakładać dużą elastyczność rozwiązań ustrojowych i terytorialnych dla poszczególnych obszarów metropolitalnych w kraju.

Jako podstawowe narzędzie interwencji, niezakłócające trójstopniowego podziału terytorialnego kraju i niewymagające kompleksowej reformy struktur samorządu terytorialnego (w tym zmian kompetencji) należy przyjąć tworzenie samorządowych związków metropolitalnych każdorazowo o specyfice regionalnej. Owa *differentia specifica* związana jest z wielkością obszaru metropolitalnego, charakterem układu osadniczego (mono-bi- lub poli-centryczny), rodzajem i intensywnością powiązań funkcjonalnych, skalą problemów społecznych, gospodarczych, przestrzennych oraz tradycjami współpracy i integracji na różnych polach organizacji życia politycznego i społeczno-gospodarczego. Związek metropolitalny miałby formułę, która została zastosowana już w ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim.

Związek metropolitalny w doktrynie prawa administracyjnego jest już częściowo opisany (Szlachetko 2020, Ofiarska, Ofiarski 2021). W dotychczasowych pracach akcentuje się odrębność rodzajową i konstrukcyjną związku metropolitalnego (np. w stosunku do „zwykłego” związku komunalnego). Do najważniejszych własności takiego związku należą (Szlachetko 2020):

- 1) Odrębna podstawa prawna wyznaczająca ustrój i zadania związku metropolitalnego
- 2) Ustawowa regulacja zadań własnych związku, będących de iure zadaniami własnymi
- 3) Dodatkowe źródła finansowania działalności związku – co wzmacnia jego zdolność funkcjonowania
- 4) Prawnie chroniona samodzielność

Jak zauważają Ofiarska i Ofiarski (2021) z związek metropolitalny, jako odrębny podmiot prawa w sektorze samorządowym, w najbliższej przyszłości może stać się instytucją prawną o zdecydowanie większym zastosowaniu. Za ustawową regulacją związku metropolitalnego przemawia jego silniejsze niż w przypadku rozporządzenia umocowanie prawne i bardziej demokratyczna (większość sejmowa) formuła powołania związku. Do ważnych cech związku metropolitalnego powinna należeć także ustawowa przesłanka o materialnoprawnym charakterze, przesadzająca o prawie gmin i powiatów do udziału w związku metropolitalnym. W zakresie tworzenia i powoływania związku metropolitalnego ważną zasadą powinna być współdziałanie organów centralnych z jednostkami samorządowymi oraz mechanizm konsultacji społecznych. Tak rozumiana reforma zarządzania obszarami metropolitalnymi (w skrócie „reforma metropolitalna”) powinna mieć cechy „top down” i

„bottom up”. Integracja metropolitalna jak wynika z doświadczeń europejskich, kreowana jest zarówno przez działania odgórne, jak i oddolne. Stanowi ona rezultat, a często i kompromis, różnych wizji reformy metropolitalnej, zarówno w kręgach władz centralnych, jak i inicjatyw bądź oczekiwań ze strony społeczności lokalnych i reprezentujących je sił politycznych we władzach samorządowych. W Europie brak jednakowych rozwiązań i ich silnie narodowy, a nawet regionalny charakter, dostosowywany jest do specyfiki ustrojowej, politycznej, historycznej i osadniczo-gospodarczej danego kraju. W krajach, gdzie wizje te są w miarę spójne, udało się reformy metropolitalne przeprowadzić, tam gdzie się one rozmiągają, brak jest woli politycznej lub społecznej, zarządzanie metropolitalne wciąż jest tylko przedmiotem dyskusji i sporów politycznych.

Decyzja o powstaniu związku metropolitalnego, jak i o jego obszarze pozostaje w gestii Rady Ministrów i parlamentu, ale realny wpływ na wybór formy ustrojowej i zasięgu terytorialnego związku metropolitalnego mają zainteresowane jego utworzeniem samorzady terytorialne. W pierwszym przypadku należy zapewnić wpływ samorządów na powstawanie modelu ustrojowego związku (w tym zadania realizowane przez związek), w drugim określenie zasięgu obszaru metropolitalnego poprzez wszechstronną i wieloaspektową ocenę stanu faktycznego oraz przez pryzmat kryteriów ustawowych, uzgodnionych z samorządami terytorialnymi. W związku z tym niezbędne jest etapowanie tworzenia sformalizowanej metropolii, w którym gminy (i powiaty) obszaru metropolitalnego wypracowują w toku współpracy „bottom-up” model ustrojowy konkretnego związku zgodny z ogólnymi ramami zdefiniowanymi w ustawie o samorządzie gminnym i ustawie o samorządzie powiatowym. Podejmują współpracę w formie wskazanej w obecnym porządku prawnych w ustawie o samorządzie gminnym (związek międzygminny, gminno-powiatowy), weryfikując zakres zadań publicznych, także tych których wykonywanie byłoby, za zgodą samorządów, przeniesione na poziom metropolii z poziomu poszczególnych gmin lub powiatów. Zakres realizacji tych zadań (a także skuteczności, efektywności itp.) powinien być przedmiotem ewaluacji przed złożeniem wniosku o utworzenie metropolii do Rady Ministrów, w której model współpracy gmin (i powiatów) w ramach obszaru metropolitalnego powinien zostać zweryfikowany, a wnioski powinny zostać uwzględnione we wniosku lub skutkować odroczeniem możliwości złożenia wniosku. Uchwałę o podjęciu współpracy w celu utworzenia metropolii podejmują rady zainteresowanych gmin (i powiatów), z obowiązkiem konsultacji samorządowych i społecznych oraz zachowaniem administracyjnej kontroli całej procedury.

Uzasadnienie wniosku o utworzenie związku metropolitalnego, powinno zawierać w szczególności wskazanie obszarów współpracy gmin (i powiatów), które mają wejść w skład związku metropolitalnego, powiązań funkcjonalnych i zaawansowania procesów urbanizacyjnych, a także opis układu osadniczego i przestrzennego, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe, dane statystyczne dotyczące liczby ludności oraz powierzchni związku metropolitalnego, wyniki przeprowadzonych konsultacji z mieszkańcami w poszczególnych gminach.

Związek metropolitalny wpisuje się w konstytucyjne zasady RP jako państwa prawa. Konstytucja wyposaża jednostki samorządu terytorialnego w prawo do zrzeszania się. Ponadto związek metropolitalny realizuje zasadę współdziałania władz publicznych (centralnych i samorządowych na różnych poziomach), zasadę pomocniczości i zasadę zdolności do wykonywania zadań publicznych.

Szczegółowe ustawy o związku metropolitalnym powinny w odniesieniu do konkretnej metropolii regulować kwestie:

- Sposobu ustalania granic i procedurę tworzenia związku metropolitalnego
- Zakres działania związku metropolitalnego i zadania związku (w szczególności w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, zarządzania strategicznego, integracji publicznego



transportu zbiorowego, rozwoju gospodarczego, promocji i in. np. wspólnej realizacji wybranych usług społecznych)

- Kompetencji, trybu i zasad wyboru władz związku metropolitalnego, a także zasad
- działania pełnomocnika ds. utworzenia związku
- Nabywania i gospodarowania mieniem związku metropolitalnego
- Prowadzenia gospodarki finansowej związku metropolitalnego

#### 4. Podmioty odpowiedzialne za realizację:

Politykę miejską państwa prowadzi Rada Ministrów. Organem odpowiedzialnym za koordynację działań związanych z polityką miejską państwa jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Obecnie działania te prowadzone są przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. W związku z realizacją zadania w obrębie struktur samorządu terytorialnego, niezbędna jest współpraca z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, obsługiwany obecnie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz wszystkimi reprezentacjami samorządu terytorialnego, z Unią Metropolii Polskich, oraz Związkiem Miast Polskich jak też pozostałymi organizacjami samorządowymi szczebla lokalnego i regionalnego.

Wskazane jest powołanie rządowo-samorządowego Zespołu ds. Reformy Metropolitalnej, którego partnerami merytorycznymi będą: Instytut Rozwoju Miast i Regionów wraz z gronem ekspertów zewnętrznych. W ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego działa już zespół ds. Funkcjonalnych Obszarów Metropolitalnych i Miejskich – dyskusja powinna się toczyć także z jego uwzględnieniem.

#### 5. Wstępny harmonogram:

1. Powołanie rządowo-samorządowego Zespołu ds. Reformy Metropolitalnej. Funkcja koordynująca: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (1 m-c).
2. Diagnoza kwestii metropolitalnej w Polsce. Uzasadnienie dla reformy zarządzania w obszarach metropolitalnych, ewaluacja działalności funkcjonującego od 4 lat Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii i wykorzystanie wniosków z niej w budowaniu rozwiązań dla kolejnych metropolii (3 m-ce).
3. Określenie ramowego modelu ustroju prawno-administracyjnego związku metropolitalnego dla wszystkich obszarów metropolitalnych w Polsce. Rozwiązanie „a la carte” zawierające warianty/spektrum możliwości wyboru elementów ustroju docelowego (w tym zadań związku) lub w formie etapowania jego wprowadzania (3 m-ce).
4. Pakt metropolitalny rządu i samorządów gmin i powiatów metropolitalnych, określający cele polityki miejskiej w stosunku do metropolii.
5. Wypracowanie przez samorzady dążące do utworzenia związku metropolitalnego, rozwiązań prawno-ustrojowych dla poszczególnych obszarów metropolitalnych (propozycje ustaw), w szczególności uwzględniających charakter systemu osadniczego (mon-, bi- i poli-centriczne obszary metropolitalne) oraz skale potencjałów, powiązań i problemów ponadlokalnych, delimitacje obszarów metropolitalnych w zależności od specyfiki systemu osadniczego i przyjętego zakresu zadań związku, dla poszczególnych związków metropolitalnych (3 m-ce).
6. Procedura konsultacji społecznych i głosowań uchwał rad gmin (powiatów) nad przystąpieniem do związku metropolitalnego (3m-ce).
7. Wypracowanie ostatecznych ustaw o związkach metropolitalnych i ich uchwalenie przez Parlament RP (3 m-ce).
8. Stosowne rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie powołania związku metropolitalnego (3 m-ce).
9. Powołanie związku metropolitalnego (18 m-cy od początku realizacji programu).

10. Przejęcie realizacji zadań publicznych – nie wcześniej niż 1 stycznia roku następującego po roku, w którym wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów.

Jak już wspomniano nakreślone wyżej etapy „reformy metropolitalnej” uwzględniają dwa podejścia. „Top down” - wypracowanie przez rząd i samorzady wspólnych ram ustrojowych związku metropolitalnego (pkt. 1-4 harmonogramu) oraz „bottom up” - wybór ustroju związku metropolitalnego, w tym zakresu zadań i zasięgu terytorialnego, przez zainteresowane jego utworzeniem samorzady terytorialne (pkt. 5-6 harmonogramu).

#### **6. Priorytet/istotność z punktu widzenia wpływu na wyzwanie/rozwiązanie problemu (oczekiwany efekt):**

Tylko ustrojowe rozwiązanie problemu zarządzania obszarami metropolitalnymi jest w stanie poprawić i wzmocnić polityki publiczne dużych ośrodków miejskich i powiązanych z nimi obszarów. Doraźne, efemeryczne działania jak choćby instrument Zintegrowane Inwestycje terytorialne UE dedykowany jest wybranym projektom samorządowym i nie gwarantuje spójności zarządzania, integracji planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego oraz zarządzania terytorialnego newralgicznymi sektorami takimi jak infrastruktura i organizacja transportu, planowanie przestrzenne. Autorzy Raportu o stanie polskich miast stwierdzają, że większość partnerstw między samorządowych w Polsce, funkcjonujących w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych, powstała według logiki, w której to projekty tworzą partnerstwa; tymczasem powinno być odwrotnie – to partnerstwa winny uruchamiać projekty [Janas, Jarczewski 2017]. Poza ZIT brak jest też jak dotąd rządowych programów wspierania integracji zarządzania w celu uzyskania jego trwałości. Integracja zarządzania strategicznego, koordynacja planowania przestrzennego w tym inwestycji o charakterze metropolitalnym, uzyskanie większego wpływu przez zainteresowane samorzady na infrastrukturę i organizację transportu, zwiększenie i poprawa efektywności świadczenia usług ponadlokalnych (centra usług wspólnych), wymaga wypracowania nowych ustaw o związkach metropolitalnych, dedykowanych poszczególnym obszarom metropolitalnym w Polsce.

Polityka miejska państwa w tym przypadku stanowi część polityki rozwoju społeczno – gospodarczego oraz przestrzennego i ma na celu stwarzanie korzystnych warunków dla rozwoju miast i ich otoczenia oraz usprawnianie procesów zarządzania nimi, w szczególności poprzez:

- 1) kształtowanie racjonalnej struktury funkcjonalno-przestrzennej, a zwłaszcza zapewnienie właściwych warunków życia mieszkańcom a także zapewnienie korzystnych warunków funkcjonowania przedsiębiorcom;
- 2) prowadzenie gospodarki przestrzennej w sposób zapewniający poprawę ładu przestrzennego ochronę dziedzictwa kulturowego, ochronę zasobów naturalnych i środowiska przyrodniczego, bardziej efektywne wykorzystywanie terenów już zabudowanych oraz zapobieganie rozpraszaniu zabudowy a także ograniczanie presji urbanizacyjnej na tereny zieleni, w tym zieleni publicznej i na obszary dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego;
- 3) podnoszenie spójności systemu osadniczego, zwłaszcza poprzez wzrost dostępności komunikacyjnej do dużych ośrodków miejskich, realizowanie ich obwodnic, szczególnie na drogach krajowych, tworzenie zintegrowanych systemów transportu zbiorowego w skali miasta i obszaru metropolitalnego, a także systemów infrastruktury technicznej w odniesieniu do planowanych obszarów urbanizacji, z uwzględnieniem działań na rzecz oszczędności energii przy zagospodarowaniu przestrzennym i w budownictwie;

Szczególnym celem polityki miejskiej państwa jest aktywne wspieranie rozwoju tych miast i ich obszarów funkcjonalnych, co do których z obowiązującej Strategii Rozwoju Regionalnego Kraju 2030 i innych dokumentów wynika, że wsparcie to wpłynie szczególnie korzystnie na rozwój gospodarczy

kraju jako całości i na zmniejszenie dystansu rozwojowego dzielącego Polskę od innych państw Unii Europejskiej, zwłaszcza zaś – będzie prowadzić do wzrostu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki i rozwoju opartego na wiedzy, poprawi stan infrastruktury technicznej i społecznej, w tym przyspieszy rozbudowę infrastruktury komunikacyjnej o znaczeniu ogólnokrajowym i regionalnym, będzie prowadzić do podniesienia spójności terytorialnej obszaru, a także przyczyni się do istotnego wzrostu roli Polski w relacjach transgranicznych, międzynarodowych lub europejskich.

#### **7. Odniesienia do diagnoz, dodatkowe materiały źródłowe, literatura:**

Ahrend R., Gamper C., Schumann A., 2014. The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations, OECD Regional Development Working Papers, 2014/04.

Biała Księga Obszarów Metropolitalnych, 2013. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.

Izdebski H., 2010. Dwadzieścia lat samorządu terytorialnego – potrzeba rozwiązania problemu Metropolii, [w:] R. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Janas K., Jarczewski W. (red.), 2017. Raport o stanie polskich miast. Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych. Obserwatorium Polityki Miejskiej Instytutu Rozwoju Miast, Kraków.

Kaczmarek T., Mikuła Ł., 2007, Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.

Kaczmarek T., 2018. Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – zagraniczne doświadczenia i ich polskie implikacje. Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej (red. P. Churski). Studia KPZK PAN, tom 183: 273-286.

Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), 2021. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

Metropolitan regions in EU cohesion policy, 2019. EPRS - European Parliamentary Research Service.

Nowa Karta Lipska. Transformacyjna siła europejskich miast, 2020.

Ofiarska M., Ofiarski Z., 2021. Związki komunalne i metropolitalne w Polsce. Wolters Kluwer.

Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich, 2018. B. Dolnicki (red.) Wolters Kluwer.

Przegląd polityki miejskiej OECD. Polska. Ocena i rekomendacje, 2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Szlachetko J. H., 2020 Normatywny model samorządu metropolitalnego. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

The Role of Metropolitan Areas in the Governance of Development Challenges: Towards the European Urban Agenda. 2016. CIDOB and European Metropolitan Authorities

#### **8. Powiązane akty prawne:**

- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym



- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą "Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia"
- Poselski projekt ustawy o poznańskim związku metropolitalnym, 2017.
- Poselski projekt ustawy o krakowskim związku metropolitalnym, 2018.
- Poselski projekt ustawy o wrocławskim związku metropolitalnym, 2018.
- Senacki projekt ustawy o łódzkim związku metropolitalnym, 2020.
- Senacki projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim, 2020.

### 9. Przykłady podobnych rozwiązań w innych krajach (jeśli znane)

W większości krajów europejskich, niezależnie od ich ustroju politycznego i administracyjnego, zarządzanie obszarami metropolitalnymi, w różnych formach prawnych, staje się normą. Szczególnie bogate są niemieckie doświadczenia związane z koordynacją planowania przestrzennego oraz zarządzania usługami publicznymi w obrębie regionów metropolitalnych. O specyfice Niemiec stanowi duża różnorodność stosowanych rozwiązań ustrojowych, co wynika z jednej strony ze zdecydowanie policentrycznej struktury osadniczej kraju, z drugiej zaś jest związane z federalnym ustrojem państwa [Kaczmarek, Mikuła 2007]. Regulacja ustroju samorządu terytorialnego należy do kompetencji władz krajów związkowych – landów, które mają również bardzo istotny wpływ na kluczową dla regionów metropolitalnych dziedzinę planowania przestrzennego. Regiony metropolitalne Niemiec nie są więc, jak ma to nieraz miejsce w przypadku krajów unitarnych, traktowane jednakowo w skali całego państwa, lecz z reguły zajmują wyjątkową i odrębną pozycję ustrojową w obrębie swojego landu. W dyskusji nad strukturą terytorialno-administracyjną aglomeracji miejskich Niemiec zaczyna przeważać pogląd (podobnie jak w Polsce), iż podział na powiaty miejskie i ziemskie jest coraz bardziej anachroniczny, a nowe propozycje idą w kierunku tworzenia dużych jednostek administracyjnych wokół wielkich miast. Do tej pory jednak rozwiązanie takie zostało wprowadzone tylko w jednym przypadku – miasta i powiatu Hanower. Obszar ten jest przykładem sfinalizowanej reformy metropolitalnej. Jedyne w Niemczech powiat metropolitalny powstał w wyniku likwidacji w 2002 r. aglomeracyjnego związku komunalnego i spłaszczenia struktury samorządu na tym poziomie – miasto centralne i 20 gmin ościennych zostały włączone do jednego regionu, z zachowaniem pewnej części autonomii. Zintegrowane zarządzanie na poziomie metropolitalnym realizowane w postaci silnego związku gmin ma miejsce w obszarze Stuttgartu. Rola i kompetencje przedstawicielskich władz metropolitalnych są tu jednak bardziej ograniczone niż w przypadku regionu Hanower, głównie do funkcji koordynacyjnych, planistycznych i promocyjnych. W wielu innych obszarach metropolitalnych Niemiec współpraca opiera się głównie na koordynacji planowania przestrzennego na szczeblu ponadlokalnym (silne związki planistyczne o kilkudziesięcioletnich tradycjach).

Krajami, które zasługują na szczególną uwagę są Włochy i Francja, gdzie w ostatnich kilku latach przeprowadzono kompleksowe reformy zarządzania obszarami metropolitalnymi. W przypadku Włoch struktura administracyjna tego kraju przez dziesiątki lat była oparta na trójstopniowym zasadniczym podziale terytorialnym kraju, obejmującym 20 regionów, 90-107 prowincji i ponad 8 tys. gmin. Sieć osadnicza Włoch jest bardzo dobrze rozwinięta i charakteryzuje się wysokim stopniem policentryczności, co jest m. in. rezultatem wielowiekowego rozdrobnienia politycznego kraju. Rola największych miast takich, jak: Rzym, Mediolan, Turyn, Neapol, Bolonia, Genua, Florencja w życiu politycznym, gospodarczym i kulturalnym Włoch jest olbrzymia, jednak ich wyjątkowy status nie znajdował przez długi czas odzwierciedlenia w strukturze terytorialnej administracji publicznej. W celu integracji zarządzania największymi miastami i ich obszarami metropolitalnymi od początku lat dziewięćdziesiątych rozwijana jest koncepcja „miasta metropolitalnego” (città metropolitana), jako nowego rodzaju regularnej jednostki samorządu terytorialnego. Próbę kompleksowego uregulowania statusu obszarów metropolitalnych we Włoszech podjęto w 1990 r. Na mocy ustawy Ordineamento delle autonomie locali (tzw. ustawa 142), postanowiono utworzyć 10 struktur metropolitalnych, analogicznych do istniejącego szczebla prowincji, z wybieranymi bezpośrednio władzami. Nowy szczebel samorządowy, città metropolitana, miał nie tylko przejąć kompetencje zwykłych prowincji, ale także wiele dotychczasowych zadań gmin, przede wszystkim takich, które ze względu na swoją naturę wymagały koordynacji w skali całego obszaru metropolitalnego. Jednymi z podstawowych funkcji città metropolitana miało stać się planowanie przestrzenne i strategiczne oraz zarządzanie sieciami infrastruktury. Status città metropolitana otrzymały wymienione imiennie w ustawie obszary metropolitalne Turynu, Mediolanu, Wenecji, Genui, Bolonii, Florencji, Rzymu, Bari, Neapolu i Cagliari. Natomiast ich właściwą delimitację miały przeprowadzić władze regionalne. Zostały one zobowiązane do przedstawienia propozycji reformy podziału swojego terytorium na prowincje, tak aby racjonalnie wyodrębnić obszary metropolitalne, mające otrzymać status città metropolitana. Kolejnym krokiem miało być dostosowanie wewnętrznego podziału obszaru metropolitalnego na gminy. Zakładano, iż w celu zapewnienia zrównoważonej struktury terytorialnej niezbędne mogą okazać się podziały miast centralnych oraz łączenie mniejszych jednostek podmiejskich. Nowelizacja włoskiej konstytucji uchwalona w sierpniu 2000 r. i zatwierdzona w referendum w październiku tegoż roku uznała città metropolitana za regularne jednostki samorządu terytorialnego, zrównując pod tym względem ich pozycję z gminami i prowincjami. Dopuszczono również tworzenie różnych modeli terytorialnych ustrojowych miast metropolitalnych, które muszą zostać zgodnie zdefiniowane przez zaangażowane jednostki i zatwierdzone w lokalnych referendach [Kaczmarek, Mikuła 2007]. Przez cały ten okres nie udawało się wdrożyć zapowiadanej w konstytucji reformy metropolitalnej, głównie za przyczyną sprzeciwu silnych władz regionalnych, obawiających się utraty wpływu na rozwój najsilniejszych centrów regionalnych. Kompromisem stało się przekształcenie całych prowincji otaczających duże miasta - metropolie miejskie.

Na mocy ustawy, przyjętej przez Parlament Włoch w dniu 7 kwietnia 2014 r. (Ustawa nr 56), utworzono ich dziesięć: Rzym, Mediolan, Neapol, Turyn, Bari, Florencja, Bolonia, Genua, Wenecja i Reggio di Calabria. Datę faktycznego przekształcenia się danej prowincji w miasto metropolitalne ustalano indywidualnie, dla dziewięciu prowincji uzgodniono dzień 1 stycznia 2015, zaś w przypadku Reggio di Calabria – 1 stycznia 2017. 4 sierpnia 2015 ów status nadano kolejnym trzem prowincjom: Palermo, Katania i Mesyna, a 4 lutego 2016 – Cagliari (<https://www.tuttitalia.it/citta-metropolitane>). Od 1 stycznia 2017 r. Republika Włoska dzieli się na 107 prowincji, wśród których jest 14 miast metropolitalnych. Formalnie mają one uprawnienia prowincji, są podmiotami drugiego szczebla administracji włoskiej, zarządzanymi przez wybierane organy miast i gmin objętych miastem metropolitalnym.

Zgoła inne, ale równie bogate są doświadczenia Francji w dziedzinie regulacji ustrojowej obszarów metropolitalnych. Są one przede wszystkim efektem rozwijanego przez dziesięciolecia systemu

współpracy interkomunalnej. Wprowadzony w końcu XVIII w. podział administracyjny na szczeblu gmin i departamentów pozostał w dużej mierze niezmienny do chwili obecnej. Jego główną cechą jest silne rozdrobnienie gmin (ich liczba przekracza 36 tys.). Począwszy od końca lat 50. XX w., wraz z nasileniem procesów urbanizacyjnych, w celu osiągnięcia odpowiedniego stopnia integracji zarządzania aglomeracjami utworzono w całej Francji 2,5 tys. związków celowych jedno- i wielozadaniowych [tzw. SIVU i SIVOM, Kaczmarek, Mięka 2007]. Wielozwiązkowe rozwiązania organizacyjne wprowadzone na przełomie lat 60. i 70. XX w. w niektórych wielkich aglomeracjach Francji funkcjonowały bez istotnych zakłóceń przez ponad 20 lat. Od tego czasu powstały wielozadaniowe związki typu *communauté urbaine* – wspólnoty miejskie – wokół 14 największych miast liczących powyżej 500 tys. mieszkańców. Nowy impet przemianom ustrojowym w najbardziej zurbanizowanych obszarach kraju nadały reformy instytucjonalne współpracy międzygminnej z lat 90., które znacząco zmodyfikowały dotychczasowe formy zarządzania metropolitalnego. Stały się one dla władz miejskich i otaczających je gmin bardzo atrakcyjne, gdyż otrzymały nowe wzmocnione kompetencje i własne źródła dochodów. Kolejną reformę terytorialną przeprowadzono na podstawie ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. Dokument ten przewidywał utworzenie metropolii jako jednostki współpracy międzygminnej, która może przejmować istotne kompetencje regionu i departamentu, aby lepiej zarządzać obszarem metropolitalnym. Twórcy reformy sami jednak przyznali, że ich plany szły dużo dalej niż ostatecznie przyjęta wersja ustawy. Zwińczeniem działań na rzecz integracji metropolitalnej we Francji stał się „Pakt metropolitalny” (*Pacte État-Métropoles*) podpisany 6 lipca 2016 r. przez premiera Francji oraz prezydentów 14 francuskich metropolii. Pakt ten zawiera 4 główne cele:

- 1) Umocnienie miejsca i roli metropolii w nowej umowie instytucjonalnej,
- 2) Zapewnienie wsparcia metropolii dla ich projektów zrównoważonego rozwoju i ich strategii innowacyjnych,
- 3) Wspieranie współpracy między metropoliami a terytoriami znajdującymi się w głębi kraju,
- 4) Wspieranie sieci powiązań między metropoliami.

Według stanu na 1 stycznia 2018 r. „Pakt metropolitalnych” został podpisany przez 22 metropolie francuskie. Zakłada on osiągnięcie struktur zarządzania metropolitalnego organami wybieralnymi w sposób bezpośredni przez mieszkańców. Najdalej idącym jak dotąd rozwiązaniem ustrojowym jest status administracyjny Metropolii Lyon. 1 stycznia 2015 r. na bazie wspólnoty miejskiej Grand Lyon (o 46 letniej tradycji) utworzono jednostkę terytorialną *Métropole de Lyon*, która przejęła część kompetencji departamentu Rhone (Kaczmarek 2018).